

LAKATOS ARTUR – VERES DÁVID-GÁBOR

# A PREFEKTUSI HIVATAL MŰKÖDÉSE ROMÁNIÁBAN



**A funkció betöltéséhez szükséges kritériumokat lehet szigorúbban, komolyabban venni – akár doktori címhez vagy speciális tanulmányok, képzések meglétéhez kötni a prefektusi kinevezést...**

**T**anulmányunkban a prefektusi hivatal működésére vonatkozó néhány alapvető, mégis kevesek által tudatosított ismeretet foglalunk össze.<sup>1</sup> Túl azon, hogy sor kerül e közigazgatási szerv adminisztratív kompetenciáinak ismertetésére, néhány gondolatot megfogalmazunk gyakorlati működésére vonatkozóan is.

A prefektusi hivatal legitimitása az ország alaptörvényére, az 1990-ben elfogadott alkotmány cikkelyeire van alapozva. Románia Alkotmányának<sup>2</sup> ötödik fejezete szól a közigazgatás megszervezéséről. Az első cikkben esik szó a központi közigazgatás szerveiről, beleértve a kormányt és az ennek keretében működő minisztériumokat is, míg a második cikkely foglalkozik a helyi közigazgatás szerveivel; ezek kompetenciái napjainkig alapvetően nem sokat változtak. A 119-es cikkely két elvet foglal magában, a helyi autonómia fogalmát és a közügyek decentralizációjának elvét. Ugyanakkor nem tévesztendő össze a helyi közigazgatás fogalma az alkotmány által is ismertetett helyi közigazgatási szervekkel,<sup>3</sup> egyrészt mert maga a fogalom jóval túlmutat az alapvető szervek autoritásán és kompetenciagyakorlásán, másrészt pedig ezeknek alárendelve vagy tőlük függetlenül létrehozhatóak más, közigazgatási szerepeket betöltő intézmények is, a törvények betartásával. Ilyenek például a kormány közvetlen alárendeltségébe tartozó különböző regionális fejlesztési hatóságok.<sup>4</sup> Az alkotmány 123-as szakasza szól a prefektus intézmé-

nyéről, öt cikkelyben.<sup>5</sup> Ennek az intézménynek – nagy vonalakban – magyarországi megfelelője jelenleg a vármegye főispánja.

A kis egyesülést követő 1864-es közigazgatási törvény a prefektust a megyei adminisztráció fejének nevezi, aki a kormány képviseletét látja el a megyei tanács mellett, ennek gyűlésein felszólalási joggal rendelkezik – a tanácsok pedig a kötelezettséggel, hogy meghallgassák. A megyei tanács feloszlatása esetén, amíg az új összetételében újjá nem alakul, a prefektus joga és kötelessége volt a tanács adminisztratív jogkörének betöltése is. A munkából történő hiányzása esetén a prefektusi hivatal igazgatója helyettesíthette.<sup>6</sup> Az 1918-ban létrejött új modern állam közigazgatási egységesítésére volt igény, az akkori politikai és szellemi elit akarta értelmében, ennek megfelelően a közigazgatás egységessé tétele, valamint szigorú központi ellenőrzése céljából a prefektusi hivatalok erejét és tekintélyét is megnövelték és fenntartották az egymást követő kormányok.<sup>7</sup> A második világháborút követően azonban törés állt be az intézmény kontinuitásában.

A kommunista rendszer kiépülését követően ez az intézmény megszűnt, és lényegében helyét a megyei pártszervezet vette át. A forradalmat követő többpártrendszerben azonban a megszűnt kommunista párt megyei első titkársága helyébe fontos volt megtalálni a helyi szint összeköttetését a központi kormányzati szervekkel. Erre volt hivatott a prefektúra intézménye. 1990-et követően annál is inkább szívesen állította vissza a törvényhozó ezt az intézményt, mivel Ó-Romániában és a két világháború közötti Nagy-Romániában is ez az intézmény eredményesen működött.<sup>8</sup>

Podaru értelmezése szerint a kormány helyi képviselőjének megléte (prefektus) feltétlenül szükséges egy olyan struktúrában, melyet a helyi autonómia elve határoz meg, ugyanakkor feleslegessé válik egy tökéletesen dekoncentrált rendszerben, ugyanis, amennyiben a helyi hatóságok részéről nem áll fenn semmiféle alárendeltségi viszony a központi szervek irányában, nem szükséges egy ellenőrző szerv megléte sem.<sup>9</sup> Tisztában kell lennünk ugyanakkor azzal is, hogy amennyiben nem létezik a helyi szervek felett ellenőrzés, nemcsak a törvénytelenségek gyakoribb előfordulására nyílhatnak lehetőségek, hanem a tudatlanságból, eljárási hibákból fakadó problémákra is.

Így például a prefektusnak hatáskörébe tartozik egy adminisztratív döntés teljes vagy részleges megtámadása. Amennyiben csak egyes elemeit támadja meg közigazgatási bíróságon egy bizonyos határozatnak – mint például egy terjedelmesebb agglomerációfejlesztési terv egyes pontjait –, ha a közigazgatási bíróság neki ad igazat, csak a megtámadott részek esetében kerül sor eltörlésre, maga a határozat érvényben marad, és többi pontja gyakorlatba ültethető.<sup>10</sup>

Az Európai Unió országai nagy részében létezik egy hasonló szerv, amely felügyeli a helyi közigazgatások működésének törvényszerűségét a központi szervek részéről, mint például Franciaországban, Görögországban, Olaszországban, Hollandiában vagy Dániában.<sup>11</sup>

A prefektus és a helyettesi szerepet betöltő alprefektus esetére Romániában a törvény felsőfokú végzettség kötelezettségét írja elő. A prefektus és alprefektus nem lehetnek képviselők vagy szenátorok, megyei vagy helyi tanácsok tagjai, polgármesterek, nem tölthetnek be funkciójukkal egy időben más köztisztviselői hivatalt vagy más fizetett munkahelyet állami vagy magánvállalatokban.<sup>12</sup>

Az átmeneti évek zűrzavarában a prefektusi hivatalnak nagy szerepet szántak, mivel a politikai elit jelentős része tisztában volt azzal, hogy a helyi szintű közigazgatás választott szervei számára nem fog könnyen menni az átállás a szo-

cialista jogrendről a demokratikus országokat jellemző jogrendre. „A romániai demokrácia első évtizedében a helyi döntési szituáció jellemzője a beszűkült döntéshozatali tér” – írta Tăraș Silviu a fentebb már említett és idézett tanulmányában.<sup>13</sup> Ennek megfelelően, azzal együtt, hogy a prefektus jogkörének meghatározását egy később, az alkotmány alapján kidolgozandó organikus törvény keretébe sorolja, a román alaptörvény 123-as cikkelye öt bekezdésben tárgyalja a prefektus jogkörét, kiemelve azt a két alapvető feladatot, melyre az egész intézmény létének legitimitása épülni fog. Ennek megfelelően egyrészt helyi viszonylatban a kormány képviselője, és ő vezeti a minisztériumoknak és a többi központi közigazgatási szervnek a területi-közigazgatási egységekbe dekoncentrált közszolgálatait, másrészt pedig a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatja a megyei, a helyi tanács vagy a polgármester valamely aktusát, ha ezt törvényellenesnek véli. Amennyiben erre a lépésre sor kerül, a megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő. Ugyanakkor az alaptörvény megfogalmazója fontosnak érezte kijelenteni azt is, hogy a prefektus, másfelől a helyi tanácsok és a polgármesterek, valamint a megyei tanácsok és ezek elnökei között nem állnak fenn fölé- és alárendeltségi viszonyok. Amennyiben az alkotmány és az organikus törvény értelmében összegezni próbáljuk a prefektus kompetenciáit, a következő három pontban lehetne összefoglalni ezeket.

A prefektus hármas szerepe:

- a kormány helyi szintű képviselője;
- a megye szintjén a közösségi szolgáltatásokat ellátó intézmények főkoordinátora;
- a közigazgatási törvényesség őre.<sup>14</sup>

A 340/2004-es törvény hatodik cikkelyének hatodik bekezdése lehetővé teszi, hogy a prefektus hivatala nemzetközileg finanszírozott programok pénzforrásainak hasznélvezője lehessen, vagyis pályázhasson ezekre, és elnyerhesse őket, amennyiben ezek a programok a közigazgatási reform folyamatainak előmozdításáról szólnak.

A prefektus helyzetét és jogállását a közigazgatási kódex elfogadása előtt a 460/2006-os törvény (a prefektusra és a prefektusi intézményre vonatkozóan), valamint az ezt kiegészítő 460/2006-os rendelet (a 300/2004-es törvény gyakorlatba ültetésére vonatkozóan a prefektus és a prefektusi hivatal esetén) szabályozta. A törvény második fejezete rendelkezett a prefektusi hivatal tisztviselői apparátusának kompetenciáiról, majd ezeket részletesebben magyarázza, értelmezi, kifejti a hozzá kapcsolódó, gyakorlati aspektusokat szem előtt tartó rendelet is. A rendelet szövegének értelmében az első cikkely szerint a prefektus biztosítja az operatív kapcsolatot egy minisztérium és a helyi szinten ennek alárendelt dekoncentrált intézmény vezetősége között. A miniszterek saját döntésük értelmében a prefektusnak bizonyos vezetési és ellenőrzési kompetenciákat delegálhatnak saját kompetenciájuk keretén belül.

A közigazgatási kódex 249–252. cikkelyei a prefektus kompetenciáival egy időben rendelkeznek az alprefektusok jogköréről. A prefektus hiánya esetén annak hatáskörét az egyik alprefektus veszi át.

1998. január 30-án Románia Kormánya kormányrendelettel elfogadta a 32. számú törvényt, mellyel létrehozták a méltósági kabineteket, amelyeken belül a méltóságok személyes tanácsadókat fogadhattak fel. Azok a hivatali méltóságok, akik megkapták a jogot, személyükhöz kötött kabineteket hoztak létre, és ezek a törvény értelmében a következők lehettek: miniszterelnök, miniszterelnök-he-

lyettes, a miniszterelnökségi főtitkár, miniszterek, államtitkárok, helyettes államtitkárok, valamint a prefektusi hivatalok is rendelkezhetnek külön kabinettel. E rendelet szerint a méltóság hivatala kabinetigazgatóból, asszisztensekből, személyes tanácsosokból, titkárokból és személyes küldöncökből (a román nyelvű eredeti szövegben: *curier personal*) állhatott. A törvény azóta több kiegészítéssel, módosítással is átesett, és a kabinet mérete a tisztségviselőnek a közigazgatási hierarchia rangsorában elfoglalt helyétől függően változik.<sup>15</sup>

Az EU-csatlakozást előkészítő közigazgatási reform keretében felmerült, hogy habár a prefektusok és helyetteseik, az alprefektusok kinevezése politikai támogatással történik, szükséges a funkciónak bizonyos szintű depolitizálása, mivel ezek a tisztviselők elsősorban közigazgatási funkciót látnak el, és habár jogkörük széles, egy jól működő közigazgatással és világos törvényes keretekkel működő társadalomban mozgásterük, döntési lehetőségük aránylag kicsi. Ennek megfelelően született meg a 188/1999-es törvény (a magas rangú köztisztviselőkre vonatkozóan), mely többek között a prefektusok és alprefektusok magas rangú tisztviselői státuszát rögzíti, ezáltal ezek a tisztviselők a köztisztviselők jogi státuszából fakadó egyéb előnyöket is élvezik, azok kötelezettségeivel egyetemben. A 11-es cikkely értelmében a prefektus és az alprefektus is a magas rangú köztisztviselők kategóriájába tartozik. A 17. cikkely értelmében a prefektust a kormány, az alprefektust pedig a miniszterelnök nevezte ki. Amennyiben a magas rangú tisztviselői státuszt ezek a tisztviselők versenyvizsga alapján töltötték be, funkciójukból csak áthelyezhetőek voltak, más, hasonló, magas rangú tisztviselői státuszt biztosító funkcióba, a magas rangú köztisztviselői státusztól való megfosztás csakis jogi úton volt lehetséges, a munkatörvénykönyv más dolgozókra is vonatkozó szabályozásának megfelelően. A 340/2004-es számú törvény harmadik fejezete részletesen tárgyalta a prefektusok és az alprefektusok, valamint a belőlük álló testületek jogkörét és kötelezettségeit, többek között olyan széles körű, de részleteiben nem pontosított feladatköröket, mint az együttműködés a helyi közigazgatási szervekkel a természeti katasztrófák megelőzésére, a megyei tanáccsal és a helyi tanácsokkal együttműködve a megye fejlődési prioritásainak meghatározása vagy az európai integrációs folyamatok elősegítése.

A prefektus évenkénti gyakorisággal a kormány elé bizalmas jellegű jelentést terjeszt a megye általános közigazgatási, gazdasági, társadalmi és kulturális helyzetére vonatkozóan.<sup>16</sup>

Az 554/2004-es számú törvény a közigazgatási bíróságról szabályozta a közigazgatási bíróság jogkörét, valamint azt, hogy a prefektusi hivatal milyen esetekben járhat el.

Az első cikkely értelmében bárki olyan személy, aki sértve érzi valamely jogát vagy legitím érdekét egy közigazgatási dokumentum kibocsátása kapcsán, a *competens* közigazgatási bírósághoz fordulhat.

A 3-as számú cikkely értelmében a prefektus megtámadhatja azokat a helyi közigazgatási szervek által kibocsátott döntéseket, melyeket törvénytelennek tart, valamint a Köztisztviselők Országos Szövetsége megtámadhatja azokat a döntéseket, melyek sértik a köztisztviselői státusra vonatkozó szabályokat.

Az 5. cikkely előírja, hogy nem vihetők a közigazgatási bíróság elé olyan döntések, melyek a közigazgatási szerveknek a parlamenttel való kapcsolatát szabályozzák, a katonai jellegű hadiparancsok, sem azok az intézkedések, melyek számára más jellegű törvényes eljárások szükségesek, vagy a szükségállapotban

meghozott döntések. Ez utóbbiakat utólag, a szükségállapot elmúltával csakis hatalommal való visszaélés fennállása esetében lehet támadni.

A 7. cikkely értelmében a prefektus nem köteles előzetesen a megkérdőjelezett döntés visszavonását kérni.

Ugyanakkor ismételten meg kell jegyeznünk, hogy e törvények rendelkezései csak abban az esetben érvényesek mind a mai napig, amennyiben cikkelyeik át lettek emelve a közigazgatási kódexbe.

Amint láthatjuk, elvileg a törvény széles jogköröket engedélyez a prefektusoknak, a gyakorlatban azonban, az idő teltével, a helyi közigazgatási szervek szakmai apparátusának tökéletesedése, fejlődése következtében, másrészt pedig a politikai kontroll következtében – visszaélések esetében a prefektus az őt kinevező kormány által rendelettel elmozdítható – a ténylegesen kirívó eseteket lezámítva aránylag a lehetőségek kis százalékával él a prefektusi hivatal.

A prefektus távolról sem teljhatalmú vezetője a megyének, mozgásteret a törvény értelmében meglehetősen korlátozott. Ugyanakkor a közigazgatási törvényesség őreként, mint láthattuk, meglehetősen széles jogkörrel rendelkezik a helyi közigazgatási szervek különböző döntéseinek megtámadásához; egy, a helyi tanács és polgármesteri hivatal kezdeményezéseivel ellenséges prefektus nagyon sok kárt okozhat teljesen törvényes úton, a közigazgatási bíróság által nyújtott lehetőségek igénybevételével. Ezt a magyar sajtó is érzékeli a Maros, Harghita és Kovászna megyei székelyzászló-ügyek kapcsán, mely esetekben a prefektusi hivatal tölti be a legtöbb esetben a felperes szerepét. Kevésbé látványosak, de igencsak romboló hatásúak azok az esetek, melyekben gazdasági ügyek kerülhetnek szóba, így például a prefektusi hivatal által nem támogatott területfejlesztési beruházások is.

Ennek a hivatalnak a szerepe a decentralizáció növekedésével egyre jobban csökken, de a közeljövőben semmiféle reform felszámolni nem fogja. Habár sohasem lesz ennek a kormány helyi képviselőletét végző szervnek akkora hatalma, mint volt a múltban – Alexandru Ioan Cuza idejében például a prefektus bármely helyi tanácsi határozat végrehajtását elhalaszthatta harminc napra, vagy akár végleg hatályon kívül is helyezhette<sup>17</sup> –, ellenőrzést végző szerepe megmarad. Sőt léteznek olyan, máskülönben a közigazgatási transzparenciát hangoztató tanulmányok, melyek szerzői amellet érvelnek, hogy a prefektus szankcionáló jogkörét érdemes lenne jobban kiterjeszteni a törvényt átlépő önkormányzatok és dekoncentrált igazgatóságok esetében.<sup>18</sup> És habár voltak kísérletek a funkció depolitizálása kapcsán, párhuzamosan egy szakmai alapon létrehozott magas rangú köztisztviselői testülettel,<sup>19</sup> ez a törekvés nem igazán bizonyult sikeresnek. Nem véletlen, hogy 2021-ben az akkori román kormány hivatalosan és nyíltan is felhagyott minden ilyenfajta kísérlettel, és újra politikai funkcióvá nyilvánította a prefektusi funkciót – nem mintha a reformkísérlet idejében is gyakorlatilag nem ugyanígy működött volna.<sup>20</sup> Már csak azért sem sikerülhetett ez ténylegesen – habár elviekben ez nem tűnik lehetetlennek –, mert egy ilyen jelentős funkció esetében a mindenkori kormány számára fő a politikai bizalom. A funkció betöltéséhez szükséges kritériumokat lehet szigorúbban, komolyabban venni – akár doktori címhez vagy speciális tanulmányok, képzések meglétéhez kötni a prefektusi kinevezést –, ugyanakkor ez politikai szempontból bumerángoeffekttussal bírhat, mert hűséges, megbízható és viszonylag kompetens „pártkatonák” előtt zárhatja el a lehetőséget. Ezt pedig a mindenkori román politikai elit nem valószínű, hogy szeretné.

■ 123. szakasz – A prefektus

(1) A kormány minden megyébe és Bukarest municípiumba prefektust nevez ki.

(2) A prefektus helyi viszonylatban a kormány képviselője, és ő vezeti a minisztériumoknak és a többi központi közigazgatási szervnek a területi-közigazgatási egységekbe dekoncentrált közszolgálatait.

(3) A prefektus feladatkörét organikus törvénynek kell megállapítania.

(4) Egyfelől a prefektusok, másfelől a helyi tanácsok és a polgármesterek, valamint a megyei tanácsok és ezek elnökei között nincsenek alárendeltségi viszonyok.

(5) A prefektus a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatja a megyei, a helyi tanács vagy a polgármester valamely aktusát, ha ezt törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő.

■ JEGYZETEK

1. A jelen tanulmányban foglalt információk egy része megtalálható e korábbi tanulmányban is: Lakatos Artur: *A kormány helyi közigazgatási szerve: a prefektusi hivatal működése Romániában*. In: Borsi-Kálmán Béla (szerk.): *Homályzónák. Felvilágosodás és liberalizmus / Zones d'Ombre. Lumières et Liberalisme. Tanulmányok Kecskeméti Károly 80. születésnapjára*. Kortárs Kiadó, Bp., 2019. 364–370. E mostani írásunk ennek a kibővített, némiképpen átstrukturált és aktualizált változata. Így például a korábbi szövegben és az ebben a tanulmányban is megemlített törvények, amelyek a prefektusi hivatalt szabályozták, érvényüket veszítették a 2019-es évben bevezetett közigazgatási kódex rendelkezései értelmében, ugyanakkor a közigazgatási kódex ezek legtöbb rendelkezését átvette. Amennyiben egy korábbi törvény betűje ellentmond a sürgősségi kormányrendelettel bevezetett közigazgatási kódex szövegének, a közigazgatási kódex rendelkezései a törvényerejűek, mérvadók.

2. Magyar fordításban elérhető a következő linken: [http://jog.sapientia.ro/data/hallgatok/letoltesek/Romania\\_alkotmánya\\_HU.pdf](http://jog.sapientia.ro/data/hallgatok/letoltesek/Romania_alkotmánya_HU.pdf)

3. Antonie Iorgovan: *Tratat de drept administrativ*. I. Editura Allbeck, Buc., 2001. 449.

4. A romániai regionális fejlesztési szervek kialakulására vonatkozóan lásd Lakatos Artur: *Globalizáció és regionalizmus*. A Hét 2004. 30. sz. 6–8.

5. Lásd a Függeléket.

6. Dănuț Pop – Călin-Cornel Pop – Cosmin-Radu Vlaicu: *Elemente istorice și legislative privind organizarea instituțiilor administrative a prefectului din România*. Revista Transilvană de Științe Administrative 2010. Nr. 1 (25). 147–168. 149.

7. Györke Zoltán: *Instituția prefecturii în perioada interbelică (1923-1938). Proiecții legislative*. Revista Transilvană de Studii Administrative 2010. Nr. 3. (27). 79–96. 79–80.

8. Erre vonatkozóan lásd a következő könyvet: Györke Zoltán: *Prefectura județului Cluj (1923-1938)*. Editura Mega, Cluj-Napoca, 2013.

9. Ovidiu Podaru: *Legea 215/2001 a administrației publice locale comentată*. Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004. 46–47.

10. Uo. 49.

11. Iorgovan: i. m. 456–457.

12. Közigazgatási kódex, 2019-es évi 57-es számú sürgősségi kormányrendelet, 274-es számú cikkely. Megtekinthető a következő linken: <https://cv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/41/2020/01/Cod-administrativ.pdf>

13. Tăraș Silviu: *Döntéshozatali mechanizmusok kialakulása a helyi közigazgatásban a romániai rendszerváltást követően*. 191–209. In: Cziprián-Kovács Loránd – Kozma Csaba (szerk.): *A második erdélyi nemzetközi közigazgatás-tudományi konferencia magyar nyelvű tanulmányai. Kolozsvár, 2017. okt. 31*. Accent Kiadó, Kvár, 2018.

14. Közigazgatási kódex, 249-es számú cikkely.

15. Bianca Veronica Radu – Liviu Radu: *Rolul consilierii demnitarilor în România: între expertiză și rol politic*. Revista Transilvană de Științe Administrative 2019. nr. 1 (44). 66–77. 66. A cikk tévesen állítja, hogy az alprefektusok is rendelkezhettek saját kabinettel.

16. Iorgovan: i. m. 519.

17. Codrin Munteanu: *Considerații privind organizarea și dezvoltarea instituției prefectului în România*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2006. 16. 85–91. 86.
18. Claudia Simona Timofte: *Aspects of Decisional Transparency within the Prefect's Institution in Romania as a Challenge in a European Union Governance*. *Annals of the University of Oradea, Series Economic Science*, July 2016. 112–118.
19. Az EU-csatlakozást megelőző közigazgatásreform-folyamat HR-aspektusainak kapcsán lásd: Poór József: *Az átalakuló román közzolgálati emberierőforrás-menedzsment*. *Vezetéstudomány*, 2008. 7–8. sz. 46–60.
20. Ennek kapcsán lásd Crina Aline De Smet: *The Recent Legal Evolution of the Romanian Prefect in European Context: From Senior Civil Servant to Public Official*. *Challenges of the Knowledge Society* 2021. Vol. 14. No. 1. 586–590.

