



# KÉZIKÖNYV A HELYI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉRE

**KÉZIKÖNYV A HELYI  
ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK  
FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉRE**

# ÚTMUTATÓ A HELYI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉRE

## **első kiadás**

Kiadó:

Szerbiai EBESZ Misszió  
www.osce.org

## **Szerzők:**

Marijana Simić,  
Projekt-koordinátor, Szabad Választásokért és Demokráciáért Központ (CeSID)  
Miloš Mojsilović, Szabad Választásokért és Demokráciáért Központ (CeSID),  
CeSID-kutatások koordinátora  
Đorđe Vuković, Szabad Választásokért és Demokráciáért Központ (CeSID),  
CeSID-program igazgatója  
Nemanja Nenadić, Transparency Szebia, Program-igazgató  
Jelena Jerinić, Union Egyetem Jogi Kara, asszisztens  
Đorđe Vlajić, BBC-tudósító, a Szerbiai Független Újságírók Egyesületének (NUNS) alelnöke  
Rodoljub Šabić, a Közérdekű Információk Megbízottjának Szolgálat, megbízott  
Srećko Mihajlović, Politikai Tanulmányok és Közvélemény-kutató Központ, Társadalmi Tudományok Intézete, munkatárs, Belgrád

## **Szerkesztőbizottság:**

Daiana Fallon, Közigazgatási tanácsadó, Szerbiai EBESZ-Misszió  
Maja Mičić, Közigazgatási főmunkatárs, Szerbiai EBESZ-Misszió  
Marijana Simić, Projekt-koordinátor, CeSIDu

## **Szerkesztő:**

Predrag Brebanović, szerb nyelv  
Helena Kolozetti, angol nyelv

## **Előkészítette és nyomatatta:**

COMMA | communications design

## **Nyomtatás:**

Original

## **Példányszám**

100

Belgrád, 2008 júliusa

*Ez a Kézikönyv az EBESZ Szerbiai Missziójának támogatásával készült és került kiadásra. A kiadványban közzétett valamennyi álláspont és ajánlat kizárólag a szerzőké és munkatársaiké és nem feltétlenül egyezik az EBESZ Szerbiai Misszió hivatalos álláspontjával.*

# TARTALOM

Előszó, az EBESZ-Misszió Szerbiában .....	5
<b>I RÉSZ</b>	
Bevezető, Marijana Simić, CeSID .....	7
A helyi önkormányzat munkája figyelemmel kísérésének célja és jelentősége, Miloš Mojsilović .....	9
<b>II RÉSZ</b>	
Normatív keret, Jelena Jerinić .....	15
<b>III RÉSZ</b>	
A helyi önkormányzat tisztviselőinek etikai kódexe, Nemanja Nenadić.....	31
<b>IV RÉSZ</b>	
Monitoring módszerek és technikák, Miloš Mojsilović.....	49
<b>V RÉSZ</b>	
A községi képviselő-testület munkájának figyelemmel kísérése, Đorđe Vuković .....	61
<b>VI RÉSZ</b>	
Helyi közvélemény, Srećko Mihajlović.....	77
<b>VII RÉSZ</b>	
A nyilvánosság tájékoztatása, Đorđe Vlajić .....	91
<b>VIII RÉSZ</b>	
A közérdekű információk szabad hozzáférhetősége, Rodoljub Šabić.....	103
Hasznos internet címek .....	115



# ELŐSZÓ

Szerbia, az elmúlt néhány év alatt igen mély politikai, kulturális és intézményes változáson ment át. A helyi önkormányzat terén folyamatban lévő törvényalkotási módosítások a határozathozatal letéteményeseinek szerepét betöltő politikai szervezetek demokratizálásának alapját képezik. Emellett, az állami intézmények és a közigazgatási szervek megkezdett decentralizálási folyamata hozzájárult hatékonyságuk, átláthatóságuk és felelősségük növeléséhez.

A Szerbiai EBESZ-Misszió támogatja a demokratikus intézmények helyi, tartományi és állami szintű fejlesztését és erősítését. Ebben az értelemben ragaszkodik az emberi jogok, a joguralom, a béke és biztonság tiszteletben tartásához. A Misszió támogatja az álláspontot, hogy az állami intézmények és a társadalom decentralizálása tartós folyamat, amely megköveteli az intézményes keret, valamint a politikai, törvényalkotási és adminisztratív gyakorlat állandó felügyeletét, értékelését és összehangolását

A demokrácia nem korlátozható csupán a választási folyamatokra, egyrészt nélkülözhetetlenek olyan intézmények, amelyek kötelességeiket és mandátumukat konszenzus, nyitott és átlátható folyamat útján valósítják meg; másrészt megköveteli a polgároknak, az értesült nyilvánosságnak a hatalomba való aktív bekapcsolását, valamint annak hatékony mechanizmusait.

Ez a Kézikönyv a helyi önkormányzat munkája elemzésének eredményein alapul, amely elemzést az EBESZ-Misszió a Szabad Választásokért és Demokráciáért Központtal és a Városok és Községek Állandó Konferenciájával együttműködésben hajtott végre tíz községben. Célja a civil társadalmi szervezeteknek, a tömegtájékoztatói eszközöknek és maguknak a polgároknak a hatalom ellenőrzésének különféle módjairól és mechanizmusairól való tájékoztatása és tudatuk szintjének emelése, valamint a civil szektor jogairól és kötelességeiről a részvételi demokráciában. A Kézikönyv továbbá az érdekelt szervezeteknek és egyéneknek felkínálja a helyi önkormányzat munkáját szabályozó normatív keretet, valamint a törvényes rendelkezéseket, amelyek

megteremtik a civil társadalomnak és a médiának az “ellenőr” szerepének betöltéséhez szükséges feltételeket.

A Szerbiai EBESZ-Misszió reméli, hogy a CeSID-del és a szakközvéleménnyel együttműködésben létrejött Kézikönyv segíteni fog a helyi önkormányzatnak, a civil társadalom szervezeteinek, a tömegtájékoztatási eszközöknek és a szerbiai polgároknak egyaránt. Alapvető célkitűzése, hogy fokozza az állami intézmények felelősségét és munkájuk nyilvánosságát és ily módon hozzájáruljon a demokratikus reformokhoz Szerbiában.

*A Szerbiai EBESZ-Misszió*

# BEVEZETŐ

## A kézikönyvről hogyan használni

A helyi önkormányzatok munkája fokozott nyilvánossága és felelőssége elérésének céljából egyrészt, valamint a polgároknak a döntéshozatal folyamatába való nagyobb bekapcsolódásának céljából másrészt, a Szerbiai EBE-SZ-Misszió és a CeSID, a szakértők csoportjával együtt összegezte a községi közigazgatáshoz tartozó nélkülözhetetlen adatokat, első nélkülözhetetlen lépésként ebben a folyamatban.

*A kézikönyv elsődleges szerepe az, hogy a civil szektor képviselőinek olyan eszköze legyen, amely lehetővé teszi, hogy megfelelő módon figyelemmel kísérjék a helyi önkormányzatok szerveinek, különösen képviseleti-testületeinek munkáját, hiszen azok a helyi döntéshozatal fő letéteményesei.*

Így, a kézikönyv kezdetén információk találhatóak a helyi hatalmi szervek feletti monitoring célszerűségéről és jelentőségéről. Ezt követően bemutatásra kerül a helyi önkormányzat egységei tevékenységének törvényes kerete, valamint a helyi önkormányzat tisztségviselői magatartásának etikai kódexe, ezek célja pedig, hogy az olvasót ismertessék a helyi önkormányzatokban betartandó törvényes normákkal.

Az adatforrásokra és a községi képviseleti-testület munkája figyelemmel kísérésének módszereire vonatkozó szövegrész új fejezetet nyit magát a monitoring-technikát illetően. Ezenkívül, a szöveg azzal is foglalkozik, hogy mely területeket kell a monitoringgal felölelni, hogyan hozzájutni a helyi ön-



kormányzat szerveinek munkájáról szóló tárgyilagos mutatókhoz, továbbá, milyen módon végrehajtani a polgároknak a helyi önkormányzatok szervei munkájára vonatkozó álláspontjainak kivizsgálását. Mivel a média igen nagy figyelmet szentel a községi képviseleti-testület munkája figyelemmel kísérésének, e fejezet keretében egy külön rész az újságíróknak szánt gyakorlati tanácsokat foglal magába, a községi képviseleti-testület üléseiről való tájékoztatásra vonatkozóan. A kézikönyv utolsó része a helyi önkormányzatok szerveitől való információszerzés leghatékonyabb mechanizmusainak egyikét mutatja be –A közérdekű információk szabad hozzáférhetőségéről szóló törvény rendelkezéseinek használatát. Itt hasznos adatforrások és web-oldalak találhatóak, és azok, akik még többet szeretnének megtudni a kézikönyvvel felöltet témákról, kiegészítő információkat találhatnak.

A szerzők törekedtek arra, hogy minél gyakorlatiasabb és egyszerűbb módon mutassák be, hogy mi mindent kell szem előtt tartani a helyi önkormányzat munkájának figyelemmel kísérése során, és munkájuk mely szempontjaira kell különös figyelmet fordítani.

\* \* \*

Reméljük, hogy ez a kézikönyv munkájuk során hasznos lesz önök számára és hozzájárul majd a felelősségteljesebb és hatékonyabb helyi önkormányzat megteremtéséhez, továbbá a polgárokat és a civil társadalmat aktívabbá teszi.

*Marijana Simić, CeSID*

MILOŠ MOJSILOVIĆ

# A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MUNKÁJA FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉNEK CÉLSZERŰSÉGE ÉS JELENTŐSÉGE

*... hiszen épp a községben található a szabad nemzetek ereje. A községi intézmények a szabadság tekintetében azt jelentik, amit az iskolák a tudomány tekintetében, a szabadságot hozzáférhetővé teszik a nép számára, megkedveltetik vele és rászoktatják annak békés élvezetét.*

*Alexis de Tocqueville*

## **A civil társadalom, a média és a polgárok felelőssége**

A CeSID 2005 augusztusában végrehajtotta közvélemény kutatás során a kérdésre: „Az egyszerű ember hatást gyakorolhat-e a községi intézmények munkájára?“, a megkérdezettek szinte 67%-a nemmel válaszolt. A más hatalmi szintekre vonatkozó azonos kérdésre való nemmel válaszolók százaléka még magasabb volt. Ezen adatok arra készítenek bennünket, elgondolkozzunk: a polgárok miért fogják fel önmagukat mint olyanokat, akik nem gyakorolhatnak elegendő befolyást azokra, akiknek őket kellene képviselniük. És, valójában paradoxon, hogy a polgárok a képviseleti demokráciában tehetetlennek érzik magukat saját képviselőikkel szemben!

Hogyan megmagyarázni ezt a paradoxont? Ennek oka elsősorban a polgáro-  
kban található, másrészt pedig a „másik oldalon”, vagyis a politikai intéz-  
ményekben és a személyekben, akik azokban vannak.

Három fő oka van annak, amiért maguk a polgárok felelősek saját befolyásuk  
elmaradása miatt:

- nem érdeklődnek a helyi politika iránt;
- nem fogják fel a helyi hatalomra való hatásgyakorlás jelentőségét;
- nem ismerik a helyi szervekre való hatásgyakorlás módját.

Nem lehetséges teljes egészében megszüntetni az **érdektelenséget és egyked-  
vűséget**. Nálunk viszont gondba ejtő méreteket öltenek, különösen a politi-  
kát, mint köztevékenységet illetően. A politika iránti érdektelenség azonban  
mégsem lehet olyan mint a film, zene vagy horgászat iránti érdektelenség! A  
politika merőben eltér – **hiszen az egy olyan terület, amely számos egyéb tár-  
sadalmi tevékenységet lényegbevágóan irányít.**

**A POLITIKA** NEM CSUPÁN – AHOGYAN ÁLTALÁBAN VÉLEKEDNEK  
RÓLA – OLYAN TEVÉKENYSÉG, AMELY SORÁN KÜLÖNBÖZŐ  
VÉLEMÉNYEK ÜTKÖZNEK, A RÉSZTVEVŐK PEDIG VESZEKEDNEK (SŐT  
VEREKEDNEK). NEM EZ A POLITIKA LÉNYEGE, EZ CSUPÁN CSÚNYA  
ARCULATA. A POLITIKA LÉNYEGE ANNAK A LEHETŐSÉGE, HOGY  
DIALÓGUS ÚTJÁN OLYAN KOMPROMISSZUM JÖJJÖN LÉTRE, AMELY  
A LEGJOBB MEGOLDÁST NYÚJTJA MAJD AZON TÖBBSÉG SZÁMÁRA,  
AKIT LEGINKÁBB ÉRINTENEK A POLITIKAI DÖNTÉSEK.

Tudni kell tehát, hogy a politikai intézményekben meghozott jogszabályok  
keretként szolgálnak az emberek minden téren folytatott társadalmi tevéke-  
nyiségéhez. Hasztalan a film utáni nagy érdeklődés, ha a községi szervek me-  
gvonják a pénzsegélyt a városban található egyetlen filmszínháztól. A politika  
nem csupán „magas politika”, illetve az állam tekintetében fontos, de a pol-  
gárok számára elérhetetlen határozatok meghozatala; széleskörű jelentésében  
felöleli a mindennapi élethez tartozó dolgokat, még a személyeseket is. Ezért –  
akármennyire is a polgárok többsége számára távoli – igen fontos tudni, hogy  
a rossz gyakorlatot akár saját magunk is meg tudjuk változtatni.

Végül, előfordul, hogy a helyi politika után érdeklődő polgárok is, hiszen tisztában vannak annak jelentőségével, gyakran elcsüggednek, amennyiben meg akarnak vele birkózni, mivel nem tudják hogyan cselekedjenek, **mi az ő szerepük, vagy szervezeteik szerepe, mit tehetnek és milyen módon.**

Ebből ered annak másik oka, amiért a polgárok magukat nem látják eléggé befolyásosnak, ez pedig **minden politikának, tehát a helyinek is a természetéből fakad.** A politikusok nem ritkán tudatosan élnek vissza a polgárok érdektelenségével és tudatlanságával. Ily módon titokzatossággal és saját munkájuk túlzott fontosságával övezik magukat, az effajta álláspont háttérben pedig leggyakrabban manipuláció, munkakerülés és eredménytelenség húzódik meg.

A kézikönyv célkitűzése épp a polgárok érdektelenségének és tudatlanságának csökkentése, valamint a leírt előítéletek enyhítése. A politikával kapcsolatban mindig azt kell szem előtt tartani, hogy az intézményei a polgárok miatt létesültek, és nem fordítva. Az intézmények képviselői és a politikusok „egyszerű emberek“, akik csupán azért, mert ezzel a munkával foglalkoznak, nem rendelkeznek semmilyen isteni tulajdonságokkal, noha nem ritkán így szeretnék magukat bemutatni.

## A községi képviseleti-testület munkájának figyelemmel kísérése

Miért foglalkozunk épp a községi képviseleti-testület munkájával? A község a hatalom képviseleti szerve, amelybe a polgárok **közvetlenül megválasztott képviselői** kerülnek. A képviseleti-testület egyben a „törvényhozási“ szerv is, mert különféle olyan jogszabályokat fogad el, amelyek fontosak a helyi közösség működésének tekintetében. A képviseleti-testület e két jellegzetességéből eredően kell figyelemmel kísérni munkáját.

1. Fontos tudni, a **képviselők vajon képviselik-e a polgárok érdekeit, milyen mértékben és milyen módon.** Ez igen fontos, különösen azért, mert a mi politikai és választási rendszerünk a megválasztott képviselőket arra kötelezi, hogy vegyék figyelembe saját pártjuk érdekeit is. Ugyanis, a politikai pártok olyan szervezetek, amelyek a hatalom átvétele céljából létesülnek. Hatalomra jutásukkal meghatározott politikát hajtanak végre, de gondoskodnak saját „kartelljükről“ és a benne lévők érdekeinek kielégítéséről is. Alapvető eszközként azok leváltására, akikről úgy ítélik meg, hogy nem szolgálják a polgárok érdekeit, négy

évenkénti választásokat szerveznek meg, ami mégis hosszú időszak. Ezért, a képviseleti-testület munkájának figyelemmel kísérése annak módja, hogy a választások közötti időszakban hatást gyakoroljanak a megválasztott képviselőkre. A nyilvánosság ellenőrzése multhatatlanul szükséges, hogy a polgárok képviselői meg ne feledkezzenek arról, ki és miért tette számukra lehetővé, hogy munkájuktól függjön a helyi közösség élete.

***A lényegbevágó határozatokat, amelyektől a helyi közösség működése függ, ebben az intézményben hozzák meg.*** Ezért feltétlenül tudni kell, hogy melyek ezek a határozatok, ki javasolja és ki szavazza meg őket (és ki nem), célszerűségük megítélése érdekében, továbbá vajon elfogadásuk és végrehajtásuk a polgárok tényleges érdekeit szolgálják-e.

2. Viszont nem csupán a politikai intézmények tartoznak felelősséggel a polgároknak. A polgárok és szervezeteik felelősséggel tartoznak azon közösség iránt, amelyben élnek és önmagukkal szemben is. A politikai intézményeket és a bennük lévőket mindig újból emlékeztetni kell a megválasztásukat követően vállalt felelősségre; a polgároknak sem szabad azonban összetett kézzel várakozni, mert aktivitásukkal tanúsítják önmagukért és saját közösségükért vállalt felelősségüket. Ha például, valamely képviseleti-testület bármilyen olyan határozatot hoz meg, amely nem a legmegfelelőbb a polgárok többségének számára, önmaguk is felelősek ezért. Hasztalan utólag sajnálkozni valami miatt, amit meg lehetett volna akadályozni. A polgárok ekkor is hatást gyakorolhatnak a téves határozat módosítására, a befolyás különféle csatornáin és eszközei útján, ezeknek előfeltétele viszont a képviseleti-testület munkájának figyelemmel kísérése, vagyis az informáltság.

Valamennyi polgárnak ***joga és szabadsága, hogy hatást gyakoroljon azokra, akik a nevében hoznak határozatokat.*** A helyi önkormányzatról szóló törvény a helyi önkormányzatra való jogról szól, melyet „a közvetlenül és szabadon megválasztott képviselők útján”<sup>1</sup> érvényesít. Ily módon a polgárok szabad teret teremtenek maguknak, és azt elsősorban közvetlen környezetükben élvezik. Erről szól a jelen szöveg mottója is, hiszen Tocqueville, a francia gondolkodó a polgárok és a község (mint a legalacsonyabb hatalmi szint) közötti viszonyok jelentőségére több mint 170 évvel ezelőtt mutatott rá.

---

1 Törvény a helyi önkormányzatokról, 1. szakasz. 1. bekezdése

Hol tartunk mi manapság és mit tehetünk e tekintetben? Reméljük, hogy ez a kézikönyv majd megválaszol egyes kérdésekre és rámutat az egyik legfontosabb politikai intézmény munkája figyelemmel kísérésének jelentőségére.

## **A civil társadalom és a községi képviseleti-testület munkájának figyelemmel kísérése**

A helyhatósági szervek munkájára való szervezett hatás gyakorlás lehetőségei sokkal nagyobbak, mint az egyénié. A civil társadalom intézményei, elsősorban a **nem kormányzati szervezetek és a polgárok egyesülései**, feltehetően az aktív polgárokat gyűjtik maguk köré, tehát azokat, akik a közmunka jelentőségének tudatában vannak. A nem kormányzati szervezetek a polgárok meghatározott csoportjainak vagy az egész közösségnek szükségleteit és érdekeit nyilvánosan képviselik. Főként azon politikai intézmények előtt, amelyek jogszabályokkal és azok végrehajtásával hozzájárulhatnak az említett szükségletek és érdekek kielégítéséhez.

POLGÁRAINKNAK A CIVIL TÁRSADALOMINTÉZMÉNYEIBEN VALÓ **AKTIVITÁSA** NEM ÉPPEM IRIGYLÉSRE MÉLTÓ SZINTEN VAN. A 2005 JÚLIUSÁBAN VÉGREHAJTOTT KÖZVÉLEMÉNY KUTATÁS SZERINT A MEGKÉRDEZETTEK CSUPÁN 1,4 %-A JELENTETTE KI, HOGY MÉRSÉKELT VAGY NAGYOBB AKTIVITÁST FOLYTAT VALAMELY NEM KORMÁNYZATI SZERVEZET MUNKÁJÁBAN. EZ UGYANCSAK KIS SZÁM, ÉS A **POLGÁROK** KIFEJEZETT **PASSZIVITÁSÁT** BIZONYÍTJA

A civil társadalom keretén belüli tevékenység gyakran kizárólag a lelkesedésen, nem pedig valamilyen konkrét hasznon alapuló részvételt feltételez. Ebben található egyik oka annak, hogy a polgárok nem nagyon kapcsolódnak be a szervezetek munkájába. Az alacsony gazdasági színvonal körülményei között, az egyének élnek minden kiegészítő jövedelem szerzési alkalommal, tehát a fenti tevékenységeket gyakran idővesztésnek minősítik. Mégis, a civil társadalom szervezeteiben folytatott aktivitás bevezető lehet egyes más, mondjuk politikai vagy gazdasági aktivitásokba, amely pedig igenis, hogy kihatással lehet az élet minőségének javítására. Jóllehet, e kézikönyvben nem szándékozunk a különféle egyesülésekben és szervezetekben való részvétel jelentőségével foglalkozni, **ezt a részvételt a politikai intézményekre való**

***bármilyen hatásyakorlás megkísérelésének nélkülözhetetlen és fontos előfeltételeként kell felfogni.***

A polgárok szerveződése nem csupán a hatalom figyelemmel kísérésére és bírálása tekintetében fontos<sup>2</sup> ***A helyi civil társadalom és a politikai intézmények együttműködése és kölcsönös támogatása a helyi közösség demokratikus fejlődésének jelentős előfeltétele.*** Kölcsönösen ki kell egészíteniük egymást, hiszen a közérdekre és az általános jóra mindenki törekszik, csak másféle módon és instrumentumokkal. Ez úgy is elérhető, hogy a helyi nem kormányzati szervezetek értesüljenek a helyi önkormányzat legfontosabb szerveinek politikájáról és működéséről, hogy ily módon kifejezésre juttassák saját együttműködési készségüket, ugyanakkor vizsgálják mekkora ez a készség a helyi önkormányzat szerveinek keretében.

---

2 Természetesen, valamennyi hatalmi szint figyelemmel kísérése és bírálása elképzelhetetlen a média nélkül, s ezért a médiának e kézikönyvben egy külön fejezetet szentelünk.

## NORMATÍV KERET

A KÖZSÉGI KÉPVISELETI-TESTÜLET VAGY A HELYI ÖNKORMÁNYZAT EGYÉB SZERVEI MUNKÁJÁNAK RENDES FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE ELŐTT, FELTÉTLENÜL SZÜKSÉGES MEGISMERKEDNI AZ ÖNIGAZGATÁS EGYSÉGEINEK JOGAI, KÖTELESSÉGEIT ÉS HATÁSKÖREIT SZABÁLYOZÓ NORMATÍV MEGOLDÁSOKKAL, VALAMINT A HELYI SZERVEK KÖZÖTTI VISZONYOKKAL. A KÖVETKEZŐ OLDALAKON ÉRTESÜLHETNEK A TÖRVÉNYES KERETEKRŐL, MELYEKEN BELÜL A HELYI ÖNKORMÁNYZAT TEVÉKENYSÉGE ZAJLIK.





JELENA JERINIĆ

*A kézikönyv ezen részében egy helyen sorolja fel a helyi önkormányzat rendszere megértésének tekintetében fontos alapvető fogalmakat és intézményeket, utal a jogszabályokra, amelyek Szerbiában ezt a rendszert szabályozzák és forrásokat javasolt a további tanulmányozáshoz.*

## **Decentralizáció és a helyi önkormányzat**

A decentralizáció egy olyan folyamat, amely az állami teendőket átruházza az állami (központi) hatóságon kívüli szervekre és/vagy alanyokra. A decentralizációt akkor kell végrehajtani, ha úgy ítélik meg, hogy egy másik entitás jobban, gyorsabban és hatékonyabban fogja véghezvinni a meghatározott teendőt – leginkább azért, mert közelebb áll a szolgáltatás igényelőihez vagy a kötelezettséget teljesítendő alanyokhoz. A „decentralizáció“ terminus használata során, leginkább **a területi decentralizációra** gondolnak, illetve annak egyik formájára, a helyi önkormányzatra – valójában az adott területen élő polgárokra.

Ezért, a helyi önkormányzat is annak módjaként definiálható, **ahogyan a polgárok egy helyi önkormányzatban döntenek és igazgatnak – akár közvetlenül vagy közvetve választott képviselőik útján.**

A területi decentralizáción kívül lehet még reális (funkcionális) vagy perszonális, vagyis amikor az állami szervek teendőit meghatározott szervezetre vagy intézményekre: iskolákra, egyetemekre, egészségügyi intézményekre, illetve polgárok csoportjaira vagy közösségekre – etnikai közösségekre stb. ruházzák át.

MEGHATÁROZOTT HATÁSKÖRÖK ÁTRUHÁZÁSA ESETÉBEN ARANY-SZABÁLYKÉNT ALKALMAZANDÓ AZ UN. **SZUPSZIDIARITÁSI ELV**, AMELY SZERINT MINDEN TEENDŐT A **POLGÁROKHOZ LEGKÖZLEBBI** SZINTEN KELLENE ELLÁTNI, KIVÉVE HA ELLÁTÁSUK MAGASABB SZINTEN HATÉKONYABB LENNE. EZT SZEM ELŐTT TARTVA, IGEN KEVÉS AZON TEENDŐK SZÁMA, MELYEK NEM RUHÁZHATÓK ÁT – PÉLDÁUL, A VÉDELEM, A KÜLÜGY TERÉN STB.

Más mód is van arra hogyan hozhatók a polgárok közelébe az állami teendők. Egyik közülük a **dekoncentráció**, illetve az állami szervek területi egységeinek, kirendeltségeinek, fiókkintézeteinek székhelyen kívüli létrehozása. Ilyen példa az Adóhivatal 179 fiókkintézete, a 27 területi rendőrségi állomás. Továbbra is a központi hatóság szervei, a hatáskörök viszont nem kerülnek át más szintre. Gyakran előfordul azonban, hogy ezek a szolgálatok igen közel vannak, sőt néha azonos épületben a községi szervekkel, s a polgárok nem tudják megkülönböztetni a szerveket és hatáskörüket.

Noha a helyi önkormányzat szervei és képviselői gyakran az állami szervekre (parlament, minisztériumok, ügynökségek stb.), illetve a központi, állami szintű határozathozókra (képviselek, miniszterek, ügynökségi igazgatók stb.) hasonlíthatnak – **a helyi önkormányzat nem része a központi, illetve állami hatóságnak vagy közigazgatásnak**. Épp ellenkezőleg, a decentralizált teendőkben (a helyi önkormányzat un. forrásteendői), teljes önállóságot élveznek.

## A szerbiai helyi önkormányzat egyfokú és egyszintű

Ez azt jelenti, hogy a szerbiai önkormányzatban csak egy szint létezik, és hogy a helyi önkormányzat valamennyi egységének (a városoknak és községeknek egyaránt) azonos a státusa – azonos szervezet és azonos hatáskörök<sup>3</sup>.

Az utóbbi években, a szektortörvényekkel a városokra a községekhez képest valamivel szélesebb körű hatásköröket ruháztak át, pl. a klinikai központok alapítójogát, míg a községekre vonatkozóan ez csak az egészségházakra és gyógyszertárakra vonatkozik. A helyi önkormányzatról szóló új törvény pedig

---

3 Ezért, jelen szövegben a községekre vonatkozó meghatározók a városokra is egyaránt vonatkoznak, kivéve ahol ezt külön kiemelik.

annak lehetőségét is előíranyozza, hogy a jövőben a városokban létesüljön a kommunális rendőrség. Ezek a különbségek azonban mégsem akkorák, hogy a városokat a helyi önkormányzatok külön típusaként alakítanak ki.

Európában az effajta berendezés egészen ritka – a helyi önkormányzatok leginkább két- és három szintűek, néhány típusú különböztethető meg, a terület, a lakosság száma és a gazdasági hatóerő függvényében. A különböző egységtípusoknak különböző hatásköre van. Számos országban az ún. kötelező hatáskörökre, ezeket a község köteles teljesíteni, majd az ún. fakultatív hatáskörökre osztódik meg, ezeket óhajuk szerint vállalhatják, amennyiben van kapacitásuk. Továbbá, szokásos, hogy a városok és a fővárosok helyzetét külön szabályozzák, és rájuk a helyi önkormányzat hatásköre mellett, a körzeti, a régióbeli illetékességet is rábízák<sup>4</sup>.

***Szerbiában található a „helyi önkormányzat legnagyobb alapegysége” – a szerbiai községek és városok átlagos lakosságára meghaladja az 50.000-et.***

- Például, ***Kraljevo***, amíg meg nem szerezte városi státusát, területe szerint a legnagyobb község volt ***Szerbiában***, 1529 km<sup>2</sup>. A legkisebb község ***Karlóca*** (51 km<sup>2</sup>) és ***Lapovo*** (55 km<sup>2</sup>). A városi községek között legnagyobb a belgrádi ***Palilula*** (47 km<sup>2</sup>), a legkisebb ***Stari Grad*** (7 km<sup>2</sup>) és ***Vračar*** (3 m<sup>2</sup>).
- Legtöbb lakosa ***Novi Beograd*** (218.439) községnek van, illetve, ha figyelmen kívül hagyjuk a négy legnagyobb várost, ***Leskovacnak*** (154.113), amely város státust kapott, a legkevesebb pedig ***Crna Travában*** (2159).

*A Köztársasági Statisztikai Hivatal  
www.statserb.sr.gov.yu*

---

<sup>4</sup> A helyi önkormányzatok szerkezetére vonatkozó példákat különböző európai országokban, lásd a PALGO Központ publikációjában: „A szerbiai városok új státusa – valóság és szükségletek”, a Központ web-oldadán <http://www.palgo.org>.

## Hogyan kell kinéznie egy helyi önkormányzatnak?

Az alapvető és legfontosabb európai dokumentum a helyi öngazgatásra vonatkozóan az Európa Tanács égisze alatt 1985-ben elfogadott **Helyi Önkormányzatok Európai Alapokmánya**<sup>5</sup>. Azóta 43 tagállam ratifikálta, Szerbia ezt 2007-ben tette meg.

„A demokrácia Európa városaiban és falvaiban kezdődik. Demokrácia nem létezik a helyi önkormányzat nélkül.“  
Giovanni di Stasi, a Helyi és Regionális Önkormányzatok volt elnökei<sup>6</sup>

Az európai alapokmány állította fel a helyi hatóságok jogait és szabadságait védelmező és fejlesztő közös európai szabványokat. A már említett szubszidiaritás elvén kívül, az alapokmány, aláíróit az alábbiakra kötelezi:

- hogy szavatolják a helyi hatóságok politikai, adminisztratív és pénzügyi **függetlenségét**,
- hogy a helyi önkormányzatra való jog **törvényes** legyen – és ahol csak lehetséges, **alkotmányos** is.
- hogy a helyi önkormányzat képviselői **általános választásokon** kerüljenek megválasztásra,
- hogy a helyi hatóságok rendezzék és bonyolítsák le a **közteendők** jelentős részét.

Emellett, az alapokmány a helyi határok védelmére, a megfelelő adminisztratív szerkezetekre és erőforrásokra, a központi hatóság részéről történő közigazgatási ellenőrzés korlátozására és a helyi önkormányzatra vonatkozó elveket is magába foglal. Propisi kojima je u Srbiji regulisana lokalna samouprava:

---

5 Az európai alapokmány szerb nyelvű szövege az Európa Tanács Belgrádi Irodájának web-oldalán érhető el: <http://www.coe.org.yu>.

6 A Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (CLRAE) az Európa Tanács testülete, a tagországok helyi és regionális hatóságainak képviselői alkotják. A Kongresszus megbízatása, hogy figyelemmel kísérje a helyi önkormányzatokról szóló alapokmány alkalmazását a tagországokban. Több információ a <http://www.coe.int/t/congress> web-oldalon.

### **A szerbiai helyi önkormányzatokat szabályozó jogszabályok:**

- a Szerb Köztársaság Alkotmánya – különösen a 12., 86., 87., 91., 92., 93., 137., 176-181., 188-196. szakaszok;
- **Törvény a Szerb Köztársaság területi rendezéséről;**
- **Törvény a helyi önkormányzatról 129/07. szám**
- **Törvény a helyhatósági választásokról;**
- **Törvény a fővárosról;**
- **Törvény a helyi önkormányzat finanszírozásáról** – a SZK Hivatalos Közlönye, 62/06. sz.
- egyes területeket szabályozó törvények és törvények, amelyek a községekre és városokra a köztársasági hatáskörökből eredő teendőket ruházzák át – gyakran szektortörvényeknek nevezik őket.
- a helyi önkormányzatok eljárásainak módját szabályozó törvények (pl. Törvény a közigazgatási eljárásról, a közszolgáltatokról, a költségvetési rendszerről stb.)

a SZK Hivatalos Közlönye,

### **Területi szervezés**

A hatályos törvény (2007. évi) szerint, a Szerb Köztársaság területszervezésében két autonóm tartomány, mint területi autonómia, és városok és községek találhatóak, mint helyi önkormányzat. E törvény szabályozza a város vagy község jogállásának megszerzéséhez szükséges feltételeket.

- A község olyan egység, amelynek legalább **10.000 lakosa** van vagy ennél kevesebb, ha ennek megvannak a gazdasági, földrajzi és történelmi külön feltételei. A törvény a korábban megalakult községeknek is jóváhagyta e státusz megtartását, annak ellenére, hogy lakosságuk száma kevesebb mint 10.000 , úgy hogy nem következett be változás a helyi önkormányzatok számában.
- Ehhez hasonlóan, a város olyan egység, amelynek legalább **100.000 lakosa** van, van vagy ennél kevesebb, ha megvannak az ezt igazoló gazdasági, földrajzi és történelmi külön feltételei. Így, Szerbia Koszovó nélküli területén **23 város** található, közülük tíz városnak kevesebb mint 100.000 lakosa van. A korábbi jogszabályok szerint, a város jogállása megszerzésének az volt a feltétele, hogy egy meghatározott entitás két vagy három községből álljon. Jelenleg, Belgrád kivételével, a jogszabályok ezt nem követelik meg, tehát a városoknak van meghagyva a lehetőség, hogy ezt megtegyék.

EDDIG CSAK A 4 LEGNAGYOBB VÁROS, MELY A KORÁBBI JOGSZABÁLYOK SZERINT IS ÉLVEZTE EZT A STÁTUSZT, OSZTÓDÍK FEL VÁROSI KÖZSÉGEKRE. **BELGRÁD ÖSSZETÉTELÉBEN 17 KÖZSÉG VAN, NISBEN ÉS KRAGUJEVACBAN 5-5, ÚJVIDÉKEN PEDIG 2 KÖZSÉG.** MIVEL A VÁROSI KÖZSÉGEK NEM HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYSÉGEK, AZOK MAGUK A VÁROSON, SZERVEIK MEGVÁLASZTÁSÁT ÉS MŰKÖDÉSÜK MÓDJÁT VÁROSI ALAPSZABÁLYOK RENDEZIK, ÉS ANNAK MÓDJÁ ELTÉR VÁROSTÓL VÁROSIG. ÍGY PÉLDÁUL A BELGRÁDI KÖZSÉGEK ELNÖKEIT KÖZVETETT MÓDON VÁLASZTOTTÁK MEG, NISBEN KÖZVETLENÜL, MÍG KRAGUJEVACBAN ÉS ÚJVIDÉKEN EZEK A TISZTSÉGEK NEM IS LÉTEZTEK.

## A „helyi önkormányzatok egységei“ A helyi önkormányzatokról szóló törvény értelmében<sup>7</sup>

IGEN	NEM	?
<b>Községek</b> (összesen 22)	<b>Városi községek</b> (ez ideig 29)	Zakon ih ne poznaje. Podela gradova na opštine, organi gradskih opština i poslovi iz nadležnosti grada koje će gradske opštine obavljati uređeni su gradskim statutima.
	<b>Helyi közösségek</b> (mintegy 4000)	A HK a helyi önkormányzat olyan formája, amelyet a községi képviselő-testület alakít meg, a falvakban és városi településekben élő helyi lakosság szükségleteinek és érdekeinek kielégítése céljából. Jogi személy státusa van. A község forráshatásköréből származó egyes teendők ellátásával bízhatja meg.  Nem kellene őket összetéveszteni a helyi irodákkal, amelyek a községi közigazgatás kihe-lyezett egységei a falusi környezetekben.
<b>Városok (23)</b>	<b>(Közigazgatási körzetek</b> (24 + Belgrád)	A dekoncentráció példája, A közigazgatásról szóló törvény szabályozza. A kormány alakítja őket, a közigazgatási teendőknek az állami szervek székhelyén kívüli ellátásának céljából.
	<b>Tartományok</b>	A <b>területi autonómia</b> formája – meghatározott terület külön jogállásán és meghatalmazásain alapuló autonómia, bizonyos viszonyok önállóan rendezésének céljából.

<sup>7</sup> A zárójelben feltüntetett számok Szerbia Koszovó nélküli területére vonatkozik.

## A helyi önkormányzat szervei által végzett teendők

A községek és városok két fajta teendőt látnak el – *eredeti hatáskörükhöz (saját) tartozó teendőket és átruházott teendőket*. Az eredeti teendőket az Alkotmány és/vagy az e teendőkre vonatkozó törvény szabályozza, a helyi önkormányzat teljes körű önállóságot élvez (pl. a kommunális tevékenységek, városrendezés tervezése, építkezési és mezőgazdasági földterület, környezetvédelem, helyi közutak, általános oktatás, elsődleges egészségvédelem stb.). A központi szervek ebben az esetben csupán az alkotmányosságot és törvényességet ellenőrizhetik.

Az átruházott teendők azok a teendők, amelyeket a tartományi és köztársasági hatáskörből ruháznak át a községekre hatékonyabb ellátásuk érdekében (anyakönyvek, választási jegyzékek és más nyilvántartások vezetése, felügyeleti ellenőrzés az áru- és szolgáltatásforgalom, mezőgazdaság, víz- és erdőgazdálkodás terén, stb.). Az átruházott teendőkkel kapcsolatban a köztársaság vagy a tartomány megtartja ellenőrzési jogát, mint amikor a teendőket a közigazgatási szervek látják el. A teendőket a meghatározott területet (pl. mezőgazdaság, vállalkozás, kultúra és hasonló) szabályozó törvények ruházzák át, s ezért nem lehetséges itt felsorolni az összes jogszabályt.

A BECSLÉSEK SZERINT AZ ÖSSZES JOGSZABÁLY MINTEGY  $\frac{3}{4}$ -DÉT HELYHATÓSÁGI SZINTEN ALKALMAZZÁK.

## A helyi önkormányzat szervei által meghozandó aktusok

- Az eredeti és átruházott teendők ellátása érdekében a község számos aktust hoz meg – egyedieket (leginkább határozatokat a közigazgatási eljárásban) és általánosakat. A község által meghozandó legmagasabb általános jogi aktus az alapszabály, amely a község működésével kapcsolatos azon lényeges kérdéseket szabályozza, amelyeket az alkotmány és a törvény nem szabályoz – például a szolgálatok, helyi közösségek szervezete és működése, a községi szimbólumok és aktusok stb.

Az alapszabály mellett, a községi képviselőtestület meghozza a költségvetést, a zárszámadást, a városrendezési tervet, a fejlesztési tervet, a környezetvédelmi progra-



mot, a munkájáról szóló ügyrendet, míg a többi szerv (leggyakrabban a községi közigazgatás) különböző határozatokat, szabályzatokat, utasításokat stb.

## A helyi önkormányzat egységeinek szervei

GYAKRAN TÉVESEN „A HELYI SZINTŰ HATALOMMEGOSZTÁSRÓL” BESZÉLNEK, GYAKRAN A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLETRŐL MINT HELYI SZINTŰ „TÖRVÉNYHOZÁSI HATÓSÁGRÓL”. HELYI SZINTEN CSUPÁN A FUNKCIÓ MEGOSZTÁSRÓL LEHET BESZÉLNI, ILLETVE A KÖZSÉG ÉS A KÖZSÉGI TANÁCS ELNÖKÉRŐL, MINT A VÉGREHAJTÓ **FUNKCIÓ HORDOZÓIRÓL**, VALAMINT A KÖZSÉGI KÉPVISELETI-TESTÜLETRŐL, MINT KÉPVISELETI TESTÜLETRŐL, AMELY AZ ÁLTALÁNOS AKTUSOKAT HOZZA MEG.

A helyi önkormányzatról szóló hatályos törvény szerint a **községi szervek: községi képviseleti-testület, községi elnök, községi tanács és községi közigazgatás**. A városokban azonos szervek vannak, csak más megnevezéssel (városi képviseleti-testület, polgármester, városi tanács és városi közigazgatás). Emellett, az egykori községi menedzserek, főépítészek és más szakemberek helyett a törvény előírja a **község elnöke segédjének tisztségét**. A nemzetileg vegyes lakosságú városokban és községekben a törvény előírja a nemzetiségekkel foglalkozó **tanácsok megalakítását**. A polgárvédő (**ombudsman**) továbbra is fakultatív jellegű szerv<sup>8</sup>.

---

8 A helyhatósági választásokról szóló törvény előírja, hogy a választási jegyzékeken a kevésbé képviselt nemhez tartozó jelöltek 30%-ka kell, hoigy képpviselje legyen. A korábbi törvénytől eltérően, nem kötelező e jelöltek arányos beosztása. Sőt, ilyen értelmű köteleesség nem létezik a mandátum felosztását illetően sem. A nőknek a helyi önkormányzatok szerveiben való képviseltségével kapcsolatos további információk a Női Kezdeményezés Asszociációnak honlapján ([www.awin.org.yu](http://www.awin.org.yu)) szerepelő a Nők a helyi önkormányzatban 2005. című tanulmányban található).

<b>A helyi önkormányzat kötelező szervei/testületei</b>		
<b>Szerv/testület</b>	<b>Funkció</b>	<b>Megválasztás módja</b>
<b><i>Községi képviselői-testület (SO)</i></b>	Képviselői testület, a község legmagasabb szerve. A képviselői-testületnek <b>elnöke és elnökhelyettese van</b> , ezeket nem kellene a község elnökével és elnökhelyettesével keverni, akiket szintén a képviselői-testület választ meg.	19 - 75 (illetve a városban 90, Belgrád Városában pedig 110) közvetlenül, a részarányos választási rendszer szerint megválasztott községi képviselő.
<b><i>A község elnöke</i></b>	A község végrehajtó szerveinek egyike.  Helyettese lehet, akit a községi képviselői-testület választ meg.  A község elnöke a községi tanács elnöke..	Közvetlenül. A községi képviselői-testület választja meg, a községi képviselők sorából, négy éves időtartamra, titkos szavazással, a képviselők összszámának többségével.
<b><i>Községi Tanács</i></b>	A község végrehajtó szerveinek egyike. A község elnökéből, a község elnökhelyetteséből és legfeljebb 11 tagból áll, akiket a községi képviselői-testület választ meg.	A községi képviselői-testület, a képviselők összes számának többségével választják meg, a községi elnökjelölt javaslatára.
<b><i>Községi közigazgatás</i></b>	A községi igazgatási funkció hordozója	A községi közigazgatás osztályvezetője, a községi tanács nevezi ki, nyilvános pályázat útján, öt évre.
<b><i>A nemzetek közötti kapcsolatokkal foglalkozó tanács</i></b>	Önálló munkatestület, a vegyes nemzetiség lakta községekben. A nemzeti egyenjogúság érvényesítésének, védelmének és előmozdításának kérdéseivel foglalkozik.	A lakosság több mint 1%-kát meghaladó nemzeti és etnikai közösségek képviselői. A törvény nem írja elő megválasztásuk módját.

## Raspuštanje skupštine opštine

A Szerb Köztársaság Kormánya, a helyi önkormányzat teendőiben illetékes minisztérium vagy tartományi szerv<sup>9</sup> javaslatára, a községi képviseleti-testület szervét feloszlathatja, ha:

- nem ülésezik 3 hónapot meghaladó időt;
- nem hozza meg az alapszabályt vagy a költségvetést a törvényben előírt határidőn belül;
- nem választja meg a községi elnököt és a községi tanácsot egy hónapon belüli határidőn belül megalakulásának, vagy felmentésük, illetve lemondásuk napjától számítva.

Ekkor a Nemzetgyűlés elnöke új választásokat ír ki, a képviseleti-testület teendőit az új megalakulásáig egy öt tagból álló ideiglenes szerv látja el, a szervet a Kormány nevezi ki, szem előtt tartva a feloszlattott politikai és nemzeti összetételét.

EZT AZ ÁLLAPOTOT, ISMERETLEN OKOK MIATT GYAKRAN TÉVESEN “KÉNYSZERIGAZGATÁSNAK” VAGY “KÉNYSZERIGAZGATÁSI SZERVNEK” NEVEZIK.

## Községi közigazgatás

- A helyi öngazgatás valamennyi szerve és testülete közül a polgárok leggyakrabban a községi közigazgatással vannak kapcsolatban, mert megbízatása a közigazgatási funkció – a polgárok jogairól és kötelességeiről való döntéshozatal – és a helyi önkormányzat valamennyi teendőjét (eredeti és átruházott) szabályozó jogszabályok végrehajtása. Épp ezért számos község átrendezte közigazgatását és a polgárokat fogadó irodákat, úgy hogy most **szolgáltatási központként** működnek, hogy a szolgáltatások és az információk minél hozzáférhetőbbek legyenek.

---

9 Jelenleg ez az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium - <http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/> és a Tartományi Helyi Önkormányzati és Községek közti Együttműködési Titkárság - <http://www.psloksam.vojvodina.sr.gov.yu/>.

A közigazgatás szervezését a községi képviseleti testület állapítja meg. A törvény csupán azt írja elő, hogy a községi közigazgatást egységes szolgálatként kell megszervezni, továbbá, hogy a nagyobb községekben (az 50.000 meghaladó lakosság) egyes területekre vonatkozóan több igazgatóság is alakítható egyes területekre vonatkozóan.. A községi közigazgatás osztályokra osztódik fel – pl. gazdasági és pénzügyi, társadalmi tevékenységekre, általános osztályra a jogügyekben stb.

- A községi közigazgatásban a munkavállalók száma változó, mintegy ötventől a legkisebb községekben több mint ezerig Belgrádban.

**A HELYI IGAZGATÓSÁGOKNÁL FOGLALKOZTATOTTAKRA NEM ALKALMAZANDÓ A KÖZTISZTVISELŐKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY. MÁR ÉVEK ÓTA VÁRJUK A HELYI ÖNKORMÁNYZAT KÖZTISZTVISELŐI JOGÁLLÁSÁNAK TÖRVÉNYES RENDEZÉSÉT**

	Funkció	Megválasztása
<b><i>Polgárvédelmező (ombudsman)</i></b>	Ellenőrzi a polgárok jogainak betartását, az aktusokkal, cselekményekkel vagy a közigazgatási szervek és közszolgálatok nemtevéseivel elkövetett szabálysértéseket, amennyiben a községi jogszabályok és általános aktusok megsértéséről van szó.	A törvény nem írja elő a választás módját, szokásos azonban, hogy azt a községi képviseleti-testület teszi.
<b><i>A községi elnök segédjei</i></b>  (Belgrád Városában hívhatják őket városi menedzsernek és városi műépítésnek)	A községi közigazgatás része. Kezdeményezéseket tesznek, projekteket javasolnak és véleményeket alakítanak ki meghatározott területek fejlesztésének tekintetében fontos kérdésekkel kapcsolatban (pl. gazdaságfejlesztés, városrendezés, elsődleges egészségvédelem, környezetvédelem, mezőgazdaság stb.) A községekben legtöbb három, a városokban pedig öt.	A községi elnök nevezi ki

## A helyi önkormányzat finanszírozása

- A községek és városok költségvetéseit három alapvető bevételfajttal töltik fel – forrás- és átruházott bevételekkel és átutalásokkal.
- A forrásbevételek jövedelemkulcsát és megállapításának módját a helyi önkormányzat állapítja meg, összegük törvényes korlátozásának lehetőségével. Ezek a különféle **illetékek és térítmények** és, nemrég óta, a **vagyon utáni adó**. Az elkövetkező időszakban, valamennyi község saját adóadminisztrációt hoz majd létre, ezek fogják beszedni a jövedelmet.
- Az átruházott bevételek a köztársasági bevételek. Meghatározott község vagy város területén megteremtett bevételek részét (vagy egész összegét) átruházzák ennek a községnek vagy városnak. Pl. a hatályos törvény szerint ily módon a **keresetek utáni adó** 40%-át ruházzák át ily módon.
- A hatályos törvény definiálta néhány fajta átutalás közül itt kiemeljük az összes rendeltetésnélküli átutalást, amely a **bruttó hazai termék 1,7%-át teszi ki**. Ennek legnagyobb részét (az un. általános átutalás) valamennyi község és város között osztják fel, egzakt kritériumok alapján: lakosság száma, területe, az általános és középiskolákban az osztályok és létesítmények száma stb. A törvény az un. **egyenlítési átutalás**, amelyre azon községek jogosultak, amelyeknek a lakosonkénti átutalt adóból eredő felbecsült bevétel összege kisebb a köztársasági átlag 90%-nál. Ily módon csökkentették egyes községek és városok bevételei közötti óriási eltéréseket.
- A helyi önkormányzatra jellegzetes még egy bevételforrás az **önkéntes hozzájárulás**, amelyet a polgárok véleménynyilvánítása alapján vezetnek be meghatározott területen (pl. meghatározott településen) bizonyos szükségletek kielégítése (pl. az út aszfaltozása vagy valamelyik település egy része rendezésének) céljából.

SZÁMOS KÖZSÉG A KÖLTSÉGVETÉS ELFOGADÁSÁNAK ELJÁRÁSÁBAN KÖTELEZŐEN LEFOLYTATJÁK A NYILVÁNOS VITÁT.

## A helyi önkormányzat vagyona

- **Szerbia az egyedüli állam Európában, amelyben a községeknek nincs tulajdonjoguk az általuk használt eszközök felett.** Mindaz, amit a községek használnak, a Szerb Köztársaság tulajdonában van és az ezen

eszközökkel való rendelkezés (ami a bérbeadást is magában foglalja) valamennyi cselekedetért a községnek a kormány, illetve a Köztársasági Vagyonjogi Igazgatóság jóváhagyását kell kérnie.

- A városok és községek állandó konferenciája (SKGO) által 2005-ben közzétett tanulmány megmutatta, hogy az illetékes köztársasági szerv jóváhagyásának átlagos várakozási határideje **3 -10 hónapot tesz ki**, továbbá, hogy az utóbbi 10 év alatt az ilyen szabályozás miatt **1.3 milliárd euró és több ezer munkahely veszett el**<sup>10</sup>.

ASZKGO-NAKAHELYIÖNKORMÁNYZATIVAGYONRÓLSZÓLÓTÖRVÉNY MEGHOZATALÁRA VONATKOZÓ KEZDEMÉNYEZÉSÉT 140 KÖZSÉG ELNÖKE ÉS POLGÁRMESTERE TÁMOGATTA, A TÖRVÉNYJAVASLAT A 2005. ÉV VÉGÉN, MINT 21 KÉPVISELŐ KEZDEMÉNYEZÉSE KERÜLT A NEMZETGYŰLÉS TÖRVÉNYHOZATALI FOLYAMATÁBA. AZONBAN, A JAVASLAT SOHASEM KERÜLT A NAPIRENDRE. A KORMÁNY KÉPVISELŐI ABBAN AZ IDŐBEN KIEMELTÉK, HOGY AZ ILYEN TÖRVÉNY NEM LENNE ÖSSZHANGBAN A HATÁLYOS ALKOTMÁNNYAL. A 2006. ÉVI ALKOTMÁNY ÉS AZ ÚJ TÖRVÉNYEK KIFEJEZETTEN SZÓLNAK A HELYI ÖNKORMÁNYZATNAK A VAGYONRA VALÓ JOGÁRÓL, DE KÜLÖN TÖRVÉNY EZEN A TERÜLETEN CSAK A JÖVŐBEN VÁRHATÓ.

## A polgárok közvetlen részvétele

- Azon kívül, hogy a polgárok a megválasztott képviselőik által igazgatnak, joguk van a saját teendőiket helyi szinten közvetlenül is igazgatni. A törvény a közvetlen részvétel három módját ismeri: **a polgári kezdeményezést** (a községi képviselő-testület hatáskörébe tartozó határozatok előterjesztési formája), **a referendum** (mint a döntéshozatal egy formája) és **a polgárok gyűlése** (mint a helyi önkormányzati szervekhez idézett javaslatok és kérelmek megerősítésének módja).
- Azonban, részben a nem megfelelő törvényi és statutáris szabályozás miatt, részben a polgárok tájékoztatatlansága miatt, ezeket a mechanizmusokat a polgárok nagyon ritkán használják<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A helyi önkormányzati vagyon államosításának gazdasági következményeiről szóló teljes tanulmány hozzáférhető a: [www.skgo.org](http://www.skgo.org) címen.

- Hasonló az eset **a helyi közösségekkel** is, amelyek gyakran eszközhány miatt is, számos községben nem működik, habár igen alkalmas mechanizmusa lehet a polgárok megközelítéséhez – főként a tagolt területű és nagyszámú falusi településsel rendelkező községek esetében.

## A helyi önkormányzat védelme

- A községnek joga van az **Alkotmánybíróság** előtt megindítani a Köztársaságnak vagy a tartománynak a helyi önkormányzatra való jogát megsértő **törvényei vagy általános aktusai** alkotmányosságának és törvényességének elbírálására irányuló eljárást.
- Úgy szintén, a községnek fellebbezési joga van az **Alkotmánybíróság** előtt, ha az államigazgatási szerv vagy a helyi önkormányzati egység szervének **egyedi aktusa vagy cselekménye** megakadályozza hatáskörének gyakorlásában.

## ETIKAI KÓDEKSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐK MAGATARTÁSÁNAK ETIKAI KÓDEKSZE TARTALMAZZA A JÓ MAGATARTÁS ÁLTALÁNOSAN ELFOGADOTT ELVEIT, FÜGGETLENÜL ATTÓL, HOGY AZOK TISZTELETBEN TARTÁSÁT TÖRVÉNY SZABÁLYOZZA-E. A KÓDEKSZ ELFOGADÁSÁVAL ÉS NORMÁINAK ALKALMAZÁSA FELETTI FELÜGYELET FELTEVÉSEINEK LÉTREHOZÁSÁVAL A KÖZSÉGEK KÉPVISELŐ-TESTÜLETEI LÉNYEGESEN ELŐMOZDÍTHATJÁK A MUNKÁJUKAT. MENNYIBEN LESZ EBBEN SIKERÜK, NEM CSAK ATTÓL FÜGG, HOGY A TANÁCSNOKOK ÉS A TÖBBI TISZTSÉGVISELŐK TISZTELETBEN TARTJÁK-E AZ ELFOGADOTT SZABÁLYOKAT, HANEM ATTÓL IS, HOGY A KÉPVISELŐ-TESTÜLET, MINT INTÉZMÉNY, MILYEN MÉRTÉKBEN TARTJA MAGÁT AZOKHOZ AZ AKTUSOKHOZ, AMELYEKET ELFOGADOTT. EZÉRT FELTÉTLENÜL SZÜKSÉGES FIGYELEMMEL KÍSÉRNI, HOGY MIT TESZ ANNAK ÉRDEKÉBEN, HOGY A KÓDEKSZ RENDELKEZÉSEI (AZZAL A FELTÉTELLEL, HOGY ELFOGADJÁK) ÉLETRE KELJENEK.





NEMANJA NENADIĆ

# A HELYI ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐK MAGATARTÁSÁNAK ETIKAI KÓDEKSZE

## Miért Kódeksz?

Az aki jól szeretne dolgozni – a közösség érdekében – megtalálja a módját, hogy azt megvalósítsa akkor is, ha a szabályok vagy a külső felügyelet erre nem kötelezi. Soha, azonban, nem lehet teljesen biztos abban, hogy azok, akikre a közjóról való gondoskodást bízta, a munkájukat lelkiismeretesen végzik-e.

A bizonytalanság elsősorban arra vonatkozik, hogy hogyan kell megállapítani mi a közjó, illetve az ún. *általános érdek*. Ezen kívül pedig arra vonatkozik, hogy az általános érdekről való gondoskodást hogyan valósítják meg.

Hogy a polgároknak bizalmuk legyen az intézményekben és azok vezetőibe, ezeket az intézményeket és ezeket az egyéneket az *előre előírányozott szabályokra* és eljárásokra *kell kötelezni*, valamint *felügyelet alá vetni*. De, ez sem elegendő, ezért a modern társadalmak kiegészítő szavatosságot is követelnek: az intézményektől, például, meg kell követelni, hogy nyilvánosan dolgozzanak; hogy megindokolják a határozatokat, amelyeket hoznak; hogy tájékoztassák a nyilvánosságot a politikáról, amelyet képviselnek és a tényezőkről, amelyeket figyelembe vettek; hogy tájékoztassák a polgárokat a jogaikról, arról a módozatról, hogyan érvényesítsék azokat és arról, hogy a közéleti szektortól milyen minőségű szolgáltatást várhatnak.

Nemcsak az intézmények képezik a modern szabályhozók figyelmének tárgyát, hanem az egyének is, akik azokat vezetik. Tőlük, elsősorban, szavatosságot várnak, hogy a közmegegyezést nem helyezik a magánérdekek szolgálatába.

Természetesen, a döntéshozatal eljárását a hatalmi szervekben, valamint a hatalom és a polgárok közötti viszonyt törvények – szabályozzák. „Igazi” törvényeknek tekintendők azok, amelyek tartalmazzák a kényszer fenyegetését is a kötelezettségek nem teljesítése esetén. A törvényhozók, ugyanis, gyakran nem készek, hogy teljes egészében szabályozzanak valamennyi helyzetet: ehelyett az elveket vagy a normákat határozzák meg, illetve meghatározott magatartást ajánlanak. Más szóval, ők közlekedési szakértőként járnak el, akik az út valamely szakaszán ajánlják, hogy 50 km-es óránkénti sebességgel kell hajtani, ahelyett, hogy közlekedési jelet állítsanak fel, amely tiltja a 60 km-nél gyorsabban való hajtást.

**Az etikai kódexszek** ún. „puha” törvényekhez hasonlítanak. Azok tartalmazzák a példás magatartás mintáit, amelyeket be kell tartani akkor is, ha a törvény nem tiltja, hogy másképpen járjanak el. Mégis, másfajta kódexszek is léteznek – mondjuk azok, amelyek törekszenek felölelni valamely személycsoport magatartásának valamennyi lényeges szempontját, tekintet nélkül arra, hogy olyan magatartásról van-e szó, amelyet törvények szabályoznak vagy sem. Ezekben ezért megtalálható nemcsak a kívánatos magatartás leírása, hanem annak összesítése is, ami tilos. Valamennyi etikai kódexsz közös jellemzője – és, egyben az, ami megkülönbözteti őket a törvényektől – abban van, hogy azok normákat állítanak fel, amelyek kizárólag egy meghatározott személycsoportra érvényesek (újságírókra, bírókra, orvosokra ...).

Tehát, válaszolva a szöveg elején feltett kérdésre, mondhatnánk, hogy a **kódexszek szabályozzák azt a problematikát is, amelyek a törvény számára hozzáférhetetlenek**. Még akkor is, amikor nincs belőlük nagy haszon, azok – bizonyára – nem károsak. Amennyiben megmutatkozik, hogy a kódexsz, amely nem fenyeget büntetéssel, nem elegendően erős, hogy féken tartsa a nem-kívánatos magatartást, az alkalmazásának figyelemmel kíséréssel sugalmazni lehet a törvényhozónak, hogy akciót kezdjen. Ha pedig megmutatkozik, hogy a kódexsznek köszönve valamely problémát sikeresen meg lehet oldani, a törvényhozó felé jelezni kell, hogy ezen a területen a dolgok jól működnek, ezért nem kell a jogszabályok „nehéz tűzéségéhez” fordulni.

## Az Etikai Kódexsz és a helyi önkormányzat

### A Kódexsz elfogadása

*A helyi önkormányzat tisztségviselői magatartásának Etikai Kódexszét* a Városok és Községek Állandó Konferenciája (SKGO) készítette elő, amely 2004. december 15-én fogadta el. E dokumentum kidolgozásakor, az SKGO figyelembe vette az Európa Tanács és az Európai Unió megfelelő szabályozását, gondosan alkalmazva az egyes rendelkezéseket a helyi önkormányzati rendszert kialakító hazai jogszabályokhoz.

Mivel az SKGO a helyi önkormányzatok egyesülete (nem pedig felé helyezett testület), a Kódexsz elfogadásáról szóló határozatot magukban a községekben nem hajtották közvetlenül végbe. Mégis, az erőteljes kampánynak és bemutatásnak köszönve, a községek szukcesszív megkezdték az elfogadását, főként képviselő-testületi határozat formájában, miközben a tartalom, ritka kivételekkel, változatlan maradt. Ezen a módon a Kódexszet egyenlőre – a központi Szerbia és Vajdaság területén – **a városi és községi képviselő-testületek kb. 90 százaléká fogadta el**<sup>12</sup>.

Nem fér ahhoz kétség, hogy egy ilyen aktus a nagy népszerűségét nemcsak a jelentőségének és minőségének köszönheti, hanem annak a ténynek, hogy a községi vezetők tudatában voltak annak, hogy a Kódexsz számukra tekintélyt hoz a polgárok szemében. Még azok is, akik nem érdekeltek a bemutatott normák tiszteletben tartásában, habozás nélkül csatlakoztak a Kódexszhez, bizonyára azt remélve, hogy – az országban, amelyben a törvényeket nyíltan megszegik – a büntető intézkedéseket nem tartalmazó aktus nem jelent akadályt az esetleges nem megfelelő magatartásnak.

Ezért jó, hogy nem maradt minden ezen. A Kódexsz tömeges elfogadása után, az SKGO támogatást biztosított azoknak a községeknek, amelyek még egy lépéssel előbbre szerettek volna lépni. Ugyanis, már a **Kódexsz utolsó rendelkezése megemlíti annak lehetőségét, hogy a községi képviselő-testületek olyan testületet hozzanak létre, amely figyelemmel kíséri a végrehajtását.**

---

<sup>12</sup> E községek jegyzékét és egyéb hasznos információt lásd a <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=514>. honlapon.

Figyelembe kell venni azt, hogy az egyszer elfogadott Kódexsz a község érvényes szabályrendszerének részévé válik. A Kódexsz érvényessége nincs korlátozva a képviselő-testület megbízatásával, amely elfogadta. Ezért nem szükséges, hogy minden új képviselő-testületi ülészak újból kifejezze azt az elhatározását, hogy betartsa a Kódexszet. De mindenesetre hasznos, hogy az új tanácsnokok megismerjék mindazokat a kötelezettségeket, amelyekkel rendelkeznek azok, akikre a Kódexsz vonatkozik, így azzal is, hogy mit szükséges tenni ahhoz, hogy a Kódexszet hatékonyabban alkalmazzák a községükben.

## Problémák és megoldások

A kérdések, amelyek megelőzik **a Kódexsz alkalmazását figyelemmel kíséző munkatestület létrehozását**, a státusát, összetételét, meghatalmazását és munkamódját érintik. Amikor a státusról van szó, az időszerű törvényi megoldások – sajnos – nem hagytak túl sok teret. Tekintettel arra, hogy helyi önkormányzati független szervet nem volt lehetséges megalakítani A helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítása nélkül, sem nem volt lehetséges létrehozni állandó munkatestületet a községi státúumok módosítása nélkül, az a megoldás jelentkezett, amely szerint a felügyeletet a községi képviselő-testületnek egy újonnan létrehozott, **időszakos** munkatestületére kell bízni. Ezek a körülmények mindenesetre lehetővé teszik a folyamatosságot és a függetlenséget.

A dolgok nem állnak sokkal jobban a munkatestületek összetétele tekintetében sem, mivel a községek státúumai főként nem engedélyezik azt a lehetőséget, hogy bennük, a tanácsnokokon kívül, «egyszerű» polgárok is legyenek.

Mégis, igen fontos, hogy a polgárok, a helyi médiák és a nem kormányzati szervezetek érdeklődést tanúsítsanak a Kódexsz alkalmazását figyelemmel kíséző munkatestületek tagjainak megválasztása iránt. Azokban a községekben, amelyekben lehetséges, hogy a polgárok maguk váljanak e testületek tagjaivá, az egyesületeiknek tevékenynek kell lenniük és a saját nevükben erkölcsi és szakmai egyéneket kell javasolniuk.

Másrészt, a meghatalmazás és a munkamód területén elegendő tér volt, hogy a dolgokat a legjobb módon szabályozzák. Az SKGO a helyi önkormányzatoknak felkínálta a **határozat modelljét**, amely részletesen szabályozza a felügyeleti testület előtti eljárást, valamint jogi lehetőségeket nyit a megfelelő

eljárás végrehajtására, az információk összegyűjtésére és azok elleni megfelelő intézkedések foganatosítására, akik nem veszik figyelembe a Kódexsz rendelkezéseit.

## A Kódexsz és a törvények

Már említettük, hogy a kódexszek egymás között terjedelem és hozzáállás tekintetében különböznek. A helyi önkormányzati tisztviselők Etikai Kódexze azok közé tartozik, amelyek nemcsak a jogszabályokban tartalmazott elveket sorolják fel, hanem azt is, ami nincs bennük.

Ebben az értelemben, a Kódexsz összefonódik a helyi önkormányzatról szóló törvénnyel, a községi közigazgatás munkaviszonyát, a köztisztviselőket és közintézményeket szabályozó jogszabályokkal, a tömegtájékoztatásról szóló törvénnyel, az érdektükközés megakadályozásáról szóló törvénnyel a köztisztviselők gyakorlása során, a közérdekű információkhoz való szabad hozzáféréssel szóló törvénnyel, a költségvetési rendszerről szóló törvénnyel és a politikai pártok finanszírozásáról szóló törvénnyel.

A Kódexsz, többek között, meg tárgyalja azokat a kérdéseket, amelyek *az érdekütközésre, a nyilvánossággal való kapcsolattartásra, a községi köztisztviselőkkel való viszonyra, a rábízott köztulajdonú eszközök felhasználására, a választásokra és a polgárok választási akaratának tiszteletben tartására vonatkoznak.*

Amennyiben a polgárok, a média és a nem kormányzati szervezetek, amelyek figyelemmel kísérik a községi tisztviselők munkáját, gyanút fognak, hogy valaki közülük megsértette a törvényi normát, mindenkor a törvény tiszteletben tartásáról gondot viselő államigazgatási szervhez fordulhatnak. Azonban, a törvény megszegéséért való felelősség megállapításáig vezető út igen hosszú lehet. Ezért le kell ellenőrizni, hogy az illető törvény megszegése egyben a Kódexsz megszegését jelenti-e. Az ilyen megszegésre fel kell hívni a helyi szintű környezet figyelmét, illetve lehetővé kell tenni, hogy ezt a kérdést a megfelelő községi közigazgatási szerv megvitassa.

Ezen kívül, megállapítható az is, hogy a törvény megszegésének gyanúja indokolatlan volt, de hogy a községi tisztviselő eljárásai olyan mértékben elfogadhatatlanok, ami a Kódexsz megsértését jelenti.

PÉLDÁUL, A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET TANÁCSNOKAI, AKIK VALAMELY TISZTSÉGVISELŐ MEGVÁLASZTÁSA ELLEN SZAVAZTAK, EGY TÖRVÉNY ÉRTELMEBEN SEM KÖTELESEK MEGINDOKOLNI AZ ÁLLÁSFOGLALÁSUKAT, SEM NEM KÖTELESEK MEGINDOKOLNI, HOGY MIÉRT SZAVAZTAK ARRA, HOGY A VÁROSI KÖNYVTÁR FINANSZÍROZÁSÁRA VALÓ KÖLTSÉGVETÉSI ELKÜLÖNÍTÉSEK CSÖKKENJENEK A NYILVÁNOSSÁG FELSZÓLÍTÁSA ELLENÉRE SEM, HOGY EZT NE TEGYÉK; AZONBAN, A KÓDEKSZ 15. SZAKASZÁNAK 1. BEKEZDÉSE ALAPJÁN ŐK KÖTELESEK, HOGY ILYEN INDOKOLÁST ADJANAK.

## Érdeklődés<sup>13</sup>

### Tisztségviselők

*A Kódexsz néhány szakasza az érdeklődéssel foglalkozik.* Kezdetnek, talán, emlékeztetni kell, hogy egyáltalán kik tekintendők tisztségviselőnek, akikre a Kódexsz vonatkozik.

Tudni kell, hogy a jogászok között dilemma áll fenn akörül, hogy bizonyos személyek, akiket az átlagos polgár általában községi tisztségviselőnek tekint (pl. a titkárok és a községi közigazgatási osztályvezetők, a városi műépítész, a városi menedzser), és – a törvény és a Kódexsz értelmében – valóban azok-e.

Röviden, hogy valakit tisztségviselőnek tekintsenek, szükséges, mindenekelőtt, hogy bizonyos tisztségre **meg legyen választva, kinevezve vagy munkakörbe helyezve**. Tehát, a tisztségviselők nem olyan községi hivatalnokok, akik pályázat útján vállalják a munkát, sem olyan személyek, akiket munkavállalási szerződés értelmében bizonyos teendők elvégzésére alkalmaztak, tekintet nélkül arra, hogy a teendő, amelyet végeznek fontos és felelősségteljes. (Létezik

---

13 A szöveg folytatásában részletesebben csak arról szólunk, hogy a Kódexsz és a törvények hogyan szabályozzák a szóban forgó problémát érintő kérdéseket. A többi rendelkezésre vonatkozó információkat az SKGO bemutatásáról lehet átvenni (A helyi önkormányzat tisztségviselői magatartása Etikai Kódexszének alkalmazására vonatkozó kézikönyv, B. Milosavljević és N. Nenadić, 2005).

az ötlet, hogy a községi hivatalnok esetében is meg kell hozni a magatartás kódexszét.)

A másik elengedhetetlen feltétele, hogy a tisztséget valamely szerven belül végezzék. A község, a szerveken kívül, más különféle testülettel is rendelkezhet, de sem a törvény, sem a Kódexsz nem érvényes a tagjaik esetében. Ez, mondjuk, a közbeszerzési tendereket előkészítő bizottságokra, a községközi együttműködési tanácsokra, a művelődési rendezvényeket szervező bizottságokra és különféle egyéb időszakos testületekre vonatkoznak.

Végül pedig, mivel a Kódexsz nemcsak a helyi önkormányzati tisztségviselőkre vonatkozik, hanem a közvállalatok, a közintézmények és a község által alapított szervezetek vezetőire is, mindig figyelmet kell fordítani arra is, hogy ki az alapító.

A KÖZSÉG, MONDJUK, KINEVEZI AZ ISKOLASZÉKEK TAGJAIT, DE AZ ISKOLASZÉK TAGJAI NEM ESNEK A KÓDEKSZ SZABÁLYAI ALÁ, MIVEL MAGUKNAK AZ ISKOLÁKNAK AZ ALAPÍTÓJA – A KÖZTÁRSASÁG.

Itt még meg kell jegyezni a következőket: a személyek köre, akikre a Kódexsz vonatkozik **szélesebb a törvényinél**. Így, a Kódexsz értelmében, a művelődési, az egészségügyi és az oktatási intézmények vezetői is – tisztségviselők. S mi több, éppen ebben a szférában a helyi önkormányzati tisztségviselők száma decentralizációval bővül (pl. az egészségügyi intézmények esetében).

### A közérdek elsőbbsége

A Kódexsz a tisztségviselőket kötelezi, hogy **kizárólag** a közérdekkel összhangban járjanak el, nem pedig a saját személyes, magán, csoportos vagy pártérdekeikkel összhangban. Mi több, a törvényben is van hasonló tartalmú rendelkezés. Látszólag minden egyszerű: akit köztisztségre választottak meg, döntéshozatalkor egyedül a közérdek kell hogy vezérelje. Azonban, tévedések is lehetségesek, sőt rosszindulatú tolmácsolások.



**A KÖZÉRDEKET NEM MINDIG KÖNNYŰ MEGHATÁROZNI.** MONDJUK, IGEN NEHÉZ OBJEKTÍVEN MÉRLEGELNI, HOGY A KÖZSÉGI PÉNZESZKÖZÖKBŐL KELL-E FINANSZÍROZNI VALAMELY KÉPKIÁLLÍTÁST VAGY A POLGÁRMESTER SZÁMÁRA KELL GÉPJÁRMŰVET BESZEREZNI, EZ KÖZÉRDEKŰ VAGY SEM. A KÉPEK MŰVÉSZI ÉRTÉKÉRŐL SZÓLÓ VÉLEMÉNYEK KÜLÖNBÖZHETNEK, NEM BESZÉLVÉ ARRÓL, HOGY MINDENKOR FEL LEHET TENNI A KÉRDÉST, MIÉRT ÉPPEN AZ ILLETŐT VÁLASZTOTTÁK, NEM PEDIG VALAMELYIK MÁSIK MŰVÉSZT. ÚGYSZINTÉN, NEM EGYSZERŰ ÉRTÉKELÉST ADNI A SZOLGÁLATI KOCSIVAL KAPCSOLATBAN SEM: AZ ÚJ GÉPJÁRMŰ, PÉLDÁUL, DRÁGA, DE KEVESEBB ÜZEMANYAGOT FOGYASZT ÉS OLCSÓBB A KARBANTARTÁSA. KÖZÉRDEKŰ, SZEMMEL LÁTHATÓAN AZ, HOGY OLCSÓBB MODELLT KELL VÁSÁROLNI, DE A DRÁGÁBB TARTÓSABB LEHET ÉS (HOSSZABB TÁVON) KIFIZETŐDŐBB.

Számos kétség miatt, amely kíséri a közérdekek megállapítását, mindig gondot kell vezetni arról, hogy tiszteletben tartották-e **a döntéshozatal folyamatát és az előre kitűzött szabványokat.** Nagy jelentőséget kell tulajdonítani maguknak a határozatoknak a **megindokolására.**

Ezen kívül, a közérdek fedheti a tisztségviselők pénzügyi vagy egyéb érdekeit. Az ilyen helyzetekben a bizalmatlan polgárok könnyen bírálhatják a tisztségviselő magatartását.

PÉLDÁUL: A KÖZSÉGI ELNÖK, AKI HATÁROZatot HOZ A KÖZSÉGI PÉNZ BEFEKTETÉSÉRŐL A SÍPÁLYA HELYREÁLLÍTÁSÁRÓL, KÉTSÉGTELENŰL A KÖZÉRDEK JAVÁRA DOLGOZIK, MERT E BEFEKTETÉS KÖVETKEZTÉBEN NÖVEKEDNI FOGNAK AZ IDEGENFORGALOMBÓL EREDŐ BEVÉTELEK; AZONBAN, HA TUDJUK, HOGY A SÍPÁLYA KÖZELÉBEN TÁGAS HÁZZAL RENDELKEZIK, AMELYET KIADHAT A SIELŐKNEK, SZÁMOS POLGÁR ARRÁ FOG GONDOLNI, HOGY A HATÁROZAT MEGHOZATALAKOR ELSŐDLEGES MÉGIS A MAGÁNÉRDEK VOLT. SZÁMOS VÁLTOZAT LEHETSÉGES A KÖZÉRDEK ÉS A MAGÁNÉRDEK KÖZÖTT: ELKÉPZELHETŐ AZ IS, HOGY A SZÓBAN FORGÓ KÖZSÉGI VEZETŐ NEM TULAJDONOSA A KIADHATÓ HÁZNAK, HANEM CSAK NAGY KEDVELŐJE A SIELÉSNEK; VAGY, HOGY A PÁRTJÁNAK TAGJA A SPORTMINISZTER, AKI A SÍPÁLYA MEGNYITÁSÁKOR PÁRTBEMUTATÁST SZERVEZ A VÁLASZTÁSI KAMPÁNY KÖZEPETTE. EZEN HELYZETEK MINDEGYIKÉBEN, KÜLÖNFÉLE MAGÁNÉRDEKEK JELENTŐS MÉRTÉKBEN HATÁST GYAKOROLHATNAK A TISZTSÉGVISELŐ DÖNTÉSÉRE, MIKÖZBEN A KÖZÉRDEK VITATHATATLAN MARAD. EZÉRT NEM MINDIG KÖNNYŰ MEGÁLLAPÍTANI A MAGATARTÁSI SZABÁLYOK MEGSÉRTÉSÉT.

*De, a kulcskérdés mégis arra vonatkozik, hogy a határozatot közérdekből hozták-e meg vagy sem.* Ezután fel kell tenni a kérdést arról, hogy a magánérdek jelen volt-e olyan mértékben, hogy a szóban forgó tisztségviselőt ki kell vonni a döntési folyamatból.

## **Adatok a vagyonról**

A Kódexsz meghagyja a tisztségviselőknek, hogy tartsák magukat az érvényes jogszabályokhoz, amelyek előíranyozzák a vagyoni helyzetről szóló adatok szolgáltatásának kötelezettségét. Ezt a kötelezettséget *Az érdekütközés megakadályozásáról szóló törvény* határozza meg, míg magának az adatoknak az összegyűjtése centralizált és az érdekütközés megoldására alakított Köztársasági Bizottság végzi. A tisztségviselő átadja a magáról, a házastársáról, valamint az egyenes ági rokonokról (elődökről és utódokról) szóló jelentést.

A korábbi időszakban, főként amióta a törvényt elfogadták, a nyilvánosság legtöbb érdeklődést éppen eziránt a kérdés iránt tanúsított. A vagyon bejelentésének fő oka az a lehetőség, hogy összehasonlítással megállapíthassák, hogy a tisztviselő alaptalanul meggazdagodott-e abban az időszakban, míg részt vett a közpénzek felhasználásáról való döntéshozatalban. Ezt azonban, majdnem lehetetlen elérni: ugyanis, **a vagyonról szóló adatok titkosak**, ezért a Köztársasági Bizottság csak akkor ellenőrizheti, amennyiben feljelentés érkezik, hogy hamisak; és mivel senki sem tudhatja, hogy a jelentés (mivel nem tették közzé) igaz-e vagy sem, a kör ezzel bezárul.

A felsorolt fogyatékoságok ellenére is, az ilyen jelentés benyújtása rendkívül fontos, mert ebben megnyilvánul a tisztviselőnek a törvény iránti viszonyulása. No, de a dolgok ebben a tekintetben is igen rosszul állnak: a jelenlegi felmérések szerint, a tisztviselők közel egyharmada – közöttük pedig képviselve vannak a helyi szintről is – egyáltalán nem jelentik be a vagyonukat.

Valamennyi polgár az érdekütközés megoldásában kérelemmel fordulhat a Köztársasági Bizottsághoz, hogy megtudja, hogy bizonyos községi tanácsnok vagy tisztviselő teljesítette-e a törvényi kötelezettségét a vagyonról és jövedelemről szóló jelentés benyújtásának tekintetében. Ilyen jelentéseket a tisztviselő elfoglalása után, évente egyszer (január 31-ig) kell benyújtani, valamint a tisztviselőtől való távozáskor, de minden alkalomkor, amikor a tisztviselő vagyonának megnövekedésére kerül sor, amely meghaladja a köztársasági átlagkereset tízszeresének összegét. Azokban a községekben, amelyekben megszervezték a Kódex alkalmazásának figyelemmel kísérését, ezeket az adatokat a Köztársasági Bizottságtól az illetékes testületeknek kell kérnie. A Köztársasági Bizottság weboldalán megtalálhatóak az adatok azokról az esetekről, amelyekben megállapítást nyert, hogy valamelyik tisztviselő nem tett jelentést.<sup>14</sup>

## **Több tisztviselő betöltése**

***A Kódex itt is hivatkozik a különféle jogi aktusokban, kezdve az alkotmánytól, foglalt törvényi korlátozások tiszteletben tartására.*** Mégis, a Kódex tovább lép egy lépéssel, meghagyva a községi tisztviselőnek, hogy „kerülje el más közeleti tisztviségek, illetve tevékenységek ellátását, amelyek

---

<sup>14</sup> Lásd a <http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu>.

akadályozzák a kötelességének teljesítésében”, még akkor is, ha ehhez nincsenek meg a törvényi akadályok.

Ilyen helyzetekre kerül sor, mondjuk, amennyiben a községi tisztségviselő a köztársasági szervben vagy tanácsadó testületben is ellát valamilyen tisztséget, amelynek következtében gyakran távol marad a saját környezetéből; vagy pedig, ha az egyetem folytatott munka miatt a községi tanács tagja nem vehet részt e testület ülésin.

## **Kizárás**

A döntéshozatali eljárásból való kizárás a legbiztosabb módja annak, hogy **megoldják az érdekütközést**. Ennek a normának a célja vitathatatlan, mivel senki sem lehet objektív bíró a saját ügyében. A kizárás okai kapcsolódnak ahhoz, amit magánérdeknek neveznek. Ezeknek az okoknak a megléte valamikor feltételezi (amikor az érdekelt fél vagy a közeli rokona tisztségviselő), míg valamikor először szükséges **megállapítani**, hogy fennáll-e kapcsolat, amely veszélyezteti az objektivitást (baráti kapcsolatok, üzleti partnerek).

A tisztségviselők első kötelessége, akik ilyen helyzetben találják magukat, hogy a saját **érdekütközésüket** feltárják, a másik kötelessége pedig, hogy **tartózkodjanak** bármilyen kijelentéstől vagy a szavazásban való részvételtől. Ezen a módon ők lemondanak arról a lehetőségről, hogy hatást gyakoroljanak a döntés tartalmára – akár a kollégák rábeszélésével, akár közvetlenül.

No de nem minden ilyen egyszerű. Nemcsak, hogy megtörténhet az, hogy valamelyik tisztségviselő ignorálja ezt a kötelességet, hogy első látásra ez észrevétlen marad, hanem az egész döntéshozatali folyamatot blokkolhatja, amennyiben a tisztségviselőnél, aki egyedül illetékes a döntéshozatalban, fennáll ilyen érdekütközés.

Szem előtt kell tartani, hogy a községi tanácsnokok bizonyos fokig sajátos helyzetben vannak, azért, mert olyan ügyekben döntenek, amelyek a község valamennyi polgárát érintik, és őket magukat is. Az, hogy a szavazati jogukat nem lehet megvonni, mégsem csökkenti azt a kötelességüket, hogy feltárják az esetleges érdekütközést.

A TANÁCSNOKNAK, AKI RÉSZT VESZ A RÉSZLETES TELEPÜLÉSRENDEZÉSI TERV JAVASOLT MÓDOSÍTÁSÁRÓL FOLYTATOTT VITÁBAN, MIKÖZBEN ARRÁ TÖREKSZIK, HOGY BIZONYOS TELKEN ENGEDÉLYEZZENEK EGY TÖBBEMELETES ÉPÜLET ÉPÍTÉSÉT EGY KÉTEMELETES HÁZ ÉPÍTÉSE HELYETT, NEM LENNE SZABAD ELHALLGATNIA AZT A TÉNYT, HOGY E TELEK TULAJDONOSA AZ Ő TESTVÉRE. HA EZT NEM TESZI MEG, AZ ÚJSÁGÍRÓKNAK, AKIK TUDOMÁST SZEREZNEK ERRŐL, RÁ KELL MUTATNIUK A KÓDEKSZ MEGSÉRTÉSÉRE.

## Ajándékok

Hogy megakadályozzuk a tisztségviselői visszaéléseket (kierőszakolás és lefizetés), a **törvény és a Kódexsz korlátokat szab a tisztség gyakorlásával kapcsolatos ajándékok átvételének**. Ajándéknak tekintendő nemcsak a pénz és a tárgyak, hanem a különféle ingyenes szolgáltatások, amelyeket nyújtottak vagy megígértek magának a tisztségviselőnek, vagy valamelyik hozzá közel álló személynek. Egyedüli kivételt képeznek a protokolláris és apró (alkalmi) ajándékok, amelyeket lehetséges megtartani. .

A törvényalkotók gyakran kimerülnek az alkalmi ajándékok maximális értékének meghatározásában (amelyek pedig, mondjuk, a havi jövedelem felét teszi ki). Azonban, messze nagyobb visszaélési lehetőség ered abból, hogy valamely ajándékot állítólag magán jellegűen nyújtottak át, valójában pedig még mennyire fűződik a tisztségviselő tisztségéhez.

ILLUSZTRÁCIÓKÉPPEN MEGEMLÍTHETJÜK AZT A HELYZETET, AMELYBEN VALAMELY NAGY BEFOLYÁSÚ KÖZVÁLLALAT IGAZGATÓJÁNAK FIA NŐSÜL, MIKÖZBEN A VŐLEGÉNY APJÁNAK POTENCIÁLIS ÜZLETI PARTNEREI AZ ESKÜVŐN DRÁGA AJÁNDÉKOKKAL JELENNEK MEG A „FIATAL PÁR RÉSZÉRE“.

## A befolyás utólagos megfizetése

A Kódexsz a tisztségviselő számára előírja, hogy nem foganatosíthat tevékenységet „azon szervezetek és vállalatok irányába, amelyek felett felügyeletet gyakorol, amelyekkel szerződéses viszonyt alakított ki vagy amelyek a megbízatásának idején alakultak, hogy magának vagy másnak személyes és professzionális előnyöket biztosítson a tisztsége ellátásának megszűnése után”. Mivel a tisztségek, főként a politikai tisztségek, nem tartanak örökké, logikusan várható, hogy egyesek hajlamosak a pillanatnyi befolyásukkal való visszaélésre, hogy biztosítsák a jövőjüket.

Ezeket a cselekményeket gyakran egyéb jogszabályok is szankcionálják, éspe-dig büntetőjogilag. Mondjuk: a tisztségviselők némelykor megszegik a közbeszerzési eljárás szabályait azzal a céllal, hogy jó munkát biztosítsanak valamely cégnek, amelyben a tisztségükről való távozásuk után „szakmai konzultán-sként” vállalnak munkát. Ezért büntetés jár.

## A Kódexsz alkalmazásának megfigyelése

A Kódexsz alkalmazásának figyelemmel kísérésekor szükséges először meg-tudni, hogy valamely község elfogadta-e a Kódexszet; fogadott-e el ha-tározatot azon testület megalakításáról, amely figyelemmel kíséri a Kódexsz alkalmazását; valamint, hogy ilyen testületet a gyakorlatban valóban me-galakítottak-e. Ezeket a tájékoztatásokat valamennyi érdekelt megkaphatja az SKGO-tól, vagy maguktól a helyi önkormányzatoktól.

Abból kell kiindulni, hogy a Kódexsz olyan aktus, amely **önkéntes kötelezett-ségvállaláson** alapszik. Végre van hajtva magával azzal, ha a községi képviselő-testületek elfogadják. A helyi tisztségviselőknek és a tisztségekre jelölte-knek a Kódexszből eredő kötelezettségekkel való megismerkedése hasznos tett, habár az, hogy elmulasztották, hogy ezekkel a kötelezettségekkel maguk is megismerkedjenek, nem mentesíti őket a felelősség alól.

A másik dolog, amit szem előtt kell tartaniuk azoknak, akik figyelemmel kísérik a Kódexsz tiszteletben tartását, arra vonatkozik, hogy **vajon valame-nnyi rendelkezése ugyanazon a módon hangsúlyozott-e**. Némelyik kifeje-zetten hangsúlyozza, hogy mit nem szabad tenni vagy mit kell tenni, mások pedig csak ajánlásokat és irányelveket adnak.

Fontos megtárgyalni azt is, hogy **a Kódexsz megsértésével a tisztségviselő megszegett-e valamilyen törvényi normát.** Ebben az esetben, azok számára, akiknek nyilvánosan rámutatnak a Kódexsz megsértésére, ez kiegészítő serkentésként szolgálhat, miközben mindenesetre a törvénysértésről értesíteni kellene az illetékes szerveket is (rendőrséget, ügyészséget, az Érdeklődéssel Foglalkozó Bizottságot, a Költségvetési Felügyelőséget ...).

Azokban a közegekben, amelyekben van testület a Kódexsz alkalmazásának figyelemmel kísérésére, **minden személy, akinek tudomása van a rendelkezések megsértéséről, ehhez a testülethez kellene fordulnia,** hogy az végrehajthatja az eljárást és esetleg valamilyen intézkedést tegyen. Az előirányozott intézkedések hasonlítanak Az érdeklődés megakadályozásáról szóló törvény rendelkezéseihez (figyelmeztetések, ajánlások a megoldásokhoz ...).

### **Hogyan kell végezni a felügyeletet ( monitoring)**

A Kódexsz alkalmazásának felügyeletét különféleképpen lehet végezni. Némi-lykor a községi intézményekkel való kapcsolat révén szerzett személyes tapasztalat is elegendő lesz, míg egyéb esetekben a Kódexszel ellentétes magatartásról értesíteni kell a helyi médiát.

A Kódexsz kétségtelen megsértéséről szóló bizonyos adatok megkaphatóak a köztársasági szervektől vagy közvetlenül a községi szervektől, a tájékoztatáshoz való szabad hozzáférés iránti kérelem benyújtásával.

A Kódexsz alkalmazásának felügyeletén kívül, a polgárok, a média és a nem kormányzati szervezetek is figyelhetik és figyelniük kell, hogy a községük mit tett annak érdekében, hogy a Kódexsz életre keljen. Például a tanácsnokaik által, vagy a községi képviselő-testületekhez intézett levél útján kérhetik, hogy azok fogadják el az azon testület megalakításáról szóló aktust, amely majd figyelemmel kíséri a Kódexsz alkalmazását, hatást kell gyakorolniuk, hogy minél előbb megválasztják e testület tagjait, valamint, hogy olyan embereket válasszanak, akik ezt a munkát részrehajlás nélkül és minőségesen fogják végezni. Hasonló módon lehet hatást gyakorolni a képviselő-testületre is, hogy megadja a szükséges támogatást az ilyen munkatestületeknek, biztosítsa a szükséges eszközöket, megvédje őket a támadásoktól, tartsa tiszteletben az ajánlásaikat és segítsen, hogy a felügyeletük alá eső községi szervek a Kódexsz tiszteletben tartásának ellenőrzéséhez szükséges adatokat megküldje.

## A Kódexsz jövője

Jelenleg azoknak a községeknek a száma, amelyekben aktívan figyelemmel kísérik a Kódexsz alkalmazását, lényegesebb kisebb annál a számnál, amelyek elfogadták azt. Van néhány helyi önkormányzat is, amelyek meghozták a Kódexsz figyelemmel kísérésével foglalkozó munkatestületek megalakításáról szóló aktust, de a munkatestületet nem alakították meg. E szöveg írásának pillanatában, munkatestületek működnek a következő községekben: Veliko Plandište, Mladenovac, Arilje, Pirot, Vranje és Šabac.

AZ EDDIGI TAPASZTALATOK AZT SUGALMAZZÁK, HOGY MÉG MINDIG TÁVOL VAGYUNK A KÍVÁNT CÉLTÓL, DE SZERBIA – MÁR ENNEK A KEZDEMÉNYEZÉSNEK A MEGINDÍTÁSA VÉGETT IS – NEMCSAK ÉLHARCOS A RÉGIÓBAN, HANEM EGYIKE AZON RITKA ORSZÁGOK KÖZÜL EURÓPÁBAN, AMELYEKNEK ILYEN KÓDEKSZÜK VAN.

A Kódexsz alkalmazása figyelemmel kísérésének első éve mutatja, hogy az ezen dokumentum tiszteletben tartásához fűződő kérdések gyakran szorosan összefüggnek a helyi szintű politikai megrázkódtatásokhoz. Például, megmutatkozott, hogy a „párthovatartozás“ megváltoztatásának kérdése a tanácsnokok esetében, ami törvényesség tekintetben is vitás, egyike azon rendelkezéseknek, amelyre leggyakrabban szólítanak fel azok, akik állítják, hogy megsértették a Kódexszet. Gyakran, politikai okokból, a monitoring testület tagjai ki voltak téve a községi vezetők nagy nyomásának.

Meg kell említeni azt is, hogy az ilyen testület munkájának sikeressége azon **te-kintélytől is függ**, amelyet a tagjai – tekintet nélkül arra, hogy tanácsnokokról vagy (ott, ahol ez lehetséges) „egyszerű polgárokról“ van-e szó – a helyi környezetben élveznek. Végül pedig, magának a munkatestületnek a fő feladata éppen az, hogy kiharcolja a helyét a társadalomban. Ez legjobban megtehető, ha a tisztségviselőt megismertjük a Kódexszben foglalt kötelezettségeivel, a valamennyi politikai irányhoz tartozókhöz való korrekt viszonyulással, a helyi médiával való kapcsolattartással és azon szervezetekkel való együttműködéssel, amelyek köztársasági és tartományi szinten hasonló kérdésekkel foglalkoznak.

No, lehet, hogy a legfontosabb tanulság abban van, hogy a munkatestületnek **aktív viszonyulása** kell, hogy legyen a Kódexsz tiszteletben tartásának kérdése



iránt. Ezért egyes községekben (pl. Vranje), éspedig összhangban a munkatestület megalakításáról szóló határozattal, a polgárok számára lehetővé tették, hogy a Kódexsz megsértésével kapcsolatos panaszukat a fontosabb községi intézmények előtt felállított ládáikban helyezték el; ezen kívül, a munkatestület maga is eljárásokat indított a Kódexsz tiszteletben tartásának elbírálására a helyi médiákból való jelentések, a képviselő-testületi szószékről elhangzott beszédek és egyéb ismeretforrások alapján.

Az elkövetkező időszakban – tulajdonképpen már a 2007. év második felétől kezdve – a Kódexsz alkalmazásának sikeres figyelemmel kísérésére az lesz a legfontosabb, hogy a törvény módosításával, azután pedig a községi statútumok módosításával, ezek a testületek független községi szervekként alakuljanak meg. A szavukat hallani kellene és tiszteletben tartani, de, hogy valóban így lesz-e, nemcsak a politikusok jóakarától függ, hanem attól is, hogy milyen mértékben állnak ellent a polgárok annak, hogy egyszerű alattvalók legyenek.

## A MONITORING MÓDSZEREI ÉS TECHNIKÁJA

A KÖVETKEZŐ SZÖVEG ARRÓL SZÓL, HOGY MILYEN MÓDON LEHET TÁJÉKOZTATNI A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET MUNKÁJÁRÓL, MELY ADATFORRÁSOK ÁLLNAK A POLGÁROK RENDELKEZÉSÉRE, MILYEN MÓDON KELL ŐKET HASZNÁLNI ÉS MILYEN HELYZETEKBEN. EZEN KÍVÜL, ITT MEGISMERKEDHETNEK A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÁLTAL MEGHOZOTT AKTUSOK TARTALMÁVAL ÉS A MUNKÁJÁT SZABÁLYOZÓ AKTUSOKKAL, TOVÁBBÁ A MÉDIÁK FELHASZNÁLÁSÁVAL.



MILOŠ MOJSILOVIĆ

# ADATFORRÁSOK ÉS A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET MUNKÁJA FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉNEK MÓDSZEREI

## Hogyan kell tájékozódni a községi képviselő-testületről?

### 1. A községi képviselő-testület munkáját szabályozó dokumentumok

A *községi képviselő-testület munkájának* figyelése és figyelemmel kísérése a valamennyi *általa szabályozott szabályokról és normákról* való előzetes tájékozódást, valamint a működésének *karakterébe, hatáskörébe és eljárásaiba* való betekintést jelenti.

A képviselő-testület munkájáról való tájékozódás a „tartósabb” természetű adatoktól kezdődik, ezek pedig a tevékenységét előirányozó dokumentumok. Ezek a dokumentumok adják meg a képviselő-testület keretét, irányítják a tevékenységét és kiküszöbölnék bizonyos kételyeket, de elsősorban korlátozzák a napi politikai játékokkal, a rossz emberek közötti viszonyokkal és a legitimitását és kredibilitását veszélyeztető egyéb jelenségekkel előidézett önkényeskedést.

A községi képviselő-testületet a legmagasabb jogi aktus is megemlíti – a Szerb Köztársaság alkotmánya. De, mivel az általánosításának foka igen magas, a képviselő-testületet az alkotmány 130. szakasza csak, mint a helyi önkormányzati egység legmagasabb szervét említi. Ez, azonban, igen fontos, mert

ezzel alkotmányos kategóriaként van meghatározva, ami azt jelenti, hogy nem szüntethető meg egy másik aktusban sem, sem pedig valakinek az önkénye folytán.

A jogi aktusok sorrendjében a következő **A helyi önkormányzati törvényi**<sup>15</sup>, amely a községi képviselő-testületnek szánja a 3.1.1. fejezetet, illetve a 28 - 41. szakaszok rendelkezéseit. A törvény e része a következőket határozza meg:

- a községi képviselő-testület jellegét,
- tagjainak (tanácsnokok) helyzetét,
- hatáskörét,
- a határozatok meghozatalának módját,
- az időszakos és állandó munkatestületek megalakításának lehetőségét,
- a képviselő-testület üléseit vezető vagy azokat előkészítő személyek megválasztását és a helyzetüket.

A 35. szakasz rendelkezése is jelentős, amely leírja, hogy **a községi képviselő-testületek ülései nyilvánosak**. Erről később még szó lesz: most csak azt kell kihangsúlyozni, hogy ez a szakasz is, mint a többi, fontos azért, mert egyetlen másik aktus sem szüntetheti meg azt, amit a törvény meghatározott.

A községi képviselő-testület munkájának megfigyelésére és figyelemmel kísérésre fontos a törvénynek az a része, amely a hatáskörére vonatkozik. Elengedhetetlenül fontos, elsősorban, szem előtt tartani, hogy **mit dolgozik a községi képviselő-testület**. Számos kétely ered éppen annak nem ismeretéből, hogy általában mik képezik a helyi önkormányzati szervek feladatait. Gyakran megtörténik, hogy a polgárok hozzájuk fordulnak olyan kérdésekkel, amelyek nem tartoznak a hatáskörükbe, vagy nem tudják, hogy a helyi önkormányzattól kérhetik bizonyos problémáik megoldását.

A törvény 32. szakasza a községi képviselő-testületnek 20 hatáskörét említi, amelyek főként általános jellegűek. Az ezen hatáskörök megfogalmazása pedig olyan, hogy lehetőséget hagy, hogy másik aktusban részletesebben meghatározza és rendezze a községi képviselő-testület tevékenységi körét és szabályozza a tevékenységi körét.

---

15 A törvény szövege letölthető a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése weboldaláról: [www.parlament.sr.gov.yu/akti/doneti/zakoni](http://www.parlament.sr.gov.yu/akti/doneti/zakoni).

A következő az egész sor jogi aktus közül, amely szabályozza a községi képviselő-testület munkáját és fontos adatforrást jelent, az a **község statútuma**. A törvény értelmében maga a községi képviselő-testület köteles meghozni a községi statútumot, amelyben egyrészt a saját helyzetét is definiálnia kell. Az ami következtethető a bizonyos számú statútumba való betekintéssel, az a struktúrájuk és a tartalmuk, amely főként kíséri A helyi önkormányzati törvényt és azt, amit az szabályoz. Amikor a községi képviselő-testület helyzetéről van szó, a statútumok több részletet tartalmaznak, főként ismétlik a törvényben meghatározott hatásköröket, felsorolják a tanácsnokok pontos számát és részletezik a helyzetüket, a munkamódjukat és a megbízatásuk megszűnését.

Az is fontos, hogy a statútumok felsorolják a községi képviselő-testületek állandó munkatestületeit, amelyek ennek az intézménynek szerves részét képezik és amelyek munkáját ugyanolyan figyelemmel kell kísérni, mint a képviselő-testületi plénum munkáját. A munkatestületeket leggyakrabban **tanácsoknak** vagy **bizottságoknak** nevezik, és túlnyomórészt reszortok szerint vannak megszervezve. Ezek a testületek a képviselő-testület javaslatairól és határozatairól döntenek, minek következtében – a témától függően, amely iránt fennáll az érdeklődés – szem előtt kell tartani, hogy milyen az aktivitásuk és az álláspontjuk, valamint, hogy tiszteletben tartják-e és milyen mértékben tartják tiszteletben. Némely statútum bizonyos kérdések részletesebb szabályozását, amelyek a munkatestületeket érintik (összetételük, hatáskörük, munkamódjuk) átengedi a községi képviselő-testület munkájáról szóló ügyrendeknek, némelyeket pedig a külön határozatainak. A statútumok ideiglenes munkatestületek megalakítását is előíranyozzák, amelyeket ad hoc – pontosabban, bizonyos hatáskörökkel kapcsolatban alakítanak.

A képviselő-testület munkájának megfigyelése és figyelemmel kísérése tekintetében fontos, hogy a statútumok definiálják **az ülés összehívásának módját és a döntéshozatal módját**. Tekintettel arra, hogy főként ismételik azokat a teendőket, amelyekkel a képviselő-testület foglalkozik, némely statútum részletezi a többség fajtáját is, amely szükséges a hatáskörök egyes szféráiban való döntéshozatalhoz. Ez a körülmény beszél a képviselő-testület meghatározott tevékenységi területeinek különféle fontosságú fokáról is.

**A községi képviselő-testület munkájáról szóló ügyrend** a munkájáról szóló adatok következő fontos forrását jelenti. Az ügyrend is, mint a törvény és a statútum, általános aktus, azzal, hogy – mivel kizárólag e szervvel foglalkozik

– a legrészletesebben szabályozza a képviselő-testület munkáját. Az ügyrend a következőket szabályozza:

- a képviselő-testület megalakítását;
- a képviselő-testület elnökének, elnökhelyettesének és titkárának megválasztását, funkcióját és hatáskörét;
- a képviselő-testület munkatestületeinek megválasztását, funkcióját és hatáskörét;
- az ülésen folyó munkát (a döntéshozatal módját, a módosító javaslatok benyújtását, a rend fenntartását, a felszólalások sorrendjét, a replikára való jogot);
- a munka nyilvánosságát;
- a tanácsnokok funkcióját.

Főként általános kérdésekről van szó, amelyek – különféle terminológia használatával – valamennyi ügyrend (majd mindegyik) szabályoz.

*Az ülésekről (ülésszakok) szóló jegyzőkönyvek* egyedi aktusok, amelyeket a képviselő-testületeknek kötelező vezetni. A jegyzőkönyv jelentős adatforrás, mivel nyilvántartja az ülés folyamatát, és belőle alaposan lehet tájékozódni annak, aki nem vett részt az ülésen. A jegyzőkönyvek kivonat és egységes szerkezeti formában léteznek. Számos ügyrend kötelezőként vagy lehetségesként említik a képviselő-testület ülésének hangos (audio) felvételezését is.

A jegyzőkönyvhöz hozzá lehet jutni azon anyagok közvetítésével is, amelyeket a szolgálatok kötelesek megküldeni a tanácsnokoknak minden képviselő-testületi ülés előtt.

A többi adatforrás közül fontos megemlíteni *a községi képviselő-testület által meghozott aktusokat* is. Azonban, a végleges formájú aktus meghozatala előtt, vannak még különféle javaslatok és a javaslatokra tett módosító javaslatok is, amelyeket a képviselő-testületnek nem kell elfogadnia. Munkájának figyelemmel kísérésére valamikor e dokumentumok is fontosak, mivel világosan tükrözik az erőviszonyokat ebben az intézményben.

Az elfogadott aktusoknak főként *határozat, záróhatározat, végzés és vélemény* formája van. A helyi önkormányzat köteles valamennyi aktusát közzé tenni a község hivatalos közlönyében (vagy a körzet hivatalos közlönyében, amely több

községet fed). Ezen kívül, az egyes községek előíranyozzák a hirdető táblákon vagy internet-oldalakon való közzétételt is.

MIND TÖBB KÖZSÉG KEZDI HASZNÁLNI AZ **INTERNET-PREZENTÁCIÓ** LEHETŐSÉGÉT. EZ A MÓD OLCSONAK, MINDENKI SZÁMÁRA HOZZÁFÉRHETŐNEK ÉS EGYSZERŰNEK MUTATKOZIK. A DOKUMENTUMOKON (STATÚTUM, ÜGYREND ÉS EGYÉBEN) KÍVÜL, A KÖZSÉGEK WEB-OLDALAI GYAKRAN TARTALMAZNAK MÁS FONTOS ADATOKAT ÉS A SZERVEK MUNKÁJÁRA VONATKOZÓ HÍREKET IS. EZ MIATT JÓ LENNE, HA MINDAZOK, AKIK SZERETNÉNEK RENDELKEZNI NAPRAKÉSZ ÉS MEGBÍZHATÓ BETEKINTÉSSEL A KÖZSÉGÜKBEN TÖRTÉNEKREŐL, AMENNYIBEN EZT MÉG NEM TETTÉK MEG, SAJÁTÍTSÁK EL AZ INTERNET HASZNÁLATÁT<sup>16</sup>.

A képviselő-testület köteles az aktusait levéltárba helyezni. Ezeknek a nyilvánosság számára hozzáférhetőkké kell lenniük, amennyiben pedig nem (illetve, ha nincs meg az akarat, hogy betekintésre és használatra adják), az e probléma megoldására vonatkozó eszközt **A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény** tartalmazza, amelynek ez a kézikönyv külön fejezetet szentelt.

## 2. A média, mint a községi képviselő-testület munkájáról szóló adatforrás

A média – főleg a helyi jellegű – a községi képviselő-testület munkájának jelentős adatforrását képezi. De, a média-jelentések, a községi képviselő-testület által szabályozott és az általa meghozott dokumentumoktól eltérően igenis **közvetett információ forrást** jelentenek. Tevékenységének logikájával összhangban, a média mindig elvégzi az adatok szelektálását, amelyet közzé szándékozik tenni. Ezt a fontossági, az érdekességi és az időszerűségi kritérium szerint hajtja végre. A községi képviselő-testület sem képez kivételt e tekintetben, miközben szem előtt kell tartania a **fontosság** kritériumát az információk kiválogatása esetében. A helyi újságírók, akik figyelemmel kísérik a politikai intézmények tevékenységét, főként jártassak a történetekben, ezért

---

16 A községi prezentációkhoz hozzá lehet jutni a Szerbia községeinek adatairól szóló egységes adatbázis közvetítésével is a városok és községek állandó konferenciájának (SKGO) következő web-oldalán: [www.skgo.org](http://www.skgo.org)



azoknak, akik nem jártassak, segíthetnek az arról való döntéshozatalban, hogy a községi képviselő-testület melyik munka-szférának szentel figyelmet, illetve pillanatnyilag mi a legidősebb és legjelentősebb a helyi közösség működésének tekintetében.

De, éppen az a tény, hogy a média közvetett információ forrást jelent, tartalmazza az alapvető korlátait is. Az információ szelektálásakor – szándékosan, véletlenül vagy egyszerűen azért, mert a médiának nem mindig érdekes az, ami egyeseket vagy meghatározott szervezeteket érdekel, amelyeknek munkája szűkebb értelemben definiált – bizonyos részleteket kihagynak. A média általában alkalmazkodik a közönségének „átlagához“. Természetesen, magával azzal, hogy arról tájékoztatnak, ami az egész közösséget érinti vagy annak legnagyobb részét, a média kivételesen fontos szerepet játszik.

Amikor erről az információ-forrásról van szó, elengedhetetlen tudni a következőket:

- A médiának saját **szerkesztési politikája** van, amelyhez a mindennapos tájékoztatás alkalmazkodik. Ez a politika gyakran valamilyen más politikától függ, helyi szinten. Ezért a média gyakran a propaganda és befolyás végrehajtásának eszköze, ezért kritikusnak kell lenni a bennük szereplő adatok használatakor. A média-információkhoz fordulás előtt, tudni kell, hogy ki a média tulajdonosa, ki az alapítója, és ki határozza meg a szerkesztési politikát – mivel a válaszok ezekre a kérdésekre néha tartalmazzák maguknak az információknak a magyarázatát is.
- A helyi közösségek gyakran egynél több médiával rendelkeznek. Az információ összegyűjtésekor **figyelemmel kell kísérni valamennyi médiát**, amely a helyhatóság munkájával foglalkozik. Az úgynevezett „hatalmi“ média hajlamos a valóság megalapozatlan szépítésére, míg az „ellenzéki“ média gyakran teljesen alaptalanul kritikus, ezért teljes betekintéssel lehet teljes képet alkotni.
- Meg kell különböztetni a hatalmi szervek munkájának szentelt **szöveg vagy mellékletek fajtáit** is. A híreknek rendszeresen nincs semmilyen értékbeli hangvétele és fenntartás nélkül használhatóak. Az elemző szövegek és mellékletek általában sokkal hasznosabbak, de velük óvatosan kell bánni, mert az információn kívül értékítéleteket is nyújtanak arról, hogy milyen a képviselő-testület munkája, az aktusai vagy az eljárásai.

- Fontos ápolni az újságírókkal **az együttműködést**. Nagy segítséget nyújthatnak, mind a hivatalos információk nyújtásakor, mind pedig annak tolmácsolásakor, ami a „kulisszák mögött” történik.
- Azok a szervezetek és egyének, akik folyamatosan szeretnének a helyi intézmények területéről való valamely témával foglalkozni, elkészíthetik a saját **levéltári szövegeiket és adataikat**. Ez jó módszer ahhoz, hogy figyelemmel kísérjék a változásokat, valamint hogy megismerjék a képviselő-testület meghatározott határozatai meghozatalának vagy történéseinek „történelmét”.

## Hogyan kell figyelemmel kísérni a képviselő-testület munkáját?

Abból, amit eddig elmondtunk, megállapíthatjuk azt, hogy milyen módon kell használni az információ-forrásokat a képviselő-testület minőséges és objektív megfigyeléséhez. A módszereknél két alapvetőt állapíthatunk meg: az első, a munka figyelemmel kísérése az üléseken való közvetlen részvétel útján; és a másik, a munkáról szóló utólagos tájékoztatás különféle formái.

### 1. A községi képviselő-testület ülésein való részvétel

A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSEI NYILVÁNOSAK.

*A helyi önkormányzati törvény, 35. szakasza.*

A képviselő-testület munkája figyelemmel kísérésnek legközvetlenebb és legautentikusabb formája **az üléseken való részvétel**. Ezt lehetővé teszi a törvény idézett szakasza, ezt a rendelkezést pedig megerősíti valamennyi községi statútum, valamint a képviselő-testületi ügyrendek.

Mégis hangsúlyozni kell, amikor a képviselő-testület munkájának nyilvánosságáról van szó, A helyi önkormányzati törvény bizonyos korlátokat is előírányoz: „A községi képviselő-testület eldöntheti, hogy a képviselő-testület ülése ne legyen nyilvános, éspedig biztonsági okokból és a törvényben és a statútumban megállapított egyéb okokból.” (35. szakasz). A megszorítások tulajdonképpen csak kivételes helyzetekben érvényesek, ezért a nyilvánosság

elvé nem válik gyakran kérdésessé. Így a községi státútumok is, mint olyan helyzetet, amelyben a képviselő-testület munkája a nyilvánosság számára zárt, leggyakrabban biztonsági okokat hoznak fel (pl. háborús helyzet vagy háborús veszély). Azonban, némely státútum előírja, hogy a munka nyilvánosságát lehetséges korlátozni a tanácsnokok teljes számának többsége által meghozott határozat alapján is, éspedig függetlenül attól, hogy mely kérdésről tárgyalnak – ami már komoly korlátozó tényező lehet.

Habár a képviselő-testület ülésein való jelenlét megengedett, ez még nem jelenti mindig azt, hogy mindenki és bármely pillanatban élhet ezzel a joggal. **Feltétlenül szükséges, technikai és szervezeti okoknál fogva, bejelentkezni, illetve bejelenteni a jelenlétet.** Az ilyen jellegű munkák leggyakrabban **a képviselő-testület titkárának** feladata, mint olyan személy, aki gondoskodik a szervezeti kérdésekről. Ezt nem úgy kell felfogni, mint a munka nyilvánosságának veszélyeztetése – hanem, ellenkezőleg, mint egy olyan eljárást, amely lehetővé teszi a feltételeket azok számára, akik részt kívánnak venni az ülésen.

Az ülésre jövetel előtt, meg kell állapítani, hogy a tanácsnoki csoportok az ülés kezdete előtt tartanak-e külön üléseket, valamint, hogy a tanácsnoki csoportok vezetői találkoznak-e az elnöklőkkel. Az említett paraméterek megmutatják a tanácsnoki csoportok közötti viszonyokat, valamint a munka komolyságát.

Az ülés figyelemmel kísérésekor **igen fontos:**

- megismerkedni az ülés napirendjével;
- figyelmet fordítani az előző ülés jegyzőkönyve elfogadásának módjára;
- megállapítani, hogy a képviselő-testület mely hatáskörébe tartoznak az egyes napirendi pontok, mert gyakran ettől függ, hogy milyen módon hozzák meg a határozatokat;
- megállapítani, hogy kitől erednek bizonyos javaslatok, ami közvetve arról szól, hogy ki a lobby célcsoportja;
- megállapítani, hogy kik a módosító javaslatok előterjesztői, mert ez ugyanolyan fontos;
- ellenőrizni az egyes kérdésekről való döntéshozatali folyamatot, az erőviszonyok felismerése céljából, amelyek a képviselő-testületben uralkodnak a lehetséges „munkatársak“, „ellenfelek“ és „semlegesek“ között;
- megfigyelni, hogy módosították-e a napirendet, kinek a kezdeményezésére, milyen indokolással, valamint hogyan végzik

a módosításokat, mivel ez is jó mutatója lehet annak, ami történik a képviselő-testületben, mik a prioritásai, továbbá milyenek az erőviszonyok és a befolyások;

- gondot viselni arról, hogy ki kér szót és minek kapcsán, miről beszél és az fontos-e magára az ülésre nézve, valamint a helyi közösség élete tekintetében (az ügyrendből értesülni kell a felszólalások esetleges korlátairól, amivel különben a képviselő-testület munkájának obstruálását kell megakadályozni);
- észrevenni, hogy sor kerül-e szélsőséges helyzetekre és hogyan kell erre reagálni.

Gyakran bizonyos helyzetek – amelyeket nem szabályoznak aktusok, hanem a szokásjog és a nemformális (de általánosan elfogadott) magatartásformák – sokkal többet mondhatnak annál, mint ami formálisan nyilvántartott. Ilyen például, a politikai pártok és a pártpolitika befolyása a képviselő-testület és tanácsnokainak munkájára. Az egyes tanácsnoki csoportok tagjainak gyakori felszólalása, a replikák száma és jellege, a döntés, hogy csak a csoport vezetője (vagy a többi tag is) felszólaljon – az indikátoroknak csak némelyike annak felmérésére, hogy a képviselő-testületben ki és kinek az érdekében dolgozik! Úgyhogy, az ülések azok a helyek is lehetnek, ahol azonosítják a polgárok vagy a szervezetek a befolyás „objektumait“.

Végül pedig, a tanácsnokok magatartása is, az egyes kérdések iránti érdekeltségük (vagy érdektelenségük), a nemformális beszélgetések és megbeszélések, valamint a spontán reagálások is – mind a szószéknél, mind pedig azon kívül – választ adhatnak arra a kérdésre, hogy a képviselő-testület miért dolgozik úgy, ahogy dolgozik. Az ilyen fajta betekintések az ülések közvetlen figyelemmel kísérésének egyik alapvető előnyét képezik.

## 2. A képviselő-testület munkájáról szóló dokumentumok elemzése

Az üléseken való jelenlét gyakran nagyon sok időt, energiát és figyelmet vesz igénybe. Az ülések sokáig tarthatnak, nagyon sok „üres járat” lehet és olyan szegmentum, amely lényegében nem fontos a képviselő-testületi munka figyelemmel kísérése tekintetében. Az idő, az energia és a figyelem nem képeznek korlátlan erőforrásokat. Ezért **a képviselő-testületben elfogadott dokumentu-**

***mok és aktusok elemzése a munkája figyelemmel kísérésének egyik megnyilvánulási formája lehet.*** Ezzel nagy időmegtakarítás érhető el, de elveszíti azt a minőséget, amely a közvetlen jelenlét spontaneitásából ered.

Az ülés utáni munka figyelemmel kísérése tekintetében, feltétlenül szükséges megszerezni a munkáról szóló jegyzőkönyvet. Ez a dokumentum megállapítja mindazt, ami történik magán az ülésen, illetve adatokat ad az ülés formájáról. A többi fontos elemről, amelyek a tartalomról beszélnek, már szóltunk.

A kritériumok, amelyek szerint lehetséges figyelemmel kísérni az ülés megtartásnak módját, ugyanazok, mint azok, amelyeket felsoroltunk az „élőben“ való megfigyelésnél. Enyhítő körülményt képez az, hogy a kérdések többségére megadott válaszok megtalálhatóak a jegyzőkönyvekben. Azt, ami itt nincs, átvehető a média-jelentésekből, valamint az illetékes személyektől (tanácsnoktól és a többiektől). Ezeknek az adatoknak az alapján, a körülmények tiszta állásán kívül, felismerhetőek bizonyos magatartások motívumai és indokai is, ez pedig gyakran fontosabb annál, mint ami a „felületen“ látható. (Az ilyen fajta adatok összegyűjtésének módozatairól szól a helyi közvélemény kutatásról szóló szöveg.)

# A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ- TESTÜLET MUNKÁJA FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉNEK AJÁNLÁSAI

MIVEL LEÍRTUK A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET MUNKÁJÁRÓL SZÓLÓ ADATFORRÁSOKAT ÉS AZ ÜLÉS FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSÉNEK MÓDJÁT, MOST RÉSZLETESEBBEN FOGLAKOZUNK AZOKKAL A KONKRÉT LÉPÉSEKKEL, AMELYEKET FOGANATOSÍTANI KELL A MONITORING ALKALMÁVAL. TEHÁT: HOGYAN KELL FIGYELEMMEL KÍSÉRNI A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET MUNKÁJÁT ÉS A VISZONYÁT A HELYI ÖNKORMÁNYZAT EGYÉB SZERVEIVEL? EZEN KÍVÜL: HOGYAN KELL MEGÁLLAPÍTANI, HOGY EZEK A TEVÉKENYSÉGEK ELEGENDŐEN ÁTLÁTHATÓAK-E? MIVEL AZON A TAPASZTALATOKON ALAPSZIK, AMELYEKET A CESID HELYI ÖNKORMÁNYZATI CSAPATA, VÉGREHAJTVA A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK MONITORINGJÁT, ÖSSZEGYŰJTÖTT, A KÖVETKEZŐ MELLÉKLET FELKÍNÁLJA AZ ALAPVETŐ IRÁNYELVEKET ÉS GYAKORLATI TANÁCSOKKAL BŐVELKEDIK.



DORĐE VUKOVIĆ

## A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ- TESTÜLET MUNKÁJÁNAK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE

A községi képviselő-testület az a szerv, amely a legnagyobb mértékben hat a helyi közösség életére. Határákörébe tartozik azokról a kérdésekről való döntéshozatal, amelyek a legközvetlenebben érintik a polgárokat: infrastruktúra (utak, áram, telefon, fűtés), szociális védelem, egészségügy, oktatás ...

Amikor ezt szem előtt tartjuk, érthető annak szükségessége, hogy definiáljuk e szerv magatartásának formális és nem formális mintáit és mércéit. A helyi képviselő-testület által meghozott határozat minősége, magával ezzel pedig a helyi közösség életének minősége, sokban függ ezektől a mércéktől és mintáktól. Ezért itt arra törekszünk, hogy a monitoring helyi képviselő-testületi statutumában meghatározzuk *ezen szerv munkájának és magatartásának elvárt modelljeit*.

Amikor a képviselő-testület működésének legkívánatosabb modelljéről van szó, a jelentés összetevő részei, amelyek ismertetik munkája monitoringjának eredményeit, a következők lennének:

- A községi képviselő-testület napirendjén azok a témák és problémák szerepelnek, amelyeket a község hosszú távú fejlesztési tervei definiálnak;
- Az egyes problémák megoldási javaslatainak kidolgozása a szóban forgó tevékenységekben illetékes szolgálatokkal, szakmai szervezetekkel és a civil szektor képviselőivel együttműködésben történt;
- Valamennyi tanácsnoki csoport csak azokról a témákról vitázott, amelyek napirenden voltak és a javaslatok tömkelegét ismertették, amelyek javíthatják a javasolt megoldásokat;



- A javasolt javításokat célszerűségük miatt szavazattöbbséggel fogadták el, nemcsak a hatalom részéről, hanem az ellenzék részéről is;
- A viták rövid ideig tartottak és mindenki tartotta magát a feladott témához, ezért nem alakult ki semmilyen szélsőséges helyzet ...

Ez, természetesen, ideális vetület, a monitoring elsődleges feladata pedig abban van, hogy megállapítsa az ilyen modelltől és magatartásformától való eltérés fajtáját és terjedelmét.

### Az ülés előkészítése

Az ülés jó lefolytatásának és hatékonyságának első feltétele annak **megfelelő előkészítése**. A képviselő-testület kulcsjelentőségű szereplői a tanácsnokok, ezért a szóban forgó feltétel teljesítése a legnagyobb mértékben függ az ő képességeiktől és magatartásuktól. Leggyakrabban tanácsnoki csoportokban vannak tömörülve, és kívánatos, hogy minden ülés előtt meg kell állapítaniuk **az egységes stratégiát és fellépést**. A tanácsnoki csoportok gyűlései a napirenden szereplő pontokról való tájékozódást, az ezen napirendi pontok, valamint a támogatásuk vagy visszautasításuk, illetve az előterjesztett megoldások módosítására és javítására vonatkozó döntés megtárgyalását jelenti. Az egységes hozzáállás ilyen definiálása lehetővé teszi a képviselő-testület hatékony munkáját.

Az előkészítés fázisában a második lépés **a tanácsnoki csoportok vezetőinek vagy képviselőinek a képviselő-testület elnökével való találkozások megszervezéséhez** fűződik. Ezek a találkozások alkalmul szolgálnak annak megállapítására, hogy milyen mértékű a tanácsnokok napirendi pontok és az egyes kérdések körüli egyetértése, valamint meg van-e a többség a határozat meghozatalához. Űgyszintén megállapítható ezeken a találkozásokon, hogy vannak-e eltérések, milyen méretűek és az ülésen előidézhetnek-e szélsőséges helyzeteket. Tulajdonképpen, a képviselő-testület elnökének a tanácsnoki csoportok vezetőivel való találkozója arra szolgál, hogy elhárítsa a potenciális problémákat, konszenzust érjenek el a jó szokások tiszteletben tartása körül és az ülés folyamatát ilymódon kevésbé bizonytalanná tegyék.

## A képviselő-testület ülése

Az előkészítő fázisok után, a monitoringnál magának a helyi képviselő-testületnek az ülésére összpontosítunk. Az első tevékenység, amelyre figyelmet kell fordítani **a jelenlevő tanácsnokok számának megállapítása**. Van néhány részlet, amelyről gondot kell viselni:

- Fontos megállapítani, hogy kialakult-e a teljes **tanácsnoki csoport** távolmaradásnak gyakorlata. Amennyiben kialakult, elengedhetetlen megállapítani annak okát. A távolmaradás lehet objektív körülmények vagy politikai állásfoglalás következménye. Amikor politikai motívumokról van szó a tanácsnoki csoportok ülésről való távolmaradása esetében, azok különbözőek lehetnek. A munkában való részvétel elmaradásáról szóló döntés azon állásfoglalás következménye is lehet, hogy a képviselő-testület bojkottja a legmegfelelőbb politikai húzást, vagy az ezen szerv munkájára való reagálást jelenti. Gyakori az a felmérés is, hogy az egyes tanácsnoki csoportok távolmaradása, **kvórum hiány** következtében, a munka blokádjához vezethet – ez a helyzet a köztársasági parlamentben. Mindezek a motívumok politikailag legitimek, de nem kívánatosak.
- A monitoringnak fel kell ölelnie az egyes tanácsnokok hiányzásának jegyzését is. Itt is van néhány jellegzetes helyzet. Szokásos, hogy a képviselő-testületi ülészak teljes egészében jelen legyen. Rendszerint megtörténik, hogy a tanácsnokok közül valakinek van valamilyen kötelessége, ami miatt nem jöhet el az ülésre, beteg vagy valamilyen egyéb indokolt okból hiányzik. De amennyiben az egyes képviselők állandóan hiányoznak, ami nem az említett körülmények következménye, meg kell állapítani az ilyen magatartás indítékát. A tanácsnok távolmaradása a tanácsnoki csoportja állásfoglalásával való nem egyezésének következménye is lehet, de annak a meggyőződésének is, hogy az egyén jelentősebb mértékben módosíthatja a helyi politikai légkört. *Nem hagyhatjuk ki azt a lehetőséget sem, hogy a polgárok képviselői között vannak olyanok is, akik nem szándékoznak betölteni tisztségüket. Habár a polgárok megválasztották őket, ők nem kívánják az idejüket a községi képviselő-testület munkájára tölteni, hanem a magánmunkáikra összpontosítanak. Ennek oka lehet a képviselő-testület munkájának módja, de a tanácsnokok dőlyfös és felelőtlen viselkedése is.*

- Szokásos, hogy a képviselő-testület ülészsaka az előző ülés jegyzőkönyvének elfogadásával kezdődik. **Hogy azt megjegyzések nélkül, megjegyzésekkel fogadták el vagy esetleg visszautasították** – már ez is jelentős indikátor a képviselő-testület munkájáról és a többség és ellenzék között uralkodó viszonyokról. Az előző ülések jegyzőkönyveit leggyakrabban elfogadják; azonban, megtörténik, hogy vannak formális fogyatékosságok vagy pedig olyan záróhatározatokat tartalmaznak, amelyeket nem hoztak meg. A vitás jegyzőkönyvek esetleges elfogadása elegendően beszél a képviselőházi tanácsnokok indolens viselkedéséről; másrészt, a jegyzőkönyv el nem fogadása, valamint nagy számú megjegyzéssel való elfogadása, a hatalom és az ellenzék közötti viszonyról, valamint a képviselőházi többséggel való problémáról szól. Ismert, de nem kívánatos helyzetről van szó, amelyben a jegyzőkönyv elfogadása a pártszámlák kiegyenlítésére vagy a hatalom és az ellenzék politikai leszámolásának területén még egy front megnyitásáról van szó.

Az egyes témákról való vita folyamán, néhány fontos körülményre kell összpontosítani:

- Először is meg kell állapítani, hogy megtörtént-e és milyen mértékben történt meg a szószékkal való visszaélés, illetve, hogy a tanácsnokok a napirendhez és azon témákhoz tartották-e magukat, amelynek kapcsán szót kértek. A tanácsnokok gyakran beszélnek arról, ami nincs napirenden, sőt arról is, ami nem tartozik a helyi önkormányzat hatáskörébe. Az ilyen magatartás motívumai különfélék lehetnek, kezdve attól a szándéktól, hogy obstruálják az ülést, egészen azon szándékig, hogy megakadályozzák az egyes megoldások elfogadását. Az ilyen hozzáállás abból a szükségből is ered, hogy kiemelje azt a jelenséget, amelynek esetében a tanácsnok úgy tartja, hogy fontos, de megtörténhet ez hozzá nem értés következtében is. Függetlenül az indítéktól, az ilyen viselkedés következményei komolyak lehetnek és hozzájárulhatnak a képviselő-testület negatív arculatához. Tehát, mivel kívánatos, hogy a vita a napirenden szereplő témák keretében maradjon, *a monitoring által meg kell állapítani, hogy megtörtént-e és milyen mértékben történt meg a témától való eltérés.*
- Habár látszólag tisztán technikai kérdésről van szó, nagy fontossága van annak, hogy vannak-e korlátozások a vita időtartamának tekintetében és a tanácsnokok azt milyen mértékben tartják tiszteletben. Az ideális politikai légkör nem követelne meg semmilyen megszorításokat, mert nem lennének olyan tanácsnokok, akik visszaélnének a képviselő-

testületben való felszólalásuk jogával. A gyakorlatban, természetesen, nem így van, aminek következtében a korlátozások elkerülhetetlenek. Ezt leggyakrabban a munkáról szóló ügyrend definiálja. *A monitoringnak meg kell mutatnia, hogy a tanácsnokok tiszteletben tartották-e a korlátozást, mert ez is jelentős indikátora a képviselő-testületi szószékkal való esetleges visszaélés előfeltételének meglétéhez.*

- A tanácsnokok nem megfelelő viselkedése megfigyelhető néha a köztársasági parlamentben is, a monitoring egyik célja pedig az, hogy megállapítsa, hogy az áttevődött-e a helyi szintre is. A rossz viszonyok és a nem kívánatos magatartás kulcsjelentőségű mutatói megnyilvánulnak a tanácsnoknak az ülészakról való eltávolításában vagy a tanácsnoki csoportnak az ülészak elhagyásában. *Fontos megállapítani, hogy az eltávolítás a tanácsnok vagy a képviselő-testület elnöke felelőtlen viselkedésének következménye volt-e; valamint, hogy a tanácsnoki csoportnak az ülészak elhagyása objektív okoknál fogva történt-e (tevékenységének lehetetlensége következtében), vagy az alkalmatlanságuk miatt.* Amikor minden ilyen esetet lejegyeznek, megkapjuk a helyi képviselő-testület munkájáról szóló képet. Kívánatos, hogy ilyen esetek ne legyenek, a tény pedig hogy vannak, önmagáért okot ad az illető községi képviselő-testület munkájának negatív osztályozására.

## A döntéshozatal folyamata

A helyi képviselő-testület monitoringjának utolsó szempontja a **határozatok meghozatalának figyelemmel kíséréséből** áll. Ennek a folyamatnak a legjellegzetesebb része az előterjesztett megoldások elfogadását vagy javítását érinti. Ideális helyzetben, az előterjesztett minőséges megoldásokra – bárki kezdeményezte azokat – valamennyi tanácsnok a kiegészítésükre és előmozdításukra tett konstruktív javaslatokkal reagálnak. Mindenesetre a gyakorlat közel sem ilyen, az eltérések pedig több irányba is mehetnek.

Lehetséges az, hogy az ellenzék olyan megoldásokat javasol, amelyek nincsenek átgondolva, mivel a céljuk a képviselő-testület munkájának vagy magának a döntéshozatali folyamatnak az obstrukciója. Másrészt, vannak olyan helyzetek, amelyekben a hatalom olyan megoldásokat javasol és fogad el, amelyek a helyi környezetben élő kisszámú ember érdekeinek felel meg, ezért nem kívánja elfogadni az ellenzék sugalmazásait. Nem ritka az olyan helyzet sem, amelyben sem a hatalom, sem az ellenzék nem ismeri a napirenden szerepelő

területet, ezért bizonyos határozatokat komoly vita nélkül fogadnak el. **Mindezek a képviselő-testületi munka negatív osztályozásának elemeit képezik.**

Az ami a pozitív tapasztalat példájául szolgálhat, az a helyzet, amelyben a javaslatok és a javítások össze vannak hangolva a közérdekkel, amelyben a tanácsnokok magas fokú ismeretekkel rendelkeznek a vita tárgyát képező témáról, és ahol a hatalom és az ellenzék együtt dolgozik az előterjesztett megoldások javításán.

*Fontos kihangsúlyozni, hogy a megfigyelőnek neutrális pozíciót kell elfoglalnia, ami azt jelenti, hogy nem követhet semmilyen pártirányt. A községi képviselő-testületet olyan testületként kell megfigyelnie, amelyet tanácsnokok képeznek, tekintet nélkül arra, hogy melyik párthoz tartoznak: ebben az értelemben, mindegy, hogy a munka sikertelenségéért a felelősség a hatalmat vagy az ellenzékét terheli, mert a monitoring az eredményekről való vitára összpontosít, nem pedig a szereplőkre.*

## **A községi képviselő-testület és a többi helyhatósági szerv közötti viszonyok?**

Miért lényeges a helyi önkormányzati szervek közötti együttműködés?

A hatalom megosztásának rendszerében, a községi képviselő-testület a legmagasabb helyhatósági szervet képezi. Azonban, hogy a helyi önkormányzat működhessen, elengedhetetlen az ezen testületnek a többi ágazattal és hatalmi szervvel való együttműködése. **Elsősorban a helyi adminisztráció szerveiről és a helyhatóság képviselőiről van szó.** Ők kulcsfontosságúak a helyi képviselő-testület által előírt határozatok és kötelezettségek végrehajtására, mert rámutathatnak azokra a problémákra, amelyek a gyakorlatban megvannak, valamint új javaslatokat és megoldásokat terjeszthetnek elő a helyi szintű környezet életének szabályozására. Úgyszintén képesek felmérni, hogy milyen mértékben lesznek egyes határozatok végrehajthatóak. Ezért a helyi képviselő-testület munkájában való jelenlétük és részvételük megkerülhetetlen, mivel lehetővé teszi, hogy célszerű és alkalmazható szabályozást hozzanak meg.

A helyi önkormányzat többi szervének jelenléte a községi képviselő-testület munkájában

A mód, ahogyan megalakult és működik a községi képviselő-testület és a helyi önkormányzat többi intézményei közötti viszony jelentős mutatóját képezi a munkájának. Az egyes szervekkel folytatott gyakori és termékeny konzultációk, főként azokon a területeken, amelyek a hatáskörükbe tartoznak, jó módját jelentik a szabályok kialakításának, amelyek érvényesek lesznek helyi szinten. Példaként felhozhatunk egy helyi közvállalat – amelynek hatáskörébe van a helyi vízvezeték karbantartása – és a helyi képviselő-testület viszonyát.

ENNEK A VÁLLALATNAK A MUNKAVÁLLALÓI KÉPESEK ARRA, HOGY A LEGJOBB MÓDON AZONOSÍTI AZ E TERÜLETEN JELENTKEZŐ PROBLÉMÁKAT. TEKINTET NÉLKÜL ARRA, HOGY A VÍZ KÖBMÉTERENKÉNTI ÁRÁRÓL, A MEGLEVŐ RENDSZER KARBANTARTÁSÁRÓL, A MEGFIZETTETÉSRŐL, AZ ÚJ KAPACITÁSOKBA VALÓ BEFEKTETÉSEKRŐL ... VAN SZÓ. IDEÁLIS AZ A HELYZET, AMIKOR E KÖZVÁLLALAT KÉPVISELŐI MEGISMERTETIK A TANÁCSNOKOKAT A MŰKÖDÉS RENDSZERÉVEL, A PROBLÉMÁKKAL ÉS A LEHETSÉGES MEGOLDÁSOKKAL. ÚGYSZINTÉN KÍVÁNATOS, HOGY LEGYEN EGY ÁLLANDÓ KAPCSOLATTARTÁS A HELYI KÖZVÁLLALATOK KÉPVISELŐI ÉS A TANÁCSNOKOK KÖZÖTT, HOGY A KONKRÉT ESETEKBE A LEGOPTIMÁLISABB MEGOLDÁSOKAT FOGADJÁK EL. EZ AZT JELENTI, HOGY A TANÁCSNOKOK, AMENNYIBEN SZÜKSÉGÉT ÉRZIK, KÉRHETIK AZ EGYES TÉTELEK MAGYARÁZATÁT, MÍG MÁSRÉSzt ELENEDHETETLEN FIGYELEMBEVENNI A KÖZVÁLLALATOK KÉPVISELŐINEK MEGJEGYZÉSEIT IS AZ ELŐTERJESZTETT MEGOLDÁSOKRA. A KOMMUNIKÁCIÓ ILYEN MODELLJE BIZTOSÍTI, HOGY A HATÁROZATOK CÉLSZERŰEK ÉS VÉGREHAJTHATÓAK LEGYENEK.

Szem előtt kell tartani, hogy maga a helyhatóság és a helyi adminisztráció egyes képviselőinek a jelenléte nem jelent automatikusan is gyümölcsöző együttműködést. A képviselő-testület ülésein gyakran részt vesznek a végrehajtó hatalom hordozói is, de ennek célja a tanácsnoki többség és a határozatok elfogadásának ellenőrzése, amelyekért a végrehajtó hatalom kiáll. Másrészt, nem ismeretlen az a gyakorlat, hogy a helyi önkormányzat egyéb szervei képviselőinek jelenléte csak dísznek szolgál, illetve a demokratikusság formális megerősítésének. Ekkor ők csak jelen vannak az ülésen: nem kéri ki

a véleményüket, sem nem veszik figyelembe a kommentárjaikat és az ajánlásait. A tanácsnoki többséget egyéb okok és argumentumok vezérlik, amelyek érdek- vagy párt-természetűek.

Ezért elengedhetetlenül fontos megállapítani néhány kritériumot, amelynek alapján mondhatjuk, hogy a helyi képviselő-testületnek a többi szervvel való együttműködése megvalósult-e és milyen mértékben volt gyümölcsöző. A monitoring módszertana ezen a területen megkísérel válaszolni három egymás között összekötött kérdésre:

1. Első lépésként meg kell állapítani, **hogy a helyi önkormányzat valamelyik szervének képviselője** részt vett-e a képviselő-testület ülésén. Természetesen, elengedhetetlen, hogy a vita központjában levő terület vagy legalábbis valamelyik napirendi pont az illető szerv tevékenységi köréből legyen. Amennyiben kielégítik mindkét kritériumot – és valamely szerv képviselője részt vesz az ülésen, amelyen az ő hatáskörébe tartozó témáról tárgyalnak – mondhatjuk, hogy ez a feltétel megvan.
2. A monitoring második lépése magának **a helyi önkormányzati szerv képviselőjének tevékenységét** érinti. Először meg kell állapítani, hogy a szerv, amelynek képviselője jelen van az ülésen, vajon valamelyik napirendi pont előterjesztője-e. Amennyiben nem, megállapítani, hogy az előterjesztők közül valaki kommunikált-e ezekkel a szervekkel és az előterjesztés az együttműködésük gyümölcsét képezi-e. Ha e két kritérium egyike megvan, akkor beszélhetünk a helyi önkormányzati szerv helyi képviselő-testülettel való közvetlen együttműködési elemeinek meglétéről.
3. Ezután, a monitoringot magának **az ülésen való vitára** irányítjuk. Szükséges megállapítani, hogy a helyi önkormányzat jelenlevő képviselői milyen mértékben vettek részt a vitában és milyen volt annak folyamata. Itt jelentkezik bizonyos negatív jelenségek jegyzésének lehetőség is. Például, az egyes helyi képviselő-testületek munkájában mindig részt vesznek a helyi önkormányzat többi szervének képviselői, de ennek célja a képviselő-testület, illetve a tanácsnoki többség munkájának ellenőrzése. Ily módon kísérel meg a végrehajtó hatalom alárendelni a törvényalkotó testületet, miközben ismeretlen az a gyakorlat, hogy más szervek képviselői nagyobb számú témáról vitáznak és nyomást gyakorol a tanácsnokokra. Másrészt, lehetséges, hogy az ő jelenlétük magának az elvnek csak formális kielégítését képezi. Vannak esetek, amikor engedélyezik a hatáskörükbe tartozó témáról való vitájukat, némelykor pedig maga a tárgyalás is tárgytalan, mivel a tanácsnoki többség már előre meghozta a határozatot.

Mindeközben, szükséges mindkét fél azon akarata, hogy együttműködjenek és méltányolják az argumentumokat. Az ilyen helyzet felismerhető a tanácsnokok és más szervek közötti gyümölcsöző konzultációkból; a tanácsnokok azon törekvéséből, hogy megismerkedjenek az anyaggal; a gyakorlati problémák felmérésére irányuló törekvésből; az előterjesztett megoldások valamelyikének megfogalmazására irányuló kísérletből. Amennyiben ezeket a feltételeket teljesítik, a helyi szervek munkáját magasan lehet osztályozni.

### **A község által alapított vállalatok, intézmények és szervek munkájának képviselő-testületi ellenőrzése**

A tevékenység másik fajtája, amely a képviselő-testület és a helyi önkormányzat egyéb szervei közötti együttműködésre vonatkozik a községi vállalatok, az intézmények és a szervek ellenőrzését érintik. Ezt a tevékenységet leggyakrabban a munkájukról szóló jelentések elfogadásával végzik. A statútum és a belső aktusok részletezik, hogy ezek az alanyok mely időközben és milyen formában tesznek jelentéseket a helyi képviselő-testületeknek. A szokásos eljárás abból áll, hogy a jelentéseket minimálisan egyszer évente kell átadni, a képviselő-testület pedig szükség szerint kérheti, hogy ez gyakoribb legyen. A statútumok megállapítják, hogy valamennyi szerv az előző évre vonatkozó jelentéseit március végéig nyújtják át.

A MONITORING SEGÍTSÉGÉVEL MEGÁLLAPÍJTUK, HOGY TISZTELETBEN TARTJÁK-E ÉS MILYEN MÉRTÉKBEN TARTJÁK TISZTELETBEN A JELENLEGI ELJÁRÁST, VOLTAK-E ELTÉRÉSEK, EZEK MIBEN NYILVÁNULTAK MEG.

### **A helyi képviselő-testületek állandó és ideiglenes munkatestületei**

A harmadik terület, amely definiálja a képviselő-testületnek a többi helyi szervekkel való viszonyát az állandó és ideiglenes testületek működését érinti. Az állandó testületek párhuzamosan magának a képviselő-testületnek a megalakításával alakulnak, az ideiglenesek pedig, miután megállapítást nyer, hogy szükség van irántuk. Az állandó munkatestületek különféle időszakokban



ülnek össze: némelyek hetente, egyesek pedig csak évente egyszer. Ez nagy mértékben függ a hatáskörüktől, illetve a meglévő kötelezettségektől és problémáktól. Másrészt, mivel az ideiglenes munkatestületeket a külön szükségletekkel összhangban alakítják, a tartamuk és üléseik gyakorisága esetről esetre különbözik.

***A monitoring kulcsjelentőségű mércéje itt az a kérdés, hogy a testületek hogyan alakultak.*** Néhány módozata van annak, hogyan alakíthatóak, miközben mindegyiket közülük értékelni is lehet.

***A nemkívánatos modell*** jelenti, hogy ezen testületek összetételébe kizárólag azoknak a pártoknak a képviselői kerülnek, amelyek a községben az uralkodó többséget alkotják. Ez gyakori módja a hatalomgyakorlás felfogásának Szerbiában, ahol a politikai pozíciót zsákmánynak tekintik. No, de lehet, hogy nagyobb problémát jelent az, hogy a ezen testületek megalakításánál nem viselnek gondot a személyes képzettségről, ezért megtörténik, a személyi kompetencia hiánya a vitális kérdésekről való döntésében.

Ezzel ellentétben, szembeötlő a ***nemkívánatos helyzet***. Jó, ha ellentétben a tervkonceptióval, a képviselő-testület munkatestületeinek összetételébe bekerülnek valamennyi tanácsnoki csoport képviselői. Azonban, a pártképviselőten kívül, elengedhetetlen, hogy a munkatestület tagjai tudással és tapasztalattal rendelkezzenek. A legpozitívabb osztályzatot a berendezés, amelynél a képviselő-testületi testületek összetételébe egyenjogúan bekerülnek valamennyi tanácsnoki csoportokhoz tartozók is, a helyi adminisztráció reszort testületeinek képviselői, a nem kormányzati szektor és a jelentős szakmai szervezetek. Így, például, a nemek egyenjogúságával foglalkozó bizottságba bejutnak a tanácsnokok, de a az ezen kérdésekkel foglalkozó nem kormányzati szervezetek képviselői is. Az ilyen összetétel lehetővé teszi a szakmai és a politikai reprezentativitást.

A három felsorolt területen végzett monitoring hiteles képet adhat a képviselő-testület és a helyi önkormányzat egyéb szervei közötti viszonyokról. Az összegyűjtött adatok megmutatják, hogy milyen mértékben közeli vagy távoli a gyakorlat a kívánatostól. Ez pedig mindenesetre jelentős eleme a helyi képviselő-testületek munkája és tevékenysége osztályozásának.

## A községi képviselő-testület munkájának átláthatósága

A helyi képviselő-testületek monitoringjának utolsó szempontja a munka átláthatóságának osztályozását érinti. A nyilvánosság jelenléte a határozatok meghozatalakor, részvétele ebben a folyamatban és az iránta való érdekeltség jelentős mércéje-e a képviselő-testület tényleges teljesítményének.

IDEÁLIS, AMIKOR FENNÁLL A NYILVÁNOSSÁGNAK A HELYI KÉPVISELŐ-TESTÜLET VALAMENNYI TEVÉKENYSÉGÉRŐL VALÓ IDŐBEN TÖRTÉNŐ, MINDENT FELÖLELŐ ÉS TARTALMI TÁJÉKOZTATÁSA. KÍVÁNATOS, HOGY MAJDNEM VALAMENNYI TÉMÁRÓL SZÉLESKÖRŰ NYILVÁNOS VITÁT KELL FOLYTATNI, AZ EGYES MEGOLDÁSOK ELŐNYÉNEK ÉS HÁTRÁNYAINAK BELÁTÁSA, MINDEZ PEDIG MEGKÖVETELI A POLGÁROK JÓVÁHAGYÁSÁT, ÉS MAJDNEM MINDEGYIK KÖZSÉGI KÖZIGAZGATÁS SZÉLESKÖRŰEN KOMMUNIKÁL A POLGÁROKKAL, FELHASZNÁLVA VALAMENNYI FAJTA MÉDIÁT, DE ELSŐSORBAN A VILÁGHÁLÓT.

Amennyiben osztályozni kívánja, hogy a képviselő-testület munkájában fennáll-e és milyen mértékben áll fenn az átláthatóság, elengedhetetlen a monitoring folyamán figyelemmel kísérni néhány következő paramétert.

- Amikor a **nyilvánosságnak** a képviselő-testület **üléseiről való tájékoztatás módjáról** van szó, a monitoringnak fel kell ölelnie legalább három területet.
- Itt van, először is, az a kérdés, hogy az ülés megtartásáról szóló értesítést időben megküldték-e a nyilvánosságnak. A megtartás dátumát és idejét méltányos határidőben kell közzé tenni.
- Nagy értékkel bír, hogy azután ezt az információt minél nagyobb számú média útján továbbítani. Amennyiben van lehetőség, ezt a helyi médiák (televízió, rádió, újság) vagy internet (a község vagy a helyi képviselő-testület web-oldala) útján kellene megtenni. De, néha – amennyiben, mondjuk, a biztonságot érintő kérdésekről tárgyalnak – az információt csak az érdekelt résztvevők számára kell megküldeni, a polgárok tájékoztatása nélkül.
- A következő elengedhetetlen lépés a nyilvánosság tájékoztatásában abból áll, hogy az ülés megtartásáról való információ, a megtartás helyének

és idejének feltüntetésén kívül, tartalmaznia kell a pontosan feltüntetett napirendet, valamint az egyes pontok előterjesztőiről szóló adatokat.

Amennyiben mindkét felsorolt elem jelen van, mondhatjuk, hogy megvan a nyilvánosság **időbeli, kommunikációs és tartalmi** tájékozottságának elengedhetetlen szintje.

- A monitoring második lépése a képviselő-testület **munkája nyilvánosságának** megállapításából áll. Ez elsősorban arra a tényre vonatkozik, hogy az ülést közvetítik-e vagy sem. A közvetítések lehetnek közvetlenek, de lehet felvételtől is sugározni. Amikor az átláthatóságról beszélünk, kívánatos, hogy, amennyiben megvannak a technikai lehetőségek, a községi képviselő-testület üléseit közvetlenül közvetítsék, a helyi médián (televízió vagy rádió) keresztül. Az ezen médiák közvetítésével sugárzott jelentéseket is pozitívan értékeli. Megengedhetetlen, hogy ne legyen a polgárok tájékoztatásának egy formája sem a helyi parlament öléseinek folyamatáról.
- A monitoring következő fázisa azon **módozat** figyelemmel kísérését jelenti, **amelyen a polgárok tájékozódnak a meghozott határozatokról**. A helyi képviselő-testület valamennyi ülésén olyan határozatokat hoznak, amelyek szabályozzák a helyi közösség életét; ezért feltétlenül szükséges, hogy azokról minél nagyobb számú polgár értesüljön. A tájékoztatás néhány módon történhet: (elektronikus vagy írott) média közvetítésével, jelentés formájában, de a községi adminisztrációval való kommunikáció útján, a községi épületben elhelyezett hirdetőtábla által. A törvényes kötelezettség is fennáll, hogy a határozatokat közzé kell tenni a hivatalos közlönyben vagy a községi újságban. Nehéz megmondani, melyik a legjobb módja annak, hogy a polgárokat tájékoztassák a meghozott határozatokról; lehet, hogy a legcélszerűbb ezt az eljárást a község képviselőinek rendelkezésére álló valamennyi kommunikációs eszköz kombinációjával végrehajtani. Ily módon a képviselő-testület határozatairól a polgárok legszélesebb köre tájékozódhat, ez pedig olyan gyakorlat, amelyet pozitívnek tekinthetünk.
- Habár a médiához tartozik, **az internet, mint a helyi hatalom és a polgárok közötti kommunikáció egy formája, egész sor sajátosságot képvisel, ezért külön kiemeljük**. A sajátosságai a kétirányú kommunikáció lehetőségében nyilvánul meg, a folyamatosságában, valamint a gyorsaságában. Eközben a monitoring folyamatában

a figyelmet két kérdésre kell fordítani: először elengedhetetlen megállapítani, hogy létezik-e a község internet-bemutatása; amennyiben létezik, meg kell állapítani, hogy a községi oldalon, az általános információkon kívül, megvannak-e a községi szervek fontos dokumentumai és határozatai, a községi szolgálatok kapcsolatai és a községi tevékenységekről szóló legújabb információk. A külfölddel való minél jobb kommunikáció és együttműködés érvényesítése céljából, fontos, hogy ezen adatok egy részét angol nyelvre is lefordítsák. Bizonyos esetekben, valamennyi felsorolt előfeltétel következtében, kiderülhet, hogy a községi bemutatás magas osztályzatot érdemel. Ez, azonban, nem elegendő a végleges osztályozáshoz, mert a minőséghez fűződő paraméterek egyike az adatok naprakészisége, illetve a legújabb információkkal való rendelkezés. Ideális esetben, a községi bemutatást naponta kellene felújítani és a község lakosai számára jelentős új információkkal feltölteni. Csak ezután adható meg a prezentáció teljességének végleges pozitív osztályzása.

- Az átláthatóság monitoringjának utolsó szegmense a nyilvánosságban a határozat meghozatali folyamatában való részvételének módját és terjedelmét érinti. Egész sor kérdés esetében törvényi kötelezettség áll fenn és ajánlás, hogy – a minél célszerűbb megoldások végett – nyilvános vitát kell szervezni. Azok, valójában, e szegmens kulcsjelentőségű pontját képezik. Az első lépés annak megállapításából áll, hogy tiszteletben tartották-e a nyilvános viták megszervezésének eljárását, míg a következő lépés azon kérdésre adott választ jelenti, hogy voltak-e nyilvános viták abban az esetben is, amikor nem volt törvényi ajánlás. Ezek az adatok a helyi képviselő-testület és teljes egészében a községi adminisztráció munkájának általános átláthatóságáról beszélnek.

A polgároknak az azon kérdésekről való döntéshozatali folyamatba való bekapcsolásával, amelyek lényegesek a helyi közösség életére nézve, megmutatkozik a helyi parlament nyitottsága, demokratikussága és azon készsége, hogy figyelembe vegye az általa képviselt polgárok véleményét. Mégis, a nyilvános viták létezése csupán külsősége is lehet a helyi hatalom nem demokratikus viselkedésének. Ezért a monitoringnak annak lefolytatási módját is fel kell ölelnie. Ez a nyilvános vita témájának világos meghatározását, valamint a résztvevők számának és struktúrájának megállapítását jelenti. Kívánatos az is, hogy a nyilvános vita témájával összhangban, a szakosított szervezetek képviselőit, valamint az ezen területtel foglalkozó civil szektor képviselőit is meg kell hívni. A

nyilvános vita vezetésének módja, a vita folyamata és a záróhatározatok kialakítása olyan keretet képeznek, amelynek alapján ki lehet alakítani az értékelést.

A polgároknak és a nyilvánosságnak a helyi képviselő-testületek munkájában való részvétele, közvetítése vagy jelenléte pozitív képet ad a munkájáról. Amennyiben bármi a nyilvánosság jelenléte nélkül történik, majdnem elkerülhetetlenül korrupt cselekményekről vagy szűk érdekek potenciózásáról alakul ki kép. Hogy ezt elkerüljük, döntő jelentőségű, hogy a helyi képviselő-testületek mindegyike, de a helyhatóság és adminisztráció valamennyi szektora is, megkísérelje a magatartását és tevékenységét összehangolni a bemutatott ideális gyakorlattal.

## HELYI KÖZVÉLEMÉNY

HA TELJES KÉPET SZERETNÉNK KAPNI A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLET MUNKÁJÁRÓL, AZ **TÁRGYILAGOS** MUTATÓKON KÍVÜL MEG KELL ÁLLAPÍTANI A CIVIL TÁRSADALOM, A HELYI KÖZVÉLEMÉNY KIALAKÍTÓI, DE A POLGÁROK KÉPVISELŐINEK AZ ÁLLÁSFOGLALÁSÁT IS. MÁSHOGYAN, MEG KELL ÁLLAPÍTANI HOGYAN REAGÁL A NYILVÁNOSSÁG A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTÜLETTŐL KAPOTT ÜZENETEKRE ÉS HOGYAN ÉRTÉKELI ANNAK MUNKÁJÁT. KÖVETKEZÉSKÉPPEN, A KÖVETKEZŐ OLDALAKON BEMUTATOTT MÓDSZEREKET – KÖRKÉRDÉSEK, MÉLYINTERJÚK, A FÓKUSZCSONPORT ÉS A SWOT ANALÍZIS – FEL LEHET HASZNÁLNI MÁSHOGYAN INTÉZMÉNYEKBE FOLYTATOTT ÉS A HELYI KÖZÖSSÉGEK KERETÉBEN LEVŐ KÜLÖNFÉLE FENOMÉNEK KUTATÁSÁRA IS.



SREĆKO MIHAILOVIĆ

# A HELYI KÖZVÉLEMÉNYKUTATÁS AZ EGYIK ELŐFELTÉTELE A HELYI HATALOM DEMOKRATIZÁLÓDÁSÁNAK

## Honnan induljunk? Milyen feltevéssel?

A *kutatás* céljából megfelelő megközelítést kell választani, az adott problémát pedig abban a szociális környezetben kell megalapozni, amelyben létrejött, de az elméleti konceptusban is, amely lehetőséget nyújt a probléma tanulmányozására és a megoldásra.

Ennek megfelelően, a hatalmi szint kapacitására vonatkozó *kutatás témáját* a helyi környezetben, a helyi valóságban kell megalapozni, de ugyanakkor a releváns adatok begyűjtésének folyamatát felkínáló meghatározott *módszer-tanra* kell hivatkozni.

Így például, abból a feltevésből indulunk ki, amely szerint nem lehet helyi hatalmat gyakorolni ha egyben nem vizsgáljuk a helyi lakosság kapacitáit (ami azt jelenti, hogy egy lépéssel tovább kell lépni a «csak figyeljük önöket!» helyzettől). Arról van szó, hogy a *polgárok, mint a helyi közösség tagjai és maga a helyi hatalom valójában ugyanazon folyamat két oldala*. Másrészt, feltételezzük, hogy ez a két szereplő (a hatalom és a polgárok) legtöbb esetben nem érték el azt a tudatszintet, amely lehetővé tenné a helyi politika demokratikus



és hatékony működését, vagyis a közérdek megszervezését és megvalósítását a helyi közösségben.

### **Hét feltétel a demokratikus és hatékony helyi hatalom kialakításához**

Annak érdekében, hogy a helyi politika demokratikus, ugyancsak pedig hatékony is legyen, többek között serkenteni kell:

- (1) a polgárok motiválását a helyi közösség problémáinak megoldásában való részvételre:** a motiválás elmarad, ha erőhiány érzése van jelen, ezért potenciális hatékonyság tudatára van szükség a helyi problémák megoldási politikájában,
- (2) a közösséghez való hozzájárulás tudatát:** azért, hogy a polgárok azonosuljanak a közösséggel, ami a sajátos érdekhez szükséges, miközben ismerni kell a polgárok és a helyi közösségben a hatalmat gyakorlók értékeit és szükségleteit,
- (3) a polgárok tájékoztatását a helyi közösség problémáiról és ezen problémák megoldásának stratégiájáról,** azért, hogy a polgárok minél jobban értesüljenek a helyi közösség politikájának fontos szempontjairól,
- (4) a polgárok mozgósítását és támogatásának megszervezését,** azzal a céllal, hogy a helyi közösség politikáját a polgárok többsége támogassa (hogy a helyi hatalom és intézményei megszerezzék bizalmukat),
- (5) a polgárok részvételét a helyi közösség politikájának kialakításában,** azzal a céllal, hogy a polgárok aktívan részt vegyenek a helyi politika létrehozásában,
- (6) a polgárok részvételét a helyi közösség politikájának megvalósításában,** annak érdekében, hogy a polgárok bizonyos mértékben részt vegyenek a politika végrehajtásában,
- (7) a helyi hatalom és szervezetei, valamint intézményei munkájának értékelését,** annak érdekében, hogy a polgárok értékeljék azt, amit megvalósítottak és áttekinthessék amit nem valósítottak meg, hogy értékeljék a helyi politika valamennyi hordozójának és szervezőjének munkáját és azok káderpotenciálját.

**A HELYI KÖZVÉLEMÉNYKUTATÁS AZ EGYIK ELŐFELTÉTELE AZOKNAK A FOLYAMATOKNAK, AMELYEK A HELYI HATALOM DEMOKRATIZÁLÓDÁSÁNAK KEZDETÉHEZ VÉZETNEK.**

Habár, a közvélemény definíciójára vonatkozó vélemények nem egyeznek, általában véve az a felfogás, hogy **a nyilvánosságban kifejtett, kisebb vagy nagyobb mértékben domináns vélemény az általános társadalmi érdekű jelenségekről**. Azonban, a közvélemény négy szempontját kell megkülönböztetni:

- (1) magát a társadalmi jelenséget, azaz mi a közvélemény tárgya;
- (2) a polgárokat, azaz a közvélemény alanyát;
- (3) a kommunikációs folyamatokat a polgárok körében, a feltett kérdéssel kapcsolatban;
- (4) a polgárok véleményét vagy a kommunikációs folyamatok eredményét.

A téma kontextusában meg kell különböztetni a vélemény következő négy típusát (ennek megfelelően a kutatás négy típusát):

1. a polgárok közvéleményét,
2. a szakmai véleményt,
3. a tekintélyes személyek véleményét (vagyis azokat, akik létrehozzák a közvéleményt), és
4. a döntéshozók véleményét.

Az **adatok begyűjtésének folyamata vonatkozásában** a körkérdésre, a mélyinterjúra, a fókuszcsoportra és a SWOT analízisre összpontosulunk.

## Körkérdés

A körkérdés a helyi közvéleménykutatásnak legmegfelelőbb módszere, de egyben a leggyakoribb is, ezért a legfontosabb. Sok fejlett országban a körkérdés állandó és felcserélhetetlen eszköze a helyi politika megfogalmazásának és az eredmények értékelésének.

Látszólag, az adatgyűtés nagyon egyszerű folyamatáról van szó, habár ez egy kifinomult módszer. Korrekt körkérdéseket általában csak a módszer jó ismerői bonyolítanak le; a többieknek a szakemberek segítségére van szükségük. Ugyanis, a körkérdés tervezésében, lebonyolításában és az adatok feldolgo-

zásában és tolmácsolásában számtalan mód van a javíthatatlan mulasztásokra és csak egy módszer az egész folyamat korrekt lebonyolítására.

Fontos megemlíteni, hogy a körkérdésekben a kutatók nem a vizsgált jelenségek okozóival foglalkoznak, illetve a polgárokat nem arról faggatják. Az okozati elemzés a kutatók dolga nem a kérdezetteké. Ha valamely jelenség okozóját vagy valamilyen viselkedés indokát szeretnék feltárni, ha a polgárok elégedettségét vagy elégedetlenségét akarjuk megmagyarázni, más (kiegészítő) vizsgálati módszereket vagy új, pontosan átgondolt körkérdést kell alkalmazni – azokat, amelyekről a továbbiakban fogunk szólni.

### *A folyamat feltüntetése*

A körkérdés létrehozása a következő szakaszokban történik:

- A körkérdés **valamennyi előfeltételének a teljesítése**. A szakemberek és az ütemezés tervének, a pénzügyi tervnek az elkészítése, a körkérdés eredményeit felhasználók jóváhagyásának beszerzése és hasonló.
- A kutatási **téma** és a körkérdés típusának a **megállapítása**, a körkérdés tartalmára vonatkozó szükséges konzultációk lebonyolítása, a kutatási módszerről való konzultációk a szakemberekkel, témavezető alkalmazásának fontolgatása, stb.
- A **kérdőív előkészítése**<sup>17</sup> és a kérdés típusára vonatkozó határozathozatal (nyitott, zárt, félig zárt). Nem kell túlzásba vinni a kérdéseket, mert nem jó ha a körkérdés 15-20 percnél tovább tart. A kérdések egyszerűek, világosak, egyértelműek és a kérdezett tudásához és tapasztalatához mértek legyenek.
- A **kérdezők** (interjuvulók) **szelektálása és képzése**. Ha már némi tapasztalattal rendelkeznek, a képzés a körkérdésre vonatkozó alapvető információkból áll.

---

17 Mit kell kérdezni a helyi közvéleménykutatás alkalmazásával? Íme egy témalista, amely a községekre és helyi közösségekre vonatkozik: a személyi és családi veszélyeztetettség fő problémáinak és intenzitásának identifikálása; költségvetési prioritások (vízvezeték, fűtés, környezet, egészségügy, tömegszállítás, csatornahálózat, kultúra, mezőgazdaság, gazdaság, utak és utcák, szociális politika, idegenforgalom, oktatás); a hatalmi intézmények munkájának, az alaptevékenységeknek (egészségügy, oktatás, szociális politika), a közvállalatok és szervizek munkájának értékelése; az elégedetlenség okai; a szervezetek, intézmények, tisztségek iránti bizalom; felkészültség a problémák megoldásában való részvételre; alapvető szociális-népesedési adatok (nem, életkor, végzettség, foglalkozás/munkaviszony, átlagos jövedelem, a munkanélküliek, gyermekek, iskolások, betegek száma).

- **Kísérleti körkérdés** a kérdőív ellenőrzése miatt (vagyis hogy megnézzük hogyan „működnek” a kérdések), valamint, hogy a kérdezők bizonyos tapasztalatot szerezzenek.
- A **minta meghatározása** és kiválasztása. Az ilyen fajta kutatáshoz ajánlott a csoportosított és véletlenszerű (reprezentatív minta) kombinációja, de megfelel az arányos minta is.
- A körkérdés **terepi szakasza**. Ajánlott a face to face interjú, amelynek nem kellene sokáig tartania; a körkérdést legjobb egy „hosszabbított” hétvégén lebonyolítani (csütörtök, péntek, szombat, vasárnap).
- **Az adatok statisztikai feldolgozása** valamely megfelelő programcsomagban (pl. SPSS), amely magában foglalja a kérdőív és a feleletek logikai ellenőrzését, a feleletek kódolását, az adattár kialakítását és feltöltését, az adatok táblázatszerű kimutatását, keresztezését, valamint a statisztikai és grafikai mutatók elkészítését.
- **A körkérdés adatainak elemzése**, esetleg a szakember vagy témavezető konzultálásával, és az ebből eredő konkrét intézkedések javaslata.
- A helyi közösségben a hatalom letéteményeseinek **tájékoztatása** a körkérdés eredményeiről és kialakult javaslatokról. Értesíteni kell valamennyi releváns szervezetet és intézményt a helyi közösségben.
- A körkérdés eredményeire vonatkozó **jelentés közzététele**. A helyi nyilvánossággal ismertetni kell a körkérdés eredményeit, ami sajtókonferencián vagy a releváns helyi médiákban való közvetlen bemutatással történik.

## Mélyinterjú (In Depth Interview, IDI)

A **mélyinterjú** egy kutatási módszer, amely szerint az **adatok** (állásfoglalások, vélemények, értékelések, nyilatkozatok, ötletek, javaslatok) **begyűjtése közvetlen személyes kommunikáció alapján történik a kérdező és a kérdezett között**. Részletes interjúról van szó, amelyben a kérdező arra törekszik, hogy minél több adatot szerezzen valamennyi kérdezettől. Tehát, a kérdezettektől kimerítő nyilatkozatot kér, ami azt jelenti, hogy a feltett kérdésekre a válaszok terjedelmesek, pontosak és részletesek legyenek. Az adatbegyűjtés más eszközeinek legnagyobb részétől eltérően, **itt az egyes jelenségek, bizonyos viselkedési módok indítékainak, magyarázatoknak és a vizsgált probléma integrált tolmácsolásának az okozóira is rátérünk**.

A beszélgetést minél kellemesebb környezetben kell folytatni. A beszélgetésnek nem kellene két óránál tovább tartania, ha pedig egy óránál rövidebb, az idő és az eszközök pusztá fecséreelésének számít. Az interjút felvételezni kell (hangfelvétel), de ugyanakkor jegyzetelni is a beszélgetést. Magától érthető, hogy a kérdező jól felkészült, jól ismeri a beszélgetés témáját és ismeri az adatgyűjtés technikáját.

A válaszadó válaszait nem szabad ignorálni. A tapasztalt kérdezők állítják, hogy a kérdések kétharmadát előre ki kell alakítani (feljegyzésként), míg egyharmada a beszélgetés során alakul ki, az esetleges magyarázatok végett. Tilos a vita, sőt a vitakozás a válaszadóval.

Az interjú átírását és a jegyzetek rendszerezését minél rövidebb idő alatt kell elvégezni. A tapasztalt kutatók szuggerálják a jelentés vázlatának elkészítését minden interjú után, miközben az új interjúval a vázlatot bővíteni és korrigálni kell. Az előző interjúk és a belőlük szerzett ismeretek a jobb kérdések megfogalmazására szolgálnak.

A kérezt szabály szerint névtelen, azzal, hogy névtelenségének szintje különböző lehet – a kutatási témától és az elért megbeszéléstől függően. Például: lehet hogy (de kizárólag a kérezt jóváhagyásával!) az interjú egyes részei nem lesznek anonímek.

### *A folyamat feltüntetése*

- A kiindulópont a **téma kiválasztása**. Nem minden téma alkalmas a mélyinterjúhoz, ezért a megfelelő kutatási folyamatot jellegének megfelelően kell kiválasztani. A mélyinterjú, mondjuk, a legalkalmasabb valamely helyi közösség hatalmi csúcsa általi befolyás szerkezetének vizsgálatára: ilyen szempontból jobb az interjútól (mert a polgárok nem ismerik a problematikát, habár bizonyos elképzelésük van róla), a fókuszcsoporttól (mert nehezen lehet fenntartani rendes vitát a hatalom letéteményesei közt arról, ki a befolyásosabb) és a SWOT analízistől is. Röviden szólva, a mélyinterjú néhány helyi hatalmi letéteményessel sok mindenre rávilágíthat.
- Ezután következik az **interjúalanyok kiválasztása**. Szem előtt kell tartani, hogy a válaszadó valójában az információforrás. Minden válaszadóhoz úgy kell viszonyulni, mint akinek minden kérdésre van válasza (csakis ilyeneket kell kiválasztani a mélyinterjú mintáinak). Ezek

az alanyok rendelkezzenek ismeretekkel és tapasztalattal, vagy olyan tisztságon legyenek amelyen az elvárható.

- A mélyinterjú két személy közötti **kommunikáció**, ami azt jelenti, hogy sikeréhez nem elegendő csupán egy szereplő kívánsága. A beszélgetőtársal ismertetni kell a szándékokat; megjelölni a témát, a szövegkörnyezetet és a beszélgetés célját; tájékoztatni kell arról, hogy felvételezik; meg kell beszélni vele hogy az interjú névtelen legyen vagy ne, valamint az interjú idejét és helyét.
- Az interjút vezető személynek tudnia kell mit nem tud és mit akar megtudni. Előre meg kell fogalmaznia az interjúval és a válaszadóval kapcsolatos **elvárásait**. A beszélgetés idején csak pótkérdésekre és magyarázatokra van lehetőség.
- Az interjút vezető személynek a munkavégzéshez **képesítés szükséges**, közben a képzést a szakemberekre bízva. Legjobb ha a beszélgetést maguk a kutatók, illetve a kutatócsoport tagjai végzik (ami nem mindig lehetséges). Az interjút vezető személynek ismernie kell a témát; ő kérdezi azt amit a kutató nem tud, de a kutatónak nem szabad elárulnia, hogy semmit nem tud.
- **Tanácsadó szakember vagy témavezető bevonása** kívánatos. A mélyinterjú folyamata csak látszólag könnyű és egyszerű: alkalmazása – akár a többi adatbegyűjtési forma – igen bonyolult és tudást, valamint tapasztalatot igényel.
- A mélyinterjú adatbegyűjtési folyamat, de lehet a további kutatáshoz szükséges információkhoz jutás módja is. Ilyen esetben az **interjúalanyok száma** relatívan kicsi. Ritka az olyan téma, amely miatt a helyi közösségben tíztől több mélyinterjút kell lebonyolítani.
- **A kutatásra vonatkozó jelentést** a megrendelőnek, a témában érdekelt szervezeteknek és intézményeknek, valamint a helyi nyilvánosságnak kell **elküldeni**.

## Fókuszcsoport

A fókuszcsoport általában **fókuszcsoport vitákat jelent (FCSV), amelyeket adatbegyűjtés céljából szerveznek** (álláspontok, vélemények, értékelések, javaslatok) **6-10 polgár részvételével, akiknek ismeretük vagy tapasztalatuk van valamilyen sajátos témáról**. Ez általában vitát jelent, de lehet csupán véle-

ménynyilvánítás valamiről (csoportos interjú, amelyben a moderátor teszi fel a kérdéseket, a résztvevők pedig válaszolnak).

A fókuszcsoport mint módszerfolyamat alkalmas:

- **adatbegyűjtésre**, különösen a helyi közösségen belüli egyes társadalmi csoport véleményének begyűjtésére (pl. szakvélemény vagy a helyi előjárók véleménye az adott közösség szempontjából releváns kérdésekről);
- **valamely fenoménre való reaklásra**, a közszerzizek és azok a szervezetek értékelése, amelyek a helyi közösségen belül főtevékenységgel foglalkoznak;
- **az adatok tolmácsolására**, amelyeket más kutatási technikával gyűjtöttek be, azaz a helyi közösség közvéleménykutatásában létrejött záradékok mélyítése.

A folyamat feltüntetése

- Először is meg kell **határozni a vita célját**, eldönteni mit akarunk elérni, milyen adatokra akarunk szert tenni – másszóval, miért csináljuk azt, amit csinálunk.
- Azután ki kell **választani a vita témáját**. A vita általában egy témáról folyik, mivel a nem összpontosított beszélgetés túl sokáig tartana és fárasztó lenne. Magától érthető, hogy a téma olyan legyen, amely iránt nagy az érdeklődés az adott közösségben. Ajánlatos kerülni a legáltalánosabb témákat (mint például: „Hogyan élünk községünkben?”), vagy azokat, amelyek túl konkrétak és ne vonatkozzanak szűkebb szakterületre (pl. „Hogyan kell elkészíteni az étlapot az iskoláskor előtti intézményben?”).
- Szabály szerint, egy témáról **több fókuszcsoportot** kell szervezni. A kutatók általában legalább hármat ajánlanak. Mindenesetre, gondoskodni kell a csoport összetételéről, hogy elkerüljük az egybehangzó véleményeket és értékeléseket, másrészt pedig a teljes ellentéteket, amelyek a vita során ellenőrizetlen összetűzésekké fajulnának.
- A fókuszcsoport **résztvevőinek számáról** különbözőek a vélemények (pl.: 10-15, 6-12 vagy 8-12 személy). A jelen szöveg aláíróinak tapasztalata arról tanúskodik, hogy a résztvevők legoptimálisabb száma 6 és 10 között mozog.

- Ha a fókuszcsoport **résztevőinek kiválasztásáról** an szó, találomra (véletlenszerűen) is kiválaszthatók, de jobb ha a választás a vitatémához mért, arra törekedve, hogy a csoport összetétele által minél jobban kifejezésre jussanak a témára vonatkozó különféle szemléletek, de a különböző társadalmi csoportok is (nem, korosztály, képzés, foglalkozás, lakóhely, szociológiai és osztálybeli státusz kritériumai szerint). Magától érthető, hogy a választás csak azok között történik, akiről előre pontosan mondhatjuk, hogy ismerik a vita témáját vagy tapasztalattal rendelkeznek.
- A résztvevőket **előre tájékoztatni** kell a vitatémáról (és egyes szempontjairól), céljáról és lebonyolításáról (azaz, mit várunk a résztvevőktől), a névtelenségéről, valamint idejéről, helyéről és tartamáról.
- A fókuszcsoport szervezett munkáját körülvevő **környezetet** illetően a vitát olyan helyiségben kell megtartani, amely könnyen hozzáférhető valamennyi résztvevő számára és nem képez akadályt a rendes kommunikációban. Természetesen, mindenki kényelmesen ülhet az asztalnál, ahol felvételezni lehet és a résztvevők egymás szemébe nézhetnek. Biztosítani kell a résztvevők felszolgálását is (víz, üdítő, kávé), és tervezni kell szüneteket a dohányzók számára. Az esetleges jegyzeteléshez a résztvevőknek papírt és ceruzát kell készíteni.
- A fókuszcsoport vitáját **a moderátor vezeti és irányítja**, aki serkenti a hallgatag, de félbeszakítja a túl terjedelmes felszólalókat. Munkája semmi esetre sem könnyű; sőt, éppen a megvitatás vezetése képezi a módszer kritikus pontját, mert a tapasztalatlan moderátor elvesztheti a fonalat, miután a beszélgetés kaotikussá válhat. A moderátornak mindenképpen jól kell ismernie éppen az adatbegyűjtés módszerét, a vitatárgyát, és jól fel kell készülnie.
- A témát **strukturálni kell és szakaszokra osztani** megfelelő egységeket képezve, hogy minél könnyebb legyen a vita moderálása. A moderátornak előre el kell készíteni a kérdéseket, amelyeknek összefoglalását ismertetni kell a vitában résztvevőkkel (akiknek tudniuk kell miről lesz szó, hogy dönthessenek a részvételről). A téma szerkezetének megfelelően a moderátornak terveznie kell az egyes egységekre vonatkozó vita tartamát is. Az egész vitát korlátozni kell két, illetve – legfeljebb – két és fél óra hosszára.
- Tapasztalatlából tudom, hogy a **megvitatás előtt csoportos interjút kell tartani**, amelyben valamennyi résztvevőtől kérni kell, hogy mutakozzon be és 3-4 percben ismertesse a témával kapcsolatban saját hozzáállását.



Ügyszintén, az eddigi munkák alapján állítom, hogy a SWOT analízis koncepciója elvben igen megfelelő a fókuszcsoporthoz tartozó szervezeti felépítéséhez.

- Elmaradhatatlan **a vita folyamatát felvételezni** (hangfelvétel), majd elkészíteni az átiratot. Ha nem túlságosan megterhelő, lehet videófelvételt is készíteni. Azonban, függetlenül a felvételezés fajtájától, jegyzeteket is kell vezetni (pl., a nem verbális kommunikációról). Ez a könnyebb tájékozódáshoz szükséges, de a vitára vonatkozó anyag és a lehető záradékok minél hamarabbi elkészítéséhez is. A vitában résztvevőket előre figyelmeztetni kell, hogy felvételezésre is sor kerül (mert ez is befolyásolhatja a részvételre vonatkozó döntésüket). Nem ajánlott, hogy a felvételezést maga a moderátor végezze, hanem asszisztensére bizza, aki egyben gondoskodik az egész környezetről, amelyben a megvitatás történik.
- A fókuszcsoporthoz **munkajelentését** minél előbb el kell készíteni, ami a feltett témák megvitatásáról szóló jelentésekre is vonatkozik. A jelentésben is gondoskodni kell a résztvevők szavatolt névtelenségéről, akiket az általuk választott becenevükön, foglalkozásuk szerint vagy hasonló jelző felhasználásával is lehet nevezni. A jelentésben fel kell tüntetni az adatokat is, amelyek gyakran kimaradnak: a téma pontos neve, a résztvevők száma és struktúrája, a lebonyolítás ideje és helye, a megvitatás tartama és folyamatának alapvető jellemzői, a moderátor családi és utóneve. Magától érthető a vita tartalmának rövid összefoglalója.
- A helyi közösség releváns szervezeteit és intézményeit, különösen azokat, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a fókuszcsoporthoz tartozó vita témájával, **tájékoztatni kell** a kutatási technika alkalmazásában elért **eredményekről**.
- A fókuszcsoporthoz tartozó vita eredményeiről **tájékoztatni kell a helyi nyilvánosságot is**, ami a sajtókonferencián vagy a kutatási eredmények közvetlen a releváns helyi médiákban való bemutatása által történik.
- A fókuszcsoporthoz tartozó munkájában résztvevőknek **teljes jelentést kell küldeni**, úgy a megvitatásról, amelyben részt vettek, mint a témára vonatkozó többi vitáról. A jelentéshez csatolni kell a segítségükre vonatkozó köszönetnyilvánítást is.

## SWOT analízis

A SWOT jelölés valójában az angol **Strengths** (erő, előny), **Weaknesses** (gyengeség, korlátozás), **Opportunities** (esély, alkalom, lehetőség) és **Threats** (fenyegetés, veszély, hiányosság) szavak mozaikszava. Olyan modellről van szó, amelyben a belső és külső környezet helyzetére és perspektíváira vonatkozó releváns információk négy kategóriában vannak csoportosítva: erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek. (Lásd a vázlatot, amely alapul szolgál az ún. SWOT mátrixok vagy lehetőségek/kockázatok mátrix elkészítéséhez.)

SWOT analízis	BELSŐ TÉNYEZŐK	KÜLSŐ TÉNYEZŐK
„POZITÍV“ TÉNYEZŐK	<b>Strengths</b> (erő, előny)	<b>Opportunities</b> (esély, alkalom, lehetőségek)
“NEGATÍV“ TÉNYEZŐK	<b>Weaknesses</b> (gyengeségek, korlátozások)	<b>Threats</b> (fenyegetések, veszélyek, hiányosságok)

A SWOT analízis egy kvalitatív módszer, amely a szervezet vagy intézmény állapotának és stratégiájának megállapítására és értékelésére szolgál. Ez az elemzés az említett négy tényező figyelemmel kísérését jelenti, annak érdekében, hogy felmérjük az erősségeket és gyengeségeket, vagyis az adott szervezet, intézmény vagy társadalmi jelenség megfelelőségét és problémáit. Az erősségek és gyengeségek az adott szervezet vagy intézmény (**belső tényezők**) kulcsfontosságú jellegzetességeit jelentik, az esélyek és fenyegetések pedig azok a fő jellegzetességek, amelyek a környezetből érkeznek (**külső tényezők**). A SWOT analízis célja, hogy az erősségek növekedésével egyidejűleg csökkenjenek a gyengeségek, valamint, hogy a környezetből jövő fenyegetések csökkentésével egyidejűleg minél jobban kihasználjuk az esélyeket.

Gyakorlatilag, a SWOT analízis megkezdéséhez:

- **meg kell állapítani az erősségeket (előnyöket) és esélyeket (alkalmakat, lehetőségeket)**, amelyek segíthetnek az adott szervezet vagy intézmény (pl. község, vállalat, nem kormányzati szervezet) céljainak és politikájának megvalósításában;
- **meg kell állapítani a gyengeségeket (korlátozásokat) és hiányosságokat (fenyegetéseket, veszélyeket)**, amelyek nehézségeket gördítenek az adott szervezet vagy intézmény céljainak és politikájának megvalósítása elé;

- a fejlődés szempontjából a kedvező tényezőket (azaz, erősségeket és alkalmakat) **belső és külső feltételekre kell osztani** az adott szervezet vagy intézmény céljainak és politikájának megvalósításához, majd válaszolni kell arra a kérdésre, hogy ezek a tényezők a közvetlen, potenciálisan ellenőrzött környezetből erednek-e, vagy olyan környezetből, amelyet nehezen lehet befolyásolni.

Tehát, világos, hogy az adatok két dimenzióba való strukturálásáról van szó: pozitív/negatív és belső/külső adatok.

Mindent összevetve, a SWOT analízis, ez a sajátos diagnosztikai és előrejelzési eszköz egy szubjektív módszer, amelyet úgy kell felfogni, mint egy fajta segítséget annak a helyzetnek a komoly megállapításához, amelyben bizonyos szervezet vagy intézmény van, de a fejlesztési stratégia megállapításához is. Ezenkívül, a SWOT analízist úgy kell kezelni mint egy segédmódszert, vagy a helyzetre és álláspontokra vonatkozó adatok begyűjtését és szervezését szolgáló módszerek egyikét. Ennek a módszernek az egyszerű alkalmazása, valamint relatív gyakorisága és közkedveltsége (sőt divatossága) néha jobban akadályozzák az elemzési munkát, minthogy könnyítik.

## A NYILVÁNOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSA

HABÁR A MÉDIÁK AZ ADATBEGYŰJTÉS A CIVIL SZÉKTOR MÁS ÉRDEKELT KÉPVISELŐISZÁMÁRA IS HOZZÁFÉRHEŐ MÓDSZEREIHEZ ÉS TECHNIKÁIHOZ FOLYAMODNAK, A HELYZET TERMÉSZETÉNÉL FOGVA EZEKET AZ ADATOKAT KÖNNYEBBEN TERJESZTIK A NYILVÁNOSSÁGBAN. A MÉDIÁK ÁLTAL A KÖZÖSSÉG MEGSZERZI A SZŰKSÉGES ISMERETEKET A KÖZSÉGI KÉPVISELŐ-TESTŰLET ÁLTAL HOZOTT HATÁROZATOKRÓL, MEGHOZATALUK MÓDJÁRÓL ÉS DÖNTŐ INDOKAIRÓL. EZÉRT EZ A FEJEZET ÉPPEN AZOKRA AZ ÚJSÁGÍRÓKRA VONATKOZIK, AKIK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZERV MUNKÁJÁVAL FOGLALKOZNAK, AMI TERMÉSZETESÉN NEM ZÁRJA KI AZT A LEHETŐSÉGET, HOGY EZEKET AZ IRÁNYVONALAKAT A NEM KORMÁNYZATI SZÉKTOR KÉPVISELŐI IS FELHASZNÁLJÁK, VALAMINT AZOK A MÉDIÁK, AMELYEKNEK ELSŐDLEGES ÉRDEKLŐDÉSI KÖRÉT NEM A HELYI SZINTEN TÖRTÉNTÉK KÉPEZIK.



ĐORĐE VLAJIĆ

# A NYILVÁNOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZERV MUNKÁJÁRÓL

## A községi képviselő-testület a médiák szemszögéből

Van egy szó, amely alapjában véve meghatározza az újságírói szakmát. Ez a szó az **igazság** – mint az a fogalom, amely bármilyen fajta és bármely médiában az újságírás lényegét jelenti. Nem létezik egy újságírói etikai kódex sem, amelynek nem ez a kiinduló előfeltétele. Ellenkezőleg, valamennyi fontosabb dokumentum – kezdve a Nemzetközi Újságírói Szövetség Kiáltványától, az Európai Unió Müncheni Nyilatkozatán keresztül, egészen az egyedi egyesületek vagy nagy médiaházak etikai kódexeig – azt szorgalmazzák, hogy az újságírókat munkájukban az igazság vezérelje.

Másrészről, az újságírói szakma alapvető meghatározóihoz tartozik a média közérdekű dolgokra vonatkozó szólásszabadsága. Egyszóval, **a közérdek** a médiák meglétének végső mércéje.

Szem előtt tartva, hogy ez a kézikönyv elsősorban az újságíróknak és a nem kormányzati szervezetek képviselőinek szól, most csak alapvető etikai és szakmai utasításokat illetve gyakorlati tanácsokat adunk. A tranzíciós országok tapasztalatai bebizonyították, hogy a médiák és a nem kormányzati szektor a hatalom valamennyi szintjének természetes partnere és komoly helyesbítő eszköze.

## Etičke norme

Az újságírói etika alapjainak meghatározására irányuló törekvések már évtizedek óta tartanak. Számátalan ajánlás, nyilatkozat és kódex létezik, amelyeket szakavatott, sőt, nemzetközi szervezetek készítettek. Az etikai elvek elemeit tartalmazzák az olyan dokumentumok is mint például: Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (ENSZ), Az újságírói szakma etika nemzetközi elvei (UNESCO), ajánlások a gyermekekről való tájékoztatáshoz (UNICEF), Az emberi jogok európai egyezménye (10. szakasz), valamint a Miniszteri Bizottság és az Európai Tanács parlamenti közgyűlésének számos ajánlása és nyilatkozata... Természetesen, a szakmabeli egyesületek és szervezetek is igyekeznek pontosítani saját etikai szabályait. Már maga a felsorolás is sok helyet foglalna, ezért erre az alkalomra csak a Szerbiai Újságírói Kódex bizonyos szegmenseit választottuk, amelyeket elfogadott mindhárom szakmai egyesület (NUNS, UNS és NDV).

A **valósághű tájékoztatás** rész a Szerbiai Újságírók Kódexe számos kötelezettséget és jogot tartalmaz, amelyeknek tiszteletben tartása biztosítja a legmagasabb szakmai szabványokat.

Idézünk:

- Az újságíró kötelessége pontosan, tárgyilagosan és kellő időben értesíteni a nyilvánosság érdekeit szolgáló eseményekről, tiszteletben tartva a nyilvánosság igazságra vonatkozó jogát és az újságírói szakma alapvető szabványait.
- A médiák joga különböző szerkesztői konceptusokkal rendelkezni, de az újságírók és a szerkesztők kötelessége világosan megkülönböztetni a közlendő tényeket, kommentárokat, feltevéseket és találgatásokat.
- Az újságíró köteles feltüntetni az általa közlendő információ forrását. Ha a forrás nem szeretne nyilvánosságra jutni, az újságírók és a szerkesztők megfelelő szakmai figyelemmel járnak el, szakmai tekintélyükkel támogatják az információt és felelősséget vállalnak pontosságáért.
- Az újságíró köteles minél több forrást konzultálni, ha arra szükség van és lehetőséget nyújtani nekik saját állásfoglalásuk közzétételére.
- Az újságírással összeférhetetlen alaptalan vádakat, rágalmakat, mendemondákat, kitalált és ismeretlen, vagy ellenőrizetlen identitású szerzők leveleit közzétenni.

- Abban az esetben, ha az újságíró úgy méri fel, hogy a nem bizonyított információ vagy találgatás közzététele a nyilvánosság érdekét szolgálja, köteles világosan feltüntetni, hogy nem megerősített információról van szó.

A Szerbiai Újságírók Kódexe szorgalmazza, hogy az újságírók ellenálljanak a szakma szabadságára irányuló mindennemű nyomásnak és bármilyen cenzúrának. Ez azt jelenti, hogy az újságírót nem lehet rákényszeríteni a lelkiismeretével ellentétes állásfoglalás kinyilvánítására.

Az **újságíró felelősségével** kapcsolatban a Kódex a következő momentumokat hangsúlyozza:

- Az újságíró elsősorban olvasótáborra, hallgatósága és nézőközönsége iránt tartozik felelősséggel. Ezt a felelősséget más érdekeinek nem rendelheti alá, de különösen nem a kiadó, a kormány és más állami szervek érdekeinek. Az újságírónak szembe kell szállnia mindazokkal, akik az emberi jogokat sértik, vagy bármilyen hátrányos megkülönböztetést, gyűlöletbeszédet szorgalmaznak és erőszakot serkentenek.
- A dokumentum hamisítás és a plágium megengedhetetlenek és az újságírói szakmai eljárás súlyos megszegésének tekintendők.
- Az újságíró köteles tiszteletben tartani az ártatlanság feltevésének szabályát és senkit sem nyilváníthat bűnössé a bírósági ítélet kihirdetése előtt.
- Az újságírónak tilos használni nem megfelelő, háborgató, pornográf és bármilyen más tartalmat, amely káros hatással van a gyermekekre.
- Az újságíró köteles tiszteletben tartani és védeni a gyermekek, a büntett áldozatainak és más veszélyeztetett csoport jogait és méltóságát.
- Az újságíró ápolja a nyilvános szó kultúráját és etikáját, tiszteletben tartja a válaszra, a bocsánatkérésre és helyesbítésre való jogot és köteles kellő időben közzétenni a megfelelő helyesbítést.
- A kereskedelmi hirdetés bármilyen formája és a politikai propaganda, amely nincs világosan megjelölve, az újságíró hivatásszerű fellépése szabványának súlyos megszegését jelenti.



A Szerbiai Újságírói Kódex még számos szakmai etikai normát említ, mint az újságírói figyelem, a források megközelítése, a magánélet tisztelőben tartása, a tisztességes eszközök használata, a szerzőség tisztelőben tartása és az újságírók védelme. Valamennyi újságírónak és médiai küldöttnek ajánljuk a Kódex szövegét figyelmesen áttanulmányozni.

## **Szakmai támaszpontok**

Az, ami következik a világban a legnagyobb szerkesztőségek (BBC, AP, Times, Washington Post) tapasztalatai szemszögéből szemlélve az alapvető szakmai értékek közé tartozik.

### *Tárgyilagosság*

A médiák számára a tárgyilagosság legyen a döntő. Ez az esszenciális érték, és a médiamunka egyetlen területe sem mentesülhet tőle. A tárgyilagosság valamennyi médiában dolgozótól a tisztességet, szabadelvűséget és a valóság tisztelőben tartását követeli. A médiáknak óvakodniuk kell a pontatlanságtól, hanyagságtól, részrehajlástól vagy kihangsúlyozás, kihagyás vagy technológiai manipuláció általi félremagyarázástól.

### *Pontosság*

Függetlenül attól, melyik témával foglalkoznak az újságírók, pontosan kell tájékoztatniuk. Ezért, saját tekintélyük és elfogulatlanságuk megőrzése érdekében fel kell készülniük az általuk kezelt adatok többszörös ellenőrzésére és tanácskérésre.

Természetesen, nem könnyű pontosnak lenni. Ilyen értelemben különbséget kell tenni a közvetlen és közvetett információforrások között. Ha itt hiba következik be, az az egész munkát átszövi. A megbízhatóság komolyan kérdésessé válik, ha az újságíró csak egy információforrásra támaszkodik. A pontosság több mint a helyzet pontos ismerete: az igazság kiderítése érdekében ide tartozik az egyes adatok jelentőségének figyelmes felmérése, különösen ha ellentétes témákról van szó, amelyekkel kapcsolatban keresztezni kell valamennyi releváns tényezőt és véleményt.

## *Integritás*

Tekintettel arra, hogy a médiák arra törekszenek, hogy valamennyi témával tárgyilagosan foglalkozzanak, ajánlott a „forró“ témák higgadt megközelítése. Ilyen esetekben a médiáknak lehetővé kell tenniük a véleménycserét és a kommentárokat. Ez különösen az olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben a vélemények és kommentárok különböznek a szerkesztési politika értékírányától. Ilyenkor az újságírók és a szerkesztők bevezető szövegét és személyes kommentárját egyértelműen kell kiemelni. A médiáknak a magukra vagy saját szerkesztőségük tagjaira vonatkozó kérdésekről ugyanúgy határozottan és nyíltan kell jelentést tenniük, mint amikor más intézményekkel, intézetekkel vagy egyénekkal foglalkoznak. A szerkesztőség, a tulajdonos vagy egyes újságírók érdeke nem indokolhatja a tények kiforgatását vagy téves magyarázatát.

## *Függetlenség*

A médiáknak és az újságíróknak nem kellene semmilyen kötelezettséggel viszonyulniuk a forrásokhoz, sem azokhoz akiről írnak. Kerülni kell még a kötelezettség vagy az érdekellentét látszatát is. Az újságíróknak nem szabad értékeket elfogadniuk, függetlenül attól, hogy a forrástól vagy a hivatáson kívüliektől erednek. Nem szabad ajándékokat, díjmentes vagy olcsóbb utazási jegyeket elfogadni... sem pihenőket. Az újságírók saját közösségükben csak addig a mértékig lehetnek aktívak, amíg az nem von maga után érdekellentétet. Kerülni kell a politikai tevékenységet, a demonstrációkat és azokat a nyilvános akciókat, amelyek valóságos vagy látszólagos érdekellentétekhez vezethetnek. Ezenkívül, az újságírók lehetőleg ne dolgozzanak azoknak az embereknek vagy intézményeknek, amelyekről írnak.

## *Források*

Ha az információforrások nincsenek megjelölve, komoly fenyegetést jelenthetnek a média hitelességére nézve. Úgy tűnik, a szerb médiákban mindinkább hivatkoznak az un. „jól értesült“ vagy valakihez, valamihez (személyhez vagy intézményhez) „közel álló“ forrásra. Szabály szerint a legkevésbé vitásak a hivatalos források, amelyeket ebből kifolyólag kell használni.

Ha a forrás az adatokat azzal a megjegyzéssel ismerteti, hogy „az önök tájékoztatására“, a nyilatkozatot ahhoz a személyhez lehet fűzni akinek nevét nem muszáj közzétenni. A fontos információt közlővel meg lehet beszélni, hogy valamely intézmény tisztviselőjeként kerüljön bemutatásra. Ilyen esetekben az újságíróknak szorgalmazniuk kell, hogy forrásaikról minél több adatot közöljenek. Azokat az információkat, amelyeknek nem tudni a forrását, ál-

talában nem kellene kutatásként felhasználni. Az újságírónak jogában áll szándékosan kihagyni az információforrást, feltüntetve, hogy az ismert, de valami fontos oknál fogva nem lehet feltüntetni (pl. személyes biztonság). Azonban, ezt csak végső esetben kell alkalmazni. Ha kiderül, hogy a forrás titkolása állítólag álarcként szolgál annak nem létezése miatt, az adott újság, rádió vagy televízió állomás tekintélye komolyan megromlik. Ilyen szempontból nem kell számolni az auditorium ún. „tyúkeszéré”. Ezenkívül, természetesen, ilyen hozzáállással komolyan megromlanak az etikai és szakmabeli szabályok is.

## Gyakorlati tanácsok

Az újságírói szakma Szerbiában számos kihívással szembesül. A tranzíció médiái teret nyitott, amely a végtelenül kaotikus állapotból valamelyest rendezett állapotba tér át. Azonban, a szakma még mindig nem szabadult meg a különféle nyomásoktól, közben a média, politika és a business új szimbiózisai bukannak fel. A helyi szinten működő médiák sokkal nehezebb helyzetben vannak, mint az ún. fővárosiak. Az újságírók és a szerkesztőségek komoly nyomásnak vannak kitéve. Külön nehézséget jelent a helyi médiák befejezetlen magánosítása, amelyek főképpen a helyi hatalom ellenőrzése alatt állnak. Másrészt, az ilyen homályos helyzet miatt a magánkézben levő médiák nehezen tudnak megmaradni a piacon. A mindennapi megélhetőségért, példányszámért, hallgatóságért és nézettségért vívott harc közepette még nehezebb megőrizni a hivatás szintjét. Ezért, a feltüntetett etikai és szakmai szabványok után íme néhány gyakorlati tanács:

- **A hír az alapvető szakmabeli forma** és szabály szerint a részletesebb elemzések vagy témafeldolgozás kiindulópontja kell, hogy legyen. A hír valójában a melléklet időszerűségét biztosítja. A nyomtatott és elektronikus médiák a híreket különböző formában terjesztik. Általában hírügynökségi híreket kezelnek, amelyeket az elektronikus médiákban a beszédnyelvhez kell alkalmazni. A rádióműsorokban hasznos a híreket hangklippel, valakinek a nyilatkozatából való részlettel és hasonlóakkal illusztrálni, míg a televízióban, hacsak lehetséges, fontos, hogy képpel fedjük a hírt. A helyi médiák számára nagyon fontos, hogy a szerkesztőségek maguk „állítsák elő” a híreket, különösen arról, ami környezetükben történik – nem csak a szerviz jellegű és közművesítési információkra gondolva. A médiák számára külön problémát jelentenek a közigazgatások és politikai pártok, mivel általában azt kérik, hogy a

közleményeket teljes egészében vagy minél terjedelmesebben tegyék közzé. A szerkesztőségeknek nem kellene beleegyezniük ebbe: nekik támogatni kell a jogot arra, hogy saját szerkesztési kritériumaikkal összhangban a közleményeket tömör formában tegyék közzé, azaz csak azokat az állásfoglalásokat közöljék, amelyek a nyilvánosság számára a legfontosabbak.

- Figyelmesen kell **olvasni a törvényeket, jogszabályokat, határozatokat és a munkaszabályokat**, amelyek a képviselő-testület, a polgármester és a községi hatalomra vonatkoznak. Itt a helyi önkormányzat tevékenységéről való jó minőségű tájékoztatás előfeltételéről van szó. Ebben az esetben az újságírókat nem lehet diszkvalifikálni azzal az állítással, hogy az anyag ismeretének hiánya miatt tévesen tolmácsolta a helyi hatalom egyes döntéseit.  
Példaként szolgálhat a tartományi, városi és községi költségvetés. Fontos tudni, hogy milyen procedúrával tervezik és milyen a szerepük egyes helyi szerveknek abban. Ezenkívül, ismerni kell hogyan állítják össze (töltik ki) a bevételekre vonatkozó oldalakat, azaz melyek a finanszírozás közvetlen forrásai és mi folyik be a köztársasági kasszából. Ugyanakkor figyelmesen kell áttanulmányozni a költségvetés kiadások oldalát is. Ez valójában a helyi hatalom sajátos prioritáslistája, amely alapján fel lehet mérni milyen mértékben vannak a hatalom figyelmének központjában az adott közösség alapvető érdekei és meddig fog a helyi hatalom megbízatása elsősorban a helyi politikai vezetők és pártok pozíciójának erősödésére irányulni. Ezenkívül, fel lehet mérni, hogy a személyes és pártérdekeket a költségvetésből kisebb vagy nagyobb mértékben közvetett úton elégítik-e ki. Hasonló módon elemezni lehet a helyi hatalom vagy szerveinek minden határozatát.
- **„Kíséri a pénzfolyamatokat“** – így hangzik a közismert, univerzális élc, amely a helyi környezetben is alkalmazható. A pénzfolyamatok pontosan megvilágítják milyen típusú protekcióról van szó. A nagy városoktól vagy államoktól eltérően, a kisebb helységekben minden nagyon gyorsan szembetűnővé válik, még az is, hogy valamelyik tisztviselő, politikus vagy üzletember hirtelen meggazdagodott. Habár, nem minden pénz gyanús, ezért az újságíróknak nagyon figyelmeseknek és alaposaknak kell lenniük, hogy elkerüljék a hibákat azokkal szemben akik legálisan dolgoznak.

- Néha a kisebb környezetekben nehéz hozzáférni a **releváns szakvéleményhez**, nem lehet találni független szakembereket, mert egyszerűen nincsenek. A helyi médiák újságírói általában vonakodnak attól, hogy a nagyobb központokban keressenek szakembereket. Habár, az több törekvést és időt igényel, de még a legismertebb szakemberek is ritkán utasítják vissza az együttműködést. Tehát, ha a helyi közösség számára fontos témáknak a feldolgozásához valamely független szakember véleményéhez jutunk, kétségen kívül az egész kutatás megbízhatóbb lesz. Manapság az internet által számos hazai egyetem, intézet és tudományos intézmény hozzáférhető, így a bennük dolgozó szakemberekkel a kapcsolat és a szakmai elemzés nem túlságosan komplikált, sőt, több mint hasznos – annál inkább, hogy a helyi auditorium vagy a nyilvánosság számára szavahihetőbbek lesznek azok a történetek, amelyek nem csak az újságírók és helyi szakemberek elemzésén alapulnak, amelyekről azt lehet állítani, hogy összeköttetésben vagy összetűzésben vannak a helyi szereplőkkel.
- A **körkérdés** igen attraktív „fűszere“ az újságírói munkának, amely a melléklet kiegészítő időszereúségét és hitelességét biztosítja. Ez valamennyi területre vonatkozik, kezdve a piaci árártól, a legbonyolultabb politikai, gazdasági vagy, mondjuk, kulturális témáig. Azonban, a szerzőknél gyakran hiba csúszik be, amely következtében valamely város lakóinak egészen véletlen állásfoglalását úgy fognak fel mint reprezentatív hangulat vagy a többség véleménye. Ezért nagyon fontos mindig megjegyezni, hogy véletlenül kiválasztott beszélgetőtársakról van szó. A polgárok hangulatának reprezentatív metszetét csak a közvélemény jó minőségű kutatásával lehet elérni.
- Külön szenzibilitást és sok figyelmet igényelnek a **gyerekek**. Ilyen értelemben szigorúan tiszteletben kell tartani a gyerekekről szóló tudósításokra és a velük való médiái munkára vonatkozó külön utasításokat és ajánlásokat. Ezenkívül, legkevésbé kívánatos, hogy az újságírók azok a gyerekek iránt, akikkel dolgoznak, fölényesen viselkedjenek, vagy nem megfelelő módon (karikatúraszerűen) „leereszkedjenek“ a gyerekek szintjére. A gyerekek olyan személyek, akiket feltétel nélkül tisztelni kell. Ezért méltóságteljesen kell őket kezelni a sajtóban, a rádióban és televízióban.
- Az időszerű téma illusztrálásában gyakran problémaként merül fel a **dokumentációs anyag használata**, mert számos szerkesztőség nem

tünteti fel. A dokumentáció (a korábbi újságcikkek részei vagy rádió és TV adás) bármennyire is értékes lehet, világosan fel kell tüntetni, hogy az nem az időszerű anyag, elkerülve így a lehetséges konfúziót.

- **A továbbképzést és szakosítást** minden szerkesztőségben állandósítani kellene. Az utóbbi években számos nemzetközi szervezet média képzést gyakorol, kezdve az alaptanfolyamoktól a speciális vagy kutató újságíráshoz irányuló tréningekig. A folyamatos továbbképzés valamennyi világi komoly médiaházban gyakorlattá vált, amelyek közül néhányban (pl. BBC) külön osztályok és szolgálatok foglalkoznak ezzel. Így, a szakmai tapasztalat szintjétől és minőségétől függően valamennyi újságíró időnként tanfolyamra utalnak, vagy speciális, tematikai szemináriumokat szerveznek. Szerbiában a helyi médiákban mindinkább érdekeltég mutatkozik az újságírók és szerkesztők pótképzésére és továbbképzésére. Az ilyen alkalmakat nem kellene elszalajtani, mert ezzel jelentősen növekszik a szakma minősége.

## Hogyan kell értékelni a helyi közigazgatást?

Ez egy igen fontos kérdés, különösen ha a médiák és a nem kormányzati szervezetek meg akarják őrizni a tárgyilagosságot és el akarják kerülni a diszkvalifikáció bármilyen lehetőségét. A helyi hatalom szinte állandóan olyan dolgokról dönt, amelyek közvetlen befolyásolják a közösség mindennapi életét (pl. a pénz bizonyos tevékenységek, közművesítési infrastruktúrára és hasonló célokra való irányítása). A tapasztalat szerint ilyen határozatokat a legkönnyebb lenne felbecsülni ha az elemzést a határozatból **a legtöbb embernek a leghosszabb ideig legyen haszna** kritériumokra helyeznénk. Ha a helyi közigazgatás határozata az emberek kisebb csoportját favorizálja, nehezen lehet szó közérdekről. Természetesen, ez egy általános minta és nagy figyelemmel kell a helyi hatalom határozatát felmérni. Különös érzékkel kell kezelni a leg súlyosabb szociális problémák megoldását, amelyek csak az emberek, családok vagy egyének kisebb csoportját érintik. Ilyenkor általában intervenció intézkedéseket alkalmaznak, amelyek mögött a probléma szisztematikus megoldásához kellene folyamodni. Ha ez elmarad, különösen jellegzetes pillanatokban (mondjuk, választások előtt), olyan gyanú merül fel, hogy valamilyen goromba politikai marketingről van szó. Ugyanakkor, a pártemberek, valamint a pártérdekekkel kapcsolatos üzlet favorizálása a nyilvánosság, a média és a nem kormányzati szervezetek gyanakvását váltja ki.



# A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ SZABAD HOZZÁFÉRÉS JOGA

A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ SZABAD HOZZÁFÉRÉS JOGA MANAPSÁG A NYILVÁNOSSÁG A HATALOM ÉS A KORRUPCIÓN BITORLÁSA ELLEN VÍVOTT HARCÁNAK HATÉKONY ESZKÖZE. AZ ÁLLAMI SZERVEK MUNKÁJÁNAK HATÉKONY ELLENŐRZÉSE CSAKIS A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS MELLETT LEHETSÉGES. AZONBAN, HOGY A POLGÁROK, VALAMINT A MÉDIÁK ÉS A NEM KORMÁNYZATI SZEKTOR KÉPVISELŐI HASZNÁLNI TUDJÁK EZT A MECHANIZMUST, MEG KELL ISMERKEDNIÜK AZZAL, HOGY MILYEN ADATOKAT, HOGYAN ÉS KITŐL KÉRHETNEK, DE AZZAL IS HOGYAN VÉDJÉK MEG ERRE VONATKOZÓ JOGUKAT. A LENTI SZÖVEG ÉPPEN EZEKRE A KÉRDÉSEKRE AD VÁLASZT.





RODOLJUB ŠABIĆ

## PA KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ SZABAD HOZZÁFÉRÉS JOGA

A közérdekű információkhoz, vagyis a hatalmi szervek birtokában levő adatokhoz való szabad hozzáférés joga *A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény* elfogadásával, valamint 2004. november 13-án való hatálybalépésével Szerbia jogrendszerébe került. Ilymódon Szerbia is csatlakozott azon számos országhoz, amelyek alkotmányaikkal és jogszabályaikkal szavatolják a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát.

Ez a (számunkra relatívan ismeretlen) jog a demokratikus világban nem jelent semmi újat. Sok más demokratikus intézményhez hasonlóan, először Skandináviában, pontosan Svédországban csaknem két és fél évszázaddal ezelőtt került a törvénybe. Később, eleinte lassan, majd - különösen a XX. század második felében, mind gyorsabban terjed, így manapság már világszerte jelen van vagy száz ország jogrendszerében.

FONTOS MEGEMLÍTENI, HOGY AZ ÁLLAMON KÍVÜL ERRŐL A JOGRÓL GONDOT VISELNEK A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK IS. AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPÍTÓ SZERZŐDÉSE EGYÉRTELMIEN SZÓL A PARLAMENTJE, BIZOTTSÁGA ÉS MINISZTERI TANÁCSA BIRTOKÁBAN LEVŐ ADATOK HOZZÁFÉRHETŐSÉGÉRŐL, AZ ALAPJOGOKRÓL SZÓLÓ ALAPOKMÁNY AZ UNIÓ POLGÁRAINAK SZINTÉN SZAVATOLJA AZ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ SZABAD HOZZÁFÉRÉST.

*Legalább négy ok van az ilyen jogszabályok meghozatalára:*

- A modern demokratikus társadalmak a polgárok politikai életben való **aktív részvételén** alapulnak. Ez többek között magában foglalja azt a lehetőséget, hogy a polgárok közvetítő nélkül részt vesznek a közéletben, befolyásolják a releváns döntések tartalmát és minőségét, részt vesznek a közügyek lebonyolításában, valamint ellenőrzik a hatalmi szerveket. Annak érdekében, hogy mindez teljesüljön, a hatalmi szervek rendelkezésére álló információkhoz mindenkinek hozzáférést kell biztosítani. Ennek a jognak a szavatolása és megvalósítása a modern demokratikus társadalom fundamentális céljai elérésének kötelező előfeltétele – a „hatalom elvét” a „jó irányítás elvével” kell felcserélni.
- A demokratikus társadalomban a **médiáknak és az újságíróknak** külön szerepe van. Ők a nyilvánosság „szeme és füle”, az állami szervek fontos felügyelője. Ennek a szerepnek a betöltéséhez releváns és dokumentált információkkal kell rendelkezniük. A közérdekű információkhoz való hozzáférés törvénybeli szavatolása biztosítja ezeket a feltételeket.
- A valódi demokratikus társadalmakat nem csak arról lehet felismerni, hogy meghozták-e az információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó jogszabályokat, hanem arról is, hogy hatékonyan alkalmazzák-e őket. A jogszabályok elfogadása csak feltétel a kihirdetett célok megvalósításához. Az információkhoz való hozzáférés aktív követelésével és a jog tiszteletben tartásának szorgalmazásával a polgároknak, újságíróknak, médiáknak, nem kormányzati szervezeteknek és másoknak hozzá kell járulniuk és hozzá is járulhatnak a **demokrácia meghódításához**.
- Az Európa Tanács 2002 februárjában meghozta a tagországoknak szóló javaslatot a közdokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozóan és ezzel felhívta őket, hogy saját jogszabályaikkal védjék meg az egyén érdekeit és tegyék lehetővé, hogy hatékonyan ellenőrizze az állami szervek munkáját. Törvényünk nagy mértékben egyezik a fenti dokumentumban foglalt jogi szabványokkal. Természetesen, minőségeit csakis alkalmazással lehet érvényesíteni, miközben észlelhetőek lesznek a hiányosságok, amelyeket el lehet hárítani. Ezért nagyon fontos, hogy a polgárok és a médiák a hatalom ellenőrző eszközeként ismerjék fel és a demokratikus hatalom ne úgy élje meg mint rákényszerített kötelezettségek halmazát, hanem mint a hatalom és a nyilvánosság viszonyának egyik komponensét.

## Az információkhoz való szabad hozzáférés alapvető szabályai

### 1. Közérdekű információk

**A közérdekű információkon a törvény azokat az információkat értelmezi, amelyek a közhatalom munkája során vagy azzal kapcsolatban jönnek létre és valamely dokumentumban szerepelnek, de arra vonatkoznak, amiről a nyilvánosságnak joga van értesülni.**

Ennek megfelelően, a közérdekű információ fontos tulajdonsága az a tény, hogy tárgyiasított, illetve valamely dokumentumban szerepel. Közben, nem fontos, hogy milyen dokumentumról vagy információhordozóról van szó – papírról, filmről, szalagról, elektronikai vagy valamilyen más médiáról. Másrészt, azok az információk, amelyek igen érdekesek lehetnek a nyilvánosság számára, de nem tárgyiasítottak, hanem pszichikai tartalmúak (ötletek, tervek és hasonló.), a törvény rendelkezései értelmében nem számítanak közérdekű információnak.

### 2. Közhatalmi szerv

A törvény lehetővé teszi azokhoz az információkhoz való hozzáférést, amelyek a közhatalmi szervekként megjelölt alanyok birtokában vannak. **Ezen a fogalmon több jogi személy érthető**, ideértve több olyant is, amely konvencionális körülmények közt nem az. A törvény értelmében közhatalmi szervnek számít:

- állami szerv, a területi autonómia szerve, helyi önkormányzati szerv, valamint az a szervezet, amelyre a közmezbízás ellátását ruházták át;
- állami szerv által alapított vagy finanszírozott (teljesen vagy nagy részben) jogi személy.

### 3. Az indokolt érdek meglétének törvényes feltételezése

A törvény szerint a nyilvánosság azon indokolt érdekéhez megvannak a feltételek, hogy a közhatalmi szervek rendelkezésére álló valamennyi információt megismerjék. **Annak, aki az információt kéri nem kell bizonyítani saját viszonyát az információ iránt, főleg nem érdekének igazoltságát.** A közhatalmi szerv sem kérhet semmilyen magyarázatot a kérvény benyújtásához.

A nyilvánosság indokolt érdekének meglétére vonatkozó feltétel abszolút, ha olyan információról van szó, amely az emberek életének és egészségének, valamint a környezet veszélyeztetésére és védelmére vonatkozik. A közhatalmi szerv sohasem akadályozhatja meg az ilyen információkhoz való hozzáférést.

Ugyanilyen feltétel jelentkezhet, de a közhatalmi szervek birtokában levő valamennyi más információhoz relatív viszonylatban. Ez azt jelenti, hogy a közhatalmi szerv a törvénnyel előírányzott feltételek mellett korlátozhatja az ilyen információkhoz való hozzáférést.

#### *4. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó jog felhasználói és tartalma*

**Mindenkinek azonos feltételek mellett joga van az információkhoz való szabad hozzáférésre.** Nem lényeges, hogy az, aki kéri az információt belföldi vagy külföldi állampolgár, külföldi vagy hazai jogi személy. Nem lényeges a lakóhely, a tartózkodási hely vagy a székhely sem, tilos a bármilyen személyes jellegű hátrányos megkülönböztetés (pl. nemzeti vagy etnikai hovatartozás, vallás, faj, nem, rokkantság).

Az információkhoz való szabad hozzáférés jogának tartalma komplex. Ebben a jogban ugyanis, **négy alapvető komponens található:**

- a kérelmező joga, hogy közöljék vele rendelkezik-e a közhatalmi szerv bizonyos információval, azaz hozzáférhető-e számára;
- a kérelmező a közérdekű információ hozzáférhetőségére vonatkozó joga, úgy, hogy lehetővé teszik számára az információt tartalmazó dokumentumba való betekintést;
- a kérelmező joga, hogy térítés ellenében meg kapja a kért információt tartalmazó dokumentum másolatát;
- a kérelmező joga, hogy a kért információt tartalmazó dokumentum másolatát térítés ellenében postán vagy más úton kapja meg.

Az információ kérelmezője szabadon dönt arról, melyik fenti jogával fog élni, a hatalmi szerv pedig ilyen értelemben nem akadályozhatja.

## Jogérvényesítési eljárás

### 1. Kérelem eljárás megindítására

Az információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó jog érvényesítése érdekében az eljárást **az információval rendelkező közhatalmi szervnél kérelem benyújtásával lehet megindítani**. A kérelmet írásban vagy szóbelileg lehet benyújtani. Gyakorlati okokból a kérelmet jobb írásban benyújtani, de a hatalmi szerv nem utasíthatja vissza a szóbeli kérvényt sem, amelyet jegyzőkönyvbe vesz fel.

A kérelemnek a hatalmi szerv megjelölésén, az információt kérelmező családi és utónevén, címén vagy székhelyén kívül tartalmaznia kell még az adott információ leírását, a jog megvalósításának módjára vonatkozó megjegyzést, esetleg más adatokat, amelyek könnyebbé teszik az információ előkerítését. Ha a kérelem nem tartalmazza az összes szükséges adatot, a hatalmi szerv köteles utasítani a kérelmezőt hogyan tudja elhárítani a hiányosságokat, amelyekre megfelelő határidőt hagy. Ha a kérelmező ezek után sem hárítja el a feltüntetett hiányosságokat, a hatalmi szerv a kérelmet hiánysként elveti.

### 2. A hatalmi szerv az információhoz való hozzáférés érdekében benyújtott kérvény szerinti eljárása

A hatalmi szerv köteles halasztás nélkül, de legkésőbb a kérvény kézhezvételét követő **15 napon belül** eleget tenni a kérvénynek. Ez azt jelenti, hogy ebben a határidőben értesíteni fogja a kérelmezőt arról, hogy rendelkezik-e az információval, lehetővé teszi számára az információt tartalmazó dokumentációba való betekintést – ha pedig kéri azt – kiadja számára a másolatot.

Ha a hatalmi szerv indokolt okokból nem tud a fenti határidőben a kérvény szerint eljárni, a kérelmezőt azonnal értesíteni fogja és utólagos határidőt határoz meg, amely 40 napig tarthat (a kérelem kézhezvételét számítva).

Ha a kérelem tárgya a lakosság életének és egészségének, valamint a környezet veszélyeztetésére és védelmére vonatkozik, a hatalmi szerv köteles 48 órán belül a kérvény szerint eljárni.

Ha a hatalmi szerv a törvénnyel előírányzott okokból teljes egészében vagy részben visszautasítja a kérelmet, köteles arról külön határozatot hozni. A törvénnyel

ellentétben áll az információkhoz való hozzáférés mindennemű tényleges megvonása, illetve a kérelem informális értesítés (szóbeli vagy írásbeli) útján történő elutasítása, de különösen a kérelem mellőzése. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó jog érvényesítési eljárásában nem engedélyezett az un. „adminisztráció hallgatása“. Ennek megfelelően, a kérelem vissza utasítása esetén a közhatalmi szerv köteles egyedi közigazgatási aktust hozni, amely indokolást és jogorvoslati utasítást is tartalmaz.

### *3. Az információkhoz való hozzáférés költségei*

***Az értesítés arról, hogy a hatalmi szerv birtokában van-e a kért információ és az információt tartalmazó dokumentumba való betekintés díjmentes.***

Ha a kérelmező kéri a dokumentum másolatának kézbesítését, köteles kifizetni a másolat kidolgozásával és a kézbesítéssel járó költségek térítményét.

A másolatért járó térítmenytől mentesek az újságírók (ha hivatásos okokból kéri azt) és az emberi jogok védelmével foglalkozó egyesületek (ha céljaik megvalósítása érdekében kéri azt).

Ha a kért információ a környezet és a lakosság egészségének veszélyeztetését illetve védelmét szolgálja, valamennyi személy aki azt kéri, függetlenül státusára, mentesül a másolat költségeit fedező térítmenytől.

## **Jogvédelmi eljárás**

### *1. A közérdekű információk biztosa előtti eljárás*

Ha a közhatalmi szerv teljes egészében vagy részben elutasítja az információ kérelmezőjének kérelmét, vagy a kérelem szerint nem jár el az előírányzott határidőben, vagy olyan térítmény fizetésének feltételéhez köti a dokumentum másolatának kiadását, amely túlhaladja a szükséges költségeket, vagy nem teszi lehetővé a dokumentumba való betekintést, vagy nem biztosítja a másolat kiadását azon a nyelven, amelyen a kérvényt benyújtották (habár megvan a dokumentum azon a nyelven) – az információt kérelmező fellebbezést nyújthat be a közérdekű információk biztosánál.

**A kérelmező a fellebbezést a biztosnál a kérelem visszautasításáról szóló határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül nyújthatja be,** illetve attól a naptól számítva, amikor megvonták tőle a lehetőséget, hogy a törvénnyel összhangban megvalósítsa az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó jogát.

Miután a közhatalmi szervnek lehetővé teszi a határozat meghozatalára vonatkozó tényekről való nyilatkozatot, ellenőrzést és megállapítást, **az információk biztosa a fellebbezésről haladéktalanul dönt, de legkésőbb a benyújtásától számított 30 napon belül.**

A biztos által hozott határozat kötelező érvényű. Annak a közhatalmi szervnek, amelynek elrendelték a kért információ nyújtását, a dokumentumba való betekintés lehetővé tételét vagy másolat kiadását, köteles a biztos határozata szerint eljárni. Szükség esetén, a biztos határozatának végrehajtásáról a Szerb Köztársaság kormánya gondoskodik.

## 2. A Legfelsőbb Bíróság előtti eljárás

A közérdekű információk biztosánál a kérelmező nem nyújthat be fellebbezést, ha azt a törvény kizárólagosan nem engedélyezi – olyan esetben, ha a közérdekű információkhoz való hozzáférésre vonatkozó jogát a következő hat állami szerv lehetetlenné teszi:

- a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése,
- a Szerb Köztársaság elnöke,
- a Szerb Köztársaság kormánya,
- Szerbia Alkotmánybírósága,
- Szerbia Legfelsőbb Bírósága,
- a köztársasági ügyész.

Azt a tényt, hogy a hat felsorolt szerv kizárja a biztosnál benyújtható fellebbezés lehetőségét, **nem kell úgy magyarázni, hogy rájuk nem vonatkoznak a törvénnyel megállapított kötelezettségek.** A közhatalmi szervekre előírányzott kötelezettségek ezekre a szervekre is vonatkoznak; az egyedüli különbség abban van, hogy ezekben az esetekben a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó jog védelme más.



A fenti szervek határozatai, illetve eljárásai ellen a védelem közigazgatási eljárásban valósítható meg, amelyet Szerbia Legfelsőbb Bíróságánál kell megindítani.

A törvény Szerbia Legfelsőbb Bírósága előtt a közigazgatási eljárás megindításának lehetőségét a biztos határozata elleni jogorvoslati utasításként is előírányozta.

Az eddigi gyakorlatban, erre a lehetőségre hivatkozva, egyes közhatalmi szervek már nyújtottak be fellebbezést a biztos határozatai ellen. Ilyen (már véglegesített) esetekben Szerbia Legfelsőbb Bírósága azokat, mint tiltottakat, elvetett. Ennek megfelelően, a biztos határozata elleni közigazgatási eljárás megindításának lehetősége csak az információ elégedetlen kérelmezőinek a rendelkezésére áll. Tehát, ha elégedetlenek a biztos határozatával vagy azért, mert a biztos nem hozott határozatot kellő időben benyújtott fellebbezésükről, csak a kérelmezők indíthatnak közigazgatási eljárást, nem pedig az első fokú közhatalmi szerv.

\*\*\*

Már első pillantásra világos, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről szóló törvény az egyének vagy csoportok számos érdekeit teszi kérdésessé. Ezek az érdekek különbözőek, de a közös bennük az, hogy a demokratikus társadalomban nem lehetnek legitimek. A törvény új kötelezettségeket feltételez azok számára, akik a hatalmi szervezetekben dolgoznak, de lehetőséget és esélyt nyújt számukra a pozitív eredmények (ha van) érvényesítésére. Egyébként, az említett aktus szöges ellentétben áll a hagyományos, konzervatív társadalom nagy mértékű tétlenségével, azzal a légkörrrel, amelyben az információk feletti monopólium, a titkok és a titkok, ideértve a különféle misztifikációkat, a fontos társadalmi folyamatok feletti ellenőrzés jelentős hajtóerőit képezik. Innen származik a demokratikus és fellendülő társadalomban élni óhajtó többség érdekét szolgáló következetes alkalmazása is.

***Ennek a törvénynek az egyik legfontosabb ellenfele kezdettől fogva a tudatlanság.*** A polgárok és a médiák egyáltalán nem ismerték ezeknek a jogoknak sem a tartalmát, sem pedig megvalósításuknak módját, illetve folyamatát. Még a hatalmi szervezetekben alkalmazottaknak sem volt megfelelő információja

erről, ezért a legtöbb esetben nem voltak felkészülve, hogy újonnan kialakított kötelezettségeiknek eleget tegyenek.

Amióta elfogadták az új törvényt, a helyzet, nem is kicsit, változott. A változások gyorsaságával nem kell elégedetteknek lennünk, és nem is lehetünk, de azok mégis nyilvánvalóak.

Ilyen értelemben igen fontos megállapítani, hogy, habár, nehezen és lassan, beindult az a felfogás érvényesítése, amely szerint az információkhoz való szabad hozzáférésnek megvan az aktív és a passzív komponense is, miközben mindkettő egyaránt legitím.

**Az első - aktív** magában foglalja mindenkinek a közérdekű információ kérésére vonatkozó jogát és a közhatalmi szerv kötelezettségét, hogy ezzel a joggal szemben felelősségteljesen viszonyuljon.

**A másik - passzív** magában foglalja a közhatalmi szerv kötelezettségét, hogy saját maga állandóan bővítse a hatalom munkája során vagy azzal kapcsolatban létrejött dokumentált információk körét, amelyek hozzáférhetőek a nyilvánosság számára még mielőtt valaki kérné őket.

Mindkét komponens megvalósítása fontos feltétel ahhoz, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésre vonatkozó, a törvénnyel (nemrég óta az alkotmánnyal is) szavatolt jog a nyilvánosság, illetve maguk a polgárok a releváns határozatok meghozatalának folyamatában való jó minőségű részvételének feltételévé váljon. Ezáltal ez a jog a hatalom ellenőrzésének reális mechanizmusává és a visszaélés és korrupció elleni harc hathatós eszközévé alakul át.



## HASZNOS INTERNET-CÍMEK

Szerbiai EBESZ Misszió	<a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a>
Európa Tanács	<a href="http://www.coe.int">www.coe.int</a>
Városok és Községek Állandó Konferenciája	<a href="http://www.skgo.org">www.skgo.org</a>
Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium	<a href="http://www.mpalsg.sr.gov.yu">www.mpalsg.sr.gov.yu</a>
A Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése	<a href="http://www.parlament.sr.gov.yu">www.parlament.sr.gov.yu</a>
A Szerb Köztársaság kormánya	<a href="http://www.srbija.sr.gov.yu">www.srbija.sr.gov.yu</a>
Érdekellentétek Megoldásával Foglalkozó Köztársasági Bizottság	<a href="http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu">www.sukobinteresa.sr.gov.yu</a>
Szerbiai Újságírók Független Egyesülete	<a href="http://www.nuns.org.yu">www.nuns.org.yu</a>
Szerbiai Újságírók Egyesülete	<a href="http://www.unsonline.org">www.unsonline.org</a>

**A helyi önkormányzatok területére vonatkozó jogszabályok a következő címen találhatóak:**

<http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/pages/documents.php?id=21>

CIP – Каталогизacija у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

352.07 (497.11) (035)  
342.25 (497.11) (035)

**PRIRUČNIK za praćenje rada lokalne  
samouprave** / [autori Marijana Simić...et  
al.]. - Beograd : Misija Organizacije za  
evropsku bezbednost i saradnju u Srbiji, 2008  
(Beograd : Original). - 112 str. : table :  
21 cm -

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst

ISBN 978-86-85207-28-0

1. Симић, Маријана [аутор]

а) Локална самоуправа - Мониторинг - Србија  
COBISS.SR-ID 150494732

