

Zakota Zoltán

## Centralizáció és provizorátus

### A helyi közigazgatás alakulása a modern kori Romániában

Jelen tanulmány célja a helyi közigazgatási szervezetek és az ezekhez kapcsolódó intézmények alakulásának a bemutatása a modern kori román államban. Túl a történelmi áttekintésen szeretném kidomborítani néhány jellemzőjüket, úgymint: központi függőség, centralizmus, ideiglenesség. Az idők folyamán valamennyit, mint kísérőjelenséget tartjuk számon. Nem törekszem sem eredetiségre, sem pedig teljességre. Célom a hiánypótlás, ám ugyanakkor megpróbálnék némely fogódzót nyújtani a téma iránt érdeklődők számára. Vizsgálódásom tárgyát főként a korabeli alkotmányok képezik, de felhasználtam helyhatósági törvényeket és, esetenként, törvénytervezeteket is.

### A hősikor

A helyi közigazgatás alkotmányos szabályozásával csak az 1923. március 29-i alkotmánnyal kezdődően lehet érdemben foglalkozni. Az 1866. július 1-i alkotmány ugyanis nem tér ki erre a témára. Egyetlen szakasza foglalkozik a helyi közigazgatással, mégpedig a 106., amely csak ennyit mond: "A megyei és községi intézmények törvényben vannak szabályozva."

Bár ezt az alkotmányt többször is módosították (1879, 1884, 1917, 1923), a helyi közigazgatás alkotmányos szabályozásának a kérdése fel sem vetődött - még az 1914-es módosítási javaslatban sem.

Adminisztratív szempontból Románia területe megyékre, a megyék járásokra, ezek pedig városi, illetve falusi községekre vannak felosztva aszerint, hogy több faluból és tanyából, vagy inkább városból és mezővárosból alakultak.

Ami a községet illeti, ez önmaga intézi ügyeit, s a törvények korlátai között önmagát kormányozza egy községi tanács által, melynek tagjait közvetlenül választják. A községi tanács nem igazgat (adminisztrál); ő ellenőriz és határozatokat hoz a törvény által megszabott esetben, pl.: községi ingatlanok 5 évet nem meghaladó időre való bérbeadása, községi legelők és erdők használata, beligazgatásra vonatkozó szabályrendeletek. A gazdasági-pénzügyi határozatok általában a megyei állandó bizottság, illetve a belügyminisztérium, egyes esetekben pedig a fejedelem által helyben hagyandók. A község gondoskodni tartozik saját szegényeiről, tehetetleneiről és lelenceiről, kór-, illetve szegényházat köteles fenntartani. A községi tanács nem határozhat olyan tárgyak felett, melyek nem tartoznak hatáskörébe. Ellenkező esetben, illetve a törvények, vagy a közérdek megsértésének esetén, a fejedelem a minisztertanács előterjesztésére megsemmisítheti az adott határozatot és - amennyiben ez ismételten előfordul - feloszlatja a tanácsot.

A község élén egy községi előljáró áll, aki adminisztrál. Az előljárót a községek polgárai választják, de mint az országos központi igazgatás közege, a kormánytól függ. Feladatkörébe tartozik: a közrend fenntartásáról gondoskodni, a községi hivatalnokok kinevezése és elbocsátása, a községi vagyon kezelése, a rendőri felügyelet gyakorlása a közterek, utcák, színházak, bordélyok felett, valamint felügyel a szegényházakra, iskolákra, jótékonyági intézményekre. Ő nevezi ki a városi községi tanács titkárát, valamint a falusi községi tanács írnokát. Az előterjesztett költségvetések hierarchikus úton a megyei tanács, illetve a belügyminisztérium által hagyatnak jóvá.

A megyei szervek működését az 1864. március 31-i és az 1892. március 31-i törvénycikkelyek szabályozták. Ezek szerint a megye helyi, kollektív és gazdasági érdekeit egy 12 tagból álló tanács képviseli, mely saját kebeléből választ magának elnököt, valamint egy állandó bizottságot.

A megyei tanács hatáskörébe tartozik az éves költségvetés, a megyei tisztviselők kinevezése és fizetéseinek megállapítása, megyei közintézetek felállítása és fenntartása, közmunkák elvégzése, vásárok engedélyezése stb. A megyei tanács véleménye alapján változhatnak meg a megyék, járások, községek határai, és meghatározzák a szolgabírói hivatalok székhelyei. A tanács, természetesen a törvényes keretek között, a megyei ügykezelésre vonatkozó szabályrendeletet készíthet és pénzbírságot is kivethet. A megyei tanács jegyzőkönyveit felterjeszti a belügyminiszterhez, aki köteles a fejedelemnek jelentést tenni a tanács működésének eredményességéről.

Ezen szabályozás, első megközelítésben, elég széles körű autonómiát biztosít a megyének. Ezt korlátozza, hogy bizonyos kérdésekben - mint pl. a költségvetés, közjótékonyági intézetek felállítása, a megye vagyonát illető kérdések, nagy tőkeigényű beruházások, közigazgatási ügykezelés - fejedelmi, illetve törvényhozó-testületi jóváhagyás igényeltetik.

A tanácsulések szünetelése alatt a megyei tanácsot egy háromtagú állandó bizottság képviseli, melynek elnökét a belügyminiszter előterjesztésére, a 3 bizottsági tag közül, a fejedelem nevezi ki.

A tanács melletti kormánybiztos a megyei főispán (prefektus), akinek joga van a tanácskozásokon részt venni és felszólalni, és akinek a hatáskörébe tartozik a megyei tanács és az állandó bizottság határozatainak végrehajtása. Amennyiben a megyei tanács valamely határozata sértené a megye érdekeit, a főispán köteles 10 napon belül a kormányhoz fellebbezni, és ennek megtörténtéről a tanácsot értesíteni. A fellebbezés felfüggeszti a tanácsi/bizottsági határozatot. Ha a kormány 30 napon belül nem nyilatkozik, a határozat foganatosítható. A főispán mellett kinevezett igazgató egyszersmind az állandó bizottság titkára.

A tanács és az állandó bizottság határozatainak végrehajtásának folyamatos ellenőrzése a járási szolgabíró (subprefect) feladata. Ez a konstrukció, kisebb-nagyobb módosításokkal, napjainkig fennmaradt.

Ami a közigazgatási bíráskodást illeti, a két román fejedelemség egyesülése után, 1864-ben történt ezt érintő intézkedés, amikor francia mintára megalkották az Államtanácsot. Ennek feladata volt a kormány által előterjesztett törvényjavaslatok előkészítése mellett a magánszemélyek és közhatóságok közötti viták esetén, mint bírói hatóság intézkedni. Ez rendelkezett a magánszemélyek jogait sértő és azok által megtámadott közigazgatási rendeletek és határozatok fenntartásáról vagy megsemmisítéséről. Sokáig nem működhetett ez az intézmény, mivel az 1866-os alkotmány felfüggesztette, így a közigazgatási bíróság is megszűnt.

Csak a semmítôszéki törvénynek az 1905. július 1-i módosítása hozott újabb intézkedést a közigazgatási bíráskodásra vonatkozóan. E módosító törvény feljogosította a Semmítôszéket, hogy hatásköri túllépés, törvénysértés vagy illetéktelenség címén semmisítse meg azokat a határozatokat, melyek a magánszemélyek jogait sértik. Kivételt csak a kormányrendeletek képeztek.

Az 1910. március 25-i újabb törvénymódosítás kivonja a Semmítôszék hatásköréből a közigazgatási bíráskodást, és visszautalja azt a rendes bíróságok, illetve a megyei törvényszékek hatáskörébe, visszaállítva így az 1905 előtti állapotot.

1912. február 17-én újabb módosítás következik, és újfent a Semmítôszék hatáskörébe kerülnek a közigazgatási perek. Ez az állapot maradt aztán fenn egészen az 1923-as Alkotmány megszavazásáig.

Más törvény vagy törvénymódosítás már nem született.

## Egy "európai" alkotmány

Az első világháború után radikálisan megváltozott körülmények között egy egyszerű alkotmánymódosítás már nem tűnt elégségesnek. Az újonnan csatolt három terület nagysága és népessége meghaladta az Ó-Királyságét. A helyzet tehát gyökeresen más volt mint 1884-ben, mikor Dobrudzsát csatolták Romániához. A két dobrudzsai megye kicsi volt, nagyrészt falusi lakossággal. Az alkotmány ezekre való kiterjesztése nem jelentett különösebb fejtörést: egy utólagos cikkely (133. sz.) bevitelével egyszerűen előírták az alkotmány alkalmazását a csatolt területekre is. Az újonnan megszerzett területek - ezzel ellentétben - fejlett gazdasággal és kereskedelemmel, valamint kialakult polgársággal rendelkeztek. Nem lehetett egyszerűen kiterjeszteni rájuk egy olyan alaptörvény hatását, amelynek megszületéséhez vajmi kevés közük volt - mivelhogy az csak Moldva és Havasalföld lakosságának kívánságára született. Külön pikantériája a dolognak, hogy Nagy-Romániában megjelent egy sor új nemzeti kisebbség és vallási felekezet. A békeszerződések pedig megköveteltek bizonyos garanciákat ezek jogainak a biztosítására. Tovább bonyolította a dolgokat a nagybirtokok kisajátítása és a széles paraszti tömegeknek földhöz való juttatása. Erőteljesen megnőtt az ország ipari potenciálja is. Szükségesnek látszott tehát egy új alkotmány kidolgozása, amely valamilyen formában tükrözze a bekövetkezett társadalmi, gazdasági és politikai változásokat, és persze tegyen eleget a nagyhatalmak követeléseinek is.

Két nézőpont, és ennek megfelelően, két tábor ütközött. Az egyik szerint egy teljesen új alkotmányra volt szükség, míg a másik megelégedett volna az érvényben lévőnek egy alaposabb átdolgozásával. A legjobb megoldás kimódolása végett 1921. december 18. és 1922. június 4. között a D. Gusti által vezetett Román Társadalmi Intézet egy 23 előadásból álló sorozatot szervezett, melyen ismert román jogászok, történészek és filozófusok vettek részt. Végül, a második tábor akarata érvényesült: megtartották nagy vonalakban az 1866. július 1-i alkotmány szövegét, de minden szakaszt újra szavazás alá bocsátottak, még a módosítás nélkülieket is. Így született meg Románia történetének leghaladóbb és legliberálisabb alkotmánya.

Ami a közigazgatást illeti, tény, hogy még a végleges rendezés előtt, rögtön a gyulafehérvári gyűlés után, a román közigazgatás gyorsított menetben kezdett berendezkedni Erdélyben a katonai erők védelme alatt, kihasználva ezek előrenyomulását.

A helyi közigazgatás vonatkozásában, az 1923. március 29-i alkotmány már pontosabban fogalmaz. A közigazgatási egységekre való felosztás a 4. szakaszban van meghatározva, mely szerint:

"Románia területe, közigazgatási szempontból, megyékre, a megye pedig községekre van felosztva.

Ezek száma, területe és területi felosztása a közigazgatási törvényekben előírt formában lesz meghatározva."

Ez a szöveg nagyjából megegyezik az 1866-os alkotmány megfogalmazásával.

A III. rész, amely az állam hatalmi ágairól szól, az V. fejezetében foglalkozik a megyei és községi intézményekkel. Meg kell jegyezni, hogy itt is elég szegényesen, egyetlen szakaszban. Ez a 108. szakasz, és ekképpen szól:

"A megyei és közigazgatási intézményeket törvények szabályozzák.

Ezen törvények alapja a közigazgatási decentralizáció.

A megyei tanácsok és községi tanácsok tagjait a román állampolgárok választják általános, egyenlő, közvetlen, titkos, kötelező szavazással és a kisebbség képviselőjével, a törvényben megszabott formák szerint. Ezekhez hozzáadódhatnak még jog szerinti és kooptált tagok. A kooptált tagok között nagykorú nők is lehetnek."

E szakasz előterjesztése igen heves kirohanásokat eredményezett mindkét házban. A "kemény" nemzeti vonal képviselői, pl. dr. Vasile Bianu szenátor, azzal érveltek, hogy a csatolt területek városaiban, egy-két kivételtől eltekintve, a román lakosság kisebbségben van. Ergo, a helyi tanácsok képviselői a kisebbségek közül kerülnek majd ki, úgyszintén a polgármesterek. Ez pedig olyan helyzetbe vezethet, mely teljes mértékben semmissé teheti az egyesüléssel kivívott győzelmet: nem lesznek képesek a román elem "fejlesztésére" ezen helységeken. Ezáltal ezek a helységek "az etnikai kisebbségek tulajdonává válnak". És bár minden jogot hajlandók biztosítani a kisebbségeknek, de nem adhatnak nekik "előjogokat", márpedig "a kezükbe adni a városok adminisztrációját olyan privilégium, a román elem hátrányára, amelyet senkitől se lehet kérni". Elhangzottak persze józan ellenvélemények is, pl. Al. Constantinescu mezőgazdasági miniszter részéről, melyek felhívták a figyelmet arra, hogy Románia minden állampolgára egyenlő jogoknak örvend, még akkor is, ha egy adott városban az "idegen etnikai eredetű lakosság" van többségben és a románság kisebbségben.

A szakaszt végül az idézett formában fogadták el. Az első bekezdés nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy utólagos törvényekkel a mindenkori politikai helyzetnek megfelelően szabályozzák és változtassák a helyi közigazgatást. Ezt a lehetőséget utóbb alaposan ki is használta minden hatalomra került párt. A jog szerinti és kooptálható tagok léte biztosítékot nyújtott a mindenkori hatalomnak arra, hogy saját embereivel felhívja a választott tanácsot. Ugyanakkor a harmadik bekezdésben szereplő "kisebbség" kifejezést nem etnikai vagy egyéb társadalmi közösségekként, hanem politikai kisebbségként értelmezték. Nyilvánvaló tehát, hogy az 1923. március 29-i alkotmány - azontúl hogy deklarálta az adminisztratív decentralizációt, mint közigazgatási alapelvet - semmiféle alkotmányos garanciát nem biztosított az önkormányzásra a helyi közigazgatásban, sem a nemzeti kisebbségek, sem pedig a románság számára.

A közigazgatási bíráskodást a bírói hatalomról szóló IV. fejezetet záró 107. szakasz teljes mértékben a bíróságok hatáskörébe utalja, egy külön törvény szabályozása szerint. Megtiltja ugyanis bárminemű közigazgatási bíráskodási jogkörrel ellátott különleges hatóság létrehozását. Bármilyen adminisztratív jellegű jogsértéssel a bírósághoz kell fordulni jogorvoslatért. Ez dönt a törvényességről, állapítja meg a szerv vagy a tisztviselő felelősségét, és ítélt meg kártérítést a panaszosnak. A bíróság csak kormányzati és katonai vonatkozású ügyekben nem dönthetett.

### **Boldog békeidők Nagy-Romániában**

Az 1923. március 29-i és az azt követő 1938. február 27-i - II. Károly által oktrojált - alkotmányok között eltelt bő másfél évtizedben "a közigazgatási jog volt a sűrűn változó kormányok kísérleti telepe, amelyen mindegyik akart valamit tenni" - írja dr. Parecz György. Igyekeztek maximálisan kihasználni az alkotmány által nagyvonalúan biztosított lehetőségek tág terét.

Íme egy példa az érdekesség kedvéért: a liberális kormányzat alatt hozott 1925. június 25-i közigazgatási törvényt, melyet még ugyanazon év december 22-én módosítottak, a következő, nemzeti parasztpárti kormány alatt hatályon kívül helyezték az 1929. augusztus 3-i törvénnyel együtt, amelyet alig több mint 5 év alatt 11-szer módosítottak. A helyzetet csak bonyolította, hogy számos specifikus problémát külön törvénnyel szabályoztak. Jogász kellett legyen a talpán, aki a sok törvény, módosítás, hatályon kívül

helyezés között ki tudta magát ismerni.

A 1925. évi közigazgatási törvény rendelkezéseiben a liberális párt ugyanazon központosító koncepciója nyilvánul meg, mint a liberális többségű parlament által kidolgozott és elfogadott alkotmányban. Támadta is ezért keményen a parasztpárti ellenzék, és 1929-ben, hatalomra jutása után, el is készített egy új törvényt, melyben nagyobb decentralizációra törekedett. A Ház plénuma előtti előterjesztéskor Bethlen György egy nyilatkozatot olvasott fel hangoztatva, hogy a javaslatban nincs szó a Gyulafehérváron megígért nemzeti önkormányzatról, és a polgárok anyanyelvének a közigazgatásban való használatának a joga sincs biztosítva. Maniu azt válaszolta, hogy Gyulafehérváron nem állapítottak meg autonómiát a kisebbségek számára, az anyanyelv használatát pedig egy kisebbségi törvénnyel fogják szabályozni. Ez azonban soha nem született meg. Rendezte viszont a Maniu-kormány, legalábbis részben, azoknak a magyar köztisztviselőknek és közalkalmazottaknak a helyzetét, akiket annak idején azért bocsátottak el állásaikból, mert a trianoni szerződés után nem voltak hajlandók hűségüket tenni a román államnak.

A hatalomátvételnél a parasztpárt feloszlatta a liberális községi és megyei tanácsokat, és időközi bizottságokat nevezett ki saját embereiből. Bár 1930 február-márciusában a szokásos szabálytalanságokkal és törvénytelenésekkel megtartották a helyi közigazgatási választásokat, az időközi bizottságok továbbra is működtek. Sőt június 24-én Hegedűs Nándor az ezek hatáskörét bővíteni szándékozó javaslat ellen szólalt fel, mondván, hogy a javaslat "elkobozza a törvényhatóságok és községek önkormányzatát". A községi és megyei tanácsok még egy évvel a közigazgatási törvény jogerőre való emelése után sem alakultak meg. Az anyanyelv közigazgatásban való használatára szabályozás hiányában nem alakult ki egységes gyakorlat a különböző helységekből. Születtek viszont különféle leiratok és körlevelek, amelyek a kisebbségek anyanyelvhasználatának a közigazgatásban való korlátozására irányultak. Igencsak durva példa erre Dobrescu kolozsvári tartományi igazgató 5037/1930. április 7-i prefektusoknak küldött leirata, mely szerint a megyei és községi tanácsokban és bizottságokban "semmilyen indoklás mellett sem engedhető meg, hogy más, mint az állam hivatalos nyelvén nyilatkozatok hangozzanak el, a bizottsági tagok felvilágosításokat kérjenek vagy adjanak, vagy az ülésekről jegyzőkönyvet vegyenek fel". Ezt a leiratot később Vaida belügyminiszter is védelmébe vette. Egy idő után a kormány is belátta, hogy az időközi bizottságok működése alatt súlyos visszaélések történtek, ezért programjába vette a közigazgatás újabb reformját.

1931-ben tetézett Romániában a gazdasági válság. A Iorga által vezetett "szakértő kormány", amelyik ebben a nehéz időszakban volt hatalmon, bár csak egy évig, mégis talált rá időt, hogy újra feje tetejére állítsa a közigazgatást. Megszüntette a Maniuék által létrehozott tartományi igazgatóságokat, visszatért a liberális közigazgatási törvény központosító hagyományaihoz. A megyei és községi tanácsok helyébe újra időközi bizottságokat neveztek ki, és ők sem kodifikálták a kisebbségi nyelvhasználat kereteit. Helyi szinten folytatódott a rablógazdálkodás. A "szakértők kormánya" a tanácsok feloszlásának a jogát a prefektusok, valamint a kormány hatáskörébe utalta át.

Miután ismét hatalomra jutott 1932-ben, a Nemzeti Parasztpárt olyan javaslattal rukkolt elő, mely szerint az 1929-es közigazgatási törvény utólagos módosításai érvényben maradnak, bár míg ellenzékben volt, ezeket igen erőteljesen támadta, főleg centralizációs törekvéseik miatt. A javaslat szinte korlátlan hatalmat biztosított a prefektusoknak. Egyebek között tetszésük szerint csoportosíthatták a községeket "falusi községekbe". Így lehetőség nyílt arra, hogy magyar községeket románokkal, szegényeket gazdagokkal egyesíthessenek, a lakosok megkérdezése nélkül. Ezen falusi községek vezetésére természetesen időközi bizottságokat nevezhetett ki. És bár a prefektusi intézkedés ellen fellebbezni lehetett a belügyminiszterhez, az intézkedés jogerős maradt a gyakorlatban.

Ebben a dzsungelben akartak 1936-ban rendet teremteni a liberálisok egy új közigazgatási

törvényjavaslat beterjesztésével, amely a helyi közigazgatás szervein kívül a közigazgatási bíróságokat és a közigazgatás pénzügyeit is szabályozta volna. Mégpedig úgy, hogy a többi párt hozzájárulását is megszerzi, biztosítva ezzel a törvény állandóságát. Ennek a vállalkozásnak egyetlen szépséghibája, hogy a javaslat a legteljesebb centralizáció jegyében van felépítve és messzemenően túlteng benne a központi hatalom befolyása.

A központi hatalom képviselője a megyében a prefektus, akit a belügyminisztérium javaslatára királyi dekrétum nevez ki. A prefektus egyenes összeköttetésben áll a minisztériumokkal. Köteles évente legalább kétszer ellenőrizni a megye területén az ezektől függő közszolgálati szerveket; kivételt csak a had- és igazságügy-minisztérium szervei képeznek. Továbbá felügyeletet gyakorol közigazgatási szempontból az egyházak, bármilyen fokozatú állami iskolák és egészségügyi intézmények felett. A prefektus kvázi-korlátlan hatalmát biztosítja, hogy jogában áll a köztisztviselői törvény határain belül kinevezni, előléptetni, elbocsátani és fegyelmi büntetni a megyei tisztviselőket, valamint felfüggeszteni és pénzbírsággal illetni a polgármestereket és helyetteseiket. Mindezt anélkül, hogy a törvény szabályozná, mely esetekben van joga ezt megtenni. A prefektusnak, illetőleg a belügyminiszternek, jogában áll a polgármesternek mindazon rendeleteit megsemmisíteni, amelyeket az állam rendjével, a törvényekkel és közigazgatási szabályozásokkal ellentétesnek ítél meg.

A megye élén a megyei tanács áll, mint választott szerv, de ennek hatásköre csak nagy általánosságban van meghatározva. Ténylegesen inkább a megyei delegációnak van hatásköre, amely a választott öt szakbizottság - úgymint a közigazgatási, pénzügyi és ellenőrző, a közmunkaügyi, a gazdasági, a vallás- és oktatásügyi, valamint az egészségügyi - előadóiból áll. A delegáció mellett van egy prefektusi tanács is, melynek szerepe a különböző közszolgálati ágak működésének koordinálása. Ennek tagjai: a megyei főorvos, a pénzügyi adminisztrátorok, a megyei főmérnök, tanfelügyelő és mezőgazdasági szolgálat igazgatója.

A járás élén a prétor áll, aki szintén a központi hatalom képviselője, és feladata annak felügyelete, hogy a polgármesterek, jegyzők és közigazgatási titkárok hogyan teljesítik a törvényekben és rendeletekben lefektetett hatásköröket. Joga van a polgármestereket, alpolgármestereket, jegyzőket és más közigazgatási hivatalnokokat megrovásban részesíteni vagy pénzbírsággal súlytani. A községek teljes levelezése a prétori hivatal útján történik. Ezzel a rendelkezéssel a községek autonómiájának utolsó nyomát is eltüntetné a javaslat, arról nem is beszélve, hogy a gyakorlatban teljességgel kivihetetlen.

A község élén a polgármester áll. Ő nevezi ki és lépteti elő a közigazgatási tisztviselőket, és alkalmaz velük szemben fegyelmi büntetéseket, bár ezek a jogok inkább a választott tanácsot illelnék meg. E tekintetben tehát hatásköre túlságosan tág. A másik irányban viszont - a felügyeleti szervvel szemben - túlságosan függő helyzetben van.

A községek igazgatása a választott tanácsokra van bízva, de ezeknek túl sok hivatalból kinevezett tagja van. A tanács időtartama korlátlan, de a tanácsok felét háromévenként megújítják úgy, hogy egy-egy tanácsos mandátumának tartama legfeljebb hat év legyen.

A törvényhatósági joggal felruházott városokban létezik egy delegáció is, amely a polgármesterből, két helyetteséből és a tanács által abszolút többséggel választott három tagból áll. A három tag közül az egyiket a helyi választáson kisebbségben maradt, de mandátumhoz jutott csoport tagjaiból választják. Ő testesítené meg az alkotmány 108. szakasza által említett kisebbséget. A delegáció feladata a tanács helyettesítése az ülések közötti időszakban.

Külön kreációi e törvénynek a fürdőknek és klimatikus gyógyhelyeknek nyilvánított községek. Ezek különleges státusa az (akkor) nemzetközi szinten is jelentős turizmussal volt indokolható. Ezekben a

községekben, amennyiben azok falvak vagy városok, de nem megyeszékhelyek, a belügyminiszter nevezi ki a polgármestert, aki nem is kell hogy községbeli legyen. Amennyiben a közérdekű munkálatok elvégzése végett szükségesnek látja, a belügyminiszter több ilyen községet csoportosíthat, és e munkálatok végrehajtására egy "főpolgármester" nevezhető ki királyi dekrétummal, a belügyminiszter ajánlatára.

Egyértelmű tehát, hogy a felügyeleti szerveken keresztül a központi hatalom igen jelentős befolyást tud gyakorolni a helyi közigazgatásra. Ezzel gyakorlatilag lehetetlenné tennék az alkotmány előbb ismertetett 108. szakaszában deklarált közigazgatási decentralizáció érvényesítését.

A javaslat nem fejleszti a centralizáció szellemével párhuzamosan a közigazgatási bíráskodást, mely képes lenne ellensúlyozni az előjárók túlzottan széles hatáskörével szükségképpen együtt járó önkényt. A javaslat szerint "közigazgatási táblákat" hoznának létre a közigazgatási bíráskodásra, de ezek semmilyen előrelépést nem jelentenek az addigi gyakorlatban létező revíziós bizottságokhoz képest. Összetételük nagyjából ugyanaz lenne, de az ügyintézés erősen lelassulna, mivel a feladatkörök igen bonyolultan vannak meghatározva, és nem világos a hatáskörök kizárólagossága sem.

Ez a közigazgatási rendszer leginkább a kisebbségeket sújtotta, kiszorítván őket a látszatnak meghagyott választott szervekből is. Ez nyilvánvaló a fürdőhelyek esetében, de ugyanezt a célt szolgálja a kooptált tagok nagy létszáma is. Ezt a helyzetet csak súlyosbítja az az előírás, mely szerint a tanácsban csak a román nyelv használható.

Egyértelmű, hogy az ismertetett törvényjavaslat sérti az alkotmány helyi közigazgatásról szóló 108. szakaszának második bekezdését. De ellentétes a 7. szakasz első, illetve a 8. szakasz második bekezdésével is, amelyek kimondják, hogy Romániában a hitbéli, felekezeti, etnikai, származási és nyelvi különbségek nem képeznek akadályt a polgári és politikai jogok megszerzésében és gyakorlásában, valamint hogy minden román - etnikai, származási, nyelvi vagy vallási különbség nélkül - egyenlő a törvény előtt. Ugyanakkor ellentétes a javaslat a Gyulafehérvári Nyilatkozat szellemével is, melyben ki van nyilvánítva a teljes nemzeti szabadság és önkormányzat minden nemzetnek, saját anyanyelvén és saját közigazgatással. Sérti a nyilatkozatnak a hitfelekezetek egyenjogúságáról szóló kitételeit is. Éppen így ellentétben áll a kisebbségi szerződés azon intézkedésével is, amely kimondja a román állampolgárok polgári és politikai jogegyenlőségét. A kisebbségek mindkét dokumentumot alkotmányjellegű alaptörvénynek, és a Gyulafehérvári Nyilatkozatot a román közvélemény nagy része is Nagy-Románia alapdokumentumának tekintette.

A törvényhozási tanács is kiemelt két alkotmányellenességet a törvényjavaslatra adott véleményezésben. Az is igaz, hogy csak a fürdőhelynek nyilvánított községekben kinevezett polgármester és a "közigazgatási táblák" intézményét illetően.

Végül is a javaslatban szereplő, románul való írni-olvasni tudás követelményét átalakították csak írni-olvasni tudásra, és a falusi községi tanácsokban megengedték a kisebbség nyelvének használatát, azzal a kikötéssel, hogy a bírónak rögtön románra kell fordítani az elhangzottakat. A jegyzőkönyvet is románul kell vezetni. Ha a városi vagy megyei tanácsban valaki más nyelven beszélt, mint a román, ez a tanács feloszlását vonhatta maga után. Ezekkel a módosításokkal fogadták el a közigazgatási törvényt 1936. március 27-én.

Ezen intézkedéseknek nagy részét azonban nem hajtották végre, mivel a tanácsválasztásokra nem került sor. A liberális kormányzat is időközi bizottságokkal intézte a helyi közigazgatást, amelyeknek a mandátumát három havonta meghosszabbították, mivel a törvény ennyiben határozta meg működési időtartamukat.

## **Diktatúrák jobbról...**

Röviddel az 1938. február 10-i királyi államcsíny után, február 27-én II. Károly közzétette új alkotmányát. Románia autoriter monarchiává vált. Nagymértékben megerősödött a király hatalma, aki kormányfő is egy személyben. A törvényhozást alárendelték a végrehajtásnak. A király, mint az alkotmány megalkotója, bármikor módosíthatta azt. Az új alkotmány, bár szövegében sok mindent átvett az előzőből, kemény megszigorításokkal persze, még annyira sem nevezhető liberálisnak, mint amaz.

Ami a közigazgatást illeti, törölték a megyékre való felosztásról szóló 4. szakaszt, valamint az összes ehhez kapcsolódó rendelkezést. Ezt a 79. szakasszal helyettesítették, mely szerint a közigazgatási felosztást törvények szabályozzák majd utólag. A király így ráült a közigazgatásra is. Az 1938. augusztus 14-i közigazgatási törvényt Armand Calinescu a célból alkotta, hogy megszüntesse a közigazgatási törvénykezés anarchiáját, és mentesítse az államigazgatást a politikumtól. A törvény az országot tíz - királyi helytartó által igazgatott - tartományra osztja, melyeknek beosztása mindenütt keresztezi a történelmi határokat, és úgy állítja össze a benne lévő megyéket, hogy a románság túlsúlyát biztosítsa. A tulajdonképpeni helyi önkormányzat megszűnt, mert a megye elvesztette jogi személyiségét, a községet pedig a kinevezett bíró vezette, gyakorlatilag tanács nélkül. A törvény azon utasításának, hogy kisebbségi többségű községekben a bírónak az illető kisebbség soraiból kell lennie, csak igen ritkán szereztek érvényt. Helyi, ún. kiegészítő pótdókat, csak kivételes esetekben, a bel- és pénzügyminisztérium jóváhagyásával lehetett kivetni.

1940. szeptember 6-án Antonescu lemondatta II. Károlyt, és 14-én kikiáltotta a román Nemzeti Legionárius Államot. De ez sem volt hosszú életű, lévén hogy a túlkapások miatt, alig 5 hónap múlva, 1941. február 14-én feloszlatták. A Legionárius Mozgalom szétverése után Antonescu autoriter eszközökkel kormányoz, a hadseregre, szakértőkre és az 1940. szeptember 6. előtti adminisztratív apparátusra támaszkodva.

Az Antonescu-rezim idején hozott határozatok egyike sem tartalmaz pozitív diszpozíciókat vagy akár elveket a hatalmi ágazatok megszervezését illetően, csak megszorító, eltörlő vagy feloszlató utasításokat. Az állam Vezére maga alá rendelte mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalmat, a bírák elmozdíthatatlanságának felfüggesztésével pedig megszerezte a kontrollt a bírói hatalom felett is. Ebben az időszakban terjesztik ki az ország egész területére az ó-királyságbeli polgári törvénykezést.

A második világháború végéig az ország gyakorlatilag egy permanens szükségállapotban élt. Az 1923-as alkotmány csak 1944. augusztus 31-én lép majd ismét hatályba, addig nem alkalmazták, vagy ha igen, akkor is csak hallgatólagosan.

## **...diktatúrák balról**

Az 1948. március 28-i választásokon a baloldal elsőprô győzelmet arat, majd április 6-án a Nagy Nemzetgyűlés megkezdí munkálatait. Petru Groza, a Minisztertanács elnöke, április 8-án letesz a Ház asztalára egy alkotmánytervezetet, melyet már előzőleg leközöltek a Román Munkáspárt központi sajtóorgánumban. Ezt a Nagy Nemzetgyűlés 1948. április 13-án egyhangúlag el is fogadja. Az új alkotmány nagyon sok szigorítást tartalmaz az 1923-as alkotmányhoz képest. Az ország rohamléptekkel halad az új úton: kisajátítások, államosítások, a Tervhivatal létrehozása.

Az államhatalom helyi szerveiről a VI. fejezet rendelkezik. Megváltoznak a közigazgatási egységek: a Román Népköztársaság területe községekre, járásokra, megyékre és tartományokra tagozódik (75. szakasz). A legfontosabb újítás a néptanács-rendszer bevezetése (76. szakasz). Ezek képezik az



államhatalom területi és helyi szerveit. Hatáskörük betöltésében "a néptömegek kezdeményezésére és széles körű részvételére támaszkodnak" (79. szakasz), és "jelentést tesznek a nép előtt" (80. szakasz). A néptanács irányító és végrehajtó szerve a végrehajtó bizottság, melyet saját kebeléből választ, és amely előtte felelős (82. és 83. szakasz). A kör imígyen bezárul. A 84. szakasz kimondja a hierarchikus alá-fölé rendelést a néptanácsok között, a 85. pedig a működési ágankénti osztályok létesítéséről rendelkezik.

Az alkotmányban nem esik szó közigazgatási bírásokról, de a 34. szakasz, mely a kérvényezési jogról rendelkezik, kodifikálja az állampolgárok azon jogát, hogy "a törvényben előírt szervektől bármely köztisztviselő perbe fogását kérje hivatali működése közben elkövetett törvénybeütköző cselekedet miatt". A 95. szakasz szerint pedig: "a Román Népköztársaságban az ügyészség felügyel arra, hogy a büntető törvényeket mind a köztisztviselők, mind a többi állampolgárok tiszteletben tartásuk". Rövidesen sor kerül az átalakítások gyakorlati megvalósítására: 1949. január 13-án a Nagy Nemzetgyűlés megszavazza a néptanácsok törvényét, mely szerint a községekben, járásokban és megyékben néptanácsok működnek, mint az államhatalom helyi szervei, melyeket 4 évre választanak. A törvény az alkotmány már említett szakaszaira épül. Így az új közigazgatási szervek "a néptömegek kezdeményezésére és széles körű részvételére támaszkodnak..., a nép előtt felelnek tevékenységükért, és beszámolnak előtte tevékenységükről". Magyarán ez annyit tesz, hogy a tanácstagok visszahívhatók. A néptanácsok tagjainak soraiból végrehajtó bizottságot választanak, amely mellett reszortszervek működnek, azaz ágazati osztályok (úm.: ipari, mezőgazdasági, pénzügyi, kulturális, egészségügyi, közoktatási stb.), valamint állandó bizottságok, melyek segítik a végrehajtó bizottságot feladatainak teljesítésében. Mint az könnyen megállapítható: a szerkezet bonyolódik. A néptanácsi rendszerben, a kinyilatkoztatások ellenére, igen erős hierarchikus függőség és centralizáció nyilvánult meg. A néptanácsok és szerveik a felettes néptanácsoknak és szerveiknek engedelmeskedtek, egészen a kormányig és a Nagy Nemzetgyűlésig. Szó sincs itt már semmilyen önkormányzatról vagy helyi autonómiáról. Ez a felépítés biztosította, a kor szóhasználata szerint, "a teljes cél- és akcióegységet". Teohari Georgescu szavaival élve: "a munkásosztály és a dolgozó parasztság szövetsége, valamint a proletariátus vezető szerepének biztosítása ebben a szövetségben teljes egészében megvalósítható a néptanácsokon keresztül, mert a néptanács a politikai hatalom legmegfelelőbb szervezési formája, amely ténylegesen biztosítja, hogy a munkásosztály és élcsapata a marxi-lenini párt vezetésével az összes dolgozók nap mint nap részt vegyenek az államügyek intézésében". Egyszóval a néptanácsok a proletárdiktatúra feladatainak teljesítésére szolgáló politikai szervek, amelyek egész tevékenységüket a szocialista rend felépítéséért az osztályharc szellemében folytatják.

A néptanácsok feladatai: megvédeni és gyarapítani a nép közös javait, emelni a néptömegek politikai, kulturális és állampolgári színvonalát, egészség-, gyerek- és rokkantvédelem, a munkaképesek termelőmunkába való besorolásának biztosítása, a lakosság létszükségleti javakkal való ellátásának megszervezése, a harc az üzérkedés és a gazdasági szabotázs ellen. Nem utolsósorban az a fontos feladat is rájuk hárul, hogy "még jobban fokozzák a néptömegek éberségét a háborús uszítókkal szemben, valamint hogy életre keltsék és fejlesszék a szeretetet és bizalmat a Szovjetunió és Sztálin elvtárs, a békeerők világfrontjának lángeszű vezetője, az egész világ dolgozóinak tanítómestere iránt".

Hagyjuk most el az agitprop brosúrák kétes világát, ám ne feledjük, hogy a szabályozás a teljes alárendeltségre és a hatáskörök kijelölésére koncentrál:

"A helyi néptanácsok a törvényeknek és a felettes közigazgatási szervek rendelkezéseinek megfelelően a helyi gazdasági, társadalmi és közművelődési tevékenységet irányítják és vezetik.

Kidolgozzák és végrehajtják a helyi gazdasági tervet és költségvetést az általános országos terv és az általános költségvetés figyelembevételével, gondoskodnak a helyi javak és vállalatok jó kezeléséről, a

közrend megőrzéséről, a lakosok jogainak védelméről, a törvények tiszteletben tartásáról és alkalmazásáról, valamint arról, hogy a helyi gazdaság jó meneteléhez szükséges intézkedések megtéssenek."

Erre az alkotmányra is jellemző volt, hogy sok mindent utalt utólag meghozandó törvények hatáskörébe. A gyakorlatban, a néptanácsok megválasztásáig ezek ideiglenes bizottságai működtek, melyeknek feladata volt következetesen alkalmazni a Párt útmutatásait, szorosan együttműködni a szakszervezetekkel és a tömegszervezetekkel. Ez az ellátási gondok felszámolását és a termelés beindítását jelentette, persze a fennebb idézett szellemben, felhasználva a testvéri Szovjetunió tapasztalatait. Nem volt elhanyagolható ugyanakkor ezen ideiglenes bizottságok politikai szerepe sem.

1952-re gyakorlatilag megvalósulnak az RMP alapvető gazdasági célkitűzései. Elérkezett az idő egy új alkotmány elkészítésére, amely megnyitja az utat a politikai célkitűzések megvalósítása előtt is. Az 1952. február 27-i alkotmány szovjet hatás alatt, az 1936-os ún. sztálini alkotmány mintájára készült. Ebben explicit volt megfogalmazva a Szovjetuniótól való függés és az RMP vezető szerepe.

Ami a közigazgatást illeti, megszüntették a régi megyei rendszert és nagyobb közigazgatási egységeket hoztak létre, lévén hogy a régi területi-közigazgatási beosztás "nem felelhetett meg a munkásosztály és a többi dolgozó réteg érdekeinek". Az új felosztás szerint Romániát tartományok, ezeket pedig "rajonok" (járások) alkották. A sors iróniája, hogy pont ebben az alkotmányban jelentik ki először egy autonóm nemzetiségi térség - a Maros Magyar Autonóm Tartomány - létét, amely a hajdani négy székely megyéből állt. Az új, "a nagy szabadságjogok alkotmánya" biztosította a kompakt tömegben élő magyarság közigazgatási-területi autonómiáját. Bár ez részben propagandafogásnak is minősíthető, tagadhatatlan, hogy 1918 óta a román kisebbségpolitika legpozitívabb megnyilvánulása volt.

Ideológiailag a dolog nem szorult indoklásra, mivelhogy "a dolgozó emberiség nagy géniusza (Marx, Engels, Lenin, Sztálin)", valamint a "történelmi tapasztalat arra tanít, hogy a nemzeti kérdés megoldása nélkül nem lehet megvalósítani és biztosítani a szocializmus teljes győzelmét... Ezért a Magyar Autonóm Tartomány megteremtése, akárcsak minden más vívmány a nemzeti kérdés helyes megoldása terén, megfelel a román dolgozó nép alapvető érdekeinek". Ugyanakkor "a jogegyenlőség biztosítása még szorosabban, egyetlen egységes tömbben egyesíti az egész dolgozó népet". Ilyen megfontolások alapján a Párt, "amely a népet a szocializmus felé vezeti, a nemzeti kérdés teljes megoldása céljából előirányozza a magyar lakosság közigazgatási-területi autonómiájának biztosítását a székely rajonokban, ahol ez a lakosság kompakt tömeget alkot". A dolog szépséghibája csak az, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja a többi megyét, ahol a magyarság kvázi-kompakt, vagy jelentős (40-60%-os) tömeget alkotott.

A Magyar Autonóm Tartomány államhatalmi szerve az Autonóm Tartomány Néptanácsa, melyet 2 évre választanak meg. Ez készíti el a Magyar Autonóm Tartomány Szabályzatát, és azt jóváhagyás végett az RNK Nagy Nemzetgyűlése elé terjeszti. A területen élő román dolgozók jogait az autonómia nem csorbítja, mivel a "különbféle szervekkel és intézményekkel való kapcsolatukban használhatják a román nyelvet".

Így a fiatal népi köztársaság kettős sikert könyvelhetett el: egyrészt megsemmisítő csapást mért mindkét nemzet sovínisztáira (na, meg persze az imperialista háborús uszítókra), másrészt kiérdemelte a magyar nemzetiségű dolgozók lojalitását, akik ezután még nagyobb lelkesedéssel harcoltak a tartomány gazdasági fejlesztéséért és jó igazgatásáért, a szocializmus építéséért hazájukban.

Az új alkotmány megerősíti a néptanácsok státusát. A 4. szakasz szerint a néptanácsok az RNK politikai alapját alkotják (ezt megerősítette még a 259/1950 sz. törvényerejű rendelet is). A néptanácsok

hatáskörébe utalják még "a felvásárlások és a mezőgazdasági termékekre vonatkozó szerződések megszervezését" is (6. szakasz). Az RMP KV 1956. december 27-29-én tartott plenáris ülésén határozatot hoznak a néptanácsok hatáskörének kibővítésére: megerősítik ezek részvételét a népgazdaság vezetésében helyi viszonylatban, ugyanakkor gondoskodnak róla, hogy az államhatalom helyi szervei megfelelő anyagi eszközök birtokába jussanak. Sok vállalatot a néptanácsok alá rendelnek, ők szabják meg a tevékenységi körét, programját, irányítják és ellenőrzik működésüket, elosztják termékeiket, és persze jóval többet hasítanak le ezen vállalatok jövedelméből.

Az 1948-as alkotmány 77. szakasza szerint a néptanácsi képviselőket az illető területi-közigazgatási egység területén élők választják általános, közvetlen, egyenlő és titkos választás útján. Mandátumuk 4 évre szól. Az 1952-es alkotmány 93. szakasza ugyanezt az elvet rögzíti, de a mandátumot leszállítja 2 évre, így növelve a képviselő kiszolgáltatottságát. A 101. szakasz előírja, hogy a képviselőnek a nép előtt beszámolót kell tartania a saját és a tanácsa tevékenységéről. Mivel ezt gyakran elmulasztották, a 6/1957 sz. törvény előírta a képviselőnek a félévenkénti beszámolót, népgyűlés előtt. Ez tulajdonképpen kettős alárendeltséget jelentene a néptanácsok számára: egyrészt a felettes néptanáccsal, másrészt az állampolgárokkal szemben, de a gyakorlatban igazából csak az elsőknek volt jelentősége.

A néptanácsok első szervezeti törvénye (17/1949) előírta már a honpolgári bizottságok létrehozását, melyeken keresztül tág tér nyílik a tömegek tevékeny bekapcsolódására a néptanácsok munkájába. Ezek olyan állampolgári csoportok, melyek a lakosságot hívatottak mozgósítani közérdekű tevékenységek elvégzésére (pl. utcák fásítása, kitakarítása, árokásás stb.).

Mivel a képviselő a lakosság egy csoportjának megbízásából tevékenykedik, a 6/1957 sz. törvény feljogosítja a néptanács ülészeit való részvételre, ahol kérdezhet és interpellálhat, valamint közléseket és javaslatokat tehet, választókerületében a néptanács vagy a végrehajtó bizottság határozatainak végrehajtását számon kérheti, beválasztható az állandó bizottságokba, és részt vehet ezek munkájában. Mellesleg elég furcsa szemléletmód ez, mely megengedi, hogy a néptanácsi képviselő részt vegyen saját testületének munkálataiban; mégis miért lett megválasztva.

A néptanácsi rendszer alapvető szabályozó elve a "demokratikus centralizmus", ami tulajdonképpen egyszerű centralizmust jelent (mégpedig vegytiszta formában). Ez a szigorú tervutasításos gazdaság-koncepció államigazgatási megfelelője - egyazon filozófia szülte édestestvérek. Az elnevezésben szereplő "centralizmus" a vertikális alárendeltségre utal (a kormánytól a legutolsó községi néptanácsig). A "demokratikus" jelző a horizontalitásra utal, amelynek a vertikálitás miatti túlzott központosítást kellene ellensúlyoznia. Ebben a szellemben, a már említett 6/1957 sz. törvény a különböző fokozatú néptanácsok végrehajtó bizottságai mellett működő osztályok között lényegében megszüntette a függőleges alárendeltséget. Kérem értékeljék a látszólagos zavarosság mögött rejtett lehetőségek zsenialitását.

Ami a néptanácsok határozatainak a törvényességét, valamint az állampolgárok és néptanácsok közötti konfliktusokat illeti, ezt egy elég bonyolult rendszer keretében többen is felügyelték:

- a bíróságok a választási névjegyzékkel, téves anyakönyvezéssel, fizetéslevonással, lakáshivatallal kapcsolatos panaszok esetén,
- az állami döntőbíróóság anyagi jellegű viszályok esetében dönt a néptanácsi szervek, illetve az alájuk rendelt vállalatok és intézmények ügyében,
- az ügyészség és az állami ellenőrző bizottság általános felügyeleti joguk keretében; a közigazgatás szempontjából nekik volt a legjelentősebb szerepük.

Az 1952-es alkotmány a népi törvényesség védelmét állami feladatnak minősíti: "az RNK főállamügyésze gyakorolja a legfelső felügyeletet afölött, hogy a minisztériumok és a többi központi szerv, az államhatalom és államigazgatás helyi szervei, valamint a tisztviselők és a többi állampolgár tiszteletben tartásuk a törvényt" (73. szakasz). Ennek alapján dolgozták ki a természetesen szovjet mintájú államügyészség felállításáról és szervezéséről szóló törvényt, melynek értelmében ez 1952. augusztus 1-én megkezdte működését. Az államügyészeknek felügyeleti tevékenységet kell ellátni, ami többek között kiterjed a helyi közigazgatási szervek jogszabály-alkotási és végrehajtói tevékenységére is. Amennyiben az államügyész törvénysértés fennállását állapítja meg, az azt elkövető szervezethez intézett óvással támadja meg, és intézkedik a hivatalnok(ok) fegyelmi, illetve az állampolgárok közigazgatási felelősségre vonása érdekében. Az államigazgatási szervek tevékenységében előforduló törvénytelenések elhárítására rendelkezésére áll a megkeresés eszköze is, mely tulajdonképpen egy, a szerv vezetőjéhez intézett átírat, melyben a törvénytelenesség elhárítására szólítja fel. Ezt a törvényellenes cselekmények megelőzésére is felhasználhatja. Ha a törvénysértés egyesíti valamely bűncselekmény elemeit, az államügyésznek jogában áll bűnügyi üldözést folyamatba tenni a vétkes hivatalnok vagy állampolgár ellen.

Az állampolgárt viszont megilleti a panasztétel joga, sőt a 4012/1953. december 12-i minisztertanácsi határozat egyértelműen szabályozza, hogyan kell az államigazgatási és gazdasági szerveknek az állampolgárok panaszait és megkereséseit intézniük. Ezek egyaránt fordulhatnak az államügyészhez, aki ebben az esetben kivizsgálja az említett szervek határozatát, vagy az illető szervekhez, amikor is az államügyész az elintézés módját vizsgálja.

Gh. Gheorghiu-Dej halála után Nicolae Ceausescu kerül hatalomra. Égve a vágtyól, hogy személyiségének bélyegét rányomja korára, elkezdi az újítások sorát. Legelőször kikiáltja a szocialista köztársaságot, hivatkozva a szocializmus terén elért jelentős eredményekre és átalakítja a Román Munkáspártot Román Kommunista Párttá. Ehhez az "új államformához" természetesen új alkotmány is dukált. Így hát megszületik az 1965. augusztus 21-i alkotmány, melyből már törölve van a Szovjetuniótól való függőség explicit kinyilatkoztatása, de még jobban ki van domborítva az RKP vezető szerepe és megjelennek "az egyenlők között az egyenlőbbek": a párttagok (1. a 26. szakaszt). Ez az alkotmány 10 módosítást és 6 publikálást ért meg 1989. december 22-ig.

Az első módosítás (1968. február 16-i törvény) legfontosabb része az ország területének adminisztratív újrafelosztásáról szól (15. szakasz). Újra bevezetik a megyerendszert, de sok hagyományos megyét felszámolnak. Ezzel az alkalommal megszüntetik a Magyar Autonóm Tartományt is, és átalakítják három megyévé (Maros, Hargita és Kovászna). Megváltozik a néptanácsok elnevezése, a helységek előljáróit újra polgármesternek hívják, újjászervezik a municípiumokat (nagyvárosokat) és Bukarestet ismét kerületekre - nem pedig "rajonokra" - osztják. Ez az új közigazgatási felosztás maga után vonja a bírói és ügyészi szervek területi reorganizációját is. Nem elhanyagolható folyamánya az új területi felosztási módnak, hogy a jóval kisebb megyék élén álló párt- és állami fönökök sokkal sebezhetőbbek és kevésbé önállóak lettek. A kiszolgáltatottságot utóbb csak növelte a korrupció megelőzésével indokolt, ám a gyakorlatban azt soha meg nem valósító "káderrotáció" elve.

Léteznek a területi felosztást követő, valamely központi államigazgatási szervnek vagy minisztériumnak alárendelt szakigazgatási szervek is, ezek az ún. centrális alárendeltségű szervek.

Az 1968. december 26-i második módosítással (56. sz. törvény) a megyei és fővárosi néptanácsok hatáskörébe utalják át a bírák, népi ülnökök és megyei, illetőleg fővárosi főügyész megválasztásának és visszahívásának jogát (80. szakasz 6. bekezdés). Ezáltal sikerült a bírói hatalmat teljes mértékben a néptanácsoktól függővé tenni, amelyek viszont a végrehajtó hatalomnak vannak alárendelve. Megvonják viszont a néptanácsok azon jogát, hogy minden ülészakban megválaszthassanak egy elnökséget

munkálataik vezetésére, ami azt jelentette, hogy ez ezentúl az állandó szervnek, a végrehajtó bizottságnak a hatáskörébe kerül.

A következő módosítást, amelynek közigazgatási vonatkozásai is voltak (a 7.-et), az 1974. december 23-i 66. sz. törvény hozta. A 88. szakasz a megyei és fővárosi néptanácsok mandátumát öt évben, a municípiumi, kerületi, városi és községi néptanácsokét pedig két és fél évben határozza meg. Ugyanakkor a néptanácsok alelnökeinek számát már nem szabályozzák, ennek meghatározását a tanácsokra bízza. Előírnak még egy névváltoztatást is: a néptanácsok állandó vezetési szervei ezentúl "végrehajtó bizottság" a megyék, municípiumok, valamint Bukarest kerületei, és "végrehajtó bürok" a városok és falvak esetében.

A néptanácsok szigorú hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyban voltak egymással, és alig rendelkeztek döntési jogkörrel. A közvetlenül felettes néptanácsnak negatív hatáskör-elvonási jogosítványa volt. Joga volt érvényteleníteni a "törvénysértőnek" vagy a "célszerűtlennek" megítélt döntést. Főleg a második gumi-meghatározás oly halvány, hogy számtalan önkényes döntésre ad lehetőséget. A központi államigazgatási, államhatalmi, párt- és állami szerveket a szabályozás pozitív hatáskörrelvonási jogosítvánnyal is felruházta: operatív módon bármikor beavatkozhattak a helyi néptanács tevékenységébe. A függőséget csak növelte a "párt- és állami szervek" rendszere, amellyel sikerült teljesen összezavarni és homályossá tenni a hatásköröket. Mindezt csak tetézte a kollektív vezetés elve (99. szakasz):

"A végrehajtó bizottság és a végrehajtó büro a kollektív vezetés elve szerint fejt ki tevékenységét.

A végrehajtó bizottság, illetve a végrehajtó büro a maga egészében és annak minden egyes tagja felelősséggel tartozik az őt megválasztó néptanácsnak, valamint a rangsorban felettes néptanácsi végrehajtó bizottságnak, illetve végrehajtó büroának és a Minisztertanácsnak.

A végrehajtó bizottság, illetve, az esetnek megfelelően, végrehajtó büro minden egyes tagja felel mind a saját tevékenységéért, mind annak a szervnek az egész tevékenységéért, amelyhez tartozik."

Ez a szakasz oly sikeresen mosta egybe a felelősségeket és hatásköröket, hogy tulajdonképpen csak a függőleges hierarchikus kapcsolatok nyújtottak némi támpontot a cselekvéshez. Ugyanakkor csak egy "felülről" jövő utasítást volt többé-kevésbé biztonságos végrehajtani, elkerülendő egy esetleges későbbi önkényes felelősségre vonást.

A közigazgatási bíráskodást illetően az alkotmány 103. szakaszának 3. bekezdése rendelkezett, mely szerint a "törvényszékek és a bíróságok ítéleznek a közigazgatási aktusok által jogaikban megsértett személyek kérései ügyében, és a törvényben megszabott keretek között dönthetnek ezen aktusok törvényességét illetően is", ami eléggé furcsa a bírák már említett tanácsi alárendeltségének feltétele mellett.

1979 januárjában megkezdődik az Új Gazdasági és Pénzügyi Mechanizmus fokozatos bevezetése, ami jócskán megnöveli a helyi közigazgatás felelősségét. Bár a két kulcsszó az "önfinanszírozás" és "önigazgatás", a gyakorlatban csak az elsőre helyeződik a hangsúly. 1980-ban módosítják a néptanács-törvényt. Ennek értelmében ezeknek kell megszervezni a rendelkezésükre álló emberi és anyagi erőforrások felhasználását, figyelembe véve a nemzeti gazdaság fejlesztési terve által előírtakat. Így a néptanácsoknak szervező, irányító és ellenőrző feladatokat kell ellátniuk a saját területükön lévő gazdasági egységeket illetően. Ez jócskán megnövelte hatalmukat; a dolog szépséghibája csak az, hogy míg a terv teljesítéséért a felelősséget ők viselték, annak kidolgozási folyamatába nem kaptak beleszólást. Ráadásul rájuk hárult a lakosság ellátásához szükséges élelmiszer mennyiség biztosítása is

(persze miután feltöltötték az állami alapokat). 1982-ben a néptanácsok költségvetésének csak 58%-a származott saját forrásokból; a következő évben ez 39,6%-ra esett vissza.

A Ceausescu-éra utolsó nagy alkotása a közigazgatás terén az 1972 júliusi pártkonferencián elfogadott, de teljes gőzzel csak a '80-as években beindított "területrendezés" volt, melynek "célja" a falu és város közötti különbségek eltüntetése volt, és melynek eredménye majdnem a falu teljes megszűnése lett.

Szerencsére, végül Ceausescu és klánja tûntek el 1989 decemberében. Ami ezután következett, az "eredeti demokrácia" sajnos csak igen kis részben hozta meg a várt változásokat. Bár tagadhatatlan, hogy nagy-mértékben nôtt a helyi adminisztráció jelentôsége, ez még mindig messze áll az önkormányzat fogalmától. De ennek elemzése már egy másik tanulmány tárgyát képezhetné.

## Irodalom

Focsenean Eleodor: *Istoria constitutională a României* (1859-1991). Humanitas, Bucuresti 1992.

Mikó Imre: Huszonkét év - az erdélyi magyarság politikai története 1918. december 1-től 1940. augusztus 30-ig. A "Studium" kiadása, Budapest 1941.

Papp László, dr.: *Románia alkotmányos intézményei*. Sátoralja-Újhely, nyomtatott a "Zemplén" nyomdájában, 1880.

Parcz György, dr.: *A közigazgatási törvény javaslata, különös figyelemmel a kisebbségek szempontjaira*. In: Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle, XV. évfolyam, 1936.

Péterffy Jenő, dr.: *A közigazgatási bíráskodás Romániában*. In: Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle, XV. évfolyam, 1936.

G. Rîpeanu, C. Manescu, M. Popovici: *Az RNK államügyészége - a népi törvényességet oltalmazó szerv*. Állami Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bukarest 1956.

Shafir, Michael: *Romania - Politics, Economics and Society - Political Stagnation and Stimulated Change*. Frances Pinter (Publishers), London 1985.

Tóth László: *A román jogrendszer*. In: Hunya Gábor-Réti Tamás-R. Süle Andrea-Tóth László: *Románia 1944-1990. Gazdaság- és Politikatörténet*. Atlantisz-Medvetánc 1990.

*Constitutiunea României din 1923 adnotata cu desbateri parlamentare si jurisprudente*. Editura Tipografiei "Curierul Judiciar", Soc. Anonima, Bucuresti 1925.

*Constitution du 27 Février 1938*. Bucuresti 1938.

*A RNK Alkotmánya. A Nagy Nemzetgyűlés 1948. április 13-i ülésén megszavazott szöveg*. Állami Könyvkiadó, Bukarest 1948.

Alkotmányunk hiteles román és magyar nyelvű szövege. Magyarázó jegyzetekkel ellátta dr. Demeter János, dr. Kiss Géza, dr. Kohn Hillel. Állami Könyvkiadó, Bukarest 1949.

*A RNK alkotmánya. A néptanácsok - az államhatalom szervei. 7. lecke esti párttanfolyamok részére*. Kiadja az RMP, Buk. 1950.

*A Magyar Autonóm Tartomány létrehozása a párt lenini-sztálini nemzeti politikájának újabb sikere*. Kiadja a Román Munkáspárt, Buk. 1952.

*A RNK Alkotmánya. Népi demokratikus alkotmányunk fejlődése 1947-től 1957-ig*. Összeállította a Bolyai Tudományegyetem Jogi Karának Munkaközössége. Tudományos Könyvkiadó, Bukarest 1957.

- [Berényi Dénes: Az erdélyi magánegyetem kérdéséhez](#)
- [Bíró A. Zoltán: Romániai magyar magánegyetem, székelyföldi szemszögből](#)
- [Hollanda Dénes: Hozzászólás Tonk Sándor Romániai magyar magánegyetem című vitaindító írásához](#)
- [Horváth Sándor: Hozzászólás Tonk Sándor, a Sapientia Kuratóriuma elnökének tanulmányához](#)
- [Kerekes Jenő: Hozzászólás a romániai magyar egyetemi hálózat kiépítésének kérdéséhez](#)
- [Mester Béla: Mi\(ke\)t értünk ma az "egyetem" szón?](#)
- [Péli Gábor: Romániai magyar magánegyetem](#)
- [Péntek János: Elvek, tervek és realitások](#)
- [Pusztai Kálmán: Vélemény Tonk Sándor írásával kapcsolatban](#)
- [Somai József: Válaszúton a függőség vagy függetlenség felé](#)
- [Szabó Bálint György: Az erdélyi magyarok 21. századi felsőfokú oktatásának alapelveiről a Transylvania Trust Alapítvány értelmezésében](#)
- [Veress Károly: Egy egyetemkonceptió az illúzió és a valóság között](#)
- [Vofkori László: Hozzászólás az Erdélyi Magyar Magánegyetem ügyéhez](#)
- [Wanek Ferenc: Gondolatok a Romániai magyar magánegyetemről, Tonk Sándor vitaindító írása kapcsán](#)
- [Kurdi Krisztina - Ring Éva: Kisebbségi felsőoktatási modellek az Európai Unióban és az Erdélyi Magyar Magánegyetem](#)

- Székely István: Értelmezési keret az erdélyi magyar egyetem kérdéséhez, különös tekintettel annak demográfiai összetevőire
- György Lajos: A magyar tudományosság és a magyar tanárképzés 1927. évi helyzete és jövő feladatai Erdélyben
- Tanulmányi bizottság Kolozsvárott
- A Sapientia Alapítvány Kuratóriumának Nyilatkozata az Erdélyi Magyar Magánegyetem létrehozásáról
- A Sapientia Alapítvány pályázati felhívása
- A kolozsvári székhelyű Sapientia Alapítvány Kuratóriumának közleménye
- Vetési László: Szórványstratégia - nemzetstratégia
- Dan Oprescu: A nemzeti kisebbségek 1999-ben
- Györi Szabó Róbert: A nemzeti kisebbségek oktatási rendszerei Lengyelországban
- Baranyi László: Magyar rádiós közszolgálat Romániában
- Kósa András László: Új biztonságpolitika az Európai Unióban. Meghatározó lesz-e a Nyugat-európai Unió?
- Mester Béla: Kisebbségi identitás a hálózottság korában
- Zakota Zoltán: Centralizáció és provizorátus
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón
- Hunyadi Attila: Romániai magyar gazdaságpolitika 1918-1940
- Zsigmond Csilla Dalma: Ökológiai katasztrófa vagy véletlen baleset? A ciánszennyeződés romániai sajtóvisszhangja
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1988 (folytatás)
- A magyar politikatudomány válogatott bibliográfiája 1999. harmadik negyedév

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004  
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék