

VERESS EMŐD

Az 1950-es néptanácsi képviselőválasztás mechanizmusa *

Bibó István szavaival: „egy igazgatás jósága mindenekelőtt azon múlik, hogy az igazgatásban résztvevő személyek és az igazgatás által érintett lakosság közigazgatási szempontból azonos nyelven beszélnek-e, vagyis: ugyanazt értik-e a különféle kifejezéseken, mint a másik, s tisztán és világosan bele tudják-e élni magukat a másik helyzetébe. Ez legtökéletesebben a közösség öngazgatásában valósul meg, már ahol ez lehetséges. Az ellenkező véglet... ahol az igazgatásnak olyan hatalmi, uralmi céljai vannak, melyek teljesen függetlenek az igazgatás által érintett lakosság életétől és szükségleteitől.”¹

Az öngazgatás-centralizáció skálán a kommunista államigazgatás, nemcsak Romániában, hanem a többi szovjet típusú társadalomban is, a második véglethez közelített: hatalmi célokat követett, eszköznek számított az eszme, és annak kézzelfoghatóbb lecsapódása, a külső nagyhatalmi (szovjet) érdek és egy belső réteg (kommunista pártelit) céljai szolgálatában.

Jelen tanulmány célja megvizsgálni az 1950-es romániai néptanácsi képviselőválasztás jogszabályi alapjait, és a választási közjogi mechanizmusát.

Alkotmányos alapok. Az 1936-os szovjet és az 1948-as román alkotmány

Ha az alkotmány szó szűkebb értelmét vizsgáljuk, a kommunista országoknak nem volt alkotmánya. Mert szűkebb értelemben az alkotmány csak azt a polgári fejlődés eredményeként megjelent jogi normát jelenti, amely *biztosítja az alapvető szabadságjogokat*, megszabja és

* A tanulmány egy hosszabb, még el nem készült munkának a részlete: **A helyi államigazgatás Romániában 1948-1989**. Köszönettel tartozom dr. Balogh Andrásnak, Fecső Zoltánnak és Portik Imrének a jelen tanulmány elkészítéséhez nyújtott értékes segítségért. A munkához szükséges szakmai feltételeket a Helyi Önkormányzati Kutatóintézet teremtette meg.

korlátozza a hatalomgyakorlás kereteit és szervezetét. Az alkotmány bármely más értelmezése kiterjesztő jellegű. A kommunista, totalitárius államban alkotmányról beszélni csak ebben a kiterjesztő értelmezésben lehet. Ezek az alkotmányok csak kijelentik, deklarálják a szabadságjogokat, nem tartalmaznak valós garanciákat ezeknek a betartására, és ezeknek a jogoknak a megszegése mindennapos gyakorlattá válik. A hatalomgyakorlásra vonatkozó részek kijelölik a központi vagy helyi állami szerveket, de a valós hatalmi helyzet az, hogy a Párt gyakorolja az államhatalmat, és nincsen semmilyen valós jogi korlátozás, a pártutasítások korlátlanul érvényesülnek, közvetlenül is, vagy jogi formát öltve. Ez utóbbi csupán formalitás: az állami akarat a pártakarattal azonos, a jogszabályok is párthatározatokon alapulnak, a párthatározatok öltenek jogszabályi formát. Jellemző az is, hogy az államhatalmi és a pártapparátust ugyanazon személyek alkotják.

Közjogi szempontból a szélsőbaloldali diktatúra alkotmányos szintű meg-alapozását Romániában az 1948-as alkotmány elfogadása jelentette.²

Az 1948-as román alkotmány mintája, kiindulópontja az 1936-os szovjet alaptörvény, az úgynevezett „sztálini alkotmány” volt³. Ugyanezt másolta, próbálta alakítani a többi szovjet érdekszférába került közép-kelet-európai állam is. Például Magyarországon 1949-ben készület el az alkotmány, nagyon rövid idő alatt, jelentős részében az 1936-os szovjet alkotmány egyszerű fordításaként. Ezt a tényt azzal indokolták, hogy „a Sztálini Alkotmányból merítettük azokat a marxista-leninista tudományos elveket, amelyek érvényesítése nélkül szocialista alkotmányról nem lehet beszélni.”⁴

Az 1936-os szovjet alkotmány helyi államhatalmi szervként a dolgozók küldötteinek szovjetjeit határozta meg.⁵ A dolgozók küldötteinek szovjetjeit a meghatározott közigazgatási egység⁶ dolgozói választották meg, kétéves mandátumra. Hatáskörüket a 97. cikkely szabályozza: „vezetik a nekik alárendelt igazgatási szervek tevékenységét, biztosítják az állami rend védelmét, a törvények betartását és a polgárok jogainak védelmét, vezetik a helyi gazdasági és kulturális építést, megállapítják a helyi költségvetést”.

A szovjetek döntéshozó-deliberatív szervként működtek. Végrehajtó és rendelkező szervként az alkotmány végrehajtó bizottságok létrehozásáról döntött. A végrehajtó bizottság az elnökből, annak helyetteseiből,

a titkárból és végrehajtó bizottsági tagokból állt. A községi szovjetekben nincsenek végrehajtó bizottsági tagok, és csak egy elnökhelyettes van. Ez a közigazgatási egység kis méretével, a lakosság alacsony számával magyarázható. A végrehajtó bizottság beszámolni tartozott mind az öt megválasztó szovjetnek, mind a felsőbb szovjet végrehajtó szervének.

Romániában az 1948-as év kiemelkedő fontosságú a szélsőbaloldali diktatúra belső megszilárdulása szempontjából. Ekkor zajlott le „a köztársaság törvényesítése, a hozzátartozó intézmények felépítése – az Alkotmányozó Gyűlése, a Nagy Nemzetgyűlése és a Nagy Nemzetgyűlés Prezídiumáé, a Szociáldemokrata Párt szétbontása, a szolgálatkész szárny elnyelése és a Kommunista Párt alakváltása Román Munkáspárttá, amely több mint negyedszázadig fog fennmaradni; Pătrășcanunak és azoknak lemondatása meg letartóztatása, akik együtt dolgoztak vele; az összes minisztérium átvétele; a diktatúra államszervezetének, közöttük a Biztonsági Igazgatóságnak⁷ a megszervezése; a politikai pártok maradványainak megszüntetése; az ipari és kereskedelmi társaságok államosítása; a tervezdaság központi mechanizmusának – a Tervezés Állami Bizottságának előkészítése – és az áttérés a tervezdaságra; a Duna – Fekete-tenger csatorna kényszermunkatáborának megnyitása; a bánáti szerbek deportálása Bărăganba; a cenzúra intézményesítés és az összes tömegkommunikációs eszköz átvétele; és, túl ezeken az egyedi intézkedéseken, a szovjet modell másolását célzó erőfeszítések növelése, egy sereg szovjet tanácsadó közvetlen felügyelete alatt”.⁸ Ekkor fogadták el az alkotmányt is.

Az 1948-ban elfogadott román alkotmány⁹ az 1936-os szovjet alkotmányt követte a helyi közigazgatás alkotmányos megalapozásában (75-85. szakaszok).

A Román Népköztársaság közigazgatási beosztása: községek, járások, megyék és tartományok. Ugyanakkor az alaptörvény, meglehetősen furcsa módon, az egyszerű törvény hatáskörébe utalja a közigazgatási beosztás megváltoztatásának lehetőségét. Vagyis az alkotmány vonatkozó rendelkezését egyszerű törvénnyel is meg lehetett változtatni. Ezzel a lehetőséggel éltek is 1950-ben, amikor Románia közigazgatási beosztását átszervezték. Szokványos esetekben legalább az általánosság szintjén az alkotmány állapítja meg a jogi személyiséggel bíró területi-közigazgatási egységek elnevezését, típusait. Valószínű, hogy már az alkotmány

előkészítésekor gondoltak arra, hogy átalakítsák Románia területi-közigazgatási beosztását, és hogy ehhez ne kelljen alkotmányt módosítani, a kérdést kivették az alkotmányos tárgykörök közül.

Az 1948-as alkotmány az államhatalom helyi szerveként a néptanácsokat határozza meg, ezek képviseleti jellegű szervek, egyetemes, közvetlen, egyenlő és titkos szavazással kerülnek megválasztásra. A néptanácsok mandátuma négy év volt. A néptanácsok vezették a helyi gazdasági, szociális és kulturális tevékenységeket, a törvényeknek és a felsőbb közigazgatási szervek utasításainak megfelelően (centralizmus!). A néptanácsok készítették el és hajtották végre a helyi gazdasági tervet és költségvetést, az országos tervet és költségvetést figyelembe véve. A valóságban a néptanácsok mozgástere ezen a téren jelképes: az állami szerveken keresztül közvetített központi pártakat volt a meghatározó. Az alkotmány szerint a néptanácsok, feladataik gyakorlása közben a népi tömegek kezdeményezésére és széles részvételére alapoztak (deklaráció normatív tartalom nélkül).

A néptanácsok igazgató és végrehajtó szervei a végrehajtó bizottságok voltak. Ezeket a néptanács tagjainak a sorából választották, és – elméletileg – a néptanácsnak tartoztak felelősséggel (a tények szerint a pártnak).

A 84. szakasz megerősítette a centralizmus eszméjét: a néptanácsok és a néptanácsok végrehajtó bizottságai a felsőbb néptanácsoknak és végrehajtó bizottságoknak, valamint az Állam központi szerveinek is alá voltak rendelve.

Léteztek szakbizottságok is, mint a néptanács tevékenységi áganként szervezett részlegei. Ezek tevékenységük egészét tekintve a néptanácsnak és a néptanács végrehajtó bizottságának is alá voltak rendelve, a szakmai irányítás szempontjából pedig a felsőbb néptanácsok hasonló részlegeinek és a központi szakigazgatási szerveknek.

A helyi állami szerveket, végső soron, két típusba sorolták: a néptanács államhatalmi szervnek számított, a néptanács végrehajtó bizottsága pedig közigazgatási szervnek. A néptanács (ál)reprezentativitása tekintetében lásd a továbbiakban a választási eljárás tárgyalását.

A sokat hangoztatott „demokratikus centralizmus”¹⁰ eszméjének lényege „a demokratizmus és a centralizmus dialektikus egysége”¹¹. Ennek a dialektikus egységnek a centralisztikus része megfelelt a valóságnak, a demokratikus része viszont egyszerű csúsztatás. Ezzel szemben a

kor szakirodalma a „burzsoá” államok közigazgatását vádolta antide-mokratizmussal. A szupercentralizált, a helyi igényeket és sajátosságokat figyelmen kívül hagyó kommunista állammodell ma is sok tekintetben meghatározó.¹² A centralizmus leépítésének nehézségeit világosan jelzi, hogy Mihail Gorbacsov a nyolcvanas években, a Szovjetunió elmélyülő gazdasági válsága idején, alternatívaként, megoldásként nem a decentralizációt, hanem csupán a centralizmus új értelmezését tudta felkínálni.¹³ Ennek ellenére elismerte: a központ túl van terhelve csekély jelentőségű ügyekkel. A tehermentesítés célja azonban korlátozott: a központot azért kell az operatív munkától mentesíteni, mert ellenkező esetben nem marad ideje és ereje a stratégiai jelentőségű kérdésekre.¹⁴

A választás mechanizmusa

1950-ben, a rajonbeosztásról szóló törvénnyel, átalakították Románia területi-közigazgatási felosztását. Az új jogszabály Romániát 28 tartományra osztotta, ezekben volt 117 rajon, 148 város, 4052 község. A főváros, Bukarest is rajonokra oszlott: *Lenin-rajon, Május 1-rajon, Vörös Grivița-rajon* stb. A területi-közigazgatási kategóriák, melyeket ez a törvény bevezetett, a következők: köztársaság fővárosa, tartományok, köztársasági alárendeltségű városok, városi rajonok, rajonok, rajoni alárendeltségű városok.

Az új területi-közigazgatáshoz új közigazgatási szervek is társulnak. Ezek egyike a néptanács, amelynek intézményes alapjait és jogi kereteit az 1948-as alkotmány fektette le.

A Nagy Nemzetgyűlés 1950 szeptemberében (egyhangúlag – 335 szavazattal) elfogadta a néptanácsok képviselőinek megválasztásáról szóló törvényt.¹⁵

Egy korabeli propagandakiadvány szerint azokat a választásokat, amelyek alapjait ez a törvény teremti meg, „olyan távolság választja el azoktól az úgynevezett választásoktól, amelyeket a tőkés-földesúri kormányzatok idején tartottak nálunk és amelyeket még ma is rendeznek a kapitalista államokban, mint az eget a földtől”.¹⁶ Az akkori miniszterelnök-helyettes, Chivu Stoica szavaival „országunkban örökre letűntek azok az idők, amikor a dolgozók széles tömegei nem szavazhattak a saját jelöltjeikre...” Chivu Stoica beszédét (természetesen) véget nem érő

tapsvihar követte. A többi hozzászóló szerint Romániában a múltban nem léteztek azok a feltételek, amelyek a dolgozó nép számára biztosították volna, hogy szabadon kijelölhesse képviselőit az állami szervekbe¹⁷, és hogy a jóváhagyásra beterjesztett törvényjavaslat hozzá fog járulni a román nép és az együttélő nemzetiségek közötti barátság megerősítéséhez.¹⁸

A már idézett propaganda-brosúra szerint a lelkesedés magával ragadta a dolgozók széles tömegeit: az esztorgályosokat és bányászokat, a házi-asszonyokat és a dolgozó parasztokat mély öröm hatotta át, mert ez a törvény első ízben biztosította számukra azt a jogot, hogy soraikból jelöljék ki azokat, akik hozzájárulnak a tartományok, rajonok, városok és falvak felvirágoztatásához.¹⁹

A törvény jellegzetes kommunista jogszabály. Deklaratív szinten a demokráciát hirdeti, viszont a törvény normatív tartalmát elemezve azonosítani lehet az alapvető ellentmondásokat.

1. A jogszabály 1. szakasza általános választásokról is beszél.²⁰ A 3. és az 5. szakasz szerint azonban nem választhatnak és nem választhatók az arra méltatlanok. Vagyis: a volt földbirtokosok, nagyiparosok, bankárok, nagykereskedők. Ugyanígy nem szavazhattak a kulákok és a háborús bűntettek, a béke és az emberiség ellen elkövetett bűntettek, a Román Népköztársaság államrendje ellen irányuló bűncselekmények miatt, valamint bármilyen más bűncselekmény elkövetése miatt politikai jogaik elvesztésére ítélt személyek, a bírói ítéletben megszabott ideig. Ezek az utóbbi kategóriák nagyon sok esetben politikai foglyokat jelentettek. A hivatalos álláspont szerint a „méltatlanok” a dolgozók esküdt ellenségei. Chivu Stoica szavaival: a Román Népköztársaság és a dolgozó nép ellenségei ezek, akik ádáz ellenállást tanúsítanak a szocializmus építésének a művével szemben. A *Hogyan választjuk meg néptanácsi képviselőinket* című propaganda-brosúra szerint „a mi választási rendszerünk a **szavazás kitüntető jogát**” (kiemelés tőlem) azoknak biztosítja, „akik szeretettel és odaadással szolgálják országunkat.” Hiába próbálja az egész eljárás a demokratizmus és a legitimizmus látszatát kelteni, ha a választások általánossága csupán deklaráció.

2. A 11 tagú Központi Választási Bizottság a Minisztertanács mellett működik. Tagjait a Nagy Nemzetgyűlés Prezídiuma dekrétummal nevezte ki – azaz a Központi Választási Bizottság a gyakorlatban politikailag alárendelt szerv volt (lásd a törvény 29. szakaszát). Helyi szinten ugyanez valósult meg. A helyi választási bizottságok a Néptanács Végrehajtóbizottsága mellett működtek, tagjaikat a tömegszervezetek és a politikai szervezetek javasolták, és a Néptanácsok Végrehajtóbizottságai neveztek ki. A társadalmi szervezeteket egyáltalán nem a pluralizmus jellemezte, a tömegszervezetek és a politikai szervezetek teljesen kommunista befolyás-irányítás alatt álltak. A fővárosi és tartományi, valamint a köztársasági alárendeltségű városok választási bizottságait pedig a kormány, a Minisztertanács nevezte ki, határozattal (32-33. szakaszok). A választókerületi irodák és a szavazókerületi irodák tagjait szintén a Néptanácsok Végrehajtóbizottságai neveztek ki, a politikai és tömegszervezetek javaslatára. A szavazatszámolás ez utóbbiak hatáskörébe tartozott (igaz, hogy itt a törvény biztosít bizonyos szintű nyilvánosságot – 93. szakasz).

3. A jelöltállítást a 41. szakaszban monopolizálták: a Román Munkáspárt központi és helyi szervei, a szakszervezetek, az ifjúsági és női szervezetek, az Ekés Front, a Magyar Népi Szövetség, a tudományos, kulturális és szövetkezeti szervezetek, az egyéb tömegszervezetek, az együttélő nemzetiségek bizottságainak központi és helyi szervei, valamint a vállalatokként és intézményeként, kollektív gazdaságokként, községenként és falvanként népgyűlésre összegyűlt választók, az egységek vagy szolgálati ágak szerint összegyűlt katonák állíthattak jelöltek. Vagyis, az intézményi és politikai pluralizmus hiányában, a jelöltállítás korlátjai valójában a választás szabadságát és reprezentativitását szüntették meg. (Választás csak ott van, ahol felkínált alternatívák, lehetőségek közül választhatunk). A jelölt-javaslatról felvett jegyzőkönyvnek tartalmaznia kellett a jelölt politikai hozzátartozását. A kritériumok teljesülését a választókerületi irodák ellenőrizték.

4. Az 1948-as alkotmány 31. és a törvény 50. szakasza „zavartalan agitációt” biztosít a jelöltek mellett. Az agitáció a gyakorlatban kizárólag az ideológiai monopólium tiszteletben tartásával, szigorú állami ellenőr-

zés mellett volt lehetséges. Vagyis zavartalan volt addig a mértékig, míg a diktatúra által meghatározott eszmei kereteken belül maradt. Ilyen körülmények között felesleges szabadságról beszélni. A választásra vagy megválaszthatóságra méltatlanok nem folytathattak választási agitációt. Ennek megszegését bűncselekményként kezelték (122. szakasz), amelyet 1 hónaptól 5 évig terjedhető fogházzal, 4 ezertől 10 ezer lejig terjedő pénzbüntetéssel és az állampolgári jogoknak 1 évtől 5 évig terjedő megvonásával büntethettek. Ha ezen a szűrő-rendszeren mégis párt-szemszögből alkalmatlan személy jutott volna mandátumhoz, a 120. szakasz intézményesítette a visszahívhatóságot. Azok a képviselők, akiknek a tevékenysége azt bizonyította, hogy nem fűzik őket eléggé erős szálak a „dolgozó nép törekvéseihez és érdekeihez”, és nem vezeti őket forradalmi lendület a közügyek vezetésében, visszahívhatók.²¹ A dolgozó nép törekvéseinek és érdekeinek „fordítása”: a RMP-nek és vezetőségének érdekei; a forradalmi lendület „fordítása”: a pártutasítások vak követése.

Vagyis a néptanácsok képviselőinek megválasztásáról szóló törvény a kommunista politika céljait szolgálta. A legdemokratikusabb választási rendszernek nevezték²² – pedig a szovjet modell alapján a kommunisták hatalmát volt hivatva biztosítani.

A Nagy Nemzetgyűlés Prezídiuma 1950. december 3-át határozta meg az első képviselőválasztás napjának. Sztálinvárosból indult egy tömegakció, „Városaink felvirágoztatásáért” jelszó alatt. Chivu Stoica felszólítása szerint a választóknak a jelöltek forró hazaszeretét kell figyelembe venni, amelyet a jelöltek a szocializmus építéséért folytatott harcban konkrét tényekkel bizonyítottak.

A választások után kialakult kép tárgyalása egy külön tanulmány feladata. Megfigyelhető a helyi vezető funkciók és a Román Munkáspárton belül betöltött tisztségek között jelentkező személyi azonosság (érdekesebb kutatási téma a helyi államigazgatásban résztvevők kiválasztása).

A megválasztott néptanácsok részletes szervezési és működési szabályait az 1950 december 28-án elfogadott törvényerejű kormányrendelet szabályozta. 1948-1950 között a szélsőbaloldali diktatúra helyi szinten is kiépítette a sajátos intézményrendszerét.

JEGYZETEK

1. Bibó István: *A magyar közigazgatás örökletes betegségeiről*. Kézirattörredék. In: Bibó István – Különbség, Bp., 1990. 43.
2. *Megjelent a Hivatalos Közlöny*, I. rész, 87 bis szám, 1948. április 13. Általános jellemzését lásd: Veress Emőd: *Az 1948-as román alkotmány*. In: Areopolis–történelmi és társadalomtudományi tanulmányok. Székelyudvarhely, 2001, 168-175.
3. *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Bp., 197-224
4. Idézve: *Magyar alkotmánytörténet* (szerk. Mezey Barna). Bp., 1995. 362.
5. Az államhatalom helyi szerveiről lásd az alaptörvény 94-101. szakaszait.
6. Határvidékek, területek, autonóm területek, körzetek, városi kerületek, városok, községek (kozák telepek, falvak, tanyák, kislákok, aulok).
7. Direcția Securității – a „Szekuritáté”.
8. Pavel Câmpeanu: *Obsedantul deceniu*. In: 22. 2001/40.
9. *Hivatalos Közlöny*. 1948. május 22-i 122 bis. száma.
10. V.I. Lenin: *Opere complete*, XXXVI. B., 1965. 162-163. A demokratikus centralizmus propagandisztikus meghatározása.
11. Ilie Iovănaș: *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrative*. B., 1977. 47.
12. Veress Emőd: *A helyi önkormányzati alapjogok Romániában*, megjelenés előtt. A tanulmány többek között a szocialista államigazgatás jogi és eszmei örökségét vizsgálja az 1989 utáni helyi közigazgatásban.
13. Mihail Gorbacsov: *Átalakítás és új gondolkodás*. Kossuth-Pallas, Bp., 1987. 82.
14. Uo.
15. 1950. évi 6-os törvény. Megjelent a Hivatalos Közlöny 1950. szeptember 8.-i 77. számában.
16. *Hogyan választjuk meg néptanácsi képviselőinket*. Népi Demokrácia Frontja, B., 1950. 3. A brosúra a kolozsvári „Zorile” nyomdában készült, és 1950 októberében jelent meg.
17. Dumitru Munteanu képviselő, sztálinvárosi munkás.
18. Filip Geltz képviselő.
19. *Hogyan választjuk meg néptanácsi képviselőinket*. 5.
20. „1. szakasz – A Román Népköztársaság Alkotmányának 77. szakasza alapján a nép kiküldötteit a Néptanácsok képviselőiként általános, közvetlen, egyenlő és titkos szavazással választják meg.”
21. *Hogyan választjuk meg néptanácsi képviselőinket*. 32.
22. *Hogyan választjuk meg néptanácsi képviselőinket*. 8.