

# A civileké a bizalom

A politikusoktól fordultak el a legtöbben

**Az egy évvel korábbi vizsgálatot 2006 szeptemberének második felében jórészt megismételve, a 2005-ben megkérdezett 4500 állampolgár után 2006-ban 5000 állampolgárt kérdeztek közösségi munkások és önkéntesek az ország valamennyi megyéjében arról, mennyire bíznak meg a hivatalos intézményeinkben. A Közösségfejlesztők Egyesülete és a Magyar Művelődési Intézet Közösségfejlesztési Osztálya által vezetett vizsgálat gyorsmérlege szerint a közbizalom részben stagnál, egyes elemeiben talán még tovább romlott a múlt évihez képest.**

Továbbra is a politikusok iránti bizalmatlanság a legdrámaibb. Hasonlóan elutasítók, de már szolidabb mértékben a válaszadók a parlament iránti bizalom mértékét illetően. Valamelyest erősödött a rendőrség iránti bizalom. Vizsgálták még az igazságszolgáltatás, és az önkormányzatok iránti bizalmi helyzetet is, de a 2006-os vizsgálat „bizalmi nyertese” a civil társadalom lett. Arra a kérdésre, hogy *Mennyire bízik a civil társadalomban, a nonprofit szervezetekben?*, a válaszadók több mint a fele 52,3% – az „eléggé” és a „nagyon” válaszokat jelölt meg.

## Meglepetés a rendőrség elfogadottsága

Már 2005-ben meglepetést okozott a rendőrség viszonylagos elfogadottságának mértéke (egyaránt 49% volt a pozitív választás: nagyon- és eléggé elégedett, és a negatív minősítés: nem nagyon – vagy egyáltalán nem elégedett). Most szeptember-

re egy kicsit még tovább javult a megítélésük: 49,5%-ra emelkedett a pozitív választásokat jelentő elfogadás és 48,5% lett az elutasítást képviselők aránya. Mint ahogy a többi kérdésnél általában is, a 2006 márciusban történt adatfelvétel jóval kedvezőbb képet mutatott a rendőrségre nézve. (Akkor 51,5% jelölte a bizalmát, és csak 45,4% volt a bizalmatlansági index.)

Az igazságszolgáltatásba vetett bizalom a megkérdezettek szerint javulóban van, 38-ról 40,2%-ra változott a pozitív válaszok és 59-ről 57%-ra csökkent a negatív választások aránya.

## A bizalom nyertese a civil társadalom

*A Mennyire bízik meg a civil társadalomban, a nonprofit szervezetekben?* kérdésre kapott válaszok szerint ez a szektor sikeres szereplő lett. A végletes válaszok közül 12,8% a „nagyon” és csak 10,8% az „egyáltalán nem” elégedettségi aránya. A két mér-

sékeltebb viszonyból 39,5 az „eléggé” és csak 28,2% a „nem nagyon” válasz. Így összesítve 52,3% lett a pozitív választás, ami a közel 5000 válaszadó szerint a felsorolt ötféle intézmény közül a közbizalmat legerősebben élvező szereplővé tette a civil társadalmat. Magas volt viszont a „nem tudok erre válaszolni” megjelölés, ami jelzi, hogy lassan kerül a köztudatba, a közhasználatba a társadalom harmadik szektora, s jelentős azok aránya, akik még nem tudják pontosan értelmezni ezt az új fogalmat.

Ahogy múlt évben is, a legnagyobb bizalommegvonás most is a politikusokkal kapcsolatos. 2005-ben a megkérdezettek mindössze 9%-a jelölt pozitív választ és 87% volt elutasító. Hasonló, de tovább romló adatokat mértünk 2006 szeptemberében: pozitívan már csak a válaszolók 8,1%-a vélekedett; a „nem nagyon” és az „egyáltalán nem elégedett” választás együttesen 88,4%-ra növekedett. Említésre méltó ugyanakkor, hogy ezen belül 6%-kal nőtt a kategorikus elutasítás. (2006 márciusában megkérdezett minta viszont arra az időszakra nagyon pozitív változás jelzett: 19,6% a pozitív és csak 77,1% a negatív válaszok együttese. Ez a pozitív arány szeptemberre visszaesett.)

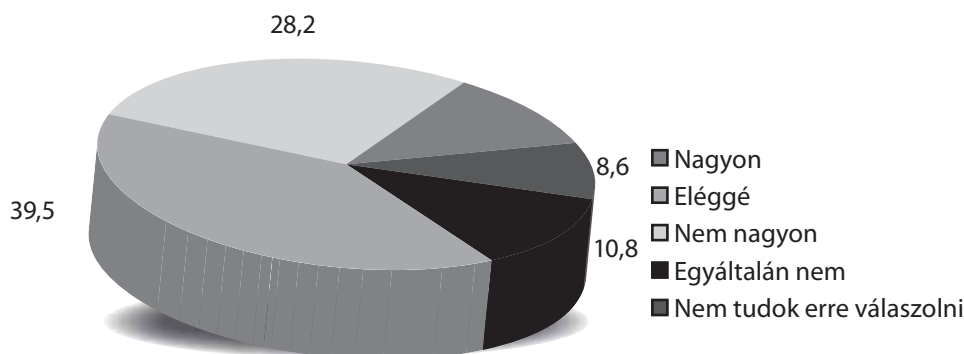
Hasonlóan 2005-höz, a politikusok 2006-ban is valamivel jobban szerepeltek „a parlament intézményébe burkolózva”, hiszen itt egy évszázados intézmény tekintélye védte őket. Ez a relatíve jobb kép most szeptemberre valamelyest romlott: a valamilyen mértékben elégedettek aránya 15%-ról 2006-ban 13,5%-ra csökkent, a bizalmatlanoké pedig 2,9%-kal, azaz 81,9-ra növekedett.

## Romlófélben az önkormányzatok megítélése is

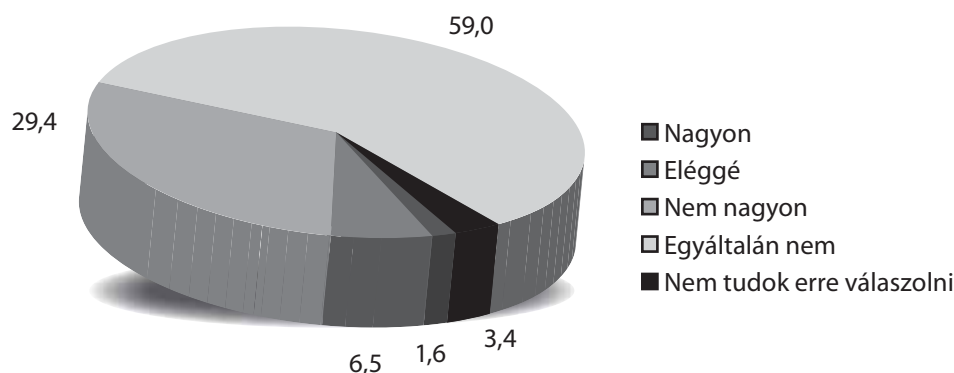
Az önkormányzatok elégedettségi indexe ugyan csak romlófélben van: az elégedettség kétféle fokozata együttesen 3,2%-kal csökkent, a negatív választás pedig 52-ről 56,5%-ra növekedett. Ez a határozott romlás az önkormányzati választások előtti napokban meglepő volt.

*A Mennyire tud befolyással lenni a lakóhelyét érintő ügyekben?* kérdésre a bizakodóbb válaszok aránya („határozottan úgy gondolom”, „valamennyire úgy gondolom”) a múlt évi 36%-ról 38,7%-ra emelkedett, ugyanakkor a „nem nagyon – egyáltalán nem” válaszoké 61%-ról 57,6-re csökkent. Ellentmondás, hogy miközben az önkormányzatokban való bizalom általában csökken, a saját eredményes befolyás esélyének hite ugyanezekkel a szervezetekkel kapcsolatosan növekedőben van. Talán az új önkormányzatok megválasztásában, a velük való jobb együttműködés remé-

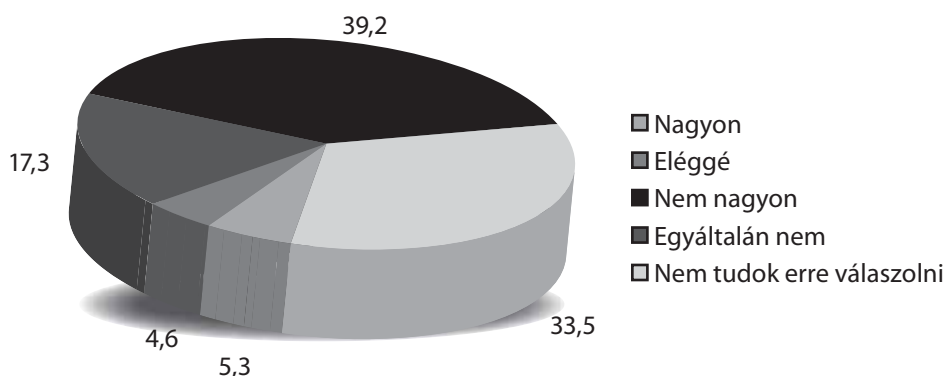
## Mennyire bízunk a civil társadalomban, a nonprofit szervezetekben?



## Mennyire bízunk a politikusokban?



## Mennyire bízunk az önkormányzatokban?



nyében, vagy éppen a korábbi valóság szakitásban és az új választott testületektől annak kikényszerítésében bízhatnak a válaszolók.

Harmadik kérdésünkkel azt tudakolták a vizsgálat készítői,

hogyan az elmúlt 12 hónapban tettek-e a válaszolók olyan lépéseket, amelyek valamilyen állásfoglalást, kezdeményezést, esetleg más tevéleges véleménynyilvánítást hoztak közösségi ügyekben.

Az eredményből látszik, hogy a helyi döntéshozatalban illetékesnek tartott szervezetek közül az önkormányzati képviselőket és a polgármestert hivatalt kereste fel a válaszolók több mint egynegye-

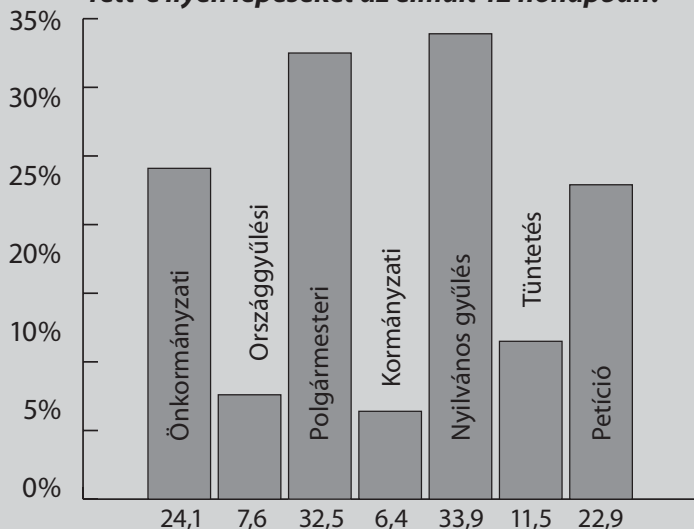
de a maga, vagy a közössége ügyeiben. Csupán 7% körüli a távolabbi, országos intézmények megkeresése.

A 2006. szeptemberi adatok azt jelzik, hogy a közbizalom és az állampolgári aktivitás hazai állapotában nem történt jelentős változás a két egymást követő év szeptemberében felvett adatok szerint. Az elmozdulások mértéke gyakran nem sokkal nagyobb, mint az ilyen vizsgálatba kalkulálható hibahatár mértéke. Egyetlen markánsabb „teljesítménye” van ennek a bizalmi felmérésnek: a civil társadalom, amelyet a válaszadók több mint a fele részesített bizalmáról. Az összefoglaló értékeléshez hozzá tartozik, hogy a 2005-ös vizsgálat egy viszonylag nyugodt belpolitikai időszakban történt, míg a 2006-os kérdézet megelőzően került nyilvánosságra a miniszterelnök komoly belpolitikai vihart kavart balatonörszödi beszéde, s közvetlen megelőzték a kérdézet a Kossuth téri tüntetések és a TV-székház elleni durva támadások. Ezeknek az eseményeknek a közvetlen tükröződése azonban nem volt kimutatható, talán azért nem, mert a kérdőíveknek csupán 10%-át töltötték ki Budapesten.

### Rossz állapotban a közbizalom

Mindazonáltal ismét bebizonyosodott, hogy a közbizalom nagyon rossz állapotban van a mai Magyarországon, aminek számtalan negatív következménye lehet. Például a megszorítások és meg-

Tett-e ilyen lépéseket az elmúlt 12 hónapban?



ígért reformok végigviteléhez szükség lenne a társadalomra is, s nem csak mint mozdulatlan, passzív, elszenvéldőre, hanem aktív szereplőként, közreműködőként is. A bizalmatlanság ilyen mélypontja ugyanakkor komoly gazdasági következményeket is magában hordoz. Többször kerül az a folyamat, amelynek a bizalmi közeg hiányával is meg kell küzdenie, mint ahol építhetnek egymásra a sze-

replők, ahol bíznak egymásban. Nagyon komoly befektetésekre lenne szükség a társadalmi tőke fejlesztése tekintetében, s a valódi társadalmi párbeszéd kialakulására, mikro- és makroszinten egyaránt.

Összeállította  
Péterfi Ferenc

(A Közösségfejlesztők Egyesülete és a Magyar Művelődési Intézet Közösségfejlesztési Osztálya vizsgálatának rövidített, szerkesztett változata.)

## Az Önkormányzatok Házáért Alapítvány

ezekben a napokban méri fel a hátrányos helyzetű önkormányzatok képzési igényeit. A felmérés célja az érintett önkormányzatok munkatársaira vonatkozó, az Európai Unió Strukturális Alapjainak fogadását biztosító tudás, képzési igény azonosítása.

A Strukturális Alapok fogadása speciális ismereteket igényel. Annak érdekében, hogy az önkormányzatok, mint a közösségi források legfontosabb kedvezményezettjei, sikeresen tudják felhasználni az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) forrásait - a tervezés-programozás, a projektmenedzsment, a pénzügyi lebonyolítás, a monitoring-ellenőrzés és a projektkommunikáció-partnerség területén - érdemes kiegészíteniük meglévő szakmai tudásukat.

Az alapítvány munkatársai által összeállított kérdőív az Európai Unió Strukturális Alapjai támogatási forrásainak felhasználásában érintett önkormányzatok - azok között is elsősorban a 64/2004 (IV. 15.) kormányrendelet szerint hátrányos helyzetűnek számító települési önkormányzatok - tudásszintjének és képzési igényeinek felmérését szolgálja.

(Bővebben: [www.onkornet.hu](http://www.onkornet.hu), [www.onkorkep.hu](http://www.onkorkep.hu))

## Tények, felvetések, ajánlások

# Álláspontom szerint...

A képviselő-testület megalakultságának problémáiról

**Az önkormányzati rendszer alkotmányos és törvényes működésének egyik alapvető és egyben garanciális kérdése a képviselő-testület (közgyűlés) megalakulásának, illetve megalakultságának ténye. Ez a kérdés a rendszerváltás óta immár ötödször foglalkoztatta az adott helyi lakossági, választópolgári közvéleményt. Nem véletlenül, hiszen még ma is ismertek olyan települési, területi egységek, ahol az önkormányzó testület megalakultsága, avagy annak jogszerűsége vitatott. A probléma lényege, hogy a megalakultság fogalmát, kritériumait - 1990 óta - egyetlen hatályos törvényünk sem határozza meg, illetve gyűjti csokorba - írja Fogarasi József, a szerkesztőségünkhöz eljuttatott írásában, amelyet az érintettek figyelmébe ajánlva közlünk, annak reményében, hogy másoknak is fontos a felvetett probléma. Az ezzel kapcsolatos véleményeknek, hozzászólásoknak folyóiratunkban helyet biztosítunk.**

### Alakuló ülés: ki hívja össze?

Az önkormányzati törvény e kérdéskörben igen szűkszavú: „A képviselő-testület az alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül tartja meg. Az alakuló ülést a legidősebb települési képviselő, mint korelnök vezeti.” (30.§) „A települési képviselő az alakuló ülésen, ... a 32. § szerint esküt tesz.” [19.§ (1) bek.] Mindebből az egyetlen biztosnak látszó pont a 15 napos határidő, amiből az következik, hogy a testületek alakuló üléseit legkésőbb 2006. október 16-áig voltak kötelesek megtartani. E témakörben az első probléma - az alakuló ülés össze-hívójának kiléte - egyszerű jogértelmezéssel viszonylag hamar tisztázható. Egyrészt az Ötv. - a képviselő-testület ülését a polgármester hívja

össze - másrészt a - a polgármesteri tisztség ellátásáról... stb. szóló törvény - Pttv. vonatkozó szabályainak segítségével: a polgármester tisztsége az új polgármester megválasztásával szűnik meg. Mindebből logikusan következik, hogy a testület alakuló ülésének jogszerű összehívója az újonnan megválasztott, ennek hiányában a tisztségében maradó, régi polgármester.

Nem ilyen egyszerű a helyzet a megyei közgyűlés esetében, hiszen az új elnököt majd csak az alakuló ülés fogja megválasztani, így az alakuló ülés új elnök általi összehívásának lehetősége fogalmi képtelenség. A régi elnök iránti jogosítványának jogszerűsége, pedig erősen vitatható.

(Folytatás a 31. oldalon) ➔

## Álláspontom szerint...

Tények, felvetések, ajánlások

A képviselő-testület megalakultságának problémáiról

(Folytatás a 25. oldalról)

Álláspontom szerint ugyanis a megyei közgyűlés elnökének tisztsége – a legtágabb jogértelmezés mellett is – csak abban az esetben tarthat az új elnök megválasztásáig, ha őt az új választás során a közgyűlés tagjai megválasztották. Ellenkező esetben az elnöki megbízatás az általános önkormányzati választás napján – a közgyűlési tagság megszűnésével együtt – megszűnik. Minderre tekintettel – mivel a közgyűlés elnöke csak közgyűlési tag lehet – a megyei közgyűlés alakuló ülését jogszerűen csak és kizárólag a régi elnök hívhatja össze, és ő is csak akkor, ha az új választás során közgyűlési taggá megválasztották. Ez utóbbi hiányában nincs, aki az alakuló ülést jogszerűen összehívhatná. E jogalkotói mulasztás által előidézett joghézag, pedig az ÖTM – autentikus jogforrásnak nem tekinthető – sillabuszában foglalt értelmezéssel jogszerűen nem töltendő ki.

### Törvényi tilalom hiányában

A következő vitás kérdés: vajon a képviselő-testület alakuló ülése – a törvényi kijelentő mód következtében – egyetlen napra

korlátozódik-e, avagy az a 15 napon belül – de csak kizárólag a tárgykörbe tartozó törvények által nevesített, kötelező feladatok teljesítéséig – többször is összehívható. Törvényi tilalom hiányában – véleményem szerint – az alakuló ülés is berekeszthető, folytatólagosan megnyitható, elnapolható stb. E körben jogszabályi akadályt legfeljebb az adott önkor-



mányzati SZMSZ rendelkezése képezhet.

A korábbi ciklusokhoz hasonlóan ismételt vitát gerjesztett az alakuló ülés vezetőjének törvény által történt kötelező kijelölése, valamint jogkörének időbeli értelmezése. „Az alakuló ülés a legidősebb települési képviselő, mint korelnök vezeti.” (Ötv. 30.§) Természe-

tesen a korelnök kiléte – egy-egy ritka esetet kivéve – mindig nagy biztonsággal megállapítható. A kérdés csupán az, hogy az érintett személy köteles-e ezt a megtisztelő feladatot elvállalni/ellátni, és mi a teendő visszautasítás, avagy az illető személy „alkalmatlansága” esetén? Kategorikus a törvényi szabály a korelnök ülésvezetői minőségének időtartamát illetően is: az alakuló ülést a korelnök vezeti. A korelnök tehát joggal ragaszkodhat az alakuló ülés egészének vezetéséhez. Egzakt törvényi rendelkezés hiányában az alakuló ülés egyrészt addig tart, amed-

tekinthető megalakultnak. Ennek hiányában talán szerencsésebb megoldás lenne, ha e kérdések eldöntését a jogalkotó az SZMSZ-ek kötelezően szabályozandó kérdései közé utalná.

### Mi legyen az eskü szövege?

A megalakulás nélkülözhetetlen kritériuma a polgármesteri, képviselői eskü letétele. Erről a kötelezettségről több [Ötv., Pttv., a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló (Ökjt.v.)] törvény is tartalmaz – szankciót is magában foglaló – kötelező rendelkezést. Az Ötv. értelmében a polgármester a megválasztását követően, a települési képviselő az alakuló ülésen a 32. § szerint esküt tesz. Az eskü szövegét – 1994 óta – azonban hiába keressük bármelyik, előzőekben már említett törvények rendelkezései között. A jogalkotónak az 1994-es Ötv. módosításakor elkövetett figyelmetlenségét és az azóta tartó mulasztását mindez idáig nem sikerült pótolnia. E fennálló törvénytörtésért mulasztás sérti az Alkotmánybíróság által tartalmában értelmezett jogállamiságot. A helyzetet csak súlyosbítja, hogy erről a hiányosságról az ÖTM hivatalos tudomással bír. Az általa kiadott tájékoztató/sillabusz tényként rögzíti: „Az eskü szövegét az Ötv. nem tartalmazza. Ahol az eskü szövege az SZMSZ-ben szerepel, azt kell alkalmazni. Az eskü ajánlott szövege... (II. pont utol-

só bekezdés). Elfogadhatatlan az ahány önkormányzat annyiféle esküszöveg sugallat. Ráadásul e kérdéskör szabályozására az Ötv. nem ad felhatalmazást a képviselő-testületeknek. Kérdés, hogy aki e törvényi hiányosságra hivatkozva nem teszi (tette) le az esküt azzal szemben alkalmazható-e jogszerűen az Ökjt-v-ben nevesített szankció: az eskü letételéig az önkormányzati képviselő nem gyakorolhatja jogait. Nézetem szerint nem!

## Tiszteletdíjak, vagyonnyilatkozatok

A polgári törvénykönyv értelmében az alakuló ülés kötelező napirendje – és így el nem maradható feladata – a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), alpolgármester (főpolgármester-helyettes, megyei alelnök) illetményének/tiszteletdíjának összegszerű megállapítása, amely adat egyben közérdekű adatnak minősül, közzététele kötelező. Az utóbb említett helyettesek díjazásáról értelemszerűen csak abban az esetben tud az önkormányzati testület érdemi döntést hozni, amennyiben e személyi kör az alakuló ülésen megválasztásra kerül. Bár sem az Ötv. sem a Pttv. nem sorolja az alakuló ülés kötelező napirendjei közé a helyettesek megválasztását, ennek ellenére odasorolandó, még akkor is, ha az ÖTM tájékoztató a polgármester illetményének/tiszteletdíjának megállapí-

tásával a képviselő-testületet megalakultnak tekinti (IV. pont utolsó bekezdés). Arra figyelemmel azonban, hogy az Ötv. értelmében az alpolgármester stb. törvényadta feladata (joga/kötelessége) a polgármester helyettesítése – amelyre bármelyik pillanatban sor kerülhet – ennek következtében legalább egy „helyettes” alakuló ülésen történő megválasztása a testület el nem odázható törvényi kötelezettségének minősül. Abból az Ötv-beni szabályból, pedig miszerint a „helyettes” személyére a polgármester (elnök) tehet csak javaslatot, közvetlenül nem keletkezik olyan törvényi szabály, amelynek – egyes SZMSZ-ek – értelmében a korelnök – a polgármesteri eskütétel és díjazásának meghatározását követően – köteles lenne az alakuló ülés vezetését a polgármesternek átengedni.

Végezetül a vagyonnyilatkozattal foglalkozó bizottság felállítási kötelezettségének az alakuló ülés kötelező napirendi pontjai közé sorolásáról kétféleképpen is lehet vélekedni. Tekintettel azonban arra, hogy a képviselő e nyilatkozattételi kötelezettségének első ízben a mandátum átvételétől – amely nemcsak a választást követően, hanem akár az alakuló ülésen is megtörténhet – számított 30 napon belül lesz köteles eleget tenni, így az e feladatot ellátó bizottság jogszerű felállítására az alakuló ülést követő ülésen is sor kerülhet. Itt kell – a jog-

alkotó figyelmét ráirányítva – említést tenni azon képviselő-testületek problémájáról is, amelyek létszámuk és a polgármesteri (alpolgármesteri) összeférhetetlenség törvényi rendelkezése miatt nem képesek egyetlen bizottságot sem létrehozni! Esetükben tehát teljesen mellékes, hogy e bizottság felállítására nézve a jogalkotó milyen határidőt állapít meg.

Az alakuló ülésre nézve az SZMSZ-ek is tartalmazhatnak kötelező előírásokat. E szabályok azonban csak az adott képviselő-testületet kötik. Természetesen, ezen szabályok betartása esetükben, jogszabályi kötöttségként funkcionál. Attól jogszerűen eltérni álláspontom szerint – a gyakorlatban tapasztaltakkal ellentétben – csak az SZMSZ módosításának kihirdetését és hatálybalépését követő ülésen van lehetőség.

## A felős miniszter késlekedés nélkül...

A fentiekben tárgyalt problémák jogi jelentősége abban ragadható meg, hogy

a képviselő-testület alakuló ülésének hiányosságai honnan kezdődően minősülnek olyan jellegű mulasztásnak, amely miatt a képviselő-testület nem tekinthető megalakultnak, és ennek következtében a választást követő 15. nap elteltével működése nem egyszerűen csak jogsértő, hanem egyben alkotmányellenes is. Ez utóbbi esetben az arra illetékes közigazgatási hivatalnak már nem csupán a törvénysértés megszüntetése iránti felhívás kiadása a feladata és törvényes kötelessége, hanem az azonnali „intézkedés” megtétele is annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatokért felelős miniszter késlekedés nélkül kezdeményezhesse az adott képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés kormány általi benyújtását. A megalakulás körén kívül eső törvénysértések esetében elégségesnek mondható a közigazgatási hivatal jelenleg is hatályos eljárási és intézkedési jogosultsága és kötelessége.

*Dr. Fogarasi József*

**A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége** 2007. március 27-én, Budapesten, a fővárosi önkormányzat Váci utcai dísztermében tartja évi rendes, egyszersmind tisztújító küldöttgyűlését. A tizenkilenc megye közül február 20-ig tizenötben (sorrendben: Vas, Zala, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Fejér, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest, Heves, Tolna, Somogy és Veszprém megyében) választották meg a küldötteket. E megyékből kereken 160 szavazati jogú választott vezető vesz részt a mintegy kétszáz döntéshozót vonzó rendezvényen, amelynek korábban kitűzött március 21-ei időpontját a legutóbbi, február 14-ei ülésen kormányzati kérésre módosította a TÖOSZ elnöksége. Azt még nem tudni, hogy a kormányzat ki által, de azt igen, hogy feltétlenül képviselteti magát az 1735 helyi önkormányzatot tömörítő érdekszervezet legfőbb fórumán.