

A ROMÁN JOGRENDSZER

Az államszervezet

Az államhatalmi (Nagy Nemzetgyűlés, Államtanács, Köztársaság Elnöke) és az államigazgatási (Minisztertanács, minisztériumok és a egyes népgazdasági ágakat, ill. tevékenységi funkciókat irányító központi apparátusok) mellett sajátos helyet töltenek be az ún. „párt- és állami szervek”, amelyek vagy a Román Kommunista Párt Központi Bizottságának és az Államtanácsnak vagy a Központi Bizottságnak és a Minisztertanácsnak alárendelve működnek, és az államigazgatási szervek felett állnak.

Helyi szervek a megyei, a bukaresti municipiumi és municipiumi, valamint a városi és a községi néptanácsok, ezek végrehajtó bizottságai, illetve hivatalai és a szakszervek. A helyi szervek a fővárosban kerületi szinten is működnek.

Vannak végül a közigazgatás területi beosztását követő szakigazgatási szervek (az ún. centrális alárendeltségű szervek), amelyek közvetlenül valamely központi államigazgatási szervnek vagy a minisztériumoknak vannak alávetve.

A köztársasági elnöki tisztséget az 1/1974. törvénnyel létesítették oly módon, hogy az Államtanács állandó (tehát nem elvonható) hatáskörének egy részét az Elnökre ruházták át. Az általános kérdésekben elvileg a Nagy Nemzetgyűlés, az operatív, de általános jellegű kérdésekben az Államtanács, míg az egyedi jellegű, de országos jelentőségű ügyekben az Elnök dönt. Az alkotmány kijelöli mindhárom szerv állandó hatáskörét, emellett megjelöli, hogy miben dönthet az Államtanács vagy az Elnök a Nagy Nemzetgyűlés ülései közötti időszakban. A három

szerv döntései azonos szintű jogforrások. Az Elnök a két másik szerv állandó hatáskörébe nem sorolt ügyekben a törvénnyel és a törvényerejű rendelettel azonos szintű jogszabályt alkothat.

Az 1965-ös alkotmány eredeti szövege kötelezővé tette, hogy a törvényerejű rendeleteket a Nagy Nemzetgyűlésnek utólag jóvá kell hagynia. Az elnöki intézmény bevezetésekor a szöveget módosították, hiszen analóg módon az elnöki jogszabályokat is alá kellett volna vetni valamilyen utólagos jóváhagyásnak. Hihetetlenül sok (1980-ban pl. 335) elnöki rendelet született, minden utólagos jóváhagyás nélkül.

Az Elnök „az ország védelme, a közrend vagy az állambiztonság biztosítása érdekében – sürgősség esetén – szükségállapotot hirdethet ki”. Korábban e jog a Nagy Nemzetgyűlést illette meg, amely pl. 1970 és 1974 között nem hirdetett ki szükségállapotot, az Elnök viszont 1974 és 1980 között többször is megtette.

Az Elnököt feljogosították, hogy az Államtanács és a Minisztertanács ülésein elnököljön. Ez azért nagy jelentőségű, mert e szervek a rangsorban alattuk állók döntéseit felülbírállhatják. A közvetlenül alárendelt szervek „törvénysértő” aktusát érvényteleníthetik (az ún. generális klauzulák, ill. az általános megfogalmazások miatt bármit törvénysértőként kezelhetnek), a többiét pedig „cél-szerűtlenség” címén vonhatják vissza. Az üléseken elnöklő Köztársasági Elnök szerepét e területen nem lehet túlbecsülni.

Mindemellett az Elnöktől való személyes függést intézményesíti, hogy ő van feljogosítva az összes fontos (állami, gazdasági, személyi) döntés meghozatalára.

Az elnöki intézmény abszolutisztikus hatalmának érintetlenül hagyása vonzhatja a diktatórikus hajlamú aspiránsok hadát.

A Minisztertanács igen nagy létszámú testület, a miniszterek mellett tagja az 5–10 miniszterelnök-helyettes, az Állami Tervbizottság elnöke, a Tudomány és Technológia Országos Tanácsának elnöke, a Szocialista Művelődési és Nevelési Tanács elnöke, több miniszteri államtit-

kár, minisztériumi főosztályvezető és különféle társadalmi szervezetek (pl. a szakszervezetek) elnökei. A fluktuáció igen nagy volt, a leváltások és kinevezések sok esetben szervezeti változást is jelentettek. A magyar gyakorlattal szemben például az alkotmány nem szabályozza a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek körét, ami könnyíti az átalakításokat, s egyúttal bizonytalansági tényező is. E „lebegtetés”-hez képest igyekeztek a különböző népgazdasági ágakat és funkciókat a központi államigazgatás szintjén is maximálisan különválasztani. 1981-ben például a 22 minisztérium között szerepelt Vegyipari, Erdőgazdasági és Építőanyagipari, Ipari Építkezési, Építésügyi, Bányászati, Kőolajügyi és Geológiai, Villamosságügyi, Turisztikai és Sportügyi, Vízügyi, Szállítás- és Távközlésügyi Minisztérium. Ezek mellett külön, a minisztériumokkal azonos jogállásban Állami Tervbizottság, Országos Vízügyi tanács, Atomenergiaügyi Állami Bizottság, Állami Árbizottság, Lakossági Ellátással és Szolgáltatással Kapcsolatos Tevékenységeket Egybehangoló és Irányító Tanács stb. is működött.

A „párt- és állami szervek” rendszere a párt és állam összeolvasztásának ideális, máshol nem létező konstrukciója. Komoly működési zavarok forrásaivá váltak, ugyanis a párttestületek közzé nem tett döntései a párt- és állami szerveken keresztül kötik az alájuk rendelt szinteket, amelyeknek ismeretlen normák alapján kell működniük. A párt- és állami szervek hatáskörei tisztázatlanok, ami párhuzamos tevékenységre vezet és szinte lehetetlenné teszi az alárendelték eligazodását. E szervek maguk is szembekerülnek a bizonytalan helyzettel, amikor egy jogilag túlszabályozott közegben kellene az alájuk tartozó, különböző területeken működő szervek tevékenységét koordinálni, s az egymásnak ellentmondó rendelkezések közül kellene kiválasztaniuk a koordináció elvi alapját.

A néptanácsok választott szervek, s alig rendelkeznek döntési hatáskörrel. A negatív hatáskörelvonás, azaz a „törvénytörő” jogi aktusok érvénytelenítése, közvetlen felettes néptanácsuk jogosítványa, amely a felettes néptanács végrehajtó bizottságát illetve hivatalát is megilleti.

Ezzel a döntési jogkörök a testülettől az apparátus kezébe kerülnek. A néptanácsok és végrehajtó szervek a nem közvetlenül alárendelt szervek „célszerűtlen” döntéseit is érvényteleníthetik. A „célszerűtlenség” pedig még a „törvénysértésnél” is tágabb értelmezési lehetőségeket nyit. A központi államhatalmi, államigazgatási, párt- és állami szerveket a szabályozás a pozitív hatáskörelvonás jogosítványával is felruházta: egy helyi néptanács tevékenységében konkrét, operatív módon is beavatkozhatnak, rákényszeríthetik egy döntés meghozatalára. Mindez a helyi államszervezetet tökéletesen függő helyzetbe hozza a hierarchiában felette állóktól.

A demokrácia csúcsteljesítményeként ünnepelték a „kollektív vezetés elvének” intézményesítését. (A kérdést a 20/1969. törvény rendezte először, majd a 76/1973. törvényerejű rendelet tette általánossá.) A szervezet vezetőjéből és tagjaiból döntéshozatali joggal felruházott kollektív testület hoznak létre, s ezzel mintha megosztanák a döntési jogot a vezető és a szervezet képviselői között. Csakhogy a vezető és a testület többsége közötti véleményeltérés esetén a kérdést a közvetlen felettes elé kell terjeszteni. Ehhez elegendő a vezető többiekétől eltérő véleménye, a kollektivitás elvét megtestesítő testület tehát minden cselekvési lehetőségét elveszíti.

A politikai és az állami hatalom integrálásának elemi szintje, hogy a különböző testületekben dolgozó párttagokat köti a pártfegyelem. A jogszabályok ezen kívül előírják, hogy bizonyos tisztségeket csak pártfunkcionáriusok tölthetnek be. A kollektív vezetés elve által vétőjoggal felruházott vezetői tisztség tehát pártfunkcionárius kezébe kerül. Az integráció ennél is magasabb szintjén, a párt- és állami szervek rendszerében formálisan is összeolvad a két apparátus. A csúcson pedig a párt és az állam szervei együttesen lépnek fel, s közösen hozott döntésük – az állami szervek révén – kötelező érvényű. A párt vezető szerepének jogi intézményesítése azonban még ezen is túlmegy: a különféle jogszabályok jogforrási erővel ruházzák fel a pártkongresszus és a Központi Bizottság ha-

tározatait, amiket egyébként a Hivatalos Közlönyben (Bulletinul Oficial) is közzétesznek.

A vázolt szervezeti rendszernek van néhány olyan jellemzője, amely kényszerpályára állítja működését. Mint a létező szocializmusok mindegyikében, Romániában is szűkre szabott és teljesen szabályozott volt a polgárok mozgásteret. E téren az energiakorlátozások, a jegyrendszer, a megyei önellátási rendszer erőltetése stb. csak a jéghegy csúcsát mutatják. Olyan mindennapi ügyeket is törvényi szinten szabályoztak, mint a megszólítás módja a magánérintkezésben és a hivatalokban. Ez a túlszabályozottság szükségképpen bénította a társadalom mindennapi életét és gyarapította az apparátusok létszámát, hiszen a „belbiztonság” kérdése a politikától függetlenül is központi jelentőségű volt, egyszerűen abból kiindulva, hogy minden új társadalmi jelenséget szabályozni és ellenőrizni kell.

Ezzel szorosan összefüggő kérdés, hogy mely szervezeti szint jogosult az új, eddig szabályozatlan jelenségeket jogi normával rendezni. A felülről építkező társadalmakban a központi szervek rendelkeznek általános hatáskörrel, a hierarchia alacsonyabb grádusain lévők csak olyan kérdésekben alkothatnak normát, amik rendezésére a központi vagy felettes szervek kifejezetten felhatalmazták. Ez egyrészt a társadalom önmozgása ellen hat, másrészt bénítja a változások irányába ható erőket is, hiszen meglehetősen időt igényel, mire egy jelenség olyan elterjedté válik, hogy a központi akarat szabályozásra érettnek minősíti. Harmadrészt ez a konstrukció, amelyben mindent a lehető legaprólékosabban szabályozni akarnak, kikényszeríti a különbözőségek felszámolódását.

A szabályozás e két sajátossága önmagában is elég ahhoz, hogy stagnáljon a társadalom, hogy a változatlanosság érték és az alkalmazkodóképesség erény legyen.

A különböző állami szervek hatáskörének már említett elvonhatósága, vagyis a döntések felülről való érvényteleníthetősége önmagában is a döntések felfelé áramlását segíti. Ráadásul a felettes szervek bármely konkrét kérdésben magukhoz vonhatják a döntés jogát. Így az egyet-

len értelmes magatartás a döntés továbbpasszolása, illetve ha ez végképp lehetetlen, akkor a felettes szerv szándékainak kipuhatólása. Románia a teljes bizonytalanság országa: nincs olyan norma, amely egyik pillanatról a másikra ne veszíthetné érvényét.

A központi akarat nemcsak a társadalom érdekszerveződését igyekszik meggátolni, de azt sem kívánja, hogy saját államapparátusán belül különérdekek létrejöhesse- nek, illetve ezek megszerveződhessenek. Az államszervezet kézbentartása pedig annál sikeresebb, minél kevesebb egyéb apparátust kell kézbentartani. A törvényességi felügyeletet tehát nem szabad külön szervezetre ruházni, hiszen ez e szervezet önérékének kialakulásával fenyeget.

A különböző előírások az egyes szervek hatáskörét úgy alakítják ki, hogy ügyeik egy része más szervek hatáskörébe is beletartozik. A hatáskörükben eljáró szervek ugyan- is egymásnak ellentmondó, de az alárendeltet egyaránt kötelező döntéseket hozhatnak, ilyen kényes helyzetben a probléma visszakerül a felettesekhez. A konfliktusok elkerülésére általában koordináló szerveket hoznak létre, amelyek azután ugyanilyen típusú konfliktusba kerülnek, ami újabb koordináló szervek létesítését teszi indokoltá. Végül a gigantikusra növesztett államapparátus áttekin- tetetlen viszonyai megsokszorozódnak.

Az aprólékos túlszabályozottság szinte lehetlenné te- szi az eligazodást a jogszabályok dzsungelében, s a dönté- ni hivatott szervek megint csak feletteseiktől várják az iránymutatást. A túlszabályozottság kiegészítője az ún. generális klauzulák rendszere: minden jogszabályban sze- repelnek olyan megfogalmazások, amelyek a szabályo- zottság látszatát keltik egy új helyzetben is. Az általános megfogalmazások rendkívül tág teret nyitnak az értelme- zésnek, a dönteni hivatott szerv tehát elbizonytalanodik, vajon felettese szerint is helyesen értelmez-e egy normát.

Hogy a társadalom ebben a rendszerben befolyásol- hatná az államszervezet működését, teljesen illuzórikus. Ennek ideáltipikus formája a párt- és állami szervek rendszere, valamint a legmagasabb szintű párttestületek

döntéseinek jogforrási ereje: ezek esetében a döntéshozatalból a nem-párttagság definíciószerűen kizárt.

Mindezek következtében az államszervezet csak rutinszerű működésre alkalmas, nem képes igazodni a változó környezethez. Működése a pártvezetés, kisebb részben az állami vezetés intencióihoz igazodik, a központi akarat tehát az egyetlen cselekvő tényező. Alapelvvé válik a felettesek iránti lojalitás: helyesen dönteni, cselekedni csak a mindenkori felettes szerv és annak tagjai mindenkori igényeihez igazodva lehet. Így a rutinszerűen működő, bénult államszervezet egyúttal az önkény és kiszolgáltatottság intézményesülése is.

A gazdasági szervezet

A köztársasági érdekeltségű állami vállalatokat, államtanácsai törvényerejű rendelettel alapítják: a helyi érdekeltségűeket a helyi néptanácsok hozzák létre. A köztársasági vagy helyi érdekeltségű iparközpont középírányító funkciót lát el. (Ide tartoznak a kombinátok, a trösztök, az állami vállalat-, gyár- vagy üzemcsoportok, amelyek több termelő részleget, továbbá kutató, tervező, külkereskedelmi, anyagellátó, termékadási, adatfeldolgozó, káderképző és szolgáltatási egységeket fognak össze.) A vállalatokat a minisztériumok, az iparközpontok és a néptanácsok végrehajtó bizottságai irányíthatják.

A szövetkezeti gazdasági egységek fogyasztási szövetkezetek, valamint kisipari és mezőgazdasági termelőszövetkezetek. Az első kettő a megyei néptanácsok végrehajtó bizottságai, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek pedig a megyei Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Vezérgazdóságok alá rendelt „állami és szövetkezeti egységes agráripari tanácsok” alárendeltjei. A tsz-ek állami irányításának speciális eszközei a gépállomások, mivel csak ezek rendelkeznek gépekkel. A mezőgazdaság – ipari középírányító szervekhez hasonló – középszintű

szervezeti formája a szövetkezeti társulás: ezek egyik formája a szövetkezeteket koordinálja külön apparátus nélkül. A társulás felett is középírányítói jogkörrel rendelkezik a szövetkezetközi tanács. A tsz-ek tevékenységébe az agráripari tanácsok és a szövetkezetközi tanácsok egyaránt beleavatkozhatnak.

A tsz-ek mellett egyéb társulási formák létesítését is előírja a jogszabály. A nem szövetkezetesített helységeiben az egyéni termelők társulásokba tömörülnek. Ezek alá vannak vetve az állami és szövetkezeti agráripari tanácsoknak, ily módon az egyénileg gazdálkodó parasztok jelentős része is az állami tervgazdálkodás keretei között működik.

A gazdasági egységek mozgástere rendkívül szűk. Tevékenységüket általános jelleggel szabályozhatja a Nagy Nemzetgyűlés, az Államtanács, a Köztársaság Elnöke, továbbá törvényben meghatározott körben a Minisztertanács. Az így létrejövő polgári, munkajogi, pénzügyi és államigazgatási szabályok behatárolják vagy esetleg kizárják a gazdaságosságot vagy társadalmi hasznosságot célzó önálló vállalati döntést.

A párt- és állami szervek közül a Gazdasági-Társadalmi Szervezési Tanács szabályozza az üzem- és munkaszervezés kérdéseit, Románia Legfelsőbb Gazdasági és Társadalmi Fejlesztési Tanácsa kezében összpontosulnak a műszaki fejlesztésre és a gazdaságosságra vonatkozó döntések. A Tudomány- és Technológiaügyi Országos Tanács a „műszaki haladás bevezetési tevékenység irányítását” végzi, a Gépgyártóipar és Kohóipar Profilírozását, Szakosítását és Kooperációját Egybehangoló Tanács pedig a „gépgyártóipar és kohóipar területén történő egybehangolás kérdéseiben” jár el. E több lépcsős hierarchiában a központi szervek az általános kereteket jelölik ki, a minisztériumok és a néptanácsok dolga, hogy tovább szabályozzák a működés feltételeit.

A vállalati törvény előírja, hogy a vállalat-létesítési okmányban meg kell határozni a „tevékenységi tárgyat”, azaz a tevékenységi kört. Bármiféle termékváltás a létesítési okmány módosítását teszi szükségessé, ami az alapító

szerv jogköre. Törvényerejű rendelet szabályozza a vállalatok és iparközpontok belső szervezeti felépítését, előírva, hogy milyen részlegeket kell, illetve lehet létesíteni. Meghatározták a vezetői és nem fizikai státuszok számát, amivel elérték, hogy a létszámbővítéshez új termelőrészeletet is létesíteni kelljen. Törvény szabályozza az ár- és díjszabás elveit. A hatósági árak megállapítására a gazdálkodó egységek csak nagyon szűk körben jogosultak, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek pedig egyáltalán nem.

A gazdaságirányító szervek jogai végképp illuzórikussá teszik a gazdasági egységek önállóságát. A tervlebontás szisztémája önmagában is szűkíti a mozgásteret. Az irányító szerv operatívan beavatkozhat a vállalat, szövetkezet működésébe, így pl. meghatározhatja a munka normázásának feltételeit, az alkalmazás feltételeit, átcsoportosíthatja a használt termelőeszközöket és anyagokat, felülbíráhatja a beszerzéssel és értékesítéssel kapcsolatos összes döntést, beleszólhat a munka- és üzemszervezés minden részletkérdésébe, a személyzeti ügyekbe, meghatározhatja az előállítandó termékek konkrét körét. S ha ez mind nem elég, egy generális klauzula („ellát a törvényben megállapított más feladatkört is”) segítségével más ügyekben is dönthet.

A vállalati önállóság illúzióját keltheti, hogy a román gazdasági intézményrendszer deklarált alapja az „önálló gazdasági-pénzügyi ügyvitel elve”. Jól mutatják ennek tartalmát a vállalati alapképzés és felhasználás szabályai. A vállalatok nyereségükből, ill. a felettes szervük kiutalásából többféle (gazdasági-fejlesztési, forgóeszköz, lakásépítési és szociális stb.) alapot képeznek. A terven felüli nyereséget azonban a felettes gazdaságirányító szervek elvonhatják és más gazdasági egységnek juttathatják. A tervezett veszteséget a költségvetésből fedezik. A nyereség elvonásának és a pótlólagos juttatás rendszerének szabályozatlansága a vállalati bevételek és kiadások között minden kapcsolatot megszüntet és fokozza a vállalat függését. A vállalatok majdnem költségvetési szervek: igaz ugyan, hogy kiadásait saját alapjaikból is finanszí-

rozhatják, de csak a lebontott terv keretei között, s a vállalatától befolyásolhatatlanul elvonható és más vállalatnak juttatható a megtermelt érték. Az alapképzés és felhasználás így technikai és nem gazdálkodási tevékenység.

Az ötéves és éves tervet a szervezeti rendszer egységeire (pl. minisztérium, iparközpont, vállalat), ágazatokra és területekre bontják. A hierarchia minden szintjén készítenek tervjavaslatot, a végső változat a Gazdasági-Társadalmi Fejlesztési Tanács elé kerül, majd jóváhagyja a Nagy Nemzetgyűlés.

A terv a következő mutatókat tartalmazza: a globális ipari és mezőgazdasági termelés, ebből az állami mezőgazdasági egységek termelése, a név szerint megjelölt főbb ipari, mezőgazdasági termékek és termények mennyisége, az áruszállítás feladatai, a központosított beruházások értéke, az egyes népgazdasági ágakban az egy alkalmazottra eső termelékenység, a reálbér emelkedése az előző évihez viszonyítva, 1000 lei megtermelésére fordított maximális költség, az exportszállítások, valamint a kiskereskedelmi árueledések volumene és a lakásépítés.

A tervezés döntően természetes mutatókban történik. A tervmutatók szinte semmiféle önálló döntési lehetőséget nem hagynak a vállalatnak, az csak technikai döntéseket hozhat.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tervét állami jóváhagyások kötik, és az agrár-ipari tanácsok bármikor beavatkozhatnak működésükbe. A gazdasági szerződésekről szóló törvény szerint ezek „szerepe szabályozni a termelés realizálását a megállapított mennyiségben, minőségben és határidőre, valamint a szocialista egységek közötti pénzügyi kapcsolatokat, a költségek és a többi gazdasági és pénzügyi mutatók betartásával, az egységes országos terv előirányzatainak megfelelően.” A szerződés pusztán technikai eszköz: kereskedni, beszerezni és értékesíteni csak ilyen konstrukcióban lehet és tartalmukba az irányító szervek beleszólhatnak.

1967-től erős centralizáció indult. Ekkor jöttek létre a középírányító funkciókat ellátó iparközpontok, egyre több szerv került a minisztériumok alárendeltségéből a

minisztertanácsába, vállalatok sora került minisztériumi irányítás alá, megszorodtak a vállalatösszevonások; olyan gazdasági egységek is állami irányítás alá kerültek, amelyek eddig ki tudták kerülni ezt az alávetettséget. Az ily módon megsokasodott feladatok ellátására speciális központi szervek születtek.

Mivel az irányítás az államszervezet funkciózavarai miatt akadozik, a gazdasági egységek mozgástere tágul, de piac híján működésüknek nincs közege. A bénultság tehát a kialakult termelési szerkezetet, berendezkedést, változatlan formában, a társadalmi szükségletek változásától függetlenül termeli újra.

Az állampolgári és szabadságjogok

A korszak román alkotmányai az 1936-os, ún. sztálini alkotmány másolatai. Az alkotmányban megfogalmazott alapelveket tehát a nemzetiségek és nemek közötti jogegyenlőség, a lelkiismereti jog, a munkához és a pihenéshez való jog, az anyagi biztonság, a tanulás, a személyi tulajdon joga, a személy, a magánlakás sérthetetlenségének elve, a levelezés és a telefonbeszélgetések titkosságának elve és az állammal szembeni védelem joga. Ugyanakkor olyan alapvető személyi szabadságjogok, mint pl. a lakóhely szabad megválasztása, még alkotmányos jogelvként sem fogalmazódnak meg. E jogok nem alanyi jogon illetik meg a polgárokat, a konkrét szabályozás pedig nagymértékben korlátozza, bizonyos esetekben nem létezővé teszi az alkotmányban deklaráltakat. A szabályozás filozófiája szerint az állampolgári jogok az állam eszközei arra, hogy az egyéneket aktuális céljai érdekében bármikor mozgósíthassa. Az 1948-as, az 1952-es, az 1965-ös alkotmány egyaránt deklarálja az állampolgárok jogegyenlőségét, a 18/1968. törvény, „a természetes személyek javainak ellenőrzéséről” viszont kimondja, hogy külön ellenőrző bizottság jár el a magas beosztású párt- és állami funk-

cionáriusok vagyoni ügyeiben, s maga az eljárás is csak államtanácsi ill. minisztertanácsi engedéllyel indítható meg.

Az alkotmányok külön rendelkeznek a nemzetiségi jogegyenlőségről. 1948-ban és 1952-ben deklarálták valamennyi együttélő nemzetiség teljes jogegyenlőségét a gazdasági, politikai és kulturális élet minden területén; minden szinten biztosították az anyanyelv szabad használatát és az anyanyelvi oktatáshoz való jogot, a nemzetiségi művelődés jogát könyv, újság, folyóirat és zeneműkiadás, továbbá a színházak révén; a nemzetiségek lakta területeken a nemzetiségi nyelvű közigazgatás és igazságszolgáltatás a nem nemzetiségi területeken pedig a tolmácsolás használat jogát. Az 1965-ös alkotmányból kimaradt az anyanyelv szabad használatának jogából „a magán- és társadalmi élet minden területén” kitétel. A nemzetiségi közigazgatás joga korábban akkor illette meg a lakókat, ha a „rajonban”, ezután akkor, ha a megyében élők többsége nemzetiségi. Az első két alkotmány alapján a nemzetiségi területek tisztviselőit anyanyelvű vagy a nyelvet és életmódot ismerő helyi lakosok közül kell kiválasztani, az új szabályozás már nem követeli meg, hogy a tisztségviselő helyi lakos legyen. Az 1965-ös szövegből kimaradt a területi egységek, így a Magyar Autonóm Tartomány, korábbi felsorolása. Közigazgatási-területi változtatások esetén tehát nem szükséges végigcsinálni az alkotmánymódosítás procedúráját. A telepítési politika mellett tehát a jogi szabályozás is szűkítette a nemzetiségi jogok gyakorlásának lehetőségeit.

Az 1965-ös alkotmány a nemek jogegyenlőségével foglalkozó szakasza egy sor, korábban deklarált jogot (a munkához, bérhez, pihenéshez, társadalombiztosításhoz való jogot, a sokgyermekes és egyedülálló anyáknak nyújtandó állami támogatást, a terhes nők védelmét) kihagyott egyedül a család és a gyermek védelmét biztosító szövegrészt tartotta meg. A szövegváltozás mutatja, hogy a család és a gyermek védelme fontosabb a nők jogainál.

A munkához való jogot nem általában deklarálják, hanem a Munkatörvénykönyv ruházza fel a munkavállalót

azzal a joggal, hogy „képeségeinek, szakmai felkészültségének és törekvéseinek” megfelelő munkát végezzen. Ezt az emberközpontú elvet teszi semmissé az általános munkakötelezettség és az állami munkaerőirányítás. Mindenki köteles munkaviszonyban állni, erre való alkalmasságát mindenki 30 napon belül köteles bejelenteni az állami munkaerőközvetítő intézményeknél, melyek széles körű jogokkal rendelkeznek, hogy a munkavállalót megkérdezése nélkül, vagy akarata ellenére munkába állítsák. A munkáltató meghatározott esetekben mondhat fel jogszerűen a munkavállalónak, ezek azonban olyan tágan vannak megfogalmazva, hogy bármi érthető alattuk; s a munkavállaló kiszolgáltatottságát csak erősíti az egyfokozatú jogorvoslati rendszer.

A pihenéshez való jogot is deklarálja az alkotmány, a Munkatörvénykönyv túlóráról szóló előírásai viszont illuzórikussá teszik e jog gyakorlását. A munkáltató ugyanis teljesen önkényesen dönthet túlóra elrendeléséről, s ugyanez a helyzet a szabadság igénybevételével kapcsolatos munkáltatói jogokkal.

A személyi tulajdonhoz való deklarált jogot két módon korlátozzák a jogszabályok. Egyrészt a lakásokról és üdülőkről szóló 4/1973. törvény pl. a megszerzhető ingatlanok körének korlátozásával demonstrálja az állam törekvését, hogy a tulajdonszerzésbe bármikor beleszólhasson. Másrészt azokat a vagyontárgyakat, amelyek értéke és a törvényes jövedelem nagysága eltér egymástól – ha a tulajdonos nem tudja bizonyítani a vagyontárgy törvényes eredetét – még akkor is elkobozzák, ha a vagyonszerzés módja nem ütközik törvénybe.

A hatályos alkotmány a személyi szabadságjogok közül nem deklarálja a lakóhely szabad megválasztásának, az ország elhagyásának jogát, az élethez, a testi épséghez, a becsülethez és a jóhírnévhez való jogot. Nem azért, mert ezek alkotmányi megfogalmazását nem tartották fontosnak hanem mert közülük jó néhány – pl. a lakóhely szabad megválasztásának vagy az ország elhagyásának joga – egyáltalán nem létezik.

A személyi sérthetlenség deklarált elvével szemben az őrizetbevétel és a letartóztatás feltételei illetve az erre felhatalmazott szervek köre lehetővé teszik az állampolgár személyi szabadságának korlátozását vagy megszüntetését minden olyan alkalommal, amikor ezt a állam vagy valamely szerve indokoltnak találja. Talán e szabályok példázák legjobban, hogy az állampolgári jogok épp az állami mindenhatóságot írják körül.

Valamennyi személyi szabadságjogra érvényes tendencia, hogy szabályozásuk egyre alacsonyabb jogforrási szintre kerül, ami a deklarációtól függetlenül, egyre korlátlanabb mozgásteret biztosít az államnak.

Az állampolgári kötelezettségek közül az állampolgárság megszerzése és az ettől való megfosztás, valamint az útlevel-szerzés szabályozása felhatalmazza az államot, hogy belátása szerint „méltónak” minősítsen embereket. A közmunkakötelezettségbe pedig – azaz az ellenérték nélküli munkavégztetés fogalmába – a kötelező „robot” is beletartozik (a jogszabályok évi 6 nap kötelező közmunkát írnak elő).

Az „ideális román állampolgár” ismérveit a legmarokásabban „A kommunista életmód és munka, a szocialista etika és méltányosság szabályai” fogalmazzák meg, amit az RKP XI. kongresszusa fogadott el, 1972-ben. E pártdokumentum nem jogszabály, ugyanakkor számos jogszabályban hivatkoznak rá, ami a jogforrások közé emeli. A határozat általános fogalmazásmódja a lehető legtágabb teret nyitja az önkényes értelmezésnek. E dokumentum vegytiszta formában hordozza a jogrendszert átható filozófiát. A társadalom célja a szocializmus és a kommunizmus elveinek megvalósítása. Az egyéni és csoportcélok részei a társadalmi céloknak, ezért az ezektől való eltérés csak negatív jelenség lehet. A helyes célokat a párt tűzi ki és végrehajtásukat minden életterületen ellenőrzi. Az egyén kötelessége ezekért önmaga teljes feladásával küzdeni, minden életmegnyilvánulását alárendelni a „nemes ügynek”, feladni „önző, kispolgári” vágyait, törekvéseit. Az „ideális román állampolgár” „kibékíthetetlen ellenfele kell, hogy legyen a kispolgári individua-

lizmusnak, mindazon törekvéseknek, amelyek a közösség általános érdekeit a maguk szűk, önző érdekeinek akarják alárendelni, azoknak, akik arra törekszenek, hogy minél kevesebbet nyújtsanak a társadalomnak, de minél többet kicsikarjanak belőle.” A szabályok a legintimebb szférára is kiterjednek: a „családi kapcsolatokat a szocialista erkölcsnek, a kölcsönös vonzalomnak és egyenlőségnek” kell áthatnia, a gyermekeket „szocialista szellemben” kell nevelni, s küzdeni kell az „erkölcstelen életmód” ellen.

A politikai rendszer

A társadalom részvételét a döntéshozatalban az alkotmányban deklarált kérvényezési jog és az ezt konkretizáló 1/1978. törvény biztosítja „a dolgozók javaslatainak, bejelentéseinek, panaszainak és kérelmeinek elintézésével kapcsolatos tevékenységről”. Az alkotmány szerint az állampolgárok „egyéni vagy társadalmi jogokra és érdekekre” vonatkozó ügyekben élhetnek e lehetőséggel. A törvény pedig arról beszél, hogy ez biztosítja a párt és az állam tömegekkel való közvetlen kapcsolatát. A szöveg tüzetesebb vizsgálata azonban fényt derít a turpisságra. A kérvényezési jog kompetenciakörét a „gazdasági-társadalmi” tevékenységeket illetően állapítja meg és szó sem esik az „állami-hatalmi-politikai” szféráról, vagyis a kérvényezési jogból kizárja a politikai ügyeket. Emellett csak a „gazdasági-társadalmi” tevékenység „tökéletesítéséről” beszél, vagyis a már meghozott döntések kiegészítésére, módosítására vonatkozik. Végül a „közérdek” a „társadalmi érdek” szinonimája, nincs tehát tere a kisebb csoportok, közösségek érdekérvényesítésének.

Az állampolgár három formában vehet részt az államügyek intézésében.

Szavazati jogával élve néptanácsi és nemzetgyűlési képviselőket választ. A jelöltállítás joga csak a Szocialista

Demokrácia és Egység Frontját illeti meg, s bár tartanak jelölógyűléseket, ezek szavazati aránya nem kötelezi a Frontot. Az egyes jelöltekkel kapcsolatos állampolgári kifogásokat a Front irányította testület tárgyalja, az eredmény tehát nem lehet kétséges.

A visszahívás intézményét is ismeri a törvény, de kezdeményezése egyrészt szabályozatlan, másrészt a választókerület döntése nem kötelezi a Nagy Nemzetgyűlést vagy az érintett néptanácsot.

A harmadik lehetőség a részvételre, hogy a néptanácsi képviselők kötelesek tájékoztatni választóikat. Ez azonban formális: a választóknak semmilyen eszköz nem áll rendelkezésére kívánságaik kikényszerítésére, mivel visszahívni nem tudják a képviselőt, az új választásokon pedig úgyszólván csak a Front jelöltje kerülhet be a néptanácsba.

„Fogyasztóként” az állampolgár kétféleképpen gyakorolhatja részvételi jogát. Az Egység Frontján belül létrehozott bizottságok „az állami és szövetkezeti egységekben a lakosság ellátásával és kiszolgálásával kapcsolatos tevékenységeket, a munka- és szociális-kulturális feltételeket” ellenőrzik. E bizottságok összetétele teljesen bizonytalan, csak észrevételeket tehetnek, érdemi intézkedésre a „gazdasági és társadalmi tevékenység munkáellenőrzési tanácsai” jogosultak, amelyek párt- és állami szervek, tagjaik tehát funkcionáriusok. A „dolgozók ellenőrzése” politikai természetű kérdésekre egyébként sem terjed ki. „Szülői állampolgári bizottságokat” az oktatási intézményekben hoztak létre a 362/1976. törvényerejű rendelettel, mely a bizottsági tagság kritériumait is megállapítja.

„Termelőként” az állami szocialista egységek dolgozói a dolgozók vagy a dologozók képviselőinek közgyűlésein; az iparközpontokban létesített dolgozók tanácsaiban, illetve a vállalatoknál működő dolgozók bizottságaiban vehetnek részt munkahelyük ügyeinek intézésében. A közvetlen részvétel intézményei a vállalati stratégiáról nem dönthetnek, csupán a „tanácsok” és „bizottságok” döntéseit szentesíthetik. A jogszabály lehetővé teszi, hogy a taná-

csak illetve bizottságok az e „kollektív vezető szervek rendelkezésére álló megoldási lehetőségekkel” meg nem oldható problémákat továbbítsák felettes szerveikhez. Ha pedig az intézmény vezetője nem ért egyet a többségi véleménnyel, ez önmagában is elegendő, hogy a vitatott kérdés a felettes szerv elé kerüljön.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek közgyűlésének sajátos módon van önálló hatásköre. A megyei mezőgazdasági igazgatóságok és a megyei agrár-ipari tanácsok azonban bármely szövetkezeti döntést megsemmisíthetnek. A vezetőséget a termelőszövetkezet tagsága nyílt szavazással választja, így nem érvényesülhet a tagok akaratára.

A „termelői” részvétel igazi fóruma az Ipari, Építőipari és Szállítási Dolgozók Kongresszusa és a „szocialista mezőgazdasági egységek vezető tanácsainak és az egész parasztságnak a kongresszusa”. Az elsőként említett kongresszus állandó testülete a Dolgozók Országos Tanácsa, a mezőgazdasági kongresszusé pedig az Országos Mezőgazdasági Tanács. A kongresszus illetve az országos tanács alatt hatáskörrel nem rendelkező, szövetségekből, tanácsokból, kongresszusokból, bizottságokból, gyűlésekből álló, bonyolult szervezetrendszer épült ki.

A politikai szervezeti intézményrendszer központi eleme az – egy sor állami funkciót is átvevő – párt. A párt vezető szerepe a szakmai alapon szervezett, korporatív szakszervezeti rendszerben is érvényesül: a pártfunkcionáriusok részt vesznek a szakszervezet vezető testületeiben. A szakszervezetek elvileg megfogalmazhatnának szakmai érdekeket, de a tizenegy ágazati szakszervezetnek kizárólag központi szervei vannak, csak a szakszervezeti szövetség rendelkezik területi szervekkel. Bár a szakszervezetek „részt vesznek a gazdasági-társadalmi élet” irányításában, nemhogy vétőjoguk, de még véleményezési joguk sincs a döntésekkel kapcsolatban. Így, ha esetleg megszerveződnenek is a szakmai érdekek, jogilag lehetetlen ezek érvényesítése. A társadalmi- és tömegszervezetek másik két csoportjának: az elvileg érdekvédelmi feladatot is ellátó szervezeteknek (pl. az Együttélő Nemzeti-

ségek Dolgozóinak Tanácsa) és a speciális szakmai tevékenységet szervező intézményeknek (pl. Orvostudományi Társaságok Szövetsége) egyáltalán nincs lehetőségük törekvéseik érvényesítésére. A Szocialista Demokrácia és Egység Frontja pártirányítás alatt álló „csúciszerv”, amely az összes létező szakszervezetet, társadalmi- és tömegszervezetet integrálja, sőt a „falusi bizottságok” révén a szervezeten kívüli állampolgárokat is bekapcsolja. Tevékenységét a „párt útmutatásainak megfelelően” fejei ki. A Front legfelső szerveibe van beépítve az utolsó szűrő a partikuláris érdekek megfogalmazódásának megakadályozására: A Front Tanácsának végrehajtó hivatala kezébe adták a Front kiadói és sajtótevékenysége feletti ellenőrzés összes jogosítványát.

Az alkotmány garantálja a szólás-, a sajtó-, a gyülekezési- és felvonulási szabadságot. E két utóbbi gyakorlását alsóbb szinten nem szabályozzák, de a jogalkotó amúgy is csak a rendszert támogató megmozdulásokra gondolt. A sajtó és a könyvkiadás lojalitását többszörösen biztosítja a Szocialista Művelődési és Nevelési Tanács (amely párt- és állami szerv) széles hatásköre, illetve a kiadványok tartalmára vonatkozó tilalmi előírások elasztikus megfogalmazása. A rádió és a televízió közvetlenül az RKP Központi Bizottságának és a Minisztertanácsnak van alárendelve.

*

Ha Románia 1944 utáni történetét a regionális fejlődés felől közelítjük meg, a társadalomszervezetet, a gazdaságfejlődést, a nyilvánosságot, a jogtörténetet vizsgálva egyaránt arra a következtetésre jutunk, hogy a keleties típusú társadalomfejlődés, ill. a szocialista berendezkedésnek ehhez igazított formája állította kényszerpályára az országot, s a kimozdulás esélyeit e keleti kényszerpályáról csak szkeptikusan szemlélhetjük.

1989 második felében a „létező szocializmus” országokban politikai jelszóvá vált a „rendszerelváltás”. A jelek arra utalnak, hogy Romániában szó sincs ilyesmiről. A

romániai rendszer részletesebb bemutatását követően indokoltnak tűnik összefoglalni leglényegesebb sajátosságait. Ezek érintetlenül hagyása esetén a román forradalom csupán a kondukátort távolította el, de az ország működésmódja ugyanolyan marad, mint a klán uralma idején volt.

1. 1944 után a jogot nem a társadalmi viszonyok normatív általánosításának tekintették, hanem társadalomalkító eszköznek. Emiatt az érvényes jog állandóan változott, tökéletes bizonytalanságot teremtve: nem volt mihez igazodni. A többi kelet-európai rendszertől minőségileg különböztette meg a román berendezkedést, hogy míg az előbbieknél a különböző kérdések jogi szabályozása teret hagyott a manőverezésnek, s e manőverezést csak a politika zárta ki, addig Romániában a politikai akarat és a jogi szabályozás teljesen lefedte egymást. A mozgásteret a jogi szabályozás megszüntette és kényszerpályára terelte a társadalom életét.

2. Románia megvalósította a párt és az állam jogilag szabályozott intézményes összeolvasztását. Az állammal összeolvadt párt bármelyik párt lehet, a struktúra a társadalomtól elválasztott politikai akaratképző elitet olyan helyzetbe hozza, ahol akaratát közvetlenül tudja állami eszközökkel érvényesíteni. Ezt az elitet történetesen – és nem véletlenül – RKP-nak hívták, de helyére léphet a Nemzeti Megmentés Tanácsa vagy bármelyik más szervezet is.

3. Nincsen olyan állami, gazdasági, politikai, társadalmi- vagy tömegszervezet, amely elvonhatatlan hatáskörrel rendelkezne. A „felettes” szervek tömegéből bármelyik bármikor beleavatkozhat egy szervezet működésébe, két felettes adhat egymásnak ellentmondó instrukciókat. Ennek következményeként a döntéseket áthárítják a felettes szervekre, vagyis a döntéshozatal centralizálódik; a magatartás zsinórmértékévé a mindenkori felettes mindenkori akarata válik. E jelenséget az „abszolutisztikus anarchia” kifejezéssel jellemezhetjük.

4. Az állampolgári jogok a politikai akarat puszta eszközei. Nem azt a területet jelölik ki, ahol az egyén védett

a magánszférájába való bármiféle beavatkozástól; épp ellenkezőleg, ezek az állam jogai, hogy polgárait mozgósíthassa, utasíthassa, kényszeríthesse.

5. Minden olyan ponton, ahol megjelenhetnének plurális érdekek, a szisztéma intézményesen kizárja ennek lehetőségét. A legjobb példa erre a nemzetiségi probléma kezelése: a nemzetiségi érdek plurális érdek, ezért elnyomandó. A tradicionális nacionalizmus helyet adott az új típusú, „szocialista nacionalizmusnak”.

A „rendszerátalakítás”-nak, az új forradalmi jogalkotásnak a jogrendszer egészét kellene felszámolnia és minőségileg új szisztémát kellene létrehoznia ahhoz, hogy Románia európai országgá váljon, ilyen készség meglétére azonban pillanatnyilag semmi sem utal.