

Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola – Közjogi program

Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei

PhD értekezés tézisei

Témavezető

Dr. Kiss László

alkotmánybíró,
egyetemi tanár

Szerző

dr. Fábrián Adrián

egyetemi tanársegéd

Pécs, 2005

Bevezetés

1.

Először is szeretnék köszönetet mondani. Szeretném megköszönni Dr. Kiss László professzor úrnak, témavezetőmnek, hogy tanácsaival, szakmai irányításával lehetővé tette, hogy ez a dolgozat megszülethessen.

Ugyancsak szeretném kifejezni hálámat – úgy is mint tanítvány – Dr. Ivancsics Imre docens úrnak, aki pályámon elindított, munkámat folyamatosan figyelemmel kísérte, és nélkülözhetetlen javaslataival, észrevételeivel elősegítette ennek az értekezésnek a megírását.

A köszönetnyilvánítások sora itt még nem érhet véget. Külön köszönöm Dr. Csefkó Ferenc adjunktus úrnak és Dr. Kóbor Gyula tudományos főmunkatárs úrnak közreműködésüket, azokat a főként gyakorlati jellegű szempontokat, amelyek nélkül nem lenne teljes az értekezésem.

Köszönöm Dr. Ádám Antal professzor úrnak, hogy észrevételeivel hozzájárult a dolgozat színvonalasabbá tételéhez és Dr. Bércesi Ferenc hivatalvezető úrnak azt, hogy lehetővé tette számomra a törvényességi ellenőrzés gyakorlati működésének megismerését, valamint az értekezéssel kapcsolatos javaslatait.

a.) Az önkormányzatok több mint tizenöt éve szerves részei a magyar demokratikus államberendezkedésnek. Az önkormányzatok működéséről, szervezetéről, ellenőrzéséről, jövőbeni szerepükről könyvtárnyi irodalom gyűlt össze létrehozásuk óta hazánkban, nem is beszélve az óriási mennyiségű külföldi forrásmunkáról.

A dolgozatban az önkormányzati jogalkotás behatóbb, ha tetszik tudományos igényű vizsgálatát tűztem ki célul. A magam részéről azt tekintem a dolgozat megírását „kiváltó” legfontosabb tényezőnek, hogy az önkormányzatok normatív-rendelkező tevékenysége az egyik legfontosabb összetevője a működő magyar önkormányzati rendszernek. Az önkormányzatok nem „csak” igazgatnak, egyedi ügyekben döntenek, és közfeladatok ellátását szervezik meg, hanem olyan magatartási szabályokat állapítanak meg, amelyek mellett, hogy *kifejezik a legtágabb értelemben vett közérdeket*, megjelenítik a helyi sajátosságokat, célokat egyaránt. Az önkormányzatok jogalkotásának eddigi eredményeit és várható „kifutását” (mindezt egyfajta egységes szerkezetben) mindenképpen indokoltnak tartom írásba foglalni.

Talán nem túlzás kijelenteni, hogy *az adott helyi közösség összetartozását nagymértékben növeli, egyúttal mintegy legitimálja is a rá vonatkozó önkormányzati eredetű joganyag.* Az érdekközösség – az önkormányzatiság törvényes alapjain – jogi közösséggé válik, méghozzá úgy, hogy a jogalkotó kézzelfogható közelségben marad a közösség tagjaival.

b.) Az értekezés – és erre talán címe is utal - két fő részből tevődik össze: az első rész a „Fejlődés” periódusa: feltérképezni azt az utat, amelyet a magyar önkormányzati rendszer, és a partikuláris jogalkotás eddig „bejárt”, és bemutatni azt, ahova eddig eljutott. Fontosnak tartom, hogy a magyar önkormányzati rendeletalkotást ne „elszigetelt” jelenségként vizsgáljuk: legyen tehát „külső” (külföldi) és „belső”, történeti viszonyítási pont.

A külső viszonyítási pont az értekezésben két részből áll: néhány európai ország önkormányzatokra, önkormányzati jogalkotásra vonatkozó – javarészt alkotmányos rendelkezéseinek – az összegyűjtése, illetve a német önkormányzati jogalkotás részletes taglalása.

A német önkormányzati modellt mindenekelőtt azért választottam, mert ez áll a legközelebbi rokonságban a magyar rendszerrel, bár számos helyen találunk nem elhanyagolható különbségeket. Nem elhallgatható tény az sem, hogy kutatóként egy éven keresztül helyben volt alkalmam a német (pontosabban a bajor) önkormányzati rendszer felépítését és működését tanulmányozni.

A másik viszonyítási lehetőséget a történeti fejlődés értékelése hordozza magában. Annak ellenére, hogy *az „önkormányzat” kifejezés tartalma sohasem volt ugyanaz Magyarországon az utóbbi ezer évben*, egy különös indok miatt mégis elengedhetetlen a helyi jogalkotás történetének rövid ismertetése: az önkormányzatok valódi

jelentéstartalma minden időben a központi szervekkel fennálló viszony alapján határozható meg a legszemléletesebben.

Ha kissé leegyszerűsítve akarok fogalmazni, úgy is mondhatnám, hogy *a helyi testületek* (legyen az törvényhatóság, tanács vagy helyi önkormányzat) *csak annyiban tudnak közreműködni a demokratikus államéletben, amennyire azt számukra a központi irányítás engedi*. Ezzel összefüggésben állapítja meg Tamás András, hogy itt olyan bizalmi viszonyról van szó, amely nem nélkülöz sem racionális, sem emocionális elemeket.

Az a szabad játéktér, amit az állam az önkormányzatoknak meghagy, leginkább az önkormányzati jogalkotási autonómia terjedelmében vizsgálható, kutatható. Amennyiben pedig ezt a szempontot veszem figyelembe, akkor a mai önkormányzatok összehasonlíthatókká válnak a magyar önkormányzati múlt valamennyi rokon - vagy távoli rokon - intézményével.

Az önkormányzati jogalkotás jelenét - még a „*Fejlődés*” főrészben belül - két fejezetben tárgyalom: az első a hatályos szabályozásra összpontosít, a második a helyi jogalkotással kapcsolatban született alkotmánybírói gyakorlatot elemzi.

A dolgozatnak alapvetően tehát kettős a rendeltetése: megtalálni azokat a viszonyítási pontokat, amelyek összekötik a jelenlegi magyar önkormányzati jogalkotást saját „múltjával”, illetve más államok önkormányzatainak rendeletalkotási tevékenységével. A másik célja pedig az, hogy feltárja a helyi normaalkotásban lévő kihasználatlan kapacitásokat, tartalékokat.

2.

Az értekezés másik fő része a „*Fejlesztés*” témája köré épül. A helyi jogalkotás modernizációja egyrészt jelenti az új kihívásoknak való megfelelés kötelezettségét.

Ez a kötelezettség közvetlen velejárója hazánk európai integrációjának. E kérdéskört taglaló fejezet utal a jelenre (hiszen hazánk már tagja az Európai Uniónak), de mivel a *jogharmonizáció* folyamatos feladatot jelent az önkormányzatok számára, jórészt a jövőbe mutat.

Magyarország európai uniós csatlakozása lényegesen könnyebben vizsgálható a *fejlődés* általam tárgyalt másik lehetséges irányához, a regionális önkormányzatok esetleges jogalkotási hatásköreihez képest. A *regionális önkormányzatok felállítása* –kormányzati törekvésekben - régóta napirenden van, ha bekövetkezne, óhatatlanul átstrukturálja a magyar önkormányzatiságot, beleértve az önkormányzatok jogalkotási hatáskörét is.

A következő fejezet a *jogalkotásért viselt felelősség* elméleti háttérének kimunkálását hivatott elősegíteni. A következő (helyi) jogalkotás a jogi produktumok hatásaiért kilátásba helyezett – akár anyagi – (kár)felelősség nélkül Nyugat-Európában ma már nem elképzelhető. Magyarországon ez a terület – szoros összefüggésben a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdésével – még szinte teljesen kidolgozatlan. Ez a fejezet a rendszerezés irányába kíván elsősorban előrelépni.

Amikor a helyi önkormányzatokról beszélünk, nem szabad elfelejteni, hogy közigazgatási szervekről van szó. Ezek autonóm jogállásúak ugyan, de alapvetően részei a legnagyobb állami szervezetrendszernek. Az önkormányzatok jogalkotási tevékenysége közigazgatási cselekménynek, eredménye pedig normatív közigazgatási aktusnak minősül. A *közigazgatási aktusok, legyen az egyedi vagy normatív, jogsérelemmel járhatnak, kárt okozhatnak*. Ezzel az okfejtéssel – a magyar törvényhozóval ellentétben – mi a magunk részéről eljutottunk a jogalkotó kárfelelősségének elodázhatatlan megalapozásának igényéig.

A fejlesztés legfontosabb irányai az említett problémakörökhöz kapcsolódnak, de ezeken túlmenően *további lehetőségek is akadnak* még szép számmal. Az értekezés lezárása előtt még ezeket a is feltétlenül meg kell említeni.

A „*Fejlesztés*”-sel kapcsolatban talán már helyütt le kell szögeznünk azonban, hogy *minél messzebbre akarunk az időben és térben előrelátni, azzal egyenes arányban nő az előrejelzésünk bizonytalansága*. Egy ponton túl pedig szinte csak találgathatunk, legfeljebb bizonyos „irányjelzéseket” tehetünk.

Bár a dolgozatban látszólag az önkormányzatiság csupán egyik aspektusával, a helyi önkormányzatok normaalkotó tevékenységével foglalkozok, valójában a téma mögött ott „rejtőzködik” maga az egész önkormányzati rendszer, az egész magyar önkormányzatiság.

Gondolom ezt azért, mert talán semmi sem tükrözi olyan egyértelműen az önkormányzatok valódi autonómiáját és mozgásterét, mint jogalkotó hatáskörük terjedelme. (Talán még a vagyoni viszonyok feltárása engedné be a kutatót ilyen önkormányzati „mélységekbe”.)

A kutatás módszertanára kevésbé jellemző az elméleti, dogmatikai jellegű elemzés. Az első rész a jogösszehasonlítás módszerére épül elsősorban: a nemzetközi és a történeti jellegűre egyaránt.

Igyekeztem kiemelni a hasznos és hasznosítható elemek mellett a kritikus pontokat is. Ugyancsak törekedtem arra, hogy olyan – tudományosan is alátámasztott - következtetéseket és javaslatokat fogalmazzak meg, amelyek a jövő önkormányzati – és egy részük a központi – jogalkotásban is hasznosítható legyen.

Tudományos eredmények I.

1. Helyi önkormányzatok és helyi jogalkotás Európában

a.) Az általam megvizsgált európai országok, illetve alkotmányaik annak ellenére, hogy deklaráltan jogállami bázison állnak, rendkívül „színesen” szabályozzák a helyi jogalkotást. Ha végleteket keresünk, akkor a „szélsőségek” csoportjába minden bizonnyal elhelyezhetjük *Lettország* alkotmányát, amely nemhogy a helyi jogalkotásról, de még a helyi önkormányzatokról sem tartalmaz rendelkezést.

Az *Orosz Föderáció* Alkotmánya (1993) szerint az Orosz Föderációban a helyi önkormányzatok biztosítják, hogy a lakosság a helyi jelentőségű kérdésekben önállóan döntsön, birtokolja az önkormányzati tulajdont, használhatja azt, illetve rendelkezhet felette. Az orosz megoldás tehát néhány „hagyományos” önkormányzati jog címzettjeként nem az önkormányzati testületet, hanem közvetlenül a helyi közösséget jelöli meg. Az alaptörvény a helyi jogalkotásról hallgat, a hangsúlyt egyértelműen a helyi önkormányzatok gazdálkodási szabadságára helyezi (költségvetés, helyi adóztatás, feladat-adekvát finanszírozás).

A *Szlovák Köztársaság* Alkotmánya (1992, utoljára módosította a 90/2001. sz. alkotmánytörvény) az önkormányzati jogalkotást meglehetősen szűk keretek közé szorítja. Eszerint a községek és a „magasabb területi egységek” kibocsáthatnak általánosan kötelező rendeleteket

- az „állami igazgatás végrehajtásakor”,
- a saját területükre kiterjedő hatállyal,
- ha erre őket törvény felhatalmazza,
- de csak a törvényi felhatalmazás keretei között.

b.) Az ötödik *Francia Köztársaság Alkotmánya* (1958) mindössze három mondatban „emlékezik” meg a helyi önkormányzatokról. Kimondja az alaptörvény, hogy mely területi egységek minősülnek helyi önkormányzatoknak (községek, departement-ak és tengerentúli területek), kinyilvánítja, hogy egyéb helyi önkormányzatot csak törvény hozhat létre, valamint azt, hogy a helyi önkormányzatok a törvényi rendelkezések szerint, választott tanácsok útján igazgatják magukat. A francia önkormányzat alapegysége, a községi tanács normatív döntéseivel szabályozza a helyi ügyeket, így például az un. közvetlen adók és illetékek mértékét.

Nagy Britanniában az önkormányzati jogalkotás kevesebb területen jelenik meg, mint a kontinens országaiban, számos közszolgáltatást ugyanis más közigazgatási szervek biztosítanak. A járási tanácsot és a londoni kerületi tanácsot törvény felhatalmazza un. helyhatósági szabályrendelet kibocsátására, de a szabályrendeletet fel kell terjeszteni miniszteri jóváhagyásra.

Az angol előljárásságoknak hasonlóképpen van szabályozási jogosultságuk, saját feladatkörükben: járdák fenntartása, parkolóhelyek kijelölése, temetők és parkok rendje, idegenforgalom stb. A rendeleteknek ezen kívül szerepük van a helyhatóságok belső szervezeti felépítésének meghatározásában, ugyanis az önkormányzat tanácsa rendeletben határozza meg a bizottságok körét.

Ausztriában a községeknek nincs önálló rendeletalkotási joguk, csak törvényben meghatározott körben bocsáthatnak ki általánosan kötelező normákat. A szövetségi Alkotmány csak egy kivételt ismer: saját

feladatkörében eljárva minden község rendészeti jellegű előírásokat bocsáthat ki abból a célból, hogy a helyi közösség életét zavaró körülményeket megszüntesse, illetve elhárítsa. Az ilyen előírások megsértését a szabályrendelet szabálysértéssé is nyilváníthatja. Az ilyen rendészeti jellegű normák kiadása is csak akkor lehetséges, ha az adott tárgyban még nem született szövetségi vagy tartományi szintű jogszabály.

2. Helyi jogalkotás Németországban

a.) Az önkormányzati igazgatás rendszerének kiépítése Németországban a *tartományok kizárólagos hatáskörébe tartozik*. A tartományok törvényhozásainak csak a szövetségi alkotmány (Grundgesetz, továbbiakban: az Alaptörvény) idevágó rendelkezéseit kell figyelembe venniük, tiszteletben tartaniuk.

Az Alaptörvény 28. szakasz (2) bekezdése szerint: „A községeknek biztosítani kell a jogot, hogy a helyi közösség minden ügyét a törvény keretei között saját felelősségükre szabályozzák. A községszövetségeket (Gemeindeverband, a német területi önkormányzatok megnevezése) is megilleti törvényes feladatkörük keretei között az önkormányzás joga“

A Szövetségi Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata egységes az Alaptörvény 28. szakaszának értelmezésében: ebben a rendelkezésben tulajdonképpen nem egy alapjogról van szó, hanem egy ún. „institucionális garanciáról”, mely azt jelenti, hogy helyi önkormányzatoknak az államszervezetben lenniük és működniük kell. Az önkormányzati igazgatás, benne a községekkel és a területi önkormányzatokkal a „tagolt demokrácia” kifejeződése.

Az önkormányzatok nem az államszervezeten kívüli intézmények, és nem állnak szemben az állammal, annak szerves részei, erősítik a demokratikus legitimitációt. A helyi önkormányzat többé már nem társadalmi alapon szerveződő „államellenes” intézmény, hanem a demokrácia, valamint a vertikális funkció- és hatalommegosztás elve által legitimált, decentralizált és ezzel *az államot tehermentesítő, autonómiát közvetítő igazgatási forma* a közügyek saját felelősségre történő intézésére. Az Alaptörvény idézett rendelkezése minden további közbenső aktus nélkül köti mind a szövetségi állam, mind a tartományok törvényhozását, közigazgatását és igazságszolgáltatását.

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó szabálya tulajdonképpen egy „üzenet” a tartományok törvényhozóinak, egy „minimumkövetelmény”, melyet minden érintett jogalkotónak (és jogalkalmazónak) biztosítani kell.

b.) A Szövetségi Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy *a jogalkotáshoz való jog az önkormányzás „magjához” tartozik*, illetve annak „lényeges eleme”, mindazonáltal a rendeletalkotás anyagi értelemben közigazgatási tevékenység.

A Szövetségi Alkotmánybíróság definiálta az autonóm (tehát nemcsak a kommunális) jogalkotás fogalmát is, eszerint ez a típusú normaalkotás „társadalmi erők aktiválását jelenti, hogy a társadalmi csoportoknak meghagyják azoknak az ügyeknek a saját felelősségre történő szabályozását, melyek őket érintik, melyeket ők tudnak a legjobban („sachkundigsten”) megítélni, ezáltal lerövidítve a távolságot normaalkotó és normacímzett között”. Továbbá: „a törvényalkotó ezáltal mentesül az alól, hogy figyelembe vegye azokat a tárgyi és helyi különbségeket, amelyek számára nehezen felismerhetőek, és amelyek változásaira egyébként sem tud kellő gyorsasággal reagálni”.

A helyi jogalkotás már korántsem „csak” feladatellátást jelent, megvan ugyan a „praktikus” funkciója is (a törvényhozó tehermentesítése), de általa megvalósul a jogállam egyik társadalmi funkciója is, nevezetesen az „emberközeli” jogalkotás.

3. Történeti áttekintés

A történeti áttekintés felfogásom szerint nem nélkülözhető az önkormányzati rendeletalkotás tudományos vizsgálatánál sem. Szükséges ez először is a viszonyítás miatt: a dolgozat első része a nemzetközi viszonyítás miatt volt elengedhetetlen, a helyi jogalkotás történetének ismertetése ahhoz nyújt segítséget, hogy az önkormányzatokat, azok rendeletalkotási hatáskörét önmaguk múltjához tudjuk viszonyítani. Ezáltal a fejlődéstörténetet is fel lehet vázolni.

Önkormányzati múltunk ilyen szempontú vizsgálata fontos lehet abból a szempontból is, hogy talán alkalmunk adódik önmagunktól tanulni, régi jogintézmények „újra-feltalálásán” gondolkodni, egyszer már bevált megoldásokhoz visszatérni.

A magyar önkormányzati jogalkotás történetét két szakaszra (1945 előtti és utáni szakasz) osztottam, de tudatában vagyok annak, hogy más felosztások, tagolások is lehetségesek.

a.) A statútum-alkotásra (*ius statuendi*) vonatkozó első szabályozást *Werbőczy* István Hármaskönyve tartalmazza: „...egyetlen olyan nép vagy közönség sem alkothat statutumokat, a melynek saját joghatósága nincsen, hanem másnak uralma alatt áll, mint a följebbvalójának beleegyezése mellett; és azt is csak azokban az esetekben, a melyek isteni és emberi jogot sérteni nem látszanak, úgy, hogy azok a statutumok valami jogtalanságot és az üdvösséggel ellenkezőt magukba ne foglaljanak, sem mások jogainak nyilvános ártalmára és sérelmére ne legyenek.”

A reformkortól jelentek meg az első korszerű statútumok, pl. Pest 1846. évi csatornázási szabályrendelete. A XVIII. és XIX. század fordulójától kezdődően több reformkísérlet is született a városi jog modernizálására, az utolsó az 1847/48. évi országgyűlésen.

A szabadságharc új lökést adott a városi jog kodifikálásának, itt megemlíthető az 1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról. Ez a törvénycikk azonban lényegében csak alapkérdésekkel (választók, választás, szabad királyi városok igazgatási szervezete stb.) foglalkozó keretjogszabály volt.

A szabadságharc bukása után sikertelen kísérletek történtek az osztrák községi törvények magyarországi életbe léptetéséhez, a városi jogi rend kiépítése csak a dualizmus idején valósulhatott meg.

A városok és községek jogi rendjének részletező kodifikálása 1870-ben kezdődött. Annál az oknál fogva, hogy hazánkban az önkormányzatok problémái elsődlegesen mint a vármegyei önkormányzat kérdései jelentkeztek, a városok reformjával speciálisan foglalkozó korabeli közigazgatási irodalmunk lényegesen szűkebb körű volt, mint az amelyiknek a vármegye adta a tárgyát.

A korabeli jogtudomány az önkormányzatok szabályrendelet-alkotási jogát kettős elméleti alapra vezette vissza: egyfelől arra, hogy az állam nem képes az országos ügyeket, azok általános szabályozással történő elintézésével mindig olyan közel vinni a helyi viszonyokhoz és a való élethez, hogy azok kiegészítő szabályozás nélkül megfelelően végrehajthatók legyenek. Másfelől magára az önkormányzati szervezetre; arra nevezetesen, hogy ott testületi szerv működik, márpedig a jogszabályalkotás tipikusan testületi tevékenység.

b.) A mai magyar önkormányzati intézményrendszerünk, beleértve a helyi jogalkotást is, korántsem minden előzmény nélküli. A következő oldalakon részletesen tárgyalom a magyar önkormányzati rendeletalkotás a második világháború utáni történetét, egészen a rendszerváltozásig.

Ezt a korszakot – témánk szempontjából mindenesetre – szinte teljesen kitölti a *tanácsrendszer időszaka*. A tanácsrendszer behatóbb vizsgálatát mindenképpen indokolja először is, hogy az önkormányzati rendszerünk közvetlen történelmi előzménye, valamint az a tény, hogy ennek az időszaknak elfogulatlan feldolgozása még várat magára.

Természetesen ez az értekezés utóbbi témát teljes egészében nem képes felölelni, ez nem is a célja. Célja azonban egy pontos, túlzásoktól mentes keresztmetszetet nyújtani a tanácsi rendeletalkotásról, azokról a kétségtelen eredményekről, melyek ehhez az érához köthetők.

A „demokratikus centralizmus” szocialista elmélete (és megvalósítása) rányomta a bélyegét a tanácsok jogalkotására. Nemigen lehet autonóm jogalkotásról beszélni, ha formális, de egzakt (jogszerűség, felettes szerv jóváhagyása stb.) és jogilag megfoghatatlan (dolgozó nép érdekei, szocialista erkölcs stb.) korlátok a helyi jogalkotás mozgásterét teljesen beszűkítik, a központi akarat függvényévé teszik. (Ez a megállapításunk könnyen „ráhúzható” a második világháborút megelőző időszak szabályrendelet-alkotására is.)

Bizonyos – természetesen erősen behatárolt – fejlődést ugyanakkor nem lehet a tárgyban elvitatni a három tanácstörvény vizsgálata után. Példaként felidézzük Pécs – akkoriban – megyei város 1980-ban hatályos rendeleteinek tárgyait: használt sajtótermékek eladása; temetők és temetkezés; lakásépítési hozzájárulás; városi zászló és címer használata; közműves vízellátás; csatornázás; köztisztaság; üzemképtelen járművek közterületen történő tárolása; állattartás; tanácsi lakások elosztása; parkolóhelyek; építési engedélyezés; közterület-foglalás; helyi kitüntetések; lakóbizottságok; garázsok használata; piacok és vásárok; lakóházak házirendje.

c.) Az összegző jellegű megállapítások megítélésem szerint nem ide, hanem dolgozatom végére kívánkoznak, néhány „részkövetkeztetést” azonban már ehelyütt megfogalmaznék: a legtágabb értelemben vett központi szervek (király, Minisztertanács, belügyminiszter stb.) folyamatosan úgy tekintettek a helyi testületek jogalkotására, mint másodlagos, szinte bagatell jogalkotásra.

Véleményem szerint a központi akarat – és ez talán a mai állapotokra is igaz – sohasem használta ki kellőképpen a partikuláris jogalkotásban rejlő lehetőségeket.

A második világháborút megelőző időszak helyi igazgatása és a tanácsigazgatás között megfigyelhető az a különbség - és ez szorosan illeszkedik a helyi jogalkotás terjedelméhez -, hogy a tanácsrendszer valóban tett kisebb-nagyobb lépéseket a demokratizálódás, a decentralizáció irányába, és nem csak a törekvések, elképzelések, hanem a jogi szabályozás szintjén is.

Az 1971. évi tanácstörvény szabályozását – mindezekre tekintettel - Ivancsics Imre összehasonlíthatatlannak nevezi az 1950-ben megalkotott normákkal, olyannyira, hogy a harmadik tanácstörvény számos rendelkezése a hatályos szabályozásban is fellelhető.

Ilyen előrelépések, akár csak a legcsekélyebbek, is nem történtek 1945 előtt, sőt az a rendszer éppen az ellenkező irányba, a centralizáció felé haladt, egészen megszüntetéséig.

4. Helyi önkormányzatiság jelene Magyarországon

1990. „Ennek az esztendőnek, ezeknek a hónapoknak egyik legfontosabb törvényhozási feladata az önkormányzati törvény megalkotása és a helyhatósági választások megtartása.” (Antall József)

Magyarországon a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) hatálybalépésével felváltotta a korábbi alapvetően szovjet típusú helyi hatalmi berendezkedést és helyette egy teljesen új önkormányzati rendszert vezetett be. „Ezzel másfél évtizeddel ezelőtt egyértelműen és végérvényesen Európa demokratikus feléhez csatlakoztunk”. (Kara Pál: Gondolatok...)

A magyar önkormányzatiság intézményesítése óriási horderejű esemény hazánk történelmében: megváltozott az állami igazgatás félévszázados elnevezése (államigazgatásból közigazgatás), egységes rendszere kibővült egy új alrendszerrel (az önkormányzati alrendszerrel), új szervezési elvek jelentek meg (pl. decentralizáció, autonómia) és bizonyos alapelvek vesztettek jelentőségükből (pl. állami irányítás), míg mások felértékelődtek (pl. törvényesség elve).

A helyi közösségek önállóságához jutottak, megkapták azt az alapvető jogot, hogy a helyi közügyeket – törvényi keretek között - önállóan szabályozzák és igazgassák. Az autonómia megteremtette annak a lehetőségét, hogy a települési érdekek, sajátosságok jogilag rendezett eljárás eredményeként felszínre kerüljenek. És mindehhez az Alkotmány által is garantált gazdálkodási önállóság párosult.

Az Ötv. *alapvetően liberális* és – viszonylag - *korszerű* intézményrendszert alakított ki:

- érvényesítette az Európai Önkormányzati Charta alapelveit;
- megvalósulhatott a demokratikus helyi hatalomgyakorlás;
- teret engedett az önszabályozó folyamatoknak.

Kialakult az a rendszer – és ennek az aspektusnak témám szempontjából kiemelt jelentősége van -, amelyben „az általános hatásúnak tekinthető társadalmi célok érdekében központosság (centralizáció), s minden más közérdekű célok érdekében partikuláris önkormányzás (autonómia) érvényesülhet”.

A helyi önkormányzatok többsége elsősorban törvényi felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkot(ott) rendeletet. Ha sorba vesszük a magyar önkormányzati rendeletek leggyakoribb tárgyköréit, arra a következtetésre jutunk, hogy a helyi jogalkotás mára jórészt elvesztette „kreativitását”. Értve ezalatt, hogy *a magyar önkormányzati rendeletek döntő többségét az önkormányzatok nem az Alkotmányban biztosított „generális klauzula”, hanem törvényi felhatalmazás, annak útmutatásai alapján bocsátják ki.*

A központi jogszabályok a modern „igazgató államban” az életviszonyok minden területén jelen vannak, kevés az olyan tárgykör (helyi közügy) ahol a képviselőtestületek „eredeti” szabályokat alkothatnak. A törvényi felhatalmazások tekintetében a helyzet hasonló: minden egyes felhatalmazással az országgyűlés saját jogalkotó hatáskörének egy darabjáról mond le, tulajdonképpen hol kisebb, hol nagyobb „önmérsékletet” tanúsít.

Első következtetésünk tehát az lehet, hogy az önkormányzati jogalkotás továbbfejlesztésének egyik alapeleme a helyi autonómia fokozása. A helyi autonómia szélesítésének az önkormányzati rendeletalkotásban pedig tulajdonképpen a saját jogon kibocsátott rendeletek nagyobb aránya lenne a természetes velejárója.

5. Az Alkotmánybíróság szerepe a helyi jogalkotásban

A helyi jogalkotás közelmúltjának és jelenének problémái nyomon követhetők az Alkotmánybírósági döntésekben. Körvonalazódnak azok a kérdések, amelyek különös jelentőséggel merülnek fel a képviselőtestületek, közgyűlések jogalkotó tevékenysége során.

Az 1990-es évek elején bizonytalanság uralkodott az önkormányzatok körében a tekintetben, hogy *meddig terjednek a helyi jogalkotás határai*. Annál is inkább, mivel az önkormányzati testületek működésük első időszakában nagy számú, „*elsődleges hatáskörben*” megalkotott rendeletet bocsátottak ki, és e folyamat során nyilvánvalóvá vált, hogy milyen káros hatása a jogalkotói munkában való járatlanság, a szakmai ismeretek hiánya.

Számos esetben alkottak a jogszabályi hierarchia elveibe ütköző, az alkotmányos alapjogokat, az alkotmányos értékeket közvetlenül érintő önkormányzati rendeleteket. Ugyancsak előfordult az is, hogy a rendelet törvényhozásra fenntartott tárgyköröket vont szabályozási körébe.

Az Alkotmánybíróság - témánk szempontjából - leglényegesebb megállapítása, hogy önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult a helyi jogalkotásra.

Az Alkotmánybíróság ilyen, és ehhez hasonló tárgyú határozatai *segítségét jelentenek* a képviselőtestületeknek, hogy azok jogalkotásuk során is már el tudják dönteni, vajon normatív szabályaik alkotmányosak-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata „segítő” funkcióján túl nyilvánvalóan *alkotmányvédő funkciót* is ellát. Ezért is mondhatjuk, hogy ma már az alkotmánybírósági határozatok ismerete nélkül felelősségteljes helyi jogalkotás nem végezhető.

6. A jogharmonizációról – magyar szemmel

a.) Értekezésem második, „*Fejlesztés*” fő részében elsőként az önkormányzati jogharmonizációval foglalkozok. Ez a fejezet természetesen szorosan kötődik önkormányzati jelenünkhöz, de – felfogásom szerint – legalább ennyire kapcsolható a jövőbeli feladatokhoz is, hiszen a jogharmonizáció – ahogy ezt a későbbiekben látni fogjuk – folyamatos feladatot jelent az önkormányzatoknak.

A magyar önkormányzati jogalkotás egészére talán a rendszerváltozás óta nem volt esemény olyan meghatározó befolyással, mint hazánk európai integrációra való felkészülése, majd csatlakozása az Európai Unióhoz. Természetesen ez az óriási jelentőségű lépés nem csak az önkormányzatokat, sőt elsősorban nem az önkormányzatokat érintette, illetve érinti mind a mai napig, de ezen a szinten is komolyan érezteti hatását.

Az európai integráció az önkormányzati szférában, azon belül is a helyi jogalkotásban elsősorban mint jogközelítési kötelezettség jelentkezik. A jogharmonizáció tehát nem csak a központi jogalkotókat „fenyegeti”, hanem az önkormányzatokat is.

b.) Jogalkotási rendszerünk harmonizálása során biztosítani kell, hogy a közösségi jog és a közösségi jogelvek egyaránt érvényesüljenek mind a központi, mind a helyi jogalkotásban is.

A közösségi jog *nem érinti a magyar önkormányzati joganyag teljes egészét*. Az önkormányzati rendeletek tárgyai közül például a szervezeti és működési szabályzat, helyi építési előírások, vagy a helyi kitüntetésekről szóló rendelet biztosan kívül esik az EU jogalkotási kompetenciáján.

Továbbá vannak olyan – többnyire - törvényi felhatalmazásra kibocsátott rendeletek, amelyek tekintetében a felhatalmazó jogszabályban már megvalósult a jogharmonizáció, az önkormányzati rendeletnek azt kell követnie. Ilyenek pl. az állattartás helyi szabályai, alapfokú szociális és egészségügyi ellátás, vásárok, piacok rendje, a közbeszerzés és a környezetvédelem.

A jogharmonizációnak a fent említett tárgyak esetében tulajdonképpen a hazai jogrendszeren belül kell megvalósulnia. Az önkormányzat e területeken kibocsátott jogszabályait a magasabb szintű jogszabályhoz kell „közelíteni”. (A Bizottság több alkalommal felhívta a társult országokat arra, hogy a csatlakozást megelőző időszakra a közösségi rendeletek tartalmával egyező szabályokat vezessenek be, segítve ezzel a társult jogrendszerek alkalmazkodását. Így a csatlakozás időpontjáig ideiglenes jelleggel, nem végrehajtási típusú szabályozást előíró rendeletekkel összeegyeztethető tartalmú magyar jogszabályok elfogadására is sor került.)

A költségvetési és a zárszámadási rendeleteket ugyan nem érinti közvetlenül a közösségi joganyag, de ezeknek a helyi jogszabályoknak az esetében is figyelembe kell venni a közösségi jogelveket (különösen az állami támogatások tilalmát).

A saját jogon kibocsátott kommunális rendeletek esetében kell a „klasszikus” értelemben vett jogharmonizációt végrehajtani.

c.) Az önkormányzatnak mindenekelőtt határoznia kell arról, hogy *mely szerv (vagy szervezeti egység) legyen felelős a rendeletek átvilágításért*. A hatáskört telepítő központi jogszabályok áttekintése után meg kell állapítanunk, hogy nincs megnevezett felelőse a helyi jogharmonizációnak. Kifejezett jogi rendelkezés hiányában mód van arra, hogy a képviselőtestület maga jelölje ki, hogy mely szerve vagy szervei végezzék el a helyi rendeletek vizsgálatát.

Járható út lehet külön bizottság létrehozása a feladat megoldására, mindenképpen ajánlott a *jegyző minél szélesebb körben történő bevonása* a helyi jogharmonizáció eljárásába.

A gyakorlatban azonban a helyi önkormányzatok többségénél nincs olyan speciális szakismerettel rendelkező képviselő, aki bizottság tagjaként (vagy elnökeként) kézben tudná tartani a jogharmonizáció folyamatát. A jegyzők esetében is szükség lenne az alapos és célirányos továbbképzésre. A jegyzők meglévő feladat- és hatáskörei jelenleg is tekintélyes munkaterhet jelentenek, de – véleményem szerint - ennek ellenére sem maradhatnak ki a jogharmonizációból.

7. A regionalizáció hatása a helyi jogalkotásra

a.) Hazánkban nincs kodifikációs kényszer az önkormányzati igazgatásban, a jelenlegi rendszer alapvetően bevált, legfeljebb kisebb-nagyobb korrekciók váltak szükségessé. A 2002. évi kormányprogramba ennek

ellenére – bizonyos előzmények után - bekerült, hogy „a kormányzati periódus végére a jelenlegi *megyei önkormányzatok helyett* kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere”. Ez a célkitűzés nem valósult meg, de továbbra is szerepel a közigazgatásra vonatkozó reformelképzelések között. A 2004. évi kormányprogram már kissé „árnyaltabban” fogalmaz a tárgyban, de kimondja, hogy *hosszútávon* szükség van Magyarországon „választott” régiókra.

Az új önkormányzati szinthez feladat- és hatásköröket, nem utolsó sorban jogalkotási hatáskört kell majd telepíteni. Ez a jogalkotási hatáskör – a *valódi* decentralizáció alkalmazása révén – jobb esetben lényegesen szélesebb, mint a jelenlegi megyei önkormányzatok jogalkotási hatásköre. A választott régiók megalakulásával megszűnnének a megyei önkormányzatok, de a régiók feladatainak meghatározó hányadát – és ezáltal jogalkotási hatáskörének magját - a központi szint feladatainak „decentralizálása” biztosítaná.

b.) A regionális önkormányzatok kialakításának – egyébiránt nem túl meggyőző – indokai közül most csak a legfontosabbakat említjük. Az indokok között – erről tanúskodik az aktuális kormányprogram is - az első helyre a közigazgatás racionalizálása, hatékonyabbá tétele került, és nem hazánk európai integrációja. Hazánk Európai Unió tagsága önmagában egyébként sem lehet meggyőző érv a regionális önkormányzatok kapcsán.

Az EU-nak ugyanis sem az elsődleges, sem a másodlagos joga nem ad kötelező eligazítást arra vonatkozólag, hogy milyen legyen a tagállamok belső közigazgatási felépítése. Ez a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az uniós csatlakozás azonban új feladatokat jelent, olyan új teendőket, melyeket a nemzeti közigazgatásunknak végre kell hajtania.

Az országnak és annak közigazgatásának tehát új követelményeknek kell megfelelnie, de ezek között csak az egyik az uniós csatlakozás. A magyar közigazgatás mindazonáltal bekapcsolódott az uniós szintű döntési mechanizmusba, illetve a döntések előkészítési folyamatába.

c.) Az új rendszer kialakítása mindig folyamat eredménye, azaz jelen esetben a tervezéssel és az államigazgatási regionalizációra vonatkozó elképzelésekkel összhangban kell a közhatalmi jogosítványokat elosztani, a pontos hatáskör-elhatárolásokat megtenni, és az alapszintet előzetesen tisztázni.

A megyei önkormányzatokat „látszólagos” önkormányzatokként is szokás jellemezni, hiszen nincs adóivetési joguk, nem rendelkeznek meghatározó súlyú saját bevétellel, feladataik szinte kimerülnek az intézményfenntartásban, gazdasági szempontból leginkább ezek az önkormányzatok függenek a központi költségvetéstől. A regionális önkormányzatok létrehozásakor a jelenlegi területi önkormányzatokat mindenképpen „felül kell múlni”.

Olyan – az Alkotmányban is rögzített - feladat- és hatáskörrel, valamint jogalkotási kompetenciával indokolt azokat felruházni, amelyek jelentőségüket tekintve konkurálnak a központi igazgatás feladataival.

Konkurencia alatt azt értem, hogy területi (regionális szinten) nem az államigazgatás, a dekoncentrált szervek, illetve ezek tevékenysége áll a középpontban, hanem a regionális önkormányzatoké.

A konkuráló hatalom megmutatkozhat a regionális választott testületek jogalkotási hatáskörében is. A regionális önkormányzatok rendeletei lehetnek törvényerejűek is, értve ez alatt, hogy *nem csak a törvényhozásnak lennének kizárólagos tárgykörei, hanem a regionális önkormányzatoknak is.*

Ebben a rendszerben a jogforrási hierarchia, legalábbis hagyományos jelentésében nem is lenne értelmezhető, mert a törvények és a regionális önkormányzatok *törvényerejű rendeletei* két olyan jogi halmazt alkotnának, amelyek nem metszik egymást.

Természetesen a törvényhozó alkothat keretszabályokat bármely témakörben, de amennyiben az a tárgykör egyfajta regionális közügynek tekinthető, ebben az esetben a részletszabályok megalkotására a regionális testületeknek lenne kizárólagos hatáskörük. A garanciákat pedig az Alkotmány tartalmazná.

Mindezek mellett olyan elvek fokozottabb figyelembe vételéről, illetve meghonosításáról is szó lenne (decentralizáció, szubszidiaritás, partnerség stb.), amelyek a központi kormányzati hatalom korlátozását, bizonyos vertikális hatalommegosztást is jelentenének.

8. A jogalkotó kárfelelőssége

a.) „A kelet-európai (valaha szocialista) államokban a jogalkotás – tabutémaként – megmaradt a politika területén, ezáltal maximális védelemmel is élvezve. Erre tekintettel a jogalkotással okozott kár sem tartozott az elemezhető tárgyak közé”.

A következőkben amellet kívánok érvelni, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogalkotásért való felelősség kérdését. Jelenleg legfeljebb egyfajta – nehezen megragadható - politikai felelősségről beszélhetünk a jogalkotás kapcsán. A modern jogállamban pedig a felelősség egyértelműen anyagi felelősséget is jelent. A „*Fejlesztés*” főrész e fejezetében a jogalkotó (az önkormányzati rendeletalkotó) kárfelelősségét vizsgálom.

A jogalkotó szervek kárfelelősségének intézményesítése horderejét tekintve talán a legjelentősebb változás lenne hazánkban a rendszerváltozás óta. Az állam „mindenhatóságának” olyan további korlátja jelenne meg ezzel, amely messze meghaladja más, jogalkotásra, vagy akár az egész államéletre vonatkozó, jelenleg napirenden lévő reformok jelentőségét.

Az értekezésben – tovább folytatva a helyi jogalkotás továbbfejlesztésének tárgyalását – a következőkben arra a kérdésre próbálok választ találni, hogy milyen változtatásokra van szükség ahhoz, hogy a jogalkotó helytállási kötelezettsége „*forintosíthatóvá*” váljon Magyarországon.

b.) Sem hatályos jogunkban, sem a kodifikációs törekvések között nem találunk egzakt választ arra a kérdésre, vajon *van-e kárfelelőssége a jogalkotónak, adott esetben például egy helyi önkormányzatnak.* Ez a téma nem tartozott, és ma sem tartozik a jogirodalom örökzöldjei közé: sem dolgozatok, sem a jogalkotással a maga teljességében foglalkozó tudományos munkák nem szentelnek túl sok figyelmet a jogalkotó kárfelelősségének.

Ennek ellenére valljuk, hogy a jogalkotó kárfelelősségének, vagy egyáltalán felelősségének kérdése a modern jogállamiság talán egyik legérzékenyebb pontja. A probléma túlmutat az állam polgári jogi felelősségén, felveti az egyes állami szervek (még hozzá a legmeghatározóbb állami szervek) – esetleges - helytállási kötelezettségét, de legtágabb értelemben azt, hogy hol vannak általában az állami tevékenység, beavatkozás határai.

Ahogy Kiss László alkotmánybíró egy alkotmánybíróági határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott: „a demokratikus jogállam jogrendszerében a jogalkotó (törvényalkotó) hatalom abban az értelemben sem „szuverén”, hogy azt tehetne, amit akar. A jogalkotó hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami szuverenitás mindenáron történő védelmezése az autoriter, s nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja”.

c.) *A jogalkotói felelőtlenség hazánkban az EU-hoz való csatlakozása után (tehát jelenleg) is fennáll, legalábbis a hazai jog alapján.* Ne felejtsük el, hogy az állami szervek legtágabb értelemben vett jogállásának szabályozása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, vagyis éppen az érintett jogalkotók kizárólagos hatáskörébe tartozik. Addig tehát nem várható változás hazánkban a jogalkotó szervek kártérítési felelősségének kérdésében, amíg törvényhozó nem teszi meg az első lépést, azaz legalább egy keretszabályozás megalkotását.

9. Az önkormányzati rendeletekre vonatkozó szabályozás továbbfejlesztése

a.) A jogforrások alkotmányi szabályozása kapcsán felmerülő kérdés, hogy egységesen (egy fejezetben) vagy „szétszórva” rendezze-e az alaptörvény a jogforrásokat, köztük természetesen a helyi rendeleteket. Ez nem csupán technikai, hanem sokkal inkább jogfilozófiai probléma.

A helyi jogalkotás szabályozása kapcsán nem beszélhetünk alkotmányozási kényszerről, és pedig jórészt az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő – kötelező – elveknek és elvárásoknak köszönhetően.

Az Igazságügyi Minisztérium által 1995-ben készített Alkotmánykoncepció még tovább szélesítette (azaz az új Alkotmány még tovább szélesítette volna) a helyi jogalkotás terjedelmét: a koncepció nem korlátozza ugyanis az önkormányzat rendeletalkotási jogát a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokra, csak azt kívánja meg, hogy *az önkormányzati rendelet ne legyen ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.* Más vélemények szerint meg kell tartani a partikuláris jogalkotásnak azt a korlátozását, hogy a rendeletalkotás során az önkormányzatnak feladatkörében kell maradnia, és nem indokolt a helyi jogalkotás keretein változtatni.

Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy a jogforrások egységes rendszert alkotnak, vagy legalábbis kívánatos, hogy ilyen rendszert alkossanak. Ez viszont azt jelenti, hogy a rendszer egyes elemeit (pl. az önkormányzati rendeletek és rendeletalkotás) nem lehet más elemektől (pl. törvény és törvényhozás) függetlenül vizsgálni. Továbbmenve: itt arra utalunk, mivel előreláthatólag a jogforrási rendszer modernizációja elsősorban a törvényhozás fejlesztését jelenti majd, (mint ahogy mindig is ezt jelentette), ennek a folyamatnak mindenképpen hatással kell lennie a helyi jogalkotásra vonatkozó joganyag fejlődésére is.

b.) A helyi jogalkotás fejlődésének feltételezhető irányát az új kodifikációs törekvés, a jogalkotási folyamat újraszabályozása mutathatja meg. Nem lehet eltekinteni tehát attól, hogy a törvényjavaslat (továbbiakban: új Jat.) szövegét jobban szemügyre vegyük, és feltárjuk a partikuláris jogalkotás alapvető szabályainak kilátásba helyezett változásait. Az új Jat. először is kimondja, hogy jogszabályt akkor kell alkotni, ha

- a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, illetőleg a kívánt irányba történő változtatásának előmozdítása, a jogok és köteleességek rendezése vagy az érdek-összeütközések feloldása - az adott kérdés rendezésére megfelelően alkalmas más eszköz hiányában - ezt elkerülhetetlenül szükségessé teszi;
- az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése vagy az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival való összhang megteremtése érdekében szükséges;
- magasabb szintű jogszabály előírja a végrehajtási jogszabály kiadását;
- az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítása mellett vagy a megsemmisítéssel összefüggésben a jogalkotót új szabályozás megalkotására hívja fel. (2. §)

A jogszabály megalkotása előtt meg kell határozni az elérendő társadalmi célt, elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi viszony lehetséges és célravezető kezelési módjait, ideértve a jogi szabályozást helyettesítő megoldási lehetőségeket is. Ennek során figyelembe kell venni a tudomány eredményeit, fel kell mérni a hazai és a külföldi, különösen az Európai Unió tagállamainak jogalkotási megoldásait, valamint a jogalkalmazói gyakorlat tapasztalatait. (3. §) Érdekes megoldásként jelenik meg az új Jat.-ban, hogy *a jogalkotónak nem csak a tudomány eredményeire kell támaszkodnia, hanem figyelembe kell vennie az Európai Unió tagállamainak technikáit is.*

Ez önkormányzati szemszögből azt is jelentheti, hogy a képviselőtestület akkor jár el felelősségteljesen a jogalkotás előkészítése során, ha például egy külföldi önkormányzat hasonló tárgyú rendeletét közelebbről is megvizsgálja (vagy legalábbis egy képviselő elolvassa). Tekintettel arra, hogy alig van olyan magyar

önkormányzat, amelynek ne lenne Nyugat-Európában partnertelepülése, a fenti eljárás korántsem elképzelhetetlen.

A jogszabályban végső soron a szükségképpen különféle társadalmi érdekek szakszerű összevetésén és mérlegelésén alapuló – országos érdeket szolgáló – társadalmi konszenzusnak kell kifejeződnie. A nem megfelelő rendelkezések csökkentése céljából ezért alapvető követelmény, hogy csakis kellő szakértelemmel rendelkező, a tudományos megalapozottságra nagy súlyt helyező, valamint az országos (vagy helyi) társadalmi érdeket felismerni tudó személyek kerüljenek jogszabály-előkészítői- és jogszabályalkotói pozícióba.

10. További fejlesztési lehetőségek

„Működésének (értsd: önkormányzat működésének – F. A.) elemzése arra is rávilágít, hogy miként társadalmi és gazdasági életünk oly sok területén – még nagy tartalékok, kiaknázatlan lehetőségek szunnyadnak ebben a rendszerben. Ezek feltárása, kibontakoztatása napjaink egyik jeles feladata.” (Lamperth Mónika: Tizenöt...) Ezt a jeles feladatot a szerző egymaga nem tudná elvégezni, de mindenképpen igyekszik hozzájárulni teljesítéséhez.

Megkísérlek olyan új vagy régi-új jogalkotási tárgyakat felsorakoztatni, olyan potenciális jogalkotási hatásköröket felmutatni, amelyek tekintetében a hatályos magyar jog szerint nincs jogalkotási hatásköre a képviselőtestületnek (vagy azért mert nincs olyan jogintézmény, vagy azért mert törvényi szabályozás alá esik), ám véleményem szerint sokkal célravezetőbb lenne jogalkotási hatáskörhöz juttatni.

Az egyik ilyen tárgykör a községi rendőrség, amely jelenleg ismeretlen a magyar jogrendben. Külföldön találunk azonban szép számmal a szabályozásra példákat.

Tudományos eredmények II.

1. Következtetések

Az értekezés lezárásának első részében mindenképpen indokoltnak tartom az értekezésből levonható következtetések rövid áttekintését, különös tekintettel az elért eredmények esetleges hasznosíthatóságára.

a.) Az értekezés gyakran támaszkodik a jogösszehasonlítási módszerre. A jogösszehasonlítás során elsősorban a német megoldásokra hagyatkoztam, ennek a döntésnek több mozgatórugója volt:

- jobb módszernek ítélem egy rendszer mélyreható vizsgálatát, mint több ország helyi jogalkotásának ennél felületesebb bemutatását;
- Európában a dél-német önkormányzati rendszerek (köztük a bajor) áll a hazai szabályozáshoz a legközelebb, bár ennek ellenére is – és erre törekedtem kellő hangsúlyt fektetni – számos eltérés mutatkozik;
- a magam részéről egyértelműen mintának tekintem a bemutatott német (bajor) megoldásokat (gondolok itt elsősorban az alaptörvényi szabályozásra, annak bírósági kommentárjára).

A német szabályozás is arról tanúskodik, hogy az önkormányzatiság valódi tartalommal való megtöltése mellett nem szabad elfeledkezni arról, *hogy az önkormányzatok nem az állammal szemben álló testületek és végképp nem „mostohagyvermekei” az államnak.*

Mindezzel együtt a törvényhozónak azt is el kell fogadnia – még ha oly’ nehéz is -, hogy igenis *vannak olyan tárgyak, tárgykörök, amelyek szabályozását meg kell hagyni az önkormányzatoknak*, mert a központi jogalkotó kellő helyismeret hiányában nem képes megfelelő normákat alkotni. Ennek a törvényhozói „belátásnak” a meglétére, vagy éppen annak hiányára több példát is felvonultattam.

A történeti áttekintés, úgy ítélem meg, ebből a dolgozattól is kihagyhatatlan rész. Ahhoz ugyanis, hogy megértsük jelen önkormányzati rendszerünket, benne annak legmarkánsabb jellegzetességével, az önkormányzati rendeletalkotás „képességével”, mindenképpen át kell tekintenünk az előzményeket. Nehéz mindazonáltal továbbra is annak eldöntése, hogy mi volt nagyobb hatással az önkormányzati rendszer kialakulására Magyarországon: a második világháború előtt szisztema és a nyugati megoldások igénye vagy a tanácsrendszer kategorikus elutasítása.

Felfogásom szerint az önkormányzati jogalkotásban mind a két tényező érezteti a mai napig is hatását. Gondoljunk csak a megyei önkormányzatokra: a széles autonómiával és legitimációval szemben visszafogott vagy éppen hiányzó – jogalkotási – hatáskörök jellemzik a megyéket.

Ugyanekkora jelentőségűnek tartom annak újbóli leszögezését, és ezt a megállapítást a német önkormányzati rendszer és a történeti fejlődés áttekintése bizonyítja, hogy *a helyi önkormányzatok önálló, az alkotmányon alapuló jogalkotási hatáskör nélkül elképzelhetetlenek* a modern jogállamban.

b.) Rendkívül elkeserítő az, hogy *lényegében kiüresedett a helyi jogalkotásra vonatkozó szabályozás magja*. Ezalatt azt értem, hogy a gyakorlatban a kelleténél sokkal kevésbé éreztetik hatásukat a Jat., valamint az Alkotmány vonatkozó rendelkezései.

Mennyiben valósul meg vajon az, hogy a „jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit”?

Továbbmegyek. Az Alkotmány nem is ismeri a felhatalmazásra kibocsátott önkormányzati rendelet fogalmát, úgy rendelkezik csupán, hogy „a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”. Feltételezem, hogy az alkotmányozó nem véletlenül helyezte előtérbe az „eredeti” jogalkotási hatáskörben hozott rendeleteket. Ehhez képest viszont a helyi rendeletek túlnyomó többségét törvényi felhatalmazásra bocsátják ki a képviselőtestületek.

Mindezek alapján szinte *elkerülhetetlennek látszik a helyi jogalkotásra vonatkozó alapvető jogi szabályozás átfogó felülvizsgálata* és néhány újonnan felmerült tárgykorban új jogi rezsim kimunkálása.

Abban, hogy a gyakran hiányos, máskor ellentmondásos szabályok ellenére is viszonylag magas szintű és általánosságban véve törvényes a helyi jogalkotás Magyarországon, nem elhanyagolható az Alkotmánybíróság szerepe, tevékenysége. Az Alkotmánybíróság sokszor precedensértékű határozatai „útjelzőül” szolgálnak a képviselőtestületeknek – mármint azoknak, amelyek olvassák ezeket a döntéseket.

Hogy a mindennapi gyakorlatban is általános érvényűek legyenek ezek a bírói döntések, ahhoz feltétlenül szükségesnek látszik jogtételként való megformulázásuk, jobb esetben a megalkotandó új szabályozás részeként.

c.) Az *önkormányzatok jogalkotó tevékenysége új kihívásokkal kerül szembe manapság és az elkövetkező időszakban is*. Ezeknek az új követelményeknek egy része a magyar törvényhozás, pontosabban a közigazgatási reform függvénye (pl. a regionális önkormányzatok létrehozása), más részük ezektől a körülményektől teljesen független (pl. a jogharmonizációs kötelezettség), míg vannak olyanok is, amelyeket a jogállamiság újabb értelmezései hoztak a felszínre (pl. a jogalkotó kárfelelőssége).

A fentiekben közös, hogy Magyarországon kielégítő jogi szabályozást nélkülöző tárgyokról van szó, illetve abból a szempontból is van jelentőségük, hogy *előre vetítik a tudományos vizsgálódás jövőbeni, talán nem túlzás azt állítani, hogy szükségszerű irányait*, azt, hogy a helyi önkormányzatokat (és azok jogalkotását) tárgyaló könyvtárnyi írásmű után/mellett is van „keresnivalója” a kutatónak.

d.) Ezzel el is jutottunk az eredmények hasznosításáig. Véleményem szerint nem csak a kutatónak, hanem a törvényhozónak is van „keresnivalója” az önkormányzati jogalkotás témakörében. *A törvényhozó előtt álló feladatokat az alábbiakban foglalom össze:*

- pontosítani kell a hatályos alkotmányos szabályozást, illetve fel kell oldani a valós állapotok és a jogi szabályozás között fennálló, valamint a jogi szabályozáson belüli ellentmondásokat;
- erősíteni kell a törvényhozó és a képviselőtestületek között – többször hivatkozott – „bizalmi” viszonyt;
- hathatósan be kell vonni az önkormányzatokat az őket érintő jogi szabályozás előkészítésébe;
- az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan magalapozott koncepciókra van szükség a spontán „nekibuzdulások” helyett;
- az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét elsősorban mint jogot, és nem mint kötelezettséget kell megragadni;
- a jogalkotási hatáskör megerősítése mellett erősíteni kell a helyi önkormányzatok felelősségét is (pl. a kárfelelősség elismerése, a törvényességi ellenőrzés kiterjesztése révén).

Úgy gondolom, hogy az értekezésem *hasznos lehet a képviselőtestületek számára is*, egyrészt azért, mert törekedtem átfogó képet nyújtani a helyi jogalkotás legfontosabb kérdéseiről, másrészt azért, mert igyekeztem vizsgálódásaim során a gyakorlati szempontokat hatványozottan is érvényesíteni. Ezt a célt szolgálják mindenekelőtt az értekezés mellékletei.

2. Nyitva hagyott kérdések

Az értekezésem végén olyan problémákat is szükségesnek látok felvetni, amelyek már messze túlmutatnak dolgozatom és témám keretein, de felfogásom szerint kikerülhetetlenek.

a.) Talán a legfontosabb ezek között a „csomópontok” között is a jogforrási hierarchia problémája. A hatályos jogunk szerint a jogszabályi típusok szigorú alá-fölérendeltségi viszonyban állnak egymással, alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintűvel.

Manapság tanúi lehetünk annak, hogy éppen *az önkormányzati rendeletek kapcsán újra kell gondolni a jogforrási hierarchia hagyományos értelmezését*. Kiss László a Jat. tervezett módosítása kapcsán jegyezte le a következőket:

„Nem tartom helytállónak azt a tervezett rendelkezést, amely szerint az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes kormányrendelettel és miniszteri rendelettel. Ha ugyanis a kormányrendelet vagy a miniszteri rendelet önkormányzati ügyben ad szabályozást (amelyre csak törvényben lenne mód), akkor az ilyen „kormányzati” rendeletbe ütköző helyi rendelet alkotmányellenességének kimondására nem lenne mód. Ellenkezőleg: ilyenkor – éppen a rendeletalkotási tárgykörök védelme érdekében – a kormány- és miniszteri

rendeletek megsemmisítésének kell napirendre kerülnie.” Hasonló következtetésre jutott *Szente Zoltán* és *Kilényi Géza* is.

A jogforrási rendszer pontosításra szorul. Egyrészt továbbra is ki kell hangsúlyozni a „törvények elsődlegességének” az elvét (a törvény az egyedüli eredeti jog, a többi csak származékos, illetve másodlagos), törvénnyel egyetlen más jogforrás sem lehet ellentétes. Továbbmenve azonban már vizsgálni kell a jogforrás által szabályozott életviszonyt.

Ha a jogszabály tárgya helyi közügy, ebben az esetben – amennyiben nincs törvényi szabályozás – csak önkormányzati rendelet lehet jogforrás. Amennyiben a helyi közügyet – *törvényi felhatalmazás hiányában* – kormányrendelet vagy miniszteri rendelet is szabályozza, akkor alkotmányértés miatt ez utóbbiakat kell megsemmisíteni, nem – az egyébként minden esetben alacsonyabb „rendű” – önkormányzati rendeletet.

A jogforrási rendszer ilyenét értelmezésének vannak pozitív és negatív hatásai egyaránt: jótékony hatásaként *megnövekedne a törvényhozó felelőssége*, pontosan meg kell határozni a törvényhozónak, hogy adott életviszony helyi közügynek minősül-e (ha igen, ezzel az önkormányzati rendelet egyből két helyet ugrik előre a jogforrási rendszerben, rögtön a törvény mögé).

Másrészt viszont *képlékennyé válhat a jogforrási rendszerünk*, már nem elég ugyanis csupán a jogszabály elnevezését megnézni, hogy dönteni lehessen a kollízió feloldása tárgyában. A szabályozott életviszony sokkal mélyebb értelmezésére van szükség.

b.) Ha a jogforrási rendszer értelmezése átalakul, ezzel párhuzamosan az önkormányzati rendeletek szerepe is megváltozik, jelentőségük növekszik. Ha pedig a helyi rendeletek súlya megnő, nőni fog az önkormányzatok súlya, „hatalma” is. A kérdés már csak az, hogy milyen módon, és milyen irányban.

„Az önkormányzat nálunk, a magyar történelem sajátos adottságai közt, gyakran fontos alkotmányvédő szerepet töltött be. Bár ez közigazgatási működésének gyakran nem vált javára, a vármegye a nemzeti ellenállás központja lett.” – írta *Magyary Zoltán* 1942-ben. Talán vonhatunk egyfajta párhuzamot a jelen helyzettel.

Az önkormányzat – véleményem szerint – elsősorban nem különféle jogok, vagy jogos érdekek védelmére szolgáló fórum. Az önkormányzat *elsősorban közigazgatási szerv*, része az államszervezetnek. Talán ebből a szempontból kicsit „kevesebb” annál, amit sokan gondolni vélnek erről a kétségtelenül fontos demokratikus intézményről. Röviden ez az önkormányzat *státusza* egy modern jogállamban.

Másrészt viszont az önkormányzat sokkal „több” is lehetne Magyarországon, mint ahogy sokan gondolják. És éppen a helyi jogalkotás újradefiniálása lehetne az a mód (természetesen decentralizációval párosulva), amely által bővíthető lenne szerepköre.

Újra *Magyaryt* idézve: „Az önkormányzat alap gondolata: „Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.” Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számba venni.”

A központnak önmérsékletet, közömbösséget kell tanúsítani, annak érdekében, hogy a helyi közügyeket ténylegesen a helyiek szabályozzák (és igazgassák). Ezen a területen – amely itt az önkormányzatok *rendeltetését* jelenti – lehetne „sokkal több” a helyi önkormányzatiság hazánkban, mint jelenlegi állapota.

c.) Az értekezésben elsősorban a helyi önkormányzatok rendeltetését vizsgálom, státuszáról (jogállásáról) kevesebb szó esik. Ez főként amiatt történhetett így, mert véleményem szerint a szakirodalom egységesen határozza meg az önkormányzatok helyét az államszervezetben, bár ez a pozíció gyakran nincs kellően hangsúlyozva.

A helyi jogalkotás állapotából következtethetünk az önkormányzatok státuszára és rendeltetésére egyaránt. A jogforrási hierarchia, és annak a legalján elhelyezkedő önkormányzati rendeletek azt sugallják, hogy kibocsátó szervük – enyhén fogalmazva – sem a legmeghatározóbb építőköve a magyar demokratikus jogállamnak.

Az a tény pedig, hogy az önkormányzati rendeletek döntő többségét törvény felhatalmazására, annak végrehajtására bocsátják ki a képviselőtestületek, utal az önkormányzatok hazai rendeltetésére is: a – jórészt – végrehajtó, feladatellátó funkcióra.

A jogalkotás elsősorban irányítási, kormányzati eszköz, és nem más jogszabályok végrehajtása az elsődleges funkciója. Előbbi szerepkört viszont jelenleg szinte csak a központi jogszabályaink töltik be, ha az önkormányzati rendeleteknél csak kivételesen. Indokolt lenne ez utóbbiaknál is az irányítási szerep megerősítése.

Ez a megállapítás hatványozottan igaz az *önkormányzati középszint, a megyék jogalkotására*, ahol a jogalkotási tevékenység a minimálisra szorítkozik. Ahogy *Kaltenbach* Jenő találóan fogalmaz: „talán nem ártana agyoncentralizált közigazgatási rendszerünkben végiggondolni, hogy nem lenne-e olyan szabályozási tárgy, amelyben a törvény nem eleve az ágazati főhatóságot vagy hatóságokat, hanem a középszintet hatalmazná fel végrehajtási norma kibocsátására.”

Szó sincs viszont arról, hogy a képviselőtestületnek mindent szabályoznia kellene, amire nincs központi jogszabály. A *szabályozási jognak kizárólag a helyi közügyekre kell kiterjednie*. A jelenlegi problémáknak is éppen ez a tézis a gyökere.

d.) A helyi közügy tekintetében ugyanis az Ötv. több szempontból is következetlen:

- először is nem ad kellően pontos definíciót;
- 1.§ (4) bekezdés szerint: „a helyi önkormányzat - a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet *jogszabály* nem utal más szerv hatáskörébe”;
- 6. § (2) bekezdés szerint viszont „*törvény* kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe”.

Meggyőződésem, hogy a helyi közügy meghatározásakor, konkretizálásakor csak törvény lehet jogforrás, ellenkező esetben ugyanis – ahogy *Ivancsics* Imre fogalmaz – „a helyi közügyek köre tárca szinten is alakítható, és ebbe természetesen a korlátozás is beleértendő, ennek persze egyenes következménye, hogy a miniszteri rendelet ‚elszívhatja a levegőt’ az önkormányzati rendelet elől”.

Ezen a ponton érdemes felidézni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, az önkormányzás fogalmára vonatkozó rendelkezését: „a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - *jogszabályi* keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Ezek szerint a törvényen kívül akár a kormányrendelet és a miniszteri rendelet is szabályozhatja, korlátozhatja a helyi jogalkotás terjedelmét.

Visszakanyarodnék arra, amit a *Bevezetésben* írtam – *Tamás* András nyomán – a központi igazgatás és az önkormányzatok közötti bizalmi viszonyról. Ennek a bizalmi viszonynak legfontosabb tulajdonsága az lehetne, hogy a helyi közügyek valóban a helyi közösség – szabályozási - hatáskörébe kerülnének, és ott is maradnának.

A Tézisekben felhasznált irodalom jegyzéke

Albrecht László: A tanácsrendelet-alkotás jogi szabályozásának néhány problémája (Állam és igazgatás, 1970/6.)

Antall József kormányprogramja, elhangzott az 1990-1994. évi Országgyűlés 5. ülésén, 1990 május 22-én. (Forrás: Magyar Kormányprogramok. 1867-2002. 2. kötet. 1945-2002. Budapest, 2004.)

Bekényi József – *Orova* Márta: Az EU-integráció önkormányzati rendszert érintő főbb területei. (In: EU-integráció – Önkormányzatok I. szerk.: *Csefkó* Ferenc, Budapest, 1998.)

Béli Gábor: Vármegyei statutumalkotás a XVI-XVIII. században (Jogtudományi dolgozatok XVIII., szerk.: *Ádám* Antal, Pécs, 1987.)

Csefkó Ferenc: Az államigazgatási-önkormányzati-területfejlesztési intézményrendszer összefüggései. (In: Emlékkönyv *Ádám* Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk.: *Petrétei* József

Eberhardt Schmidt-Aßmann: Kommunalrecht. (In: Besondere Verwaltungsrecht, Berlin-New York, 1999.)

Egyed István: A vármegyei önkormányzat (Budapest, 1929.)

Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. (In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874-1947. szerk.: *Lőrincz* Lajos, Budapest, 1988.)

- Ficzere Lajos*: Az önkormányzati rendszer szabályozásának kérdései. (In: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. Szerk.: *Verebélyi Imre*, Budapest, 1996.)
- Hans Pagenkopf*: Kommunalrecht. 1. Kötet Verfassungsrecht. (Köln-Berlin-Bonn-München, 1975.)
- Hans-Peter Conrady*: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG? (DVBl. 1970.)
- Horst Dreier*: Grundgesetz, Kommentar Bd. II. (Tübingen, 1998.)
- Ivancsics Imre*: Az önkormányzati jogalkotás a feladatok és hatáskörök tükrében. (In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Szerk.: *Fogarasi József*, Budapest, 1996.)
- Ivancsics Imre*: Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig, adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez (In: A magyar államiság első ezer éve. Szerk.: *Font Márta, Kajtár István*. Pécs, 2000.)
- Ivancsics Imre*: Regionalizmus az államigazgatásban (referatúra, Magyar Közigazgatás, 2001/9. sz.)
- Kajtár István*: A burzsoá városigazgatás jogi rendjének kialakulása Európában és Magyarországon (Jogtörténeti előadások I. Szerk.: *Mezey Barna*, Budapest, 1991.)
- Kaltenbach Jenő*: Az önkormányzati rendelet a jogforrási rendszerben. (In: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései. Szerk.: *Fogarasi József*, Budapest, 1996.)
- Kara Pál*: Gondolatok az önkormányzatok megalakulásáról. (In: A magyar önkormányzatok tizenöt éve. 1990-2005.)
- Kara Pál*: Önkormányzatok Ausztriában. (Magyar Közigazgatás, 1990/4. sz.)
- Kay Waechter*: Kommunalrecht (Köln-Berlin-Bonn-München, 1997.)
- Kecskés László*: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. (JURA 2001/1. sz.)
- Kecskés László*: Állami immunitás és kárfelelősség. (Jogtudományi Közlöny, 1988/4. sz.)
- Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. (Magyar Közigazgatás, 1992/12. sz.)
- Kiss Csilla – Körmendi Ottó*: Az önkormányzati rendeletalkotás tapasztalatai a fővárosban. (Magyar Közigazgatás, 1996/12. sz.)
- Kiss László*: Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. (Örökségünkről – mai szemmel) (Pécs, 1998.)
- Kiss László*: A jogalkotás és a jogforrási rendszer alkotmányi szabályozásának lehetőségei. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: *Rácz Attila*, Budapest, 1995.)
- Kiss László*: A magyar önkormányzatok fejlődési esélyei az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában. (In: Jogi Beszélgetések. Kaposvár 2000-2003. Szerk.: *Kéki Zoltán – Egerszegi Edit*, Kaposvár, 2004.)
- Kiss László*: Gondolatok a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról. (In: PhD tanulmányok 4. Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára. Szerk.: *Korinek László*, Pécs, 2005.)
- Kiss László*: Jogállam-jogalkotás-önkormányzatok. (Örökségünkről – mai szemmel) (Pécs, 1998.)
- Klaus Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 1. Kötet (München, 1984.)
- Klaus Stern*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 1. Kötet (München, 1984.)
- Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián*: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. (Budapest – Pécs, 2005.)
- Lamperth Mónika*: Tizenöt esztendő a helyi demokrácia kiépítésének, kibontakoztatásának útján. In: 15 év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükör. (BM, 2005. október 1.)
- Magyar Törvénytár. *Werbőczy István* Hármaskönyve (Budapest, 1897.) III. rész 2. cím 1. §.
- Magyary Zoltán*: Magyar közigazgatás. (Budapest, 1942.)
- Model/Müller*: Grundgesetz für die BRD (Köln-Berlin-Bonn-München, 1996.)
- Orova Márta*: Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati szemszögből. (Magyar Közigazgatás, 1999/1-2. sz.)
- Pálné Kovács Ilona*: A regionalizmus alternatívái Magyarországon. (Jogtudományi Közlöny, 1992/11. sz.)
- Pálné Kovács Ilona*: Mérlegen a magyar közigazgatás – regionális politikai dimenziók. (JURA, 2003/1. sz. 104. o.)
- Pécs, 2000.)
- Peschka Vilmos*: Jogforráselméleti problémák és az alkotmány. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: *Rácz Attila*, Budapest, 1995.)
- Samu Mihály* (szerk.): Állam- és jogelmélet. II. Rész. (Budapest, 1990.)

- Sári János: A jogforrási rendszer az alkotmányban. (In: Jogforrások az új alkotmányban. Tanulmányok. Szerk.: Rácz Attila, Budapest, 1995.)
- Soósné dr. Gáspár Gabriella: Helyi jogharmonizáció. (Magyar Közigazgatás, 2000/2. sz.)
- Sükösd Ferenc: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. (In: Közjogi intézmények a XXI. században, szerk.: Ádám Antal, Pécs, 2004.)
- Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása. (In: Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére. Szerk.: Ádám Antal, Pécs, 1989.)
- Szabó Lajos: Az önkormányzati igazgatás korszerűsítése a gyakorlati igények tükrében. (In: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról. Szerk.: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona, Pécs, 1993.)
- Szádeczky-Kardoss Irma: A jogalkotó akarata? (Magyar Jog, 1992/10. sz.)
- Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. (Állam- és Jogtudomány, 1994/3-4. sz.)
- Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány (Budapest, 1974.)
- Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. (Budapest, 1957.)
- Szente Zoltán: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. (Magyar Közigazgatás, 1994/6-7. sz.)
- Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. (Budapest, 1997.)
- Tamás András: Jogalkotás és végrehajtó hatalom. (In: Közjogi intézmények a XXI. században, szerk.: Fábrián Adrián, Pécs, 2004.)
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti igazgatásra és kormányzásra. (Magyar közigazgatás, 2001/7. sz.)
- Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai. (Magyar Közigazgatás, 1995/9. sz.)
- Zoltán Ödön: A jogalkotásról és gyakorlatáról. (Magyar Jog, 1998/7. sz.)

Szerző publikációs jegyzéke

I. Jegyzetek, oktatási segédanyagok

1. Bevezetés a közigazgatásba I. Társszerző: Ivancsics Imre (oktatási segédanyag, Pécs, 2003.)
2. Bevezetés a közigazgatásba II. Társszerző: Ivancsics Imre (oktatási segédanyag, Pécs, 2003.)
3. Bevezetés a közigazgatásba. Társszerző: Ivancsics Imre (egyetemi jegyzet, Pécs, 2004.)
4. Vergleichendes Kommunalrecht. (Bayern und Ungarn). Mit speziellen Hinsicht auf die Rechtsetzung der Kommunen. (oktatási segédanyag, Pécs, 2005.)

II. Tanulmányok

1. Regionális közigazgatás – de lege ferenda. (Magyar Közigazgatás, 2003. 1. sz.)
2. Hozzászólás a rendészet meghatározásához. (Magyar Rendészet. 2003/ 1-2. sz.)
3. A német általános közigazgatási eljárás alapjai. (JURA, 2003. 2. szám)
4. A hatékony közigazgatás – A New Public Management és a magyar reformfolyamatok. (In: PhD Tanulmányok 1. szerk.: Ádám Antal, Pécs, 2004. 143-201. o.)
5. Gondolatok a szabálysértési jogról. Társszerző: Gáll István László (Magyar Rendészet, 2004/2. sz. 15-33. o.)
6. A rendőrség jogállása és működése Bajorországban – a jogelmélet tükrében. (Belügyi Szemle, 52. évfolyam, 2004/10. sz. 145-159. o.)
7. Többcélú kistérségi társulási megállapodások vizsgálata, figyelemmel a Bajai kistérségre. (In: A kistérségi együttműködés eredményei. Szerk.: Csefkó Ferenc, Baja-Pécs, 2004. 94-103. o.)
8. EU jogharmonizáció – különös tekintettel az önkormányzati rendeletek jogharmonizációjára. (Magyar Közigazgatás, 2005/2. sz. 111-121. o.)

9. A jogalkotó kárfelelőssége a magyar jogrendben. (In: PhD Tanulmányok 3. szerk.: Ádám Antal, Pécs, 2005. 27-57. o.)
10. A magyar helyi jogalkotás története I. (Comitatus, 2005/7. sz. 21-30. o.)
11. A magyar helyi jogalkotás története II. (Comitatus, 2005/8-9. sz. 21-30. o.)
12. Önkormányzati rendeletalkotás Németországban. (Magyar Közigazgatás, 2005./8. sz. 503-512. o.)
13. Juristen und juristische Ausbildung in Ungarn. (Osteuropa Recht. 2003/1. sz.)
14. Kommunale Satzungsgebung in Ungarn. (Osteuropa Recht. 2003/6. sz.)
15. Die neue Gebietsreformen in der ungarischen Verwaltung. (In: Statul de drept si economia de piata in perspectiva integrarii europene, Cluc-Napoca, 2004, 479-487. o.)
16. Die Grenzen der Satzungsautonomie der Gemeinden in Bayern. (In: „Adamante Notare”, Essays in honour of Antal Ádám on the occasion of his 75th birthday. Szerk.: Chronowski Nóra, Pécs, 2005. 286-311. o.)
17. Über die Reform des ungarischen Verwaltungsverfahrensrechts. (Osteuropa Recht. 2005/1. sz. 35-45. o.)
18. Kommunale Satzungen in Ungarn un ihre Anpassung an das EU-Recht. (In: Heribert Franz Köck (szerk.): Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im innerstatlichen Recht. Linz, 2005. 271. – 285. o.)

III. Ismertetés

A IV. Bácskai Közigazgatási Nap Baján. (Önkormányzat, 2004. március, 24-25. o.)

IV. Szerkesztés

Közjogi intézmények a XXI. században. (Pécs, 2004.)

