

MEGJEGYZÉSEK A ROMÁNIAI ÚJ KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNYJAVASLATRA.

I.

A törvényjavaslat címe: „Unificarea administrativă“. E szerint a szóban levő törvényjavaslat az állam területén jelenleg érvényben levő közigazgatási törvényeknek oly módon való egybefoglalását kellene, hogy tartalmazza, amely a különböző közigazgatási rendszerek közül kiválasztva a legfejlettebbet, számot vetve a népműveltséggel és a gazdasági, valamint a kulturális fejlettséggel, összhangba hozza az új intézkedéseket a már meglévő és megszokott intézményekkel és szervezetekkel. A javaslat megokolásában kimutatandó lett volna tehát, hogy az mit vett át a magyar, mit az osztrák és mit az orosz közigazgatási rendszerből. Ezek a közigazgatási szervezetek önmagukban teljesen egybefüggő közigazgatási rendszert képezvén, bármelyiket véve is alapul, a többinek demokratikus és decentralizáló rendelkezéseivel kiegészítve, az új román közigazgatásnak egy, a modern jogállam kívánalmainak megfelelő közigazgatási rendszerré kellett volna kialakulnia, amelyben mégis úgy a regábeli, mint a csatolt területek lakossága saját eddigi megszokásait és ebben történelmi hagyományait többé-kevésbé feltalálta volna.

A törvényjavaslat nem ezen a nyomon halad. Sokkal inkább a francia közigazgatási szervezetet látszik alapul venni. A román primár hatásköre és általában a községi szervezet teljesen a francia minta után van megszabva. Igen ám, csak hogy a francia „maire“ olyan köztisztviselő és a francia községi tanács olyan illusztris testület, amelyet a mi falusi községeinkben elképzelni sem lehet, annál kevésbé megvalósítani. A községi tanácsnak széleskörű hatáskörét a mi községeinkben még az esetben is, ha a mostani kör csoportoknál nagyobb körzetek

foglaltatnának egybe községek gyanánt, nincs megfelelő polgári elem, amely betölthetné. Aztán a törvényjavaslat a falusi községeknek a városi községekkel egy azon terjedelmű jogkörre olyan kötelezettséget szab elő, amelyet a csoportosított községek együttesen sem bírnak meg jelenlegi erőforrásaikkal.

Tagadhatatlan előnye a törvénynek, hogy az autonómiát a községekben széles alapon valósítja meg, de aggodalmat kelthet az, hogy a városi és falusi községek közt az autonómia terjedelmére nézve különbséget nem tesz. Így pl.: szabályrendeletet korlátlanul büntető szankcióval is alkothat bármely község. Maga az már feltűnő, hogy a törvény a város kifejezést éppen úgy, mint a falu kifejezést, csak egy-egy mellékmondatban használja. A közös elnevezés „comuna” egyiknek igen szűk, a másiknak igen nagyzoló kifejezés. Ezzel az egy kalap alá vonással elesik a törvényhatósági joggal felruházott városoknak egész jogrendszerre ép úgy, mint a rendezett tanácsu, a községtől mégis sokban eltérő szervezetű, városoké, hogy ne is beszéljünk azokról a történelmi hagyományokról, amelyek a szabad királyi városok polgárságát öröklött hagyományképen a közdolgokban részvételre és a városuk érdekében áldozathozatalra ösztönözték.

Éppen ezen hagyományokból és a társadalmi és gazdasági közösség eleven érzetéből alakultak ki egykor a járások, kisebb-nagyobb központjai kisebb-nagyobb, de mindig azonos érdekű területeknek. Ezeken a területeken a közhatalmat a főszolgabíró képviselte. A körülötte kialakult társadalmi együttélés gazdasági kölcsönösség folyamatával egyesítve, az állam érdekében olyan összefogó erőt képviselt, amelynek a nemzeti kialakulás stádiumában pótlására a még csak évtizedek múlva megerősödő falusi községi szervezet egyáltalán nem lesz elegendő. A törvényben szervezett inkább csak prefectusi kiküldött jellegével bíró *subprefektek*, rendelkezési és ítélkezési hatáskör hiányában, nem képviselhetik azt a közhatalmat, amit a sokkal szerencsésebben elnevezett *főszolgabíró*, primpretor, képviselt. Az a széles ügykör vízjogi, közúti, rendőri, gazdasági, sőt még pénzügyi tekintetben is, amely a lakosság csaknem minden életérdekét ezen hatóság kezébe adta és amelynek mindenike a község területi terjedelmét s így hatáskörét meghaladja — olyan politikai befolyást és ezzel olyan köztekintélyt biztosított a főszolgabírónak, illetőleg a primpretornak, amit a csak fel-

ügyeleti jogkörrel bíró „subprefect“ soha elérni nem fog. Erre a köztekintélyre és az ezzel járó személyes befolyásra nagyban befoly a népnek azon hagyományos köztudata, hogy a főszolgabíró (primpretor) az, aki jó- és balsorsban segíteni, vezetni van a törvényhatóság képviselőjében kirendelve és kinek ez alapon a háta megett nagyobb mérvű gazdasági erő és politikai hatalom áll. Ha ilyen fontos összetartó kapocs volt a főszolgabírónak az élet minden ágazatába belenyúló hatásköre és az ezzel járó köztekintélye, — úgy ez első sorban azon felfogáson alapult, hogy a törvényhatóság bizalma állította őt ezen kiváló állásra. Hivataloskodásának alapja tehát a bizalom. Ezzel ellentétben a törvényjavaslat által beállítani szándékolt subprefectnek állása és hatásköre a kinevezésen, vagyis a bizalmatlanságon alapul. Épen az egyik alapvető hibája a javaslatnak, hogy sokkal több fórum és hatóság van beállítva a „supraveghere“ (ellenőrzés) szolgálatára, mint amennyire abban az esetben, ha a közhivatalok betöltése az autonómiák által garantált bizalomra lenne fektetve, egyáltalán szükség volna.

II.

A közbizalomnak ebben a szervezetben a közhivatalnokok közül egyetlen letéteményese van: a *primar*. Ezt is azonban a legfennebb 60 tagból álló „consiliul comunal“ választván, megbízatása nem bír elég széleskörű alappal; pedig az állás maga az által, hogy ő a feje a városi adminisztrációnak, ő az elnöke az állandó bizottságnak, míg a prefect csak a közhatalom delegáltjaként működik, határozottan kidomborítja a városi autonómiát. Ezzel szemben a tervezet szerint a vármegyében az adminisztrációt a prefect képviseli, az eddigi választott alispánnal szemben. Itt felmerül a kérdés: miért legyen választott primárral tágabbkörű autonómiája a városokban 20—200 ezer embernek, mint a vármegyék sokkal nagyobb számú lakosságának és miért helyeztetik ebben a vonatkozásban a vármegyei szervezet az állami központi ellenőrző hatósági személy közvetlen munkakörével a bizalmatlanságra, míg a városokban a primár megbízatásában az autonómia által garantált bizalomnak nyitnak tér? Az alispánt mint választott tisztviselőt a „consiliul judetan“ elnöke épen úgy nem pótolhatja, mint nem a „delegatia permanentă judetană“ elnöke. Nemcsak azért nem, mert a kétféle elnöklés már egymás rovására megy, hanem

azért sem, mert ezek egyike sem bír hatósági jogkörrel és így éppen abban a vonatkozásban nem képviselhetik a vármegyét, amellyel egyes hatósági tevékenység káros hatásával szemben a választott tisztviselőért maga a vármegye erkölcsileg is, meg anyagilag is felelősségre lenne vonható.

A mi különben a polgároknak a consiliul judetan és a delegatia permanentă után a közigazgatásba való bevonását illeti — minthogy ezeknek a tanácsoknak vezetése nem az államhatalom képviselőjének joga —, ez a megoldás autonómikus szempontból szerencsésnek mondható. Sajátságos azonban, hogy noha az erre vonatkozó törvényes rendelkezés az ethnikai kisebbségekre is vonatkozik, a törvény ezekben a tanácsokban a részvételt számárányhoz köti, hogy a többségi nemzet ott is $\frac{2}{3}$ arányban lenne képviselve e két tanácsban, ahol a város vagy vármegye lakosságának nagy többsége országosan népkisebbséget képez. Elképzelhető-e ez jogos elkeseredés felidézése nélkül, mikor az alkotmánytörvény minden román polgárt faj és vallási tekintet nélkül egyenlő jogokkal felruházottnak mond ki?

A választásokkal kapcsolatban a javaslat úgy intézkedik, hogy ezeket bíróság tagjai vezessék. Mi azt hisszük, hogy a bírói magas tekintély szenvedni fog, ha bevonatik a választási tusák zajába. A bírói hivatás nem a politikai mozgalmak vezetésére, hanem éppen ellenkezőleg, az abból esetleg folyó szabálytalanságok megítélésére való. Már pedig itt az objektivitást a bírónak mint választási elnöknek ezen szerepkörben nyert subjectivitása nagyban befolyásolhatja. Ugyanez áll a közigazgatási hatáskörbe utalt inkább rendőri természetű kihágásoknak a bíróság hatáskörébe tervezett átutalásáról is. A fegyelmi jogkör külön törvényben a szolgálati pragmatika kapcsán lett volna megállapítandó a vád és védelem mikéntjének, valamint a jogorvoslat fórumainak határozott és juriszdikcionális meghatározásával. Lazán van megszögezve a 107. §. végén odavetőleg az eddigi rendbirságnak alkalmazási módja, holott a rendbirságot, mint jogorvoslatot kizáró intézkedés, feltétlenül megkivánja, úgy személyi, mint dologi tekintetben a legszabatosabb körülírást, nehogy önkénykedésre adassék alkalom. (Art. 107).

Szerencsés intézkedése a javaslatnak, hogy a hivatalból felfüggesztés határidőhöz kötött. Így a tisztviselő nincs kitéve annak, hogy ügye a végtelenségig elodázható legyen.

Minősítés tekintetében a törvényjavaslat felette alacsony mértéket alkalmaz. Ilyen csekély mérvű kvalifikáció egyrészt a tisztviselői állások tekintélyének csorbítására, másrészt a hivatali használhatóság rovására esik. Nagyon feltűnő az, hogy a prefectusnak, aki a 104. §. szerint rendőrség feje, a vármegyékben az adminisztrációnak vezető tisztviselője s így nemcsak széles látókört, de törvénytudást is igénylő közhivatalnok, minősítése nincs meghatározva.

Általában a minősítésnek ez a csak odavetett egy §.-ban foglalt megállapítása felette érezhetővé teszi a magyarországi 1883. évi I. t.-c. negligálását. Ebben ugyanis az összes közhivatalokra kiterjedőleg helyesen volt megállapítva külön törvényben a közhivatalok minősítése.

Részletekbe menve át: szokatlann és a miniszter parlamentáris felelősségével meg nem egyeztethető a miniszter mellé „adminisztratív tanács” beállítása. (Art. 18.) Elképzelhetetlen, hogy a miniszter bármily felsőbb tanács „verdikt”-jéhez legyen kötve. Ha pedig kötve nincs, aminthogy nem is lehet, akkor az a „tanács” felesleges költség és felesleges munka. Épen így nem lehet megkötni a minisztert, amint a 19. §. teszi, arra nézve, hogy kiket mikor és hogy bizzon meg az ellenőrzéssel.

Az állandó választmánynak azon joga, hogy az elsőrendű közszükségleti cikkek vásárlási árát megállapítsa, a kereskedelmi forgalom megbénítására vezethet s így csak kivételesen, miniszteri engedélyhez kötve lenne megadandó. (Art. 59.)

Egyeseknek a polgármester rendelkezései által felidézett károsodása esetén a bírósághoz panaszra menni csak az esetben volna megengedhető, ha már fegyelmileg meg lett állapítva a rendelet jogsértő volta, mert máskülönben a polgármester állandó zaklatásnak van kitéve.

A notár a községnek tulajdonképpeni értelmi vezetője. Érthetetlen, hogy miért nem ő a primár? A minősítés meghatározása itt is laza. (Art. 86.) E szerint jegyző lehet a bölcsész, technikus, gazdász, kereskedelmi akademiás, orvos, állatorvos, mint az állam által elismert felsőbb iskola diplomása. A fegyelmi eljárás a jegyző ellen a 89. §. szerint jogában áll mindenik ellenőrző hatóságnak, de itt már nincs fegyelmi tanács és nincs megállapított felsőbb fórum.

Az építkezés, szabályrendelettel inkább megoldható, mint törvénnyel. A törvény ugyanis a javaslat szerint egyik községre ép úgy, mint a másokra nézve egyenlő mérvű követelményeket állít fel.

Ezeknek a követelményeknek igen kevés község (város) fog megfelelni. Különbösen is az építkezés nem képezi szorosán az adminisztráció egységesítésének feladatát, tehát külön törvényben s ennek kapcsán külön szabályrendeletek útján volna megoldandó.

A községi pénzkezelés, valamint számvetés módjára a törvényjavaslat nem terjed ki, holott ez a helyes pénzügyi beállításnak alapfeltétele. Ehelyett olyan kötelezettségeket ír elé, amelyek vagy épen sehogy sem, vagy csak nagy anyagi áldozatokkal teljesíthetők. Így pl. hogy jön ahhoz a község vagy város, hogy iskolai épületeket és még ennél is inkább: templomokat építsen? A közoktatás vagy állami, vagy felekezeti; községi csak kivételesen. A templom mindig csak felekezeti lehet. Már most a különböző felekezetekre oszlott község vagy város melyik felekezetnek építsen templomot, vagy miért vállalja az állam teendőjét iskolaépítés tekintetében?

A 311. §-ban jogi személynek declarált „Asotiatia“ azon joga, hogy köztekintetekből kisajátításokat csinálhat, a legnagyobb mérvben aggasztó a tulajdonjog szentsége szempontjából. Alakulhatnak ugyanis olyan ad hoc assotiatiók, amelyek csakis bizonyos kisajátítási jogkör megnyerését célozzák. De ha nem is rosszindulat vezeti az assotiatiót, alig tehető fel, hogy ilyen felette általános közérdekbe vágó intézkedés megtételére legfelsőbb vagy bírói beavatkozás nélkül az assotiatiók alkalmassak és képesek lehetnének. Annak meghatározása, hogy a kisajátításban mi közérdek s ez alapon mikor van kisajátításnak helye, csakis a jogorvoslat nyitvahagyásával a bíróság fokozatos ítélkezése, vagy a miniszter parlamentáris felelőssége alapján képzelhető el.

Mindezekből kitűnik, hogy a törvényjavaslat a decentralizációban véli megoldhatónak az autonómiát. Széleskörű autonómiája valójában csak a községeknek volna; a járásnak egyáltalán semmi, a törvényhatóságoknak a prefectus mindenhatóságával szemben nagyon is szűkre szabott. Ám a községek ezt a széleskörű autonómiát nem fejthetik ki egyrészt a rájuk nehezedő sokféle felügyeleti szervezetek, másrészt a megfelelő anyagi és szellemi nivó hiánya miatt. Az igazgatás centralizációja nem zárja ki az autonómia teljességét, de az igazgatás decentralizációja még nem autonómia!!

Dózsa Endre.