



# Románia, az önkormányzatok és a régiók Európája

írta Kolumbán Gábor

kelt Csíkszeredán, a Provincia oldalain

**Az Európai Unió, 1999. végén Helsinkiben tartott csúcsertekezletén, talán a balkáni tapasztalatok tanulságaira is hallgatva, politikai döntést hozott a csatlakozási tárgyalások megkezdésére Romániával is. A döntés nyilván politikai indíttatású volt, hiszen Románia felkészültsége sem a gazdasági reform, sem a jogi harmonizáció terén nem indokolta a csatlakozási tárgyalások elkezdését.**

Azóta a tárgyalások elkezdődtek és a figyelem érthetően a kormány ezirányú feladataira, a csatlakozás intézményi és procedurális kérdéseire hárul. Rengeteg a teendő, az Acqui Communautaire teljesítése talán Románia újkori történelmének legnagyobb társadalmi kihívása.

Kevés szó esik, azonban az integrációs folyamatról mint radikális társadalmi változásról és még kevesebb a gondolkodásmódot, kultúrát és a közösségi magatartást érintő hatásokról. Az Európai Unió megközelítése az Unió bővítésével kapcsolatban sokat változott az utóbbi években, és továbbra is folyamatosan változik. Talán nem tévedek ha a jelenlegi felfogást úgy jellemzem, hogy az EU csikóztatásra (coaching, edzés), tanítási folyamatra kötelezte el magát, amikor az előcsatlakozási programokat elindította a csatlakozást óhajtó kelet-európai országok számára (SAPARD, ISPA, PHARE ACCESS). A csikóztatás azt is jelenti, hogy a román politikai elitben - többé kevésbé nyilvánosan is jelentkező - hiányzó konszenzus az euróatlanti integráció akarása, támogatása és költségeinek felvállalása terén külső vezérreléssel megteremtődik.

Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az EU-nak is radikálisan át kell alakulnia ahhoz, hogy a csatlakozás megtörténhessen. A két fél megközelítésében egyaránt megtalálható a kérdés óvatos kezelésére utaló és a nemzetállamok statikus logikájából fakadó gondolkodásmód. Az EU bővítéséről, míg a csatlakozást óhajtó országok integrációról beszélnek, mintha ez egyfajta kirakósjáték (puzzle) lenne a színes Európa térképén. Közben mindenki marad a helyén Európában, csupán radikálisan, minőségében alakul át társadalma. Nem kétséges, hogy az az EU, amelynek tagjaként ott fogjuk találni a közép-kelet európai országokat, más lesz, mint a mostani.

Az Európai Unióról mind nyugaton, mind keleten több jövőkép van forgalomban. Talán elkezdődik ezeknek a közelítése is egymáshoz, és lehetségessé válik egy közös - azonos - Európakép kialakítása először a fejekben, aztán a gyakorlatban.

Számomra a legrokonszenvesebb az a jövőkép, mely szerint a jövő Európája értékelt, sokszínű és a jog uralmát és a fejlődés egyensúlyát biztosító közösség, amelyben az egyének és közösségeik saját törekvéseikkel összhangban fejlődhetnek.

Jelen írásom egy sorozat első, bevezető része, amelyben az Európai integráció rendkívül bonyolult folyamatának a helyi és regionális közösségek életére gyakorolt várható hatását fogom vizsgálni. Megközelítem elsősorban a folyamat minőségi és lágy (soft) vetületeire koncentrálni, az értékek, társadalmi kultúra, közösségi magatartás és a paradigma alkotás területén maradván, ezeket meghatározónak tekintem a kemény folyamatok megalapozása és sikeressége tekintetében is. Az integráció kormányzati, intézményi és procedurális vetületei, az Acqui Communautaire megfelelési követelménye csak közvetett hatásukban kerülnek megvizsgálásra. Meggyőződésem, hogy az integráció csak akkor lesz sikeres és az általa elért fejlődés akkor lesz fenntartható, ha abban az egyének, a helyi és regionális közösségek cselekvően vesznek részt és hatékonyan alakíthatják azt. Erről szól a Régiók Európája.

## **Helyi autonómia Romániában, tíz éve tartó lázas egyhelyben topogás és annak okai**

A helyi közigazgatás és a regionális fejlesztés meghatározó területei az európai integrációnak. Az Európai Uniónak mindkét területen sikerült több évtizedes egyeztetés és jogalkotás nyomán megalkotni az európai paradigmát, amely alkalmas az egyes országok közigazgatási rendszerei és a területek fejlettségi szintjei közti különbségek egységes koncepció alapján történő kezelésére. Ezek a paradigmák alapjaiban befolyásolják az állami berendezkedést és alkalmazásuk alkotmányjogi következménnyel jár.

A paradigma-alkotás meghatározó - az Európai Unió értékalapozásának elkötelezett - intézménye az Európa Tanács, amely nyitott a csatlakozni kívánó országok számára. Az Európa Tanács által kezdeményezett és ma európai egyezményként létező dokumentumok közül a Helyi Autonómia Európai Chartája, közismerten a Strasbourgi Charta egyike azoknak a nemzetközi egyezményeknek, amelyeket minden csatlakozni kívánó országnak kötelezően ratifikálnia kell a csatlakozás előtt. A charta választható módon (á la carte) meghatározza azokat a principiumokat, amelyek egy korszerű európai helyi közigazgatás működését megalapozzák. A Strasbourgi Chartát 1985-ben fogadta el az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága és a 44 ET tagállam közül 33 ország parlamentje ratifikálta ezidáig.

Románia közigazgatási rendszerét egyszerre jellemzi a rendszerváltás előtti örökség elemeinek túlélése és a korszerűsödés folyamata. A caragialei megfogalmazás, változtassunk úgy, hogy a lényeges dolgok változatlanok maradjanak, mindmáig érvényes. A közigazgatási törvényt még az alkotmány előtt, 1991-ben elfogadta a román parlament. Az akkor már érvényben lévő, de Románia által még nem ratifikált Strasbourgi Charta szellemében alkotott kerettörvény csupán a közigazgatás általános irányvonalát szabályozza. Kimondja, hogy Romániában a helyi közigazgatás a helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációjának elvére épül. Ez a meghatározás később bekerült az új román alkotmányba is.

Mindnyárt az elején felbukkantak az első romániai sajátosságok: a helyi autonómiát tartalommal megtöltő törvények később készülnek el, a közigazgatási felosztás térképe nem változik, annak ellenére, hogy ezt több település és Ceausescu által felszámolt megye kérte.

A helyi pénzügyek törvényére 1998-ig kellett várni, és alig egy évnyi sikeres alkalmazása után, a pénzügyminisztérium kezdeményezésére, a kormány a centralizmus jegyében sürgősségi rendelettel módosította azt, visszavéve a helyi önkormányzatoktól az általános jövedelem utáni adó beszedésének hatáskörét, súlyos egyensúlyzavart okozva ezzel a vidéki települések és a kisvárosok költségvetésében. A közhivatalnokok státusára vonatkozó törvényt 1999-ben szavazta meg a parlament, de végrehajtási rendelet hiányában, mindmáig nem alkalmazzák. Az önkormányzatok tulajdonjogára vonatkozó törvényt megszületett 1998-ban de a mai napig nem sikerült elérni, hogy az állami vagyontól átadják a helyi közösségek tulajdonát.

Közben a központi kormányzat hatásköreinek átadása a helyi közigazgatásnak folyamatosan úgy történik, hogy elmarad az azok ellátásához szükséges pénzforrások telepítése. Az önkormányzatok egyre több közfeladat ellátását végzik, mialatt költségvetésük reális értéke évről évre csökkent. Mindezt természetesen csak a fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges közberuházások rovására lehet megtenni.

Ezek után, talán nem érdektelen feltenni a kérdést, hogy miért tartott tíz évet Romániában a közigazgatás reformja - az európai vonatkozó paradigma megléte mellett, amely mintaként szolgálhatott volna -, akkor amikor Magyarországon és a Cseh Köztársaságban két év elegendő volt ehhez, és Lengyelország ezalatt kialakította a közigazgatás regionális szintjét is?

Erre a kérdésre van egy evidens válasz, amely szerint más téren is ilyen lassan haladt a reform, nem volt politikai akarat, nagyon erős a centralizmus hagyománya és az ellenérdekelt központi bürokrácia. Akit

azonban ez a válasz nem elégít ki, megkeresheti a mentalitás és politikai kultúra szintjén azokat a meghatározó vonásokat, amelyek megítélésem szerint fékeztek a folyamatot, és amelyek megváltozása nélkül az európai normák alkalmazása csupán felszínes és formális lehet.

Sokáig tartott a román helyi közigazgatási törvény vitájában, ameddig a törvény megnevezésében megegyeztek a honatyák. Nem tudták eldönteni, hogy a helyi autonómia vagy a helyi adminisztráció törvényének nevezzék. Ez a vita nem csupán az Európai Charta román nyelvre való fordításának, hanem a közigazgatás alapfilozófiájának a kérdése is. Ha a francia nyelvű Charta szövegét vesszük alapul, amelynek címe "Charte Européenne de l'autonomie locale", akkor helyi autonómiáról kellene beszélni. Amint a preambulumban rögzítették: "Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique". A 3. cikkely a helyi autonómia meghatározását adja: "Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes executifs responsables devant eux."

A Charta angol nyelvű változatában, amelynek címe "European Charter of Local self-government", ugyanaz a preambulumban bekezdés "Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime". A 3. cikkely pedig: "Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them."

A két változat - mindkettő hivatalos - összevetéséből is látszik, hogy nem tükörfordításai egymásnak. A francia megközelítés külön beszél a helyi közösségről és külön az autonómia-jogot gyakorló önkormányzat intézményéről. Az angol változatban a közösség hiányzik és a helyi autonómia joggyakorlata az intézményt illeti meg. Mindkét esetben a helyi közigazgatás finalitása az állampolgárok javának szolgálata. Ez a különbség lényeges Kelet-Európa vonatkozásában is, mivel elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy a helyi autonómia a helyi közösségeket megillető kollektív jog-e vagy sem. Az angolszász közigazgatási iskola utilitarista beállítottságú, és a közigazgatást a közszolgáltatások oldaláról közelíti meg. A francia iskola nyilván kulturális indítatásból a helyi közösséget, mint létezőt statuálja, és az önkormányzatot mint a közösség ügyeit intéző intézményt határozza meg. Ez a kérdés még nagyobb jelentőséget nyer az átmenet folyamatában, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy az önkormányzat a helyi közösségtől nyeri-e el legitimitását vagy pedig a mindenható centralizált államtól. Azonban mindkét változat önkormányzatról és nem helyi adminisztrációról beszél. Románia, amikor 1997-ben ratifikálta a Chartát, megőrizte a helyi autonómia megnevezést, de a preambulumban ismertetett szöveg hatóságokról beszél: "considerând ca autoritatile administrative publice locale reprezinta unul dintre principalele fundamente ale oricarui regim democratic". A 3. cikkely pedig: "Prin autonomie locale se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrative publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice".

Eltűnik a közösség mint a helyi autonómia kedvezményezettje, helyébe a lakosság megnevezés kerül. A helyi autonómia jogának gyakorlása pedig az intézményt illeti meg. Talán érdemes megvizsgálni, hogy a román jogalkotás miért az ország jogi berendezkedésétől és kulturális hagyományaitól távol álló angolszász megközelítést választotta, miért tért el ebben az esetben kivételesen a francia hagyományoktól. Megítélésem szerint ez azért történt, mert a törvényhozásban akkor jelen lévő honatyák nem igazán értették a helyi autonómia fogalmát, attól tartottak, hogyha ez a jog a helyi

közösségeket illeti meg, akkor egyfajta közösségi autonómia alakul ki azokon a területeken ahol a helyi közösségek etnikailag a nemzeti kisebbségek tagjainak többségéből állnak. Ehhez még hozzájárult a nacionalisták autonómia fóbiája, amely az egyetemi autonómiától a helyi autonómiáig mindent ki szeretett volna irtani a román joggyakorlatból. Tulajdonképpen az történt, hogy egy nem etnikai elven létesítendő önkormányzatról az etnikai szemlélet által dominált nemzetállami logikában etnikai elvű döntést hoztak. Ennek a megközelítésnek még hosszú évekig érződik majd a hatása a decentralizáció és a hatáskörök megosztásában a központi kormányzás és a helyi közigazgatás között. Az is érdekes, hogy amint Nyugat-Európától haladunk Kelet fele Magyarország az utolsó ország, ahol a helyi közigazgatást önkormányzatnak és Románia az első, ahol helyi adminisztrációnak nevezik. "Nomen est omen."

A helyi közigazgatás gyakorlata, a jogi kereteket is túllépve, erősen függ az adott ország hagyományaitól. Több évszázados közösségi önkormányzatiság gyakorlata szülte Európában a szubszidiaritás elvét.

A szubszidiaritás princípiuma olyan funkcionális elv, mely lehetővé teszi a hatáskörök és kompetenciák rendezését a demokrácia és a hatalom decentralizációja elvével összhangban. A Charta 4. cikkelyének 3. pontjában ez áll: "Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdasági követelményektől függ." 4. pont: "A helyi hatóságok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezeket más központi vagy regionális szerv csak a jogszabály ilyen értelmű rendelkezése alapján korlátozhatja."

Ez a szubszidiaritási alapelv a társadalom szerveződésének egyik legszilárdabb pillére. Eredeti megfogalmazása (XI. Pius pápa Quadragesimo Anno kezdetű enciklikája) szerint "mindazt, amit az egyes személyek saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivenni és a közösségekre bízni tilos, éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni, szubszidiálni köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha sem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat."

Nyilvánvaló, hogy a helyi közösségeket egy adott területen lakó állampolgárok alkotják. A helyi közösséget a lokalitásból fakadó identitás és az ezzel kapcsolatos érdekközösség tartja össze. A helyi közösség tulajdonképpen autonóm közösség, autonómiáját minden esetben a szubszidiaritás elve alapján gyakorolja. Természetes, hogy a helyi területi autonóm közösség önkormányzata közhatósági jogosítványai egy részét a központi államtól átruházva kapja, másik részét azonban a saját ügyek rendezési kompetenciája követeli meg. A hatalomátruházás, decentralizáció mindig kényes politikai kérdés volt és lesz, különösen az olyan erősen központosított államhatalommal rendelkező országban, mint amilyen a román nemzetállam is. A központosított államhatalom hajlamos a decentralizációs törekvéseket államellenes támadásnak, szuverenitása korlátozásának, megsértésének feltüntetni, és nem a közügyek hatékonyabb, polgárközelebb és gazdaságosabb intézése alapfeltételének tekinteni. Az ebből fakadó "közigazgatási háború", amelyet a térségben újonnan megalakult települési és regionális önkormányzatok a központi állammal és különösen a kormánnyal vívnak évek óta gondolom nemcsak Romániában, hanem más kelet-európai országokban is, fájdalmasan illusztrálja mindezt. A hatalom megosztásában a nehézséget az okozza, hogy az autonóm közösségek és a hozzájuk tartozó önkormányzat intézményei pontosan az autonómia miatt csakis mellérendelési és semmiképpen sem alárendelési viszonyban lehetnek egymással. Másként az autonómiák rendszere nem működik.

Kulcsfontosságú szerepe van a szubszidiaritás elvének, mert ennek segítségével dinamikusan és a

problémák sajátosságait messzemenően figyelembe véve megoldható a hatásköri hierarchiák kompetenciák szerinti szétválasztása és decentralizálása. A szubszidiaritás princípiuma dekonstrukciós rendezőelv, amely lebonthatóakká teszi a centralizált igazgatási rendszereket. A vertikálisan szervezett kompetenciákat úgy osztja le horizontálisokká, hogy közben megőrzi a rendszer integráltsági fokát.

Az elmúlt tíz évben a közigazgatás reformjában tapasztalt megtorpanások, feszültségek és időnkénti krízisek nagy része pontosan a szubszidiaritás vagy másként fogalmazva a kiségités kultúrájának és gyakorlatának hiányában keresendő. Ezek a kérdések még erősebben fognak jelentkezni a regionális fejlesztés és a regionalizáció folyamatában.

***írta Kolumbán Gábor***  
***kelt Csíkszeredán, a Provincia oldalain***