

GYULAI PÉTERNÉ*

ÖNKORMÁNYZATOK AZ EU-CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN¹

A REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A helyi és regionális önkormányzat a tagországok közötti együttműködés egyik legfontosabb területe. Az EU által meghatározott prioritások egyike, vagyis hogy a polgárokat a lehető legnagyobb mértékben bevonják az egyesülési folyamatba, leginkább az önkormányzatokon keresztül valósulhat meg. Különösen érvényes ez Magyarországra, ahol *az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokat rendkívül nagy önállósággal ruházta fel.* (Egyes szakvélemények szerint az államigazgatási szféra és az önkormányzati szféra feladatkörének jelenlegi szabályozása nem megnyugtató, mert nem zárja ki a végrehajtó hatalmat gyengítő – adott esetben annak teljességgel ellentmondó – önkormányzati tevékenységet, az „állami közügyek” alulmaradását az „önkormányzati közügyekkel” szemben.)

* A szerző a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Karán, az Európai Unió szakirányú továbbképzésen 2000-ben végzett hallgató.

¹ A cikk a szerző diplomadolgozata alapján készült előadás (elhangzott a BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar Európai Tanulmányi Központja által 2000. május 18-án rendezett, „Magyarország és az EU gazdasági-kereskedelmi kapcsolatai” c. workshopon) szerkesztett változata. A szerző ezúton mond köszönetet főiskolai tanárainak, valamint konzulensének, dr. Molnár Istvánnak.

Az uniós csatlakozás a magyar közigazgatás szerkezete, szabályozása szempontjából nem tesz szükségessé kötelező alkalmazkodást, mert az uniós álláspont szerint az alkotmányos, közjogi berendezkedés a csatlakozás szempontjából nemzeti belügy. Az EU csak alapelveket fektet le, amelyek érintik az önkormányzati tevékenységet, de nincsenek hatással az önkormányzati berendezkedésre. Ez utóbbira nincs egységes modell, az EU jelenlegi tagországai is nagyon sokszínű képet mutatnak a közjogi berendezkedés, a regionális és a helyi önkormányzatiság szempontjából.

Ugyanakkor az Európa Tanács keretében megszületett dokumentumok – elsősorban az önkormányzati és regionális charták – határozott állásfoglalást tartalmaznak a csatlakozó államok decentralizálása, a polgárokhoz közeli kormányzás ösztönzése mellett.

Bár az EU a csatlakozással kapcsolatos teendők ellátását kormányzati szintű feladatnak tekinti, az önkormányzatok – mint a közhatalom letéteményesei, a közszolgáltatások ellátói, és mint munkáltatók is – ha nem is jogi értelemben, de a gyakorlati megvalósítás szintjén meghatározó szerepet játszanak az Európai Unió politikájának az érvényre juttatásában. A Maastrichti Szerződés A. cikkelye, amely kimondja, hogy az Unió olyan szoros egyesülés Európa népei között, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz a lehetséges legközelebbi szinten történik, implicite magában foglalja a helyi önkormányzatoknak – mint lakossági szolgáltatóknak és a helyi igények legjobb ismerőinek – a meghatározó szerepét. Találó az önkormányzatok szerepvállalására a más területeken is ismert jelmondat: *„Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!”*

Nem elhanyagolható a regionalitás hangsúlyozása során az EU szempontjából az a tény, hogy az erős régiók gyengítik a tagországok kormányainak a szerepét, ugyanis a központi kormányok sok esetben rákényszerülnek arra, hogy nemzeti érdekeiket alávegyék a határokon átnyúló regionális érdekeknek. Az EU-nak ugyanakkor szüksége is van a közvetlen helyi és regionális kapcsolatokra, mivel a brüsszeli apparátus nem képes a területi problémákkal kellő mélységben és intenzitással foglalkozni.

KÖZIGAZGATÁSI STRUKTÚRÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Európára jellemző a közigazgatási rendszerek sokfélesége, és ez a sokféleség egyben az európai politikai viszonyokat is tükrözi. Az EU-tagállamok többségében a központi kormányzati szint alatt több közigazgatási szint van, a regionális önkormányzat a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti középszintnek felel meg. A középszintű európai közigazgatási rendszerek formailag és tartalmilag is rendkívül sokszínűek, hordozzák az eltérő történelmi fejlődésből eredő sajátosságokat (különböző állami berendezkedések: föderalizált, regionalizált, decentralizált, egységes államok). Ugyanakkor számos reformon estek át, elsősorban a XX. század második felében. Ennek a folyamatnak az egyik jellemzője, hogy sok országban a helyi önkormányzatok döntési kompetenciái kibővültek, és ez együtt járt a helyi igazgatás nagymérvű területi koncentrációjával.

(Például: Svédországban a tizedére, Dániában, Belgiumban a negyedére, NSZK-ban a harmadára, Norvégiában a felére csökkent az önkormányzatok száma.) Mindez pedig maga után vonta az önkormányzatok méretének és a hozzájuk tartozó népesség létszámának a növekedését.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

Magyarországon a rendszerváltást követően az Országgyűlés átfogóan módosította az Alkotmányt, létrehozta a helyi önkormányzatok rendszerét. *A Magyar Köztársaság Alkotmányát a többször módosított 1949. évi XX. törvény tartalmazza, amelynek IX. fejezete deklarálja, hogy valamennyi község, város, továbbá a főváros és kerületei, valamint a megyék választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.* Ennek alapján alkotta meg az Országgyűlés a már említett 1990. évi LXV. törvényt, amely – összhangban az európai önkormányzati charta alapkövetelményeivel – rendkívül nagy önállóságot és szabadságot biztosít az önkormányzatoknak.

Az új önkormányzati rendszer bevezetésével a magyar állam – amely történelme során mindig erősen centralizáló hagyományokkal rendelkezett – először vált decentralizált típusúvá. A magyar önkormányzati rendszerben valamennyi önkormányzat egyenlő jogállású, egyenlő jogokkal rendelkezik. Sok szakértő vélekedik ugyanakkor úgy, hogy a jogalkotó az ellenőrzési, szakmai befolyásolási lehetőséget indokolatlanul szűkre korlátozta.¹

Magyar viszonylatban a helyi önkormányzat közjogi értelmezése a már előzőekben hivatkozott önkormányzati törvény tükrében egyértelmű, *a regionális önkormányzat fogalma azonban a jelenlegi magyar közigazgatási struktúra keretei között némi magyarázatra szorul.*

Az európai közigazgatási reformfolyamat a regionalizmus irányába mutat. Ismert az a szófordinat, hogy az Európai Unió a „régiók Európája”. Ebben a folyamatban Magyarország még nem találta meg az igazi helyét, ami az Európai Unió tagállamaitól gyökeresen eltérő történelmi fejlődésünkből, az ezeréves vármegyerendszerből következik. Az évszázadok során több megghiúsult törekvés is volt a megyerendszer felszámolására, illetve megváltoztatására és történetek kísérletek régiók kialakítására is.

A közigazgatási szakemberek körében ma is erőteljesen képviselt az a nézet, hogy az európai csatlakozásnál felvállalt regionális beosztást csak egy erős megyerendszerre lehet alapozni. AGG ZOLTÁN mondta az 1998. november 23-24-i ajkai tudományos, közéleti konferencián: *„Minden politikai erőt óvnék attól, hogy kalandor és demagóg érveken nyugvó (lásd például a feudalizmus vádjá) vállalkozás² partnere legyen, hiszen a történelmi tapasztalatok szerint minden olyan kísérlet, amely a magyar megyerendszer eltörlését célozta, bukásra volt ítélve.”*

Az 1996. XXI. sz. területfejlesztési törvény nyomán megfogalmazott *Országos Területfejlesztési Koncepció* már tartalmaz javaslatokat a kialakítandó régiókra

1 Kondorosi, p. 55.

2 Azaz a megyék esetleges megszüntetése – a szerző megjegyzése.

(szintén meghagyva a megyei struktúrát). Időközben megszületett a kormányzati döntés a megyei alapon szerveződő hét régió kialakításáról. Nem térhetünk ki az elől a probléma elől, amelyet a jelenlegi régiófelosztás szerinti *régióközpont kérdése vet fel*. A tisztán szakmai érvek mellett ugyanis aktuálpolitikai szempontok is befolyásolni látszanak az egyes régióközpontok kiválasztásának folyamatát.

ÚJ, EU-KONFORM ALAPELVEK AZ ÖNKORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉGBEN

A legfontosabb: a szubszidiaritás elve

A kifejezés – legalábbis számunkra, itt Kelet-Közép-Európában – meglehetősen idegenül és szokatlanul hangzik, és bár érteni véljük, valószínűleg végleg felhagytunk azzal a kísérlettel, hogy magyar kifejezést találjunk rá. Nincsenek ugyanis történelmi hagyományai, tudatunkat most próbáljuk hozzáigazítani, törvényeinket szintén.

A szubszidiaritás gondolatát impliciten már az 1951. évi Párizsi Szerződés 95. cikkelye, valamint az 1957. évi Római Szerződés 235. cikkelye is tartalmazta. Nyíltan először az Európai Bizottságnak az Európai Unióról szóló 1975. évi jelentése mondta ki, hogy *„Az Európai Uniónak nem szabad centralizált szuperállammá válnia. Ezért a szubszidiaritás elvével összhangban az Európai Unió csak azokat a feladatokat látja el, amelyeket a tagállamok önállóan már nem képesek elvégezni.”*

Az első, jogi formát öltött szöveg, amelyben a szubszidiaritás elvét meghatározták, az Európa Tanács által kezdeményezett, 1985. október 15-én aláírt „A Helyi Önkormányzat Európai Chartája” volt. A Chartát 1999 végéig az Európa Tanács 32 tagja ratifikálta, 12 a jelenlegi 15 EU tagállam közül. A Chartát az azt aláíró államok – az Európa Tanács konvenciójaként – kötelesek beépíteni a nemzeti jogrendjükbe.

A helyi önkormányzás szempontjából elsősorban releváns a Charta 3. és 4. cikkelye, ez utóbbinak is a 3. pontja, amely a szubszidiaritás elvét az alábbiakban fogalmazza meg: *„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 gazdaságossági követelményektől függ.”¹ Az állampolgárokhoz legközelebb álló szint pedig a helyi önkormányzat.*

A szubszidiaritás elvét az Európai Unió az 1992. február 7-i Maastrichti Szerződéssel emelte be az alapelvek közé, azonban a szubszidiaritást a Szerződés kizárólag a Közösség és a tagállamok közötti kapcsolatokban értelmezi és nem tér ki a tagállamok és a nemzeti kormányzat alatti szintek kapcsolatára. Ez utóbbiakat az egyes államok alkotmányai szabályozzák. Az Európai Unióról szóló Szerződés B. cikkelyének utolsó bekezdése foglalkozik röviden a szubszidiaritás elvével,

¹ *„Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.”*

amennyiben kimondja, hogy az Unió e cikkelyben lefektetett célkitűzéseit el kell érni, tiszteletben tartva a szubszidiaritás elvét, az Európai Közösség Alapító Szerződésének 3b.¹ cikkelye által meghatározott értelemben.

A Maastrichti Szerződéshez képest haladást jelent az Amszterdami Szerződéshez csatolt „Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének az alkalmazásáról”.

Jelenleg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikkelye az egyetlen nemzetközi jogi garancia a szubszidiaritás elvének az alkalmazására, míg ugyanez a garancia nem terjed ki a regionális önkormányzatok és a tagállamok közötti kapcsolatra. Ez utóbbi kérdést hivatott rendezni a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája, amely azonban még csak tervezet formájában létezik és még az Európa Tanács tagállamai sem fogadták el.

A COR² kinyilvánította, hogy támogatja a Regionális Önkormányzati Chartát és annak figyelembe vételét az Európai Unióról szóló Szerződés legközelebbi felülvizsgálata során, vagyis azt, hogy a Chartában lefektetett elvek közvetlenül alkalmazhatók legyenek az Európai Unió és a tagállamait alkotó közösségek között.

Szükséges szót ejteni a szubszidiaritás elve alkalmazhatóságának másik – nem törvényi, hanem finansziális – oldaláról is, ez pedig az önkormányzatok finanszírozásának kérdése, a szubszidiaritás ugyanis megfelelő anyagi források nélkül nem tudja betölteni a szerepét.

Egyes kormányzati döntések a szolidaritás és a kohézió EU-s alapelveit szem előtt tartva (pl. a személyi jövedelemadó önkormányzatoknál maradó, szabadon felhasználható hányadának 15%-ról 5%-ra történő csökkentése) nem az autonómia, hanem inkább a központosítás irányába mutatnak, ugyanakkor rákényszerítik az önkormányzatokat saját bevételeik növelésére.

Transzparencia és kontroll

Az Európai Unió – mint már az előzőekben említettük – nem kívánja megszabni a közigazgatási struktúra milyenségét, annak átláthatóságát azonban követelményként állítja a tagállamok elé. Elengedhetetlen tehát a döntéshozatal és a végrehajtás kompetenciáinak intézmények és testületek közötti világos elhatárolása. A *transzparencia* az egyes közigazgatási szintek közötti világos hatalom-megosztást, a funkciók elkülönülését jelenti a központi, a regionális, a területi és a helyi szintek között.

A kontroll fogalmát több oldalról közelíthetjük meg. Egyrészt létezik az önkormányzatok törvényességi felügyelete, amit az Alkotmánybíróság, a bíróságok, valamint a megyei közigazgatási hivatalok látnak el, az önkormányzatok gazdálkodását pedig az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Az EU-konformitás szempontjából azonban fontosabb – a polgárközelség elvéből kiindulva – a lakosság vélemé-

1 „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kelően megvalósítani, és ezek a célkitűzések a tervezett intézkedés nagyságrendje vagy hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

2 COR – Committee of the Regions, Régiók Bizottsága.

nyét megjelenítő civil szervezetek szerepe, amelyek intézményes keretek között jelentős befolyással bírhatnak a döntésekre.

A magyar önkormányzati struktúrában és döntéshozatali mechanizmusban fontos szerepe van a bizottságoknak, ahol a választott képviselőkön kívül a civil szféra legkülönbözőbb területeiről találunk szakembereket, akik a lakossági vélemények artikulálásával fontos szerepet töltenek be a döntés-előkészítés folyamatában.

Kohézió, programozás, partnerség, adicionalitás

Az EU regionális politikájának egyik alapelve a Közösségen belüli fejletlenebb régiók felzárkóztatása, az egyes területek közötti különbségek kiküszöbölése. A területi különbségek mérséklésére létrehozta a *Strukturális Alapokat* és a *Kohéziós Alapot*, és kialakította azt a *programozási* struktúrát, amely keretében a különböző támogatási alapok megpályázhatók. Az *önkormányzatoknak nagy szerepük és komoly feladatuk van az országos és regionális programokhoz való csatlakozás lehetőségeinek felderítésében és kihasználásában*. Ennek egyik fontos eleme a *partnerség*, ami az EU terminológiájában azt jelenti, hogy a területi, kistérségi és regionális fejlesztési célkitűzéseket az abban érdekelték közösen dolgozzák ki, a együttműködés során ezek egymáshoz való viszonya nem hierarchikus, hanem egyenrangú, partneri. Döntő jelentőségű ebből a szempontból az önkormányzatok kezdeményező szerepe, együttműködési készsége.

Szükséges kitérnünk az *adicionalitás* fogalmára is, mivel az EU támogatásainak eléréséhez nélkülözhetetlen a saját forrás megléte. Ez az önkormányzat részéről igényli a rendkívül átgondolt és előrelátó pénzügyi-költségvetési tervezést, valamint a partnerekkel történő folyamatos koordinációt a fejlesztési programok kidolgozása során.

AZ EU-JOGREND HATÁSA A REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA

Általában még mindig sok zavar van az EU-tagállamokban az EU jogrendjének a regionális és helyi szervekre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Amikor az Európai Unió szóba kerül, nagyon sok önkormányzati hivatalnok azonnal a Strukturális Alapokból nyerhető támogatásra gondol. Ez az alap azonban csak egyike az önkormányzatot érintő számos EU-szabálynak. A közösségi jog erős befolyással bír az önkormányzatokra. A közösségi jogszabályok, rendeletek, irányelvek és ajánlások közvetlenül meghatározhatják, illetve behatárolhatják az önkormányzat működését. Figyelembe kell venni továbbá a Közösség, valamint az országos, illetve helyi szervek között hármas kapcsolatot is, ami az európai integráció mélyülésével egyre fontosabbá válik.

Magyar viszonylatban a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát úgy kell majd – alkotmányosan – újraszabályozni, hogy ennek során figyelembe veszik a közösségi és a tagállami hatáskörök megosztását. Az önkormányzatok a jövőben is csak törvényi felhatalmazásra, magasabb szintű jogszabállyal való összhangban, helyi közügy rendezése érdekében alkothatnak rendeletet. Ugyanakkor az ön-

kormányzatok a közösségi hatáskörbe tartozó és a közösségi jog által már szabályozott tárgykörben nem alkothatnak rendeletet. Ezek a megszorítások szűkíteni fogják az önkormányzatok mozgásterét, ugyanakkor bizonyos ügymenetek – a rendeletalkotás szükségtelensége miatt – leegyszerűsödhetnek.

Az EU-jogszabályok elsőbbsége és különösen a közvetlen hatályúak alapvetően csökkentik az önkormányzatok autonómiáját.

Az EU jogrendjének az önkormányzatok vonatkozásában legfontosabb elemei

Az önkormányzatok vonatkozásában az Európai Közösség Megállapodás (a továbbiakban EK-Szerződés) bír a legnagyobb jelentőséggel, mivel ez tartalmazza az önkormányzatok szempontjából releváns rendelkezéseket. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió másik két pillére – jellegéből adódóan – kormány szintű együttműködést feltételez. A harmadik pillér annyiban természetesen érinti a helyi szinteket is, hogy a rendőrség működése, a rendfenntartás, a drog elleni küzdelem, vagy az idegenrendészeti kérdések rengeteg helyi szinten megoldandó problémát vetnek fel.

Az önkormányzatok szempontjából releváns elemeket három csoportba sorolhatjuk.

Az egységes belső piacot, a szabad versenyt szabályozó rendelkezések, a harmonizáció alapján történő törvénykezés

Az egységes piacnak a tagországokra való kiterjesztése azt eredményezte, hogy az EU közvetlen hatást gyakorolhat a helyi önkormányzatokra, valamennyi szektorra és a szolgáltatásokra. Az EK-Szerződésnek az egységes belső piac megteremtésére irányuló rendelkezései közül a legnagyobb hangsúlyt az áruk, személyek, tőke és szolgáltatások szabad áramlására kell fordítanunk. Ezzel összefüggésben a helyi önkormányzatokat alapvetően érintik például az EK-Szerződésnek a közös piacon belüli szabad versenyre vonatkozó rendelkezései (az önkormányzati tulajdonú cégekre vonatkozó 90. cikkely, valamint a tagállamok által nyújtott támogatások EK általi felülvizsgálatára vonatkozó szabályok: 92-94. cikkelyek).

Az EK-Szerződés tiltó rendelkezésein túlmenően sok olyan, a belső vagy közös piacra vonatkozó jogszabály¹ létezik, amely az önkormányzatok számára is rendkívül fontos. Például irányelvek a közszolgáltatásokra vonatkozó szerződések odaítélésére, a helyi önkormányzat közbeszerzési eljárásaira, valamint a víz- és energiaellátási, a közlekedési, és telekommunikációs szektorban tevékenykedő jogi személyek közbeszerzéseire.

Közös politikák és közös cselekvés

A Maastrichti Szerződésben új közös politikák fogalmazódtak meg, illetve régebbiek nyertek – részben megváltozott tartalommal – megerősítést. Ezek a politikák: *szociális politika, oktatás, szakképzés, kultúra, egészségügy, fogyasztóvédelem, transz-európai hálózatok, ipar, gazdasági és szociális kohézió, kutatás és mű-*

1 Másodlagos jogforrásokból eredő jogszabályok.

szaki fejlesztés és környezetvédelem, amelyek szinte teljes egészében lefedik egy-egy önkormányzat tevékenységét.

Az EMU bevezetése

Az euró bevezetésén keresztül az Európai Monetáris Unió is hatással van az önkormányzatokra, már az uniós csatlakozás előtt is. Jóllehet Magyarország még csak társult viszonyban van az EU-val, a magyar bankok már 1999. január 1-je óta euróban is nyilvántartják az ügyfelek számláit, így az önkormányzatokét is. Túl azon, hogy célszerű megkezdni a felkészülést helyi szinten az EU eljárási rendjéből adódó többletfeladatokra, az uniós programokra történő pályázás már most szükségessé teszi, hogy a számítások euróban készüljenek. Ahol már nagyszámú multinacionális cég megtelepedett, különös jelentősége van annak, hogy a nagyvállalatok és az önkormányzat rendszeres kommunikációjában ne okozhasson zavart az értékek euróban történő kifejezése.

Kapcsolat a közösségi jog és az önkormányzatok között

Az EK-Szerződés 169. cikkelye értelmében a Bizottság a tagállamot, és nem az önkormányzatokat teszi felelőssé a közösségi joggal való ellentmondás esetén. A tagállam természetesen az illető helyi szervet felelősségre vonhatja, de ez már az adott ország saját törvényeivel összhangban történik. Ezt elkerülendő, az önkormányzatoknak törekedniük kell intézkedéseikben a közösségi joggal való harmonizációra. A négy szabadságjog vonatkozásában – amelyet elsődleges jogforrás szabályoz – eleve kötelesek betartani a Közösség előírásait, valamint tekintettel kell lenniük a közben folyó hazai jogharmonizációra is.

Az önkormányzatok szerepe a különböző politikákban tagállamonként eltérő lehet. Függetlenül a különbségektől,¹ *feltételezhetjük, hogy a strukturális alapok, a közbeszerzés, a környezetvédelem, az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a közlekedés, az EU-állampolgárság stb. tekintetében a közösségi jog előírásai valamennyi tagállam önkormányzatai számára fontossággal fognak bírni.*

Az elsődleges közösségi jog és az önkormányzatok

Az EK-Szerződés számos rendelkezése közvetlen hatályú, ami azt jelenti, hogy a tagállam polgárai ennek a jogszabálynak az alapján beperelhetik az önkormányzatot a hazai bíróságnál. Ez olyan esetben lehetséges, amikor a jogszabály egyértelmű, nem tartalmaz megkötéseket és a Bíróság közvetlen hatályúvá minősítette (ez a Bíróság kizárólagos joga). Például, a Bíróság a négy szabadságjogra vonatkozó (30. és 36. cikkely: az áruk szabad mozgása, 48. cikkely: a munkaerő szabad mozgása, 52. és 53. cikkely: a letelepedés szabadsága, 67. cikkely: a szabad tőkemozgás) előírásokat közvetlen hatályúvá tette. Ugyanígy közvetlen hatályúak például a 85. és 86. cikkely (a vállalkozások versenyszabályai), a 90. cikkely 1-2

¹ Nem minden önkormányzat érintett a mezőgazdasági és a közlekedési politikában, így ezeken a területeken nem szembesül a közösségi joggal.

bek. (az önkormányzati cégekre vonatkozó versenyszabályok), valamint a 93. cikkely 3. bek. (az állami támogatások felülvizsgálata) előírásai.

Amennyiben például egy helyi önkormányzat gyakorlata nem felel meg a munkaerő szabad áramlása feltételeinek, felelősségre vonható a hazai bíróság előtt. Bonyolultabb a helyzet, ha egy önkormányzat a 92. cikkelynek ellentmondva nyújt támogatást valamelyik önkormányzati cégnek.

Két általános példa az említett esetekre:

- Egy tagállam állampolgára (tanár) egy másik tagország önkormányzati iskolájában kíván munkát vállalni. Az EK-Szerződés 48. cikkelye 2. bekezdésének értelmében az önkormányzat mint munkaadó, nem szabhatja a kinevezés feltételül, hogy a tanár az adott ország állampolgára legyen. Az olasz törvénykezési gyakorlatban ugyanakkor megtörtént, hogy az önkormányzat az idegen nyelvet tanító tanárokat – természetesen az állampolgárságra való hivatkozás nélkül – csak fix időtartamra engedte szerződtetni. A Bíróság szerint ez kimerítette az „indirekt diszkrimináció” tényét, amit az EU-jogszabályok tiltanak.
- Az EK-Szerződés 93. cikkelyének 3. bekezdése előírja, hogy a Bizottságot minden állami támogatás tervezett bevezetéséről vagy módosításáról időben értesíteni kell, és a Bizottság megvizsgálja, hogy az adandó támogatás összhangban van-e a 92. cikkely 1. bekezdésével. Ez a jogszabály az önkormányzatokra is vonatkozik, bár a jelentési kötelezettség az államot terheli. Amennyiben azonban az önkormányzat által nyújtott támogatás ellenkezik az előírásokkal, a Bizottság az érintett tagállamot vonja felelősségre. Az önkormányzat már a hazai jogeljárás keretében felel. Az önkormányzatoknak tehát érdeke, hogy az EU-jogszabályokkal konform gyakorlatot folytassanak.

A másodlagos közösségi jog és az önkormányzatok

A regionális és helyi önkormányzatok úgy vélhetik, hogy a hazai központi törvénykezés nagymértékben védi őket a közösségi joggal szemben, azaz ütközőként szolgál a közösségi jog felé, mivel ez utóbbit előbb át kell ültetni a hazai jogba. Mint a fentiekből láttuk, ez nem így van, és a központi törvénykezés nemhogy az elsődleges közösségi jog közvetlen hatásával szemben nem nyújt védelmet, de ez igaz a másodlagos közösségi jog esetében is.

A közösségi jog nemcsak azért fontos az önkormányzatok számára, mert azok nem bújhatnak a nemzeti szintű jogalkotó törvényátalakítási hibái mögé, hanem azért is, mert párhuzamosan a másodlagos közösségi joggal, az elsődleges közösségi jog mindig meghatározó marad.

Rendeletek

Rendeletek esetében a központi törvénykezés nem nyújt védelmet, a rendeletek közvetlen hatályúak. Amennyiben szükséges, az önkormányzatok kényszeríthetők, hogy a magasabb szintű nemzeti törvényekkel vagy a saját, még meglévő szabályaikkal ellentétesen cselekedjenek. A tagállam feladata, hogy megtegye a problémás jogszabály megszüntetése érdekében a szükséges lépéseket.

Vegyük példának a Tanács 259/93 (EGK). számú rendeletét „a Közösségen belül, a Közösségbe és Közösségből történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről”. Mivel a rendelet közvetlen hatású, és a közösségi jogalkotás nem enged

teret a nemzeti, regionális, illetve helyi szabályozásnak, a nemzeti bíróság kikényszerítheti, hogy a hatóságok – a helyiek is – a rendelettel összhangban cselekedjenek, adott esetben ellentmondva a központi, illetve saját jogszabályaiknak.

Irányelvek

Sok olyan *irányelv* létezik, amely *releváns az önkormányzat szempontjából*. Például a *közszolgáltatásokra vonatkozó szerződések elnyerésére, az önkormányzatok beszerzéseire, a víz- és energiaellátás, a közlekedési és a telekommunikációs szektor közbeszerzéseire, a szolgáltatás milyenségére, a környezetvédelemre, a diszkrimináció tilalmára stb. vonatkozó irányelvek*.

Általánosságban, ezeket az irányelveket át kell ültetni a tagállam nemzeti jogrendjébe. A tagállam saját döntésén múlik, hogy helyi szinten a törvényalkotókat bevonják-e az implementációs folyamatba. Ebben a tekintetben lényeges különbségek mutatkoznak a tagállamok között. A szövetségi államokban, mint az NSZK vagy Belgium, a törvényátalakítás feladata minden egyes államot, illetve kerületet érint, míg az egységes államokban, mint pl. Hollandia és Magyarország, a törvényi átültetés központi törvénykezési feladat, és a helyi szintek szerepe csak az irányelvek tényleges alkalmazására és megtartására korlátozódik.

A Bíróság nagyon szigorú feltételeket szabott a törvényátalakításhoz. Előírt terminuson belül kell megtörténnie, a nemzeti jogrend alkalmazható szabályainak a figyelembe vételével. Például, a környezetvédelmi törvény esetében az átalakított jogszabálynak az ország egész területére érvényesnek kell lennie, és ez alapvetően korlátozza az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét, mozgásterét is.

Bizonyos esetekben az irányelvek előírásainak is lehet közvetlen hatásuk. Ilyen eset például, ha az említett implementációs periódus lejárt és nem – vagy nem megfelelően – történt meg az irányelv átültetése a hazai jogrendbe. Amennyiben az irányelv nem tartalmazott feltételeket és megfelelően pontos volt, az önkormányzatok kényszeríthetők, hogy azokat közvetlenül alkalmazzák és eltérjenek a magasabb nemzeti jogszabálytól.

Egy jogi eset kapcsán az Európai Bíróság kimondta, hogy *„amennyiben azok a feltételek, amelyek alapján a Bíróság szerint az egyén a nemzeti bíróság előtt hivatkozhat egy irányelv előírásaira, teljesülnek, akkor a közigazgatás valamennyi szerve – beleértve a decentralizált szerveket is, mint pl. az önkormányzatok – köteles alkalmazni az adott rendelkezést.”*¹

A fentiekből levonhatjuk a következtetést, hogy más nemzetközi megállapodásokkal szemben – ahol az egyén nevében kormányok és más nemzetközi intézmények járnak el – az Európai Unióban az egyének (és természetesen jogi értelemben a cégek is) közvetlen résztvevői az európai integrációs folyamatnak, a szupremáciának és a közvetlen hatálynak köszönhetően.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az egyének jogi helyzetét nem egyedül az EU-jognak a nemzeti bíróságok általi alkalmazása határozza meg. A tagállamok egyénnel szembeni kötelezettségeinek kikényszerítésére nyújt lehetőséget a Közösség Alapító Szerződésének 169. cikkelye.²

1 Constanzo-ügy 103/88, n. 45, idézi de Witte, p.188.

2 „Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy tagállam megszegte a Szerződésből származó valamely kötelezettségét, akkor erre vonatkozóan indokolással ellátott állásfoglalást fogad

Lehetséges komplikációk

Miközben meghatározzuk az önkormányzatok azon kötelezettségeit és lehetőségeit, amelyek az elsődleges és másodlagos közösségi jog alkalmazásából erednek, látnunk kell, hogy a regionális és helyi önkormányzatoknak számos nehézséggel kell számolniuk. Először is, a közösségi jog folyamatosan változik és alakul. *A legnagyobb problémát a másodlagos közösségi jog fogja jelenteni.* Brüsszelből folyamatosan áramlanak a rendeletek és irányelvek. Ezek vagy új témával foglalkoznak, vagy a meglévő törvények átalakítására irányulnak. A változásokat azért sem lehet könnyen követni, mert az eredeti jogszabály és annak változása nem mindig egyszerre, illetve párhuzamosan jelenik meg a kiadványokban, és mert a véglegesített szövegek nem mindig és gyorsan hozzáférhetőek.

A közösségi jog közvetlen hatása *problémákat okozhat a központi kormányzat és az alsóbb szintű közigazgatási egységek között.* Az a tény, hogy az EK-Szerződés 169. cikkelye alapján a helyi önkormányzat nem EU-konform cselekedeteiért a tagállam vonható felelősségre, felveti azt a kérdést, vajon szükséges-e a központi és a helyi igazgatási szervek kapcsolatrendszerének a megváltoztatása. Bizonyos problémák kiéleződéséhez vezethet például, hogy a közvetlen hatás révén az önkormányzatoknak alkalmazniuk kell az elsődleges jogforrások előírásait, a rendeleteket, valamint az irányelvek közvetlen hatású rendelkezéseit. Kérdés, hogy a központi hatalom rendelkezik-e a szükséges eszközökkel az ilyen feladatok kiényszerítéséhez, vagy e célból további jogokkal kell-e felruházni.

Az EU jogalkotás regionális és helyi önkormányzatokat érintő pénzügyi kihatásai

Az EU elvárásainak, normáinak való megfelelés, a jogrend átvétele megkívánja a helyi szintű feladatok EU-konform átstrukturálását. Az élet szinte minden területét átfogó, részletes EU-szabályozás következményei, az abból adódó teendők elsősorban helyi szinten jelentkeznek, és azokat – a szubszidiaritás elvének megfelelően – lehetőleg ezeken szinteken kell elvégezni. Mindez természetesen befolyásolja a helyi önkormányzatok működését, költségvetési politikáját, a hosszú- és középtávú tervezést. Az önkormányzatoknak rendelkezniük kell a jogharmonizációból eredő többlet-feladatok ellátásához szükséges személyi és anyagi forrásokkal.

Az EU jogrendjéhez való alkalmazkodásnak természetesen vannak közvetlen és közvetett pénzügyi kihatásai, amelyekre az önkormányzatoknak már a költségvetés tervezési fázisában tekintettel kell lenniük. Ezek a hatások lehetnek *pozitívak és negatívak* egyaránt. Ezért is rendkívül fontos, hogy az önkormányzatok időben kidolgozzák saját csatlakozási stratégiájukat, tevékenységüket előre tervezzék, programokat dolgozzanak ki, amelyre azután költségvetésüket is építik.

A tervezésnél tekintettel kell lenniük arra, hogy a csatlakozás után az állami költségvetésre olyan közösségi előírások vonatkoznak majd (pl. a kötelező befize-

el. Ezt megelőzően az érintett állam számára lehetőséget ad arra, hogy megtegye észrevételeit. Ha az érintett állam a Bizottság által megszabott határidőn belül nem jár el az állásfoglalás szerint, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

tések), amelyek megváltoztatják az állami költségvetés bevételeinek és kiadásainak arányát, ebből következően az önkormányzatok központi költségvetésből finanszírozott kiadásainak nagyságrendjét is. Az EU-normák szerinti működések adott esetben lehetnek költségnövelő, illetve költségcsökkentő kihatásai is.

Néhány példa a lehetséges következményekre:

- A *négy szabadságjog* megvalósulását biztosító jogszabályok alkalmazása kedvező hatást eredményezhet regionális és helyi szinteken egyaránt, amennyiben például csökkenhetnek a forgalmi adók, az élők munkája közterhei, vagy a szabad vállalkozások létesítése nyomán emelkednek a helyi adóbevételek. Az önkormányzatok mint szolgáltatók és munkaadók erősen érintettek ezek következményeiben.
- A *közbeszerzési* előírások által generált nagyobb verseny csökkentheti a helyi hatóságok kiadásait.
- Bizonyos *eljárásai, beszámoltatási és egyéb kötelezettségek*, amelyek az EU-jogszabályokból fakadnak, többletköltségeket róhatnak az önkormányzatokra (pl. bér- és adminisztrációs költségek).
- A *részfoglalkoztatásra* vonatkozó irányelv átvétele lényegesen megemelheti a költségeket (az önkormányzatok ugyanis nagy foglalkoztatók).
- A *fürdővízre és az ivóvízre* vonatkozó irányelv az újonnan előírt vizsgálatok és adminisztrációs munka következtében jelentős költségnövekedést eredményezhet, valamint infrastrukturális fejlesztéseket tehet szükségessé.
- Pótlólagos forrásokat igényel majd az önkormányzatoktól, mint közszolgáltatóktól például a *városi tömegközlekedés* eszközeinek műszaki állapotára, a tarifaszámításokra vonatkozó jogszabályok átvétele.
- Az önkormányzat kezelésében lévő *utak megfelelő állapotának* fenntartása, az útterhelés ellenőrzése szintén költségnövelő tényezőnek tekinthető.
- A *környezetvédelemmel* összefüggő joganyag az élet szinte minden területét érinti, ezért – bár az önkormányzatokra komoly költség hárul a harmonizációból eredően – a közösségi források kiemelten támogatják a környezetvédelmi beruházásokat.

Az alábbiakban a közösségi jogrend két olyan területét emeljük ki, amelyek az önkormányzatokat talán a leglátványosabban fogják érinteni.

Az európai állampolgárságnak, a személyek és munkavállalók szabad mozgásának önkormányzati kihatásai

Az európai állampolgárságra vonatkozó szabályokat az Európai Közösség Alapító Szerződésének 8-8e. cikkelyei tartalmazzák, amelyekből Unió állampolgárságával foglalkozó 8b. cikkely egyértelműen önkormányzati feladatkört érint, amennyiben kimondja:

- „Az Unió minden állampolgárának, aki egy olyan tagállamban telepedett le, amelynek nem állampolgára, joga van arra, hogy szavazzon és jelöltesse magát a helyhatósági választásokon abban a tagállamban, amelyben letelepedett, ugyanolyan feltételek mellett, mint annak az államnak az állampolgárai.”
- „Az Unió minden állampolgárának, aki egy olyan tagállamban telepedett le, amelynek nem állampolgára, joga van arra, hogy szavazzon és jelöltesse magát az Európai Parlament választásain abban a tagállamban, amelyben letelepedett, ugyanazon feltételek mellett, mint annak az államnak állampolgárai.”

A fentiek egyértelműen érinteni fogják a *magyar választójogi törvényt* és érintetik a megválasztandó helyi képviselőtestületek összetételét is, amennyiben az gyakorlatilag több nemzetiségű is lehet a taggá válás után. A magyar jog – bizonyos megkötésekkel – aktív választójogot biztosít a nem magyar állampolgárok részére. Ezzel szemben az EU-állampolgárság a passzív választójogot is biztosítja, ezért szükséges lesz az Alkotmány és az 1990. évi LXIV. törvény, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítása is.

Felmerülhet a *kisebbségi törvény esetleges módosításának szükségessége* is, jelenleg ugyanis a kisebbségek különböző jogosítványai (pl. önkormányzat létrehozása) a törvényben felsorolt – és az országban élő – kisebbségi népcsoportokat illetik meg. A népcsoportok összetétele azonban a személyek szabad mozgásának következtében elvileg megváltozhat.

A költségvetési törvény értelmében Magyarországon a helyi önkormányzatok az állandó lakosság száma alapján igényelhetik az állami normatív hozzájárulásokat. A *majdani állandó lakosként letelepülő európai állampolgárok* számára is biztosítani kell a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzájutást, tehát ebben az esetben nyilvánvalóan *megnő az állami normatívák iránti igény*. Az önkormányzatoknál jelennek meg ugyanis a betelepülők, munkavállalók egészségügyi ellátásának, szociális gondozásának, oktatásának, szociális támogatásának költségei, továbbá az olyan többletfeladatok mint pl. a tartózkodási, a vállalkozói engedélyek kiadása, a honosítási kérelem elbírálása, továbbjuttatása, az anyakönyvezés, népszerűségi-nyilvántartás, adóztatás stb.

Versenytisztaság

A Római Szerződés 85. és 86. cikkelye határozza meg a *vállalatok közötti versenyre* vonatkozó elveket. Az önkormányzatok itt annyiban érintettek, amennyiben tulajdonrészük van vállalatokban és gazdasági társaságokban, illetve azoknak kizárólagos tulajdonosai. Az önkormányzatok ugyanis a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladataikat elláthatják saját intézményük, vállalatuk, gazdasági társaságuk útján, vagy szerződéses formában, más vállalkozóval végeztetik el.

A versenytisztaság egyik legfontosabb eleme az EU-konform *támogatási rendszer*. Az Európai Közösség Alapító Szerződésének 92. cikkelye nagyon szigorúan határozza meg és korlátozza az állami támogatás lehetséges eseteit, a 93-94. cikkelyek pedig az azt megszegőkkel szemben hozandó intézkedéseket. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a helyi önkormányzatok által alapított, működtetett intézményeknek, vállalatoknak saját bevételi forrásaikat kell bővíteniük, mivel elesnek az állami támogatástól. A támogatási rendszer szempontjából különösen kényes helyzetet teremt, amikor közszolgáltatási feladatait az önkormányzat saját vállalata útján biztosítja. Gondolhatunk itt a nyílt vagy burkolt dotációra és az önkormányzat árhatósági hatáskörére, amikor is a szolgáltatási díjat az önkormányzat maga állapítja meg. Ezek a területek: *a helyi tömegközlekedés, a lakossági távfűtés és melegvíz-szolgáltatás, az önkormányzati közmű által biztosított ivóvíz-ellátás, a köztisztaság, a szennyvízelvezetés és -tisztítás, a köztemető működtetése stb.*

Felmerül tehát az önkormányzatok szabályozói, hatósági, valamint tulajdonosi funkciói szétválasztásának szükségessége.

A CIVIL TÁRSADALOM ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A rendszerváltás előtti diktatórikus, központosított hatalmi struktúra egyik – máig nyomot hagyó – nagy hibája volt a társadalmon belüli civil kapcsolatok gyökeres elfojtása, illetve tudatos ellehetetlenítése. Ez oda vezetett, hogy a szerző tapasztalata szerint a civil szerveződés gondolatához a magyar társadalom lassabban tudott alkalmazkodni, mint például a piacgazdaság követelményeihez. Az Európai Unióba való törekvés azonban – az Unió szándéka szerint is – felerősítette a civil társadalom önszerveződését. A demokratikus intézményrendszer megteremtése – mint a „koppenhágai kritériumok” egyike – a csatlakozni szándékozó országok központi kormányzata irányába megfogalmazott elvárás, *a demokrácia megvalósulásának egyik legfőbb színtere azonban a helyi önkormányzat*. Végső soron itt csapódnak le a kormányzati döntésekből fakadó előnyök és hátrányok, itt keletkeznek a feloldandó feszültségek. Az alkotmányosan rögzített demokratikus jogokon túl a helyi önkormányzatoknak ugyanis rendkívül nagy szerepe van a helyi demokrácia fejlesztésében, az azt szolgáló civil szervezetekkel való kapcsolat alakításában, a civil szféra erősítésében. *Az önkormányzat ebben a folyamatban közvetítő funkciót lát el a központi hatalom és a helyi társadalom között.*

Az Európai Unió fontos szerepet szán *a civil szervezetek és az üzleti szféra együttműködésének*. Magyarországon még nem teremtődtek meg ennek a hagyományai, de egyre több cég ismeri fel, hogy üzleti haszna is származhat abból, ha együttműködik egy civil szervezettel.

AZ EURÓPAI REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATI POLITIKA ALAKÍTÁSÁBAN SZEREPET JÁTSZÓ LEGFONTOSABB INTÉZMÉNYEK

*A Régiók Bizottsága*¹

A Maastrichti Szerződés hívta életre (146. cikkely). Az Unió deklarált elve, a szubszidiaritás megkövetelte, hogy a központi kormányok alatti közigazgatási szintek is közvetlenül képviseltethessék magukat a Közösségben. Ily módon a COR az önkormányzati érdekérvényesítés legfőbb fóruma az Unión belül. *A COR konzultatív testület, amely eredetileg öt (oktatás és ifjúság, egészségügy, kultúra, transz-európai hálózatok, gazdasági és társadalmi kohézió) témában szerzett kötelező konzultációs jogkört. Az Amszterdami Szerződés kiterjesztette ezt a jogkört a munkavállalással kapcsolatos kérdésekre, a szociális ügyekre, környezeti kérdésekre, szakképzésre és közlekedésre is.*

¹ COR – Committee of the Regions.

A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa¹

A CLRAE az Európa Tanács által létrehozott autonóm nemzetközi szervezet, független az Unió szervezeti rendszerétől. A CLRAE feladata a helyi és regionális demokrácia fejlesztése, a helyi és a regionális hatóságok közötti együttműködés elősegítése az önkormányzati tevékenységet érintő valamennyi területen. Az Európa Tanács a helyi önkormányzásra vonatkozó elveit az 1985. október 15-én Strasbourgban aláírt „A Helyi Önkormányzat Európai Chartájá” elnevezésű okmányban fektette le, amit – a korábban már említettek szerint – a 15 EU-tagállamból 12 ratifikált. A CLRAE elkészítette a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának* tervezetét is, amit azonban még nem fogadtak el.

Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa²

A CEMR 1984-ben alakult meg, az 1951-ben Genfben megalapított Európai Önkormányzatok Tanácsa utódjaként. Jelenleg 100 000 helyi és regionális önkormányzatot tömörít 29 ország 38 önkormányzati szövetségén keresztül. *Konzultatív viszonyban áll a COR-ral és az CLRAE-vel.*

Tevékenysége és célja az európai önkormányzatok közötti testvérvárosi kapcsolatok fejlesztése, támogatása, tájékoztatás az EU ajánlásairól és kezdeményezéseiről, pénzügyi, gazdasági és műszaki információk nyújtása az önkormányzatok részére azzal a céllal, hogy véleményt formálhassanak az őket közvetlenül érintő összeurópai kérdésekben.

IRODALOMJEGYZÉK

- Az Európai Közösség Alapító Szerződése
Committee of the Regions: Draft introduction to the Report on Regional and Local Government in the European Union. Internet, 1999. 12. 28.
Committee of the Regions: Opinion of 20 November, 1997 on Agenda 2000: the financing of the European Union after 1999 taking account of enlargement prospects and the challenges of the 21st century. Internet, 1999. 12.20.
Committee of the Regions: Opinion on the Evaluation of the financial and administrative consequences for local and regional authorities of EU legislation. Internet, 1999. 12. 20.
Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Declaration of Ancona – Responsibilities and finances of local and regional authorities, International Conference, Ancona, 16 October 1999.
Council of Europe: European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15 October 1985.
DE WITTE, B.: Nature of the Legal Order – The Evolution of EU Law. Oxford, 8 September 1999.

1 CLRAE – Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

2 CEMR – Council of European Municipalities and Regions.

- DELCAMP, A., DE BRUYCKER, P.: 4th Draft monitoring report (Volume II) on the application of the European Charter of Local Self-Government. CLRAE, Starsbourg, 6 April 1999.
- Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye, Unió Kiadó, 1991.
- HORVÁTH GY.: Régiók az Európai Unióban. Európai Tükör, 1998. augusztus, pp. 4-22.
- KONDOROSI F.: Európai integrációink hatása a közigazgatás fejlesztésére, különös tekintettel az önkormányzatok működésére. Tudományos, közéleti konferencia, Ajka, 1998., Tallér Kiadó, Veszprém, 1999.
- KONDOROSI F.: Terület - és Vidékfejlesztés az Európai Unióban és Magyarországon, I. kötet, Tallér Kiadó Veszprém, 1999.
- KULCSÁR K.: East Central Europe and the European Integration. European Studies 2, Hungarian Political Science Association and the Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1996.
- Önkormányzati Szövetségek Tanácsa: EU-integráció – Önkormányzatok, Budapest, 1998.
- Szerződés az Európai Unióról. Maastricht, 1992. február 7.
- SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI I.: A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? Tér és társadalom, MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Győr, XII. évf. p. 51-75.
- TÓTH J.: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. Európai Tükör, 1999. február.