

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

HIVATÁSETIKA ÉS KULTÚRA, ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

Tankönyv
az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez

Budapest, 2013.

.....

SZERZŐK:

DÁVID PÉTER
LÓCZY PÉTER

LEKTOR:

DR. GYÖRGY ISTVÁN

A TANKÖNYV AZ ÁLLAMREFORM OPERATÍV PROGRAM 1.1.21 SZÁMÚ

A „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című EU finanszírozási projekt keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által indított integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés tananyagfejlesztése keretében készült.

Budapest, 2013.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

I. rész Az érdekkonfliktusok kezelése a közszférában

1. fejezet Az érdekkonfliktus fogalma és kezelésének alapelvei
2. fejezet Érdekkonfliktusok és a szervezeti kultúra kapcsolata

II. rész Hivatásetikai alapvetések

1. fejezet A hivatásetika és a közszołgálati etika fogalma, etikai elvek, etikai dilemmák
2. fejezet A közszołgálati hivatásetika történeti fejlődése Magyarországon
3. fejezet Nemzetközi kitekintés

III. rész Hivatásetikai rendszerhez kapcsolódó közszołgálati jogintézmények

1. fejezet Az etikai alapelvek a közszołgálati tisztviselői törvényben
2. fejezet A Magyar Kormánytisztviselői Kar helye és szerepe az etikai eljárásban
3. fejezet Az etikai kódexek szerepe, Zöld Könyv, Kormánytisztviselői Etikai Kódex, Rendészeti Etikai Kódex, szervezeti etikai kódexek

IV. rész Az integritás és az esélyegyenlőség kapcsolata

1. fejezet Egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség a közigazgatásban
2. fejezet Az integritás tanácsadó szerepe az esélyegyenlőség megvalósításában

V. rész Integritás és érdekérvényesítés

1. fejezet Az érdekérvényesítés
2. fejezet A Nyílt Kormányzati Együttműködés hazai akcióterve

Tisztelt Hallgató!

A tankönyv elkészítésekor a szerzőket az a cél vezérelte, hogy a közzolgálati hivatássetika és kultúra, valamint a közzolgálatban érvényesítendő értékekről egy átfogó komplex tanulmány szülessen. A tananyagban szereplő ismeretanyag azt a célt kívánja elérni, hogy a hallgatók a „Korrupció megelőzése és a közigazgatás fejlesztés áttekintése” című ÁROP 1.1.21. számú projekt keretében széles körű ismereteket kapjanak a korrupció és a visszaélések kockázatának kezelésére, a korrupciós kockázatok megelőzésére.

A képzés alapvető célja olyan közigazgatási szakértők, akik alkalmasak és képesek a korrupciós jelenségek és a visszaélések kockázatának csökkentésére, azok megelőzése érdekében képesek támogatni egy közigazgatási szervezetben az integrált irányítási rendszer erősödését, a szervezet tudatos és kontrolált fejlődését támogató személyügyi folyamatok kialakítását. Ugyancsak alapvető cél egy korszerű és tudatos hivatássetikán alapuló munkakultúra elterjedésének elősegítése. A képzés igazodik a kormányzati korrupcióellenes törekvésekhez és nemzetközi vállalatokhoz, valamint a Magyary Zoltán a közigazgatás-fejlesztési program előírásaihoz.

A hivatássetika és kultúra, érdekérvényesítés című tankönyv a hazai korrupcióellenes törekvések és nemzetközi kötelezettségvállalások egyfajta szintézisét tartalmazza. Az érdekkonfliktusok kezelésének alapvető célja, hogy megelőzzük mindazon élethelyzeteket, melyek számunkra és a társadalom számára is hátrányos negatív következményekkel járjon. Az élethelyzetek elkerülése érdekében az érintett közzolgálati tisztviselőnek ismernie és tudatosan alkalmaznia kell a hivatássetikai előírásokat, a közzolgálati jogon kívüli etikai magatartásformákat. A hivatássetikai alapelvek ismerete és alkalmazása hozzásegíthet a közzolgálati alkalmazottak integritásának megőrzéséhez, egy morális értékrendjében szilárd magatartásforma kialakulásához. Az esélyegyenlőség biztosítása hozzájárulhat ahhoz, hogy a szervezeti rendszereken belül az integritás egyenszilárdságú legyen, minden munkavállaló számára érvényesíthetővé váljon.

A tankönyv szerkezete és tartalma követi a hivatássetika fogalmával kapcsolatos legfontosabb megállapításokat abban a formában, ahogy az egyes etikával kapcsolatos rendelkezések egymásra épülnek. Az átláthatóságot és elsajátíthatóságot különböző életszerű példákkal kiegészítve próbáltuk biztosítani.

Budapest, 2013.

A Szerzők

I. rész

AZ ÉRDEKKONFLIKTUSOK KEZELÉSE A KÖZSZFÉRÁBAN

1. fejezet

Az érdekkonfliktus fogalma és kezelésének alapelvei

1.1. Az érdekkonfliktus fogalma

A költségvetési szférát, köznapi megnevezéssel a közszférát, körülvevő folyamatosan változó társadalmi, politikai és gazdasági környezetben az egyénekre és a közösségekre ható, számtalan alakban megjelenő érdekkonfliktusok mindig a közérdeklődés homlokterében álltak és állnak napjainkban is.

A nemzetközi szakirodalom és a tárgykört egységes fogalmi keretek között rendező OECD és EU közösségi definíciók alapján az „érdekkonfliktus” összeütközést jelent a közszerületi alkalmazott (kormánytisztviselő, köztisztviselő, hivatásos szerületi jogviszonyban álló, bíró, ügyész, igazságügyi alkalmazott, állami vezető, képviselő, stb.) hivatali feladatai és magánérdekei között, és ebben az alkalmazottnak olyan magánjellegű érdekei vannak, amelyek negatív irányban befolyásolhatják munkateljesítményét és magatartását hivatali feladatai ellátása során.¹ Köznapi értelemben az érdekkonfliktus olyan élethelyzet, amelyben egy személy olyan magán/személyes érdekléssel rendelkezik, amely elegendőnek látszik ahhoz, hogy befolyásolja a munkaköri kötelezettségének az adott hivatásra vonatkozó normatív előírások, magatartási szabályok szerint történő ellátását. Mindkét fogalmi definíció alapja, hogy a közszerületi tisztviselő a köz érdeklében, a közjó érvényesüléséért tevékenykedve, e szempontokat figyelembe véve köteles feladatait ellátni, azonban tevékenysége során olyan esetek, események, élethelyzetek jelentkehetnek, amelyek nyomán a tágabb közösség, a közjó érdekeit háttérbe szoríthatják a személyes, önös érdekek.

Az érdekkonfliktus fogalmát az időbeliség és a tartalom szempontjából is vizsgálhatjuk. Az egyént vagy a közösségeket érintő konfliktushelyzeteknek nincs időbeli korlátja, az lehet jelenlegi vagy múltbeli, ennek megfelelően az „érdekkonfliktus” jövőbeni kialakulása tartalmi szempontból ugyanazt jelenti, mint az „aktuális/jelenlegi érdekkonfliktus”. A tartalmi szempontból történő vizsgálat szerint az érdekkonfliktus, vagy az érdekkonfliktusos helyzet lehet *látzólagos*, ebben az esetben a közszerületi tisztviselő magánérdeke a jövőre nézve befolyásolhatja rossz irányba a hivatali kötelezettségei ellátását, de ténylegesen még nem történik visszafordíthatatlan eset, tény, vagy nem kezdődött negatív folyamat. Ugyanakkor *potenciális* konfliktusról akkor beszélhetünk, ha a tisztviselőnek már az adott pillanatban olyan magánérdekei (tisztsege, üzleti érdeklésege, személyes kapcsolata, stb.) vannak,

¹ lásd bővebben: A közszerületben előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló OECD irányelvet (2003) Párizs, szakértői csoport által készített előterjesztés 10. pont

amelyek miatt érdekkonfliktus, vagy érdekkonfliktusos helyzet merülhet fel, ha a tisztviselő a jövőben olyan hivatali feladatot kap, amelyek ezzel ellentétben állnak.

Amennyiben a személyes érdek érvényesítése átlép egy határt, és már ténylegesen befolyásolta a közzolgálati tisztviselő hivatali kötelezettségeinek ellátását, ez a helyzet inkább tekintendő korrupciós helyzetnek, hivatali visszaélésnek, mint „érdekkonfliktusnak”.

A személyes/magánérdek nem korlátozódik kizárólag a pénzügyi vagy anyagi érdekekre, vagy olyan érdekekre, amelyek közvetlen személyes hasznot jelentenek a tisztviselő számára. Klasszikus érdekkonfliktus alakulhat ki az egyébként törvényes magánszférabeli tevékenységből, foglalkozásból, vagy kapcsolatokból, továbbá családi érdekekből, ha ezek a jövőre nézve negatív irányba befolyásolhatják a tisztviselő hivatali feladatainak ellátását.

Az érdekkonfliktus fogalmának magyarázatához szorosan kapcsolódik az a tény, hogy minden közzolgálati tisztviselőnek vannak a személyes létéből adódó legitim érdekei. Az érdekkonfliktusokat nem lehet elkerülni vagy megtiltani, ezért a közszférában egyre markánsabban jelentkezik az a felismerés, hogy a konfliktusos helyzeteket pontosan be kell azonosítani és a kezelésükre egységes módszertani irányelveket kell meghatározni.

Az érdekkonfliktusok elkerülésének fontosságát bizonyítják az elmúlt évtizedekben napvilágot látott események, amelyek gyakran a világsajtó témájává is váltak. Így például érdekkonfliktus alakulhat ki, ha egy tisztviselő elhagyja a közzolgálatot és bizalmas információkkal átmegy a verseny-, vagy a nem-kormányzati szférába (un: „forgóajtó effektus”), vagy egy könyvvizsgáló cég könyvvizsgálót és tanácsadást is végez egyidejűleg ugyanannak az ügyfélnek, vagy egy közhatalmi jogosítványokat gyakorló közigazgatási szerv alkalmazottja bizalmi viszonyba kerül a felügyeletére bízott üzleti vállalkozás vezetőivel.

A fenti érdekkonfliktusos helyzetek erősödésének egyik oka, hogy az elmúlt évtizedekben a költségvetési szféra és az üzleti vagy non-profit szféra között új típusú kapcsolatok alakultak ki, amelyek keretében növekszik az információáramlás, a szakmai és személyes együttműködés, a pénzügyi elszámolások nagyságrendje, az önszabályozási igény, a személyi állomány cseréje, a támogatási vagy szponzori kapcsolatok. A tradicionális munkahelyi foglalkoztatási formák (határozott és határozatlan idejű kinevezések, választások) mellett új típusú alkalmazási módok is jelentkeztek a közszférában, pl.: megbízási-, vállalkozási-, és munkaszerződések,² amelyek gyengíthetik a munkáltató államhatalmi szervekhez való feltétlen alkalmazkodását és lojalitását. Ennek nyomán újfajta érdekkonfliktusos helyzetek fordulhatnak elő egy egyén magánérdekei és hivatali kötelezettségei között, és a növekvő közérdeklődés miatt a kormányzati szerveknek fokozott figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy biztosítsák az államapparátus feddhetetlenségébe vetett közbizalmat.

Az is nyilvánvaló, hogy önmagában az érdekkonfliktusos helyzet kialakulása nem jelent korrupciót. Azonban egyre inkább elfogadottá válik az a nézet, hogy a közzolgálati tisztviselők magánérdekei és hivatali kötelezettségei közötti konfliktusok, amennyiben azokat

² Erre példa a Kttv. 8. §-ában foglalt esetkörök, melyben a rugalmas foglalkoztatási formák alkalmazását ismeri el és szabályozza szigorú közjogi keretek között a jogalkotó.

nem megfelelően kezelik, korrupcióhoz vezethetnek. Ez vezette az EU és OECD tagországi kormányzati szerveket arra a felismerésre, hogy a hatékony érdekkonfliktus-kezelés célja nem jelentheti önmagában a tisztviselők magánérdekeinek visszaszorítását, hiszen a személyes, illetve csoportérdekek megjelenése önmagában nem elítélendő. Az államhatalmi döntések feddhetetlenségére, a közigazgatásba vetett közbizalom növelésére kell összpontosítani, figyelemmel arra, hogy egy megoldatlan érdekkonfliktus a közszolgálattal való visszaéléshez vezethet.

Ugyanakkor más oldalról a személyes, vagy csoportérdekek túl szigorú kontrollja konfliktusba kerülhet más, elsősorban a személyhez fűződő, és ezért védett alkotmányos alapjogokkal. Továbbá a túlságosan erős munkáltatói ellenőrzés a gyakorlati életben működésképtelenné és kontraproduktívnak is bizonyulhat, vagy visszatartat embereket a közszolgálati jogviszony létesítésétől. Ezért a napjaink *nemzeti/tagállami szintű kormányzati érdekkonfliktus-megelőzési és kezelési politikájának az egyéni alkotmányos alapjogok tiszteletben tartása és a közérdek, közjó elsőbbsége közötti kényes egyensúlyt* kell keresnie.

Ez a kényes egyensúlyi helyzet fenntartása jelentheti egyrészt a közszféra szervezeteinek és a közszolgálati tisztviselők integritására vonatkozó kockázatoknak a feltérképezését, az érdekkonfliktusos élethelyzetek beazonosítását. Másrészt következetesen tiltani kell a konfliktusok elfogadhatatlan formáit, megfelelően kell kezelni az érdekkonfliktusos helyzeteket, továbbá hatékony eljárásokat kell biztosítani az érdekkonfliktusos helyzetek megfelelő azonosítására, feltárására, kezelésére és megoldására.

1.2. Az érdekkonfliktus kezelése

Mivel a közszféra és a magánszféra közötti érdekkonfliktusos helyzetek világszerte nagy érdeklődésre számot tartó témává váltak, az Európai Unió és az OECD tagországainak kormányzati szervei a közszférát érintően az érdekkonfliktusok kezelése tárgy körben folyamatosan speciális elveket, jogszabályokat és megközelítési módokat dolgoznak ki annak érdekében, hogy elősegítsék a közszféra döntéshozatali rendszerének feddhetetlenségét és pártatlanságának érvényesülését. Ugyanakkor a versenyszféra munkáltatói is markáns erőfeszítéseket tesznek az üzleti élet tisztaságának és integritásának elősegítésére, különösen a befektetők, kisztrésztvényesek és a közemberek érdekeinek védelmével összefüggésben.

A tágabb érdekkonfliktus-kezeléssel kapcsolatos fogalmi definíciós erőfeszítéseket érintően azonban alapvető fontosságú kiemelni, hogy a nemzeti/tagállami szintű rendszerek kiépítése és hatékony működtetése leginkább *egy tágabb, uniós közösségi szintű antikorrupciós, összeférhetetlenségi és érdekkonfliktus-kezelési politika részeként* értelmezhető. Az egyes (rész)politikák kialakítása ugyan a közszolgálati jogterület sajátosságaihoz igazodva *nemzeti hatáskörben* van, azonban egyre *erőteljesebb a nemzetközi (OECD, ENSZ),³ és az uniós⁴ közösségi szintű szakmapolitikai, elvi/koncepcionális iránymutatás* és ennek alapján a *konkrét*

³ lásd különösen az OECD Közszférában előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló irányelvet (2003. január), illetve az OECD Közhivatalok etikus magatartását elősegítő elveit (1998) melyet az OECD Bizottság 17. ülésén fogadott el Párizsban (Chateau de la Muette), s melyet a Tanács javaslati formában tett közzé.

⁴ lásd bővebben: A Köztisztviselők Etikai Kódexe Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott REC(2000)10 sz. ajánlást.

szabályozási igény. Az egyes OECD és EU tagországokban bevezetett érdekkonfliktus-kezelési, illetve annak részeként, a hivatásetikai rendszerek és kódexek *hatékonysága* azonban minden esetben a *tagországi közszolgálati jogterületre jellemző nemzeti sajátosságoktól*, és azok *belső differenciáltságától* (az érintett alanyi kör nagysága, az érintettek foglalkoztatási jogállását szabályozó törvények tartalmától és szerkezetétől, intézményi megoldásoktól, stb.) függ.

Az egységességre irányuló szabályozási igényt felismerve az OECD irányelvet⁵ bocsájtott ki a közszférában előforduló érdekkonfliktusok kezelésére. Az irányelv alapján a konfliktushelyzetek hatékonyan meghatározhatók és kezelhetők.

Az irányelvek tárgyát a pontosan definiált érdekkonfliktusok képezik, mivel a konfliktusok nem megfelelő kezelése megrendítheti a demokratikus kormányzási képességet, a kormányzati működést azáltal, hogy:

- gyengíti a közszolgálati tisztviselőknek a legitim és pártatlan döntéshozatal iránti elkötelezettségét, illetve
- eltorzítja a jogállamiságot, az adott tagállam intézményrendszerének fejlődését, a piaci folyamatok működését és a közforrások allokációját.

1.2.1. Az érdekkonfliktusok kezelésének alapelvei

Az alapelvek kialakításának elsődleges célja,⁶ hogy megerősítse a közszféra intézményeibe vetett közbizalmat. Ennek érdekében a közszolgálati tisztviselőknek a folyamatos jelleggel jelentkező érdekkonfliktusos helyzetek kezelése során a következő alapelveket kell szem előtt tartaniuk:⁷

a) A közérdek szolgálata

A közszolgálati tisztviselőknek érdek nélkül, valamint szakértelemmel kell foglalkozniuk az adott közigazgatási ügygel a döntéshozatali eljárásuk során. A tevékenységük és döntéshozataluk során nem sérülhet a feddhetetlenség elve még a vallási, pártpolitikai, etnikai, családi vagy a döntéshozó más személyes preferenciáik miatt sem. Tartózkodniuk kell a hivatalos döntéshozatalban való részvételtől, amennyiben személyes érdekük azt bármilyen módon befolyásolhatná, vagy csak ennek látszata is fennállhatna. El kell kerülniük az olyan élethelyzeteket, amelyek nyomán jogosulatlan előnyökhöz juthatnak a hivatalos feladataik ellátása során szerzett belső információk átadásával, ha ez az információ egyébként mások számára nem hozzáférhető. Nem élhetnek vissza közjogi pozíciójukkal és kormányzati forrásokkal a magánéletbeli hasznok elérése érdekében. Nem fogadhatnak el (s nem kereshetik még a lehetőségét sem) semmilyen előnyt, pozíciót, hasznot azért, hogy befolyásolják hivatalos kötelezettségük teljesítését vagy esetleg nem teljesítését. Nem húzhatnak jogosulatlan hasznot korábbi hivatalos pozíciójukból, tisztségükből, beosztásukból, különösen a közszolgálati jogviszonyuk megszűnése utáni álláskeresés során.

⁵ ua. mint az OECD irányelvnél említett esetkörök.

⁶ lásd bővebben: dr. Hazafi Zoltán: A közszolgálati etika érvényesítése, (Soós-Hazafi: A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése), Magyar Közigazgatási Intézet tankönyv 2006. Budapest 23-37. oldal

⁷ lásd bővebben: Az OECD közszférában előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló irányelvet (2003. január) 5-15 old.

b) Az átláthatóság és a vizsgálat előmozdítása

A közzolgálati tisztviselőknek nyilvánosságra kell hozniuk azokat a személyes érdekeiket, tisztségeiket, pozíciójukat, amelyek befolyásolhatják a hivatali kötelezettségeik érdek nélkül történő ellátását, annak érdekében, hogy megerősödjön a döntéshozataluk feddhetetlenségébe vetett közbizalom, és ellenőrizhetővé váljon a döntéshozatal. Mind a munkáltató közigazgatási szervezetnek, mind a közzolgálati tisztviselőnek biztosítaniuk kell az érdekkonfliktusos helyzetek megoldásának és kezelésének egységességét, továbbá a nyílt közlés megfelelő fórumait. Az érdekkonfliktusos helyzet esetén segíteniük és támogatniuk kell az annak feloldására irányuló eljárásokat.

c) Az egyéni felelősség és a személyes példa

A közzolgálati tisztviselőktől minden élethelyzetben elvárható, hogy tevékenységük példaként szolgáljon más közzolgálati alkalmazottak és a nyilvánosság számára. A személyes ügyeik intézéséért felelőseknek kell lenniük, s meg kell előzniük a közhivatalukkal való érdekkonfliktusos helyzetek kialakulását. Felelősek az érdekkonfliktusos helyzetek felmerülése esetén a közérdek elsődlegességének figyelembe vételéért. Mind a munkáltató közigazgatási szervezet, mind a közzolgálati tisztviselő kötelesek demonstrálni a feddhetetlenség és a professzionalizmus iránti elkötelezettségüket.

d) Egy érdekkonfliktusokat nem tűrő szervezeti kultúra kialakítása

A költségvetési szervezeteknek megfelelő érdekkonfliktus-kezelési politikát, eljárásokat és gyakorlatot kell alkalmazniuk az érdekkonfliktusos élethelyzetek hatékony ellenőrzése és kezelése érdekében. Eszerint olyan szervezeti szintű módszertanok kialakítására kell javaslatot tenniük, amelyek segítik az érdekkonfliktusos ügyek feltárását és megtárgyalását, továbbá megfelelő intézkedésekkel védelmet kell nyújtaniuk külső személyek vagy szervezetek befolyása ellen. A szervezet működési rendjében olyan belső szervezeti kultúrát kell kialakítaniuk, amelyben nyílt párbeszéd zajlik a feddhetetlenség kérdéséről és annak előmozdításáról. A munkáltató közigazgatási szervezeteknek tájékoztatást és képzést kell nyújtaniuk annak érdekében, hogy előmozdítsák a törvényes, átlátható működést, a szabálykövetést, a szabályok megértését és alkalmazását.

1.2.2. Az érdekkonfliktusok kezelésének módszerei

Az érdekkonfliktus definíciójának magyarázatokor jeleztük, hogy az érdekkonfliktusos helyzet nem jelent automatikusan jogellenes magatartást, kizárólag annak a potenciális lehetőségét, hogy a közzolgálati tisztviselő személyes érdeke összeütközésbe kerülhet a hivatali kötelezettségeivel. Az érdekkonfliktusos helyzet feloldásának hiánya azonban elvezethet az érintettel szembeni összeférhetlenségi-, fegyelmi-, kártérítési-, és hivatásetikai szabályok, illetve esetlegesen a büntetőjogi szankciók érvényesítéséhez. Annak érdekében, hogy az érdekkonfliktusos helyzetek ne lépjenek át a foglalkoztatási és büntetőjogi szankciók

területére, az alábbi konfliktuskezelési technikák, módszerek alkalmazására van szervezeti szinten lehetőség:⁸

- *bejelentési kötelezettség*: a közszolgálati tisztviselő köteles bejelenteni az általa észlelt érdekkonfliktusos helyzeteket a pártatlanság és a feddhetetlenség elvének érvényesítése érdekében;
- *információs hozzáférés korlátozása*: korlátozható az érintett hozzáférése a szervezet információs rendszereihez, a korlátozás lehet célirányosan konkrét adatbázisokhoz, vagy konkrét adattartalmakhoz;
- *áthelyezés*: az érdekkonfliktusos helyzetek esetén megoldási lehetőség az érintett kinevezésének módosítása szervezeten belül, vagy a szervezetek közötti áthelyezés;
- *más munkakörbe helyezés*: megoldási lehetőség az érintett kinevezésének módosításával a képzettségének és képességeinek megfelelő, más munkakörbe helyezés;
- *egyedi esetben hatáskör elvonás*: az adott konfliktushelyzetet előidéző igazgatási ügy más közszolgálati tisztviselő számára történő ideiglenes átadása;
- *foglalkoztatási jogviszonyról lemondás*: a legsúlyosabb érdekkonfliktusos helyzetekben lehetőség van – mintegy preventív eszközként – a jogviszonyról történő lemondásra.
- *ellenőrzés, értékelés*: a vezetői funkciók közé tartozik a közszolgálati tisztviselők feladatvégrehajtásának folyamatos ellenőrzése, munkateljesítményének értékelése, melyek során érzékelhetővé válhat az érdekkonfliktusos helyzetek kialakulása.

2. fejezet

Érdekkonfliktusok és a szervezeti kultúra kapcsolata

2.1. A szervezeti kultúra fogalma

A költségvetési szféra intézményrendszereinek érdekkonfliktus-kezelési politikáját nagymértékben befolyásolja az adott szervezet belső szervezeti kultúrájának szintje, minősége. Az érdekkonfliktus-kezelési politika, és maga a konkrét konfliktuskezelés akkor lehet hatékony, ha a belső szervezeti viszonyrendszer, a függelmi kapcsolatok rendezettek, a működés átlátható és normatív szabályokon alapul, továbbá a belső (munkatársi, vezetői) kohézió szintje magas.

Az érdekkonfliktusos helyzetek kialakulását és megfelelő kezelését a közszolgálati tisztviselők egyéni morális értékrendje és a normatív előírások mellett nagymértékben befolyásolja az adott költségvetési, közigazgatási szervezet belső szervezeti kultúrájának megléte, a szervezeti kultúra minősége, szintje.

A *szervezeti kultúra* fogalma alatt az adott szervezet írott vagy íratlan belső törvényszerűségeinek, szokásainak, normáinak összességét értjük, amelyek alapjaiban

⁸ lásd bővebben: dr. Hazafi Zoltán: A közszolgálati etika érvényesítése, (Soós-Hazafi: A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése), Magyar Közigazgatási Intézet tankönyv 2006. Budapest 28. oldal

befolyásolhatják a szervezet alapfeladatainak ellátását, működésének hatékonyságát. A szervezeti kultúra fogalma tág, annak belső tartalmát az adott időszakra jellemző külső (politikai és gazdasági) környezeti hatások, a társadalom kialakult értékrendje és a szervezet belső hierarchikus viszonyai határozzák meg.⁹

A szervezeti kultúra fejlődése egy szervezeti szocializációs folyamat része. A szervezeti szocializációs folyamat a szervezetek életében egy tanulási folyamatként érzékelhető, melyben különböző öröklött, hozott, tanult értékek válnak a szervezet belső működésének részeivé. A szervezeti kultúra meglete hatásos eszközként funkcionál a szervezeti magatartás, illetve a szervezetet alkotó egyének (a költségvetési szférában a közszolgálati alkalmazottak) egyéni magatartásának folyamatos alakításában. Ezért kiemelt jelentőséggel bír az adott szervezeti kultúra pozitív befolyásolása tekintetében az érdekkonfliktusos helyzetek kezelésére vonatkozó normák kialakítása, illetve a konfliktusos helyzetek kezelésére való szervezeti és egyéni szintű képesség biztosítása.

2.2. A szervezeti kultúra szintjének befolyásolása

A szervezeti kultúra szintjét a témánk szempontjából a következő alapelvek érvényre juttatása befolyásolhatja:¹⁰

- az érdekkonfliktusos helyzetek szervezeti szintű beazonosításának lehetőségei;
- a hivatali szervezet vezetőjének elkötelezettsége az érdekkonfliktusos helyzetek beazonosítására és vizsgálatára;
- nyílt szervezeti kultúra kiépítése.

2.2.1. Az érdekkonfliktusos helyzetek szervezeti szintű beazonosításának lehetőségei

Az érdekkonfliktusos helyzetek szervezeti szintű pontos beazonosítása alapvető jelentőséggel bír annak megelőzése és feloldása szempontjából. A konfliktusos helyzetek feloldását segítheti elő a foglalkoztatási helyzetnek megfelelő pontos és egyértelmű tájékoztatás és belső útmutatás arról, hogy az adott szervezeten belül milyen feladatok, tevékenységek, függelmi viszonyok vezethetnek az érdekkonfliktusos helyzetek kialakulásához, illetve melyek azok az élethelyzetek, melyekben a közszolgálati tisztviselő személyes/egyéni érdekei – az adott időpontban ténylegesen és a jövőre nézve feltételesen – összeütközésbe kerülhetnek a hivatali közfeladatai ellátásával. Az írásbeli útmutatók, tájékoztatók kiadása elősegítheti a konfliktusos helyzetek beazonosítását, ezen helyzetekre való megelőző célzatú preventív felkészülés lehetőségét, s hosszabb távon is hozzásegíthetik a közszolgálati alkalmazottakat a konfliktusos helyzetek kialakulásának megelőzésére. Az a tény, hogy a közigazgatási szerv rendelkezik az érdekkonfliktusos helyzeteket kezelő belső normatív keretszabályokkal, szabálygyűjteménnyel, önmagában is növelheti a költségvetési intézmények iránti közbizalmat.

Ugyancsak fontos szempont, hogy az érdekkonfliktus-kezeléssel kapcsolatos helyi szintű normatív előírásokat kormányzati, ágazati vagy intézményi szintű stratégiák és gyakorlati

⁹ lásd bővebben: A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem: Vezetés-Szervezés tankönyv; Aula Kiadó 1991.

¹⁰ lásd bővebben: Az OECD közszférában előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló irányelvet (2003. január) 5-15 old.

módszertanok is támogassák. E tekintetben elsődleges szerep jut a közszolgálati alkalmazottak foglalkoztatási jogviszonyát szabályozó törvényi szintű előírásoknak, az ezeket megalapozó kormányzati szintű személyzeti stratégiáknak, valamint az ezeket támogató magatartási és hivatásetikai kódexeknek. A törvényi szintű szabályok rögzítik elsődlegesen a foglalkoztatási jogállás tekintetében azokat a közszolgálati jogintézményeket, melyek a közszolgálati alkalmazottak általános és különös alkalmazási feltételeire, az előmenetelük szabályaira, a bérezésük és javadalmazásuk előírásaira, az összeférhetlenségi, fegyelmi és etikai szabályok kereteire, a jogviszony megszüntetésének jogcímeire vonatkoznak. Mivel a jogállás elemeit rögzítő törvényi szintű szabályok értelemszerűen a kormányzati (és ágazati) személyzeti és szakmapolitikai stratégiai koncepciók alapján készülnek, ezért e stratégiáknak is tartalmazniuk kell a közszolgálati alkalmazottakra előírt érdekkonfliktus-kezelési technikákra vonatkozó szempontokat.

Alapvető feltétel, hogy az érdekkonfliktusos helyzetek kezelésére nyilvános belső eljárási rend is kialakításra kerüljön. A belső eljárási rendnek – igazodva a törvényi előírásokhoz – tartalmaznia kell a foglalkoztatási jogviszony létesítéskor alkalmazandó bejelentési módokat a személyes érdekek fennállásáról, azok nyilvántartási rendszerét, a folyamatos nyomon követés mechanizmusait, a jogviszony fennállása alatt keletkezett információk átadásának kötelezettségét, illetve a hatékony belső adminisztratív eljárást az érdekkonfliktusok kezelésre vonatkozóan.

2.2.2.A hivatali szervezet vezetőjének elkötelezettsége az érdekkonfliktusos helyzetek vizsgálatára

Az érdekkonfliktusos helyzetek kezelésének a szervezeti kultúra szempontjából történő vizsgálatakor alapvető jelentőséggel bír a hivatali szervezet vezetőjének, valamint a szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjein álló vezetők elkötelezettsége a konfliktusos helyzetek megoldására. A vezetői munkakörben foglalkoztatott közszolgálati alkalmazottól elvárható magatartás, hogy mind a foglalkoztatási jogviszony létesítését megelőzően, mind a jogviszony időtartama alatt fokozottan érvényesítsék a személyes és a közhivatali érdekek között fennálló esetleges érdekkonfliktusok megelőzésének és feloldásának követelményeit annak érdekében, hogy a közszféra működési feddhetetlenségébe vetett közbizalom folyamatosan érvényre juthasson. Ez jelentheti többek között a vezetők felkészültségét a konfliktusos helyzetek kezelésére, a mérlegelési képességet, az érdekkonfliktusos helyzetek kezelésére előírt korrupció megelőzési kormányzati és ágazati politikák érvényesítésének képességét is. A vezetőknek alkalmassá kell válniuk az érdekkonfliktusos helyzetek megelőzésére és feloldására vonatkozóan a széles nyilvánosság előtt történő tájékoztatásra, a külső szervezetekkel és belső szervezeti egységekkel történő rendszeres egyeztetések lefolytatására, a nyilvános belső szabályzatok és eljárási rend elérhetőségének biztosítására, a képzések és továbbképzések szervezésére, illetve különösen a konfliktusos helyzetekben való segítségnyújtásra, tanácsadásra. A tájékoztatás, a segítségnyújtás különösen a foglalkoztatás és az érdekkonfliktusos helyzetek kialakulása szempontjából érzékeny területeken, így többek között az ajándékok és más személyes előnyök elfogadásakor, a belső információk külső személyeknek vagy szervezeteknek átadásakor, a különböző szerződéses kapcsolatokban, a másodállás és az egyéb jogviszony létesítéskor, a családi és közösségi elvárások kezelésekor,

a külső (társadalmi, szakmai és politikai, stb.) szerveződésekben való részvételkor jelentkezhetsz. Az itt felsorolt kockázati területek kezelésére vonatkozó preventív intézkedések, így különösen a folyamatos egyeztetés, személyre szóló értékelések, is elősegíthetik a konfliktusos helyzetek elkerülését. A hivatali szervezet vezetőjének végezetül képessé kell válnia olyan vezetői döntések meghozatalára, amelyek az érdekkonfliktusos helyzeteken túlmutató fegyelmi-, összeférhetlenségi-, kártérítési- és büntetőjogi intézkedéseket igényelnek.

2.2.3. Nyílt szervezeti kultúra kiépítése

A szervezeti kultúrát befolyásoló tényezőként említettük korábban az egyértelmű, világos belső szabályokat, melyekhez azok a preventív célú és módszertani lehetőségek tartoznak, amely esetekben a közzolgálati tisztviselő a jogviszony fennállása alatt érdekkonfliktusos helyzetbe kerülve annak feloldását kezdeményezheti. Fentiek mellett a nyílt szervezeti kultúrát befolyásoló lehetőség továbbá a közzolgálati alkalmazottaknak a döntéshozatali rendszerbe történő aktív bevonása, az alkalmazottak folyamatos továbbképzése, a konfliktusos helyzetek megelőzésére és feloldására vonatkozó képességeinek erősítése.

Végezetül az érdekkonfliktusok szervezeti szintű hatékony kezelését elősegítheti a konfliktusok kezelésére szolgáló támogató (informatikai, tájékoztatási, képzési, stb.) mechanizmusok kiépítése is.

II. rész

HIVATÁSETIKAI ALAPVETÉSEK

1. fejezet

A hivatássetika és a közzolgálati etika fogalma, etikai elvek, etikai dilemmák

Az etika a társadalomtudományi megközelítésben a gyakorlati filozófia ága, az erkölcsi parancsok érvényességének filozófiai megalapozásával foglalkozik. Maga az etika kifejezés a görög éthosz szóból ered, amelynek jelentése: „érzület”, „jellem”. Koi Gyula szerint: „Az etika vagy erkölcsfilozófia egyfelől tudományág, másfelől elméletrendszer. Tudományágként az erkölcs a jó és rossz, a helyes és a helytelen tanulmányozásával foglalkozó filozófiai ágazat. Elméletrendszerként pedig erkölcsi értékek és elvek rendszere vagy elmélete.”¹¹

A hivatássetika döntően foglalkozási ágakhoz köthető, lényegében az adott foglalkoztatási ág erkölcsi kérdéseinek foglalatja. A hivatássetikák, melyeket szaktetikáknak nevezhetünk, sokfélék, így beszélhetünk pl. orvosi etikáról, bírói etikáról, ügyvédi etikáról, üzleti etikáról és nem utolsósorban közzolgálati etikáról. Ezek közös jellemzője, hogy bennük az adott foglalkozási ág alapvető érdekei és értékei tükröződnek vissza.¹²

A közzolgálati etika fogalmának meghatározásával többen is foglalkoztak nemzetközi és hazai viszonylatban egyaránt. Dennis F. Thompsonnál például ezt a definíciót olvashatjuk: „A közzolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk.”

A hazai igazgatásszervezési viszonylatban Mártonffy Károly jogtudós az elsők közt foglalkozott a témával, megállapítva, hogy „a köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya”. Dr. Hencz Aurél szerint „a közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége.”

A közzolgálati etika fogalmának kikristályosodása a közelmúltban folytatódott. A közzolgálati etika fogalma a közjog alá tartozó szervezetek etikáját jelenti. A közigazgatási etika a közigazgatási szervezetrendszerben dolgozó közigazgatási szakemberek és politikusok etikáját egyaránt jelenti. A köztisztviselői etika ezen felfogás alapján csak a hivatásos köztisztviselői/kormánytisztviselői karra szorítkozik. Ezek tehát csak mértékbeli elhatárolások, amelyekkel még nem tártuk fel a fogalom tartalmát.¹³

¹¹ Koi Gyula: Közzolgálati etika, Budapest, 2002. Jegyzet

¹² Az etika, szaktetika, közzolgálati etika kérdéskörével Koi Gyula idézett művében foglalkozik részletesen.

¹³ dr. Dudás Ferenc – dr. Hazafi Zoltán – Pölöskei István: Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat, Magyar Közigazgatás 1998. május

Az említett definíciók alapján világosan látszik, hogy a közzolgálati etika fogalmának megalkotásakor kortól és földrajzi helytől függetlenül a hétköznapi erkölcsi alapelvekből indultak ki. Kevésbé egyértelmű szempont a definiáláskor az alanyi érvényességi kör kérdése. Hiszen a közzolgálati etika vonatkozhat egyrészt a közzolgálatot teljesítőkre (azaz a közjog alá tartozó szervezetek összes dolgozójára), másrészt a közigazgatásban dolgozókra (azaz csak a közigazgatási szervezetrendszerben tevékenykedő karrier-köztisztviselőkre és politikusokra), harmadrészt a kormánytisztviselőkre/köztisztviselőkre (azaz csak a hivatásos köztisztviselői kar dolgozóira). Az érvényességi kör azért igen fontos kérdés, mert alapvetően meghatározza a szabályozás irányát és tartalmát. Az etikai szempontból szabályozandó célcsoport alatt elsősorban a kormánytisztviselői/köztisztviselői kart értjük, ugyanakkor ez természetesen nem jelenti azt, hogy az etikai szabályok a politikusokra vagy a közigazgatáson kívüli közszereplőkre nem érvényesek. Sőt, ha így gondolkodnánk, az a köztisztviselővel szemben is igazságtalan lenne, mert kettős mércét állítana fel az egyes csoportokkal szemben.

Elméleti szinten jogosan vetődik fel a kérdés, vajon lehetséges-e a közzolgálatban etikai normák megállapítása? Két olyan elmélet is kialakult, mely erre a kérdésre nemleges választ ad. Az egyik a „*semlegesség etikája*”, mely szerint a közigazgatásban alkalmazottaknak semlegesen kell cselekedniük abban az értelemben, hogy nem követhetik saját erkölcsi meggyőződésüket, hanem alá kell vetniük magukat a szervezet politikájának és döntéseinek.

A másik elmélet, a „*struktúra etikája*” azt képviseli, hogy nem a közigazgatásban dolgozó tisztviselők, hanem a szervezet (s annak formális vezetői) felelősek a döntésekért és az apparátus tevékenységét meghatározó irányelvekért. Látható, hogy a két elmélet azért tagadja a közzolgálati etika létjogosultságát, mert eleve tagadja az egyéni morális ítélet létjogosultságát, s a tisztviselő mérlegelési jogát a döntés előkészítése és végrehajtása során.

Az elméletek a fentiek miatt szemben állnak a tradicionális közzolgálati etikával, mert nem veszik figyelembe az egyén szervezeten belüli kompetenciáját, vagyis azt, hogy a közzolgálati tisztviselők esetén a felelősség nem az adott pozícióhoz, hanem személyekhez kötődik. Az etikai szabályrendszer kialakításának tehát alapfeltétele, hogy csak akkor van jogunk és lehetőségünk erkölcsi mércét felállítani, s a tisztviselő cselekedeteit ehhez mérve minősíteni, ha elfogadjuk, hogy az egyén felelőssége fennáll közigazgatási döntései során. Megítélésünk szerint ez a feltevés elfogadható, gondoljunk csak arra, hogy a magyar tisztviselői kar alapvetően Magyarország Alaptörvényére tesz esküt, de emellett arra is, hogy kötelességeit lelkiismeretesen – vagyis személyes morális értékrendjét szem előtt tartva – végzi el.

A tisztviselői etika szabályrendszerének megalkotása megköveteli az általános társadalmi morál megfelelő színvonalát. Ez azt jelenti, hogy egy jogállamban, ahol a jog be nem tartása széles körben megtört jelenség, a tisztviselői karral szemben támasztott etikai elvárásoktól sem lehet túl jó eredményeket várni. Ugyanúgy kevés sikerrel kecsegtet az, ha a tisztviselőkkel szemben folyamatosan növekvő etikai elvárásokat támasztunk, miközben ezzel párhuzamosan nem javul társadalmi elismertségük.

Általánosan megállapítható nemzetközi tapasztalatokon alapuló követelmény, hogy adott ország államszervezeti irányítási módszerének összhangban kell állnia a meglévő közigazgatási szervezeti rendszerrel (e körbe tartozik az etikai kódex megléte is), különben a várható eredmény csekély lesz. Napjainkban a gazdaság fejlődése következtében megjelenő új kormányzati irányítási, szervezési megoldások a közigazgatással szemben is új igények megfogalmazásához vezetnek. Az új szemléletű irányítással kísérletező kormányok rendre konfliktusba kerülnek a régi típusú közigazgatási szervezeti struktúrákkal. Ezek a feszültségek Magyarországon a gazdasági-társadalmi rendszerváltás következtében még élesebben jelentkeznek. Az európai integráció jegyében végrehajtott gazdasági szerkezetátalakítás, intézményi modernizáció és társadalmi átalakulás mellett folyamatosan zajlik közigazgatásunk szervezeti és szemléleti korszerűsítése is. A tágabb értelemben vett közzszolgálati alkalmazottakkal szemben új igények fogalmazódnak meg, ideértve az etika témakörét is. A hagyományos bürokratikus értékek – azaz a kormányzathoz lojális, pontos és szakszerű munkavégzés – mellett egyre gyakrabban fogalmazódnak meg az új, polgárbarát közigazgatás értékei, közöttük például a költséghatékonyság, amely együtt jár a gyorsasággal, s az eljárások egyszerűsítésével. Az új közigazgatási értékek nemegyszer a konvencionális bürokrácia rovására mennek, hiszen elég nehéz összeegyeztetni a gyorsaságot a pontossággal, vagy a szakszerűséget az egyszerűséggel. Napjaink közzszolgálati tisztviselői éppen ezért gyakran kerülnek válaszut elé a hagyományos és új etikai értékek közötti választásban. A hatékonyság érdekében bevezetett régi/új kormányzati megoldások (pl: kiszervezés, rugalmas foglalkoztatási formák) további etikai rizikófaktornak tekinthetőek, hiszen a két szférában (versenyzféra-közzszféra) más-más morális elveket tartanak irányadónak.

2. fejezet

A közzszolgálati hivatásetika történeti fejlődése Magyarországon

2.1. A közzszolgálati hivatásetika fejlődése 1990-ig

A magyar közzszolgálati etika történetét az egyes történelmi korokban az aktuális kortársak közzszolgálati etikával kapcsolatos leírásai alapján lehet rekonstruálni. Összefoglaló jelleggel a témát eddig egyetlen monográfia tárgyalta, dr. Hencz Aurél *Törekvések a közzszolgálati etika kialakítására* (1987) című kétkötetes munkája.¹⁴ A közzszolgálati etikával és annak magyarországi történetével újabban Koi Gyula foglalkozott átfogóan.¹⁵ Felmerülhet a jogos kérdés, miért érdemes elmerülni az egyes korok közzszolgálati etikájának tanulmányozásában? A válasz a történelemtől alkotott alapvető felfogásunkban keresendő, vagyis azért érdemes foglalkoznunk a múlttal (témánk szempontjából az etikátörténettel), mert egyrészt tanulhatunk belőle, másrészt elképzelhető, hogy egyes megoldások, amelyeket elődeink alkalmaztak, alkalmazhatók korunk viszonyaira is.

¹⁴ Hencz Aurél: *Törekvések a közzszolgálati etika kialakítására*. I-II. kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1987. (további lábjegyzetekben: Hencz, 1987.)

¹⁵ Koi Gyula: *Közzszolgálati etika*. Budapest, 2002. Jegyzet 26-42. p. (további lábjegyzetekben: Koi, 2002.)

Az 1848 előtti Magyarország alkotmányos berendezkedése a sarkalatos törvényeken (pl. Aranybulla), egyes jogi tanokon (pl. Szent Korona tan), szokásjogi gyűjteményeken (pl. Tripartitum) és a szokásjogon alapult. A jogi szempontból tekintve összetett és képlékeny alkotmányos keret egyértelműen rendi jelleggel bírt. Előírta a nemesi privilégiumokat, melyek közt szerepelt a hivatalviselés joga is. Az 1848 előtti időszakban tehát a nemesi származás előfeltétele volt a hivatalviselésnek, így a rendi Magyarország közzolgálatának szemléletét egyöntetűen áthatotta a nemesi gondolkodásmód annak minden előnyével és hátrányával együtt. Az első lépéseket a közzolgálati etika kialakítása irányába a felvilágosult abszolutista gondolkodás tette meg. II. József rendeletben szolt a Habsburg Birodalom valamennyi hivatalnokához 1784. február 13-án:

„Aki közhivatalt visel, a reá bízott ügyekben oly lelkesedéssel kell eljárnia, hogy a közügynek fejajánlott szolgálatát s dolgait ne a napok és a teleirt lapok szerint mérje, hanem minden erejét arra fordítsa, hogy midőn dolga van, azt a közzvárakozás és tisztének igényei szerint minden halasztás nélkül pontosan hajtsa végre. [...] Kiben a haza és polgártársai szolgálatára iránt szeretet nincs, ki a közzjö fenntartása iránti buzgalomtól nem hevítették, az ügyvitelre nem alkalmas, és nem méltó arra, hogy tisztí címe legyen és díjat húzzon.”¹⁶

Az uralkodó szavaiban Magyarországon először fogalmazódnak meg a közzolgálati etika alapelvei, a szolgálat és a pontosság.

A rendi jellegű alkotmány helyébe 1848-ban polgári alkotmány lépett, amely megnyitotta az utat a nem nemesi származásúak előtt is a hivatalviselés felé. Az 1867. évi kiegyezési törvénytől kezdve vált el egymástól Magyary Zoltán szerint a magyarországi és az osztrák bürokrácia fejlődése.¹⁷ A Lajtán túlon 1914-ben törvénybe foglalták a tisztviselők pragmatikáját, kötelelességként nevezve meg többek között a szolgálati hűséget, az engedelmességet, a titoktartást, a hivatalon kívüli helyes magatartást, a helyben lakást, a mellékfoglalkozások üzésének tilalmát, illetve az ajándék elfogadásának tilalmát. Bár Magyarországon nem zajlott le hasonló jelentőségű folyamat, a közzolgálati etika és pragmatika iránti igény világosan kiolvasható egy-egy kiegyezés után megjelent műből.

Boncz Ferenc¹⁸ 1876-ban kiadott *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* etikai alapkövetelményként írja elő a köztisztviselőnek a pontos és lelkiismeretes munkavégzést. Ugyanilyen fontosságúnak tartja az ügyfelekkel szemben tanúsított előzékeny és udvarias viselkedést is, egyben megtiltja az ajándék elfogadását, s kötelezi a tisztviselőt a hivatali titok megtartására. A szerző felfogása szerint a tisztviselő etikai okokból nem folytathat mellékfoglalkozást, ugyanis ez elvonhatja a figyelmét a hivatali teendőkről, sőt, akár rombolhatja is a hivatal tekintélyét. Boncz Ferenc művében kitér arra, hogy a tisztviselőnek a törvényhatóság vagy a járás székhelyén kell laknia.

¹⁶ A forrásrészletet közli: Hencz, 1987. I. kötet. 7. p.

¹⁷ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest, 1930. 168. p.

¹⁸ Boncz Ferenc (1829-1901) bíróként, jogásként és közalapítványi ügyigazgatóként tevékenykedett.

Fésüs György¹⁹ *Magyar közigazgatási jog* című munkája egy időben jelent meg Boncz Ferenc művével, s hasonló etikai alapkövetelményeket fogalmazott meg a tisztviselővel szemben. Mindenekelőtt a tisztviselő erkölcsi feddhetetlenségét tartotta fontosnak. Hangsúlyozta, hogy egyazon hatóságnál a rokonságban állók nem alkalmazhatóak. Itt is előkerül a hivatali dolgozók egymás és az ügyfelek irányában tanúsított illedelmes és udvarias magatartása, kiegészítve azzal, hogy ügyintézésnél a kellő felvilágosítást mindig a „legalaposabb előzékenységgel” kell megadni.²⁰ Fésüs György Boncz Ferenchez hasonlóan eltiltja a tisztviselőt a mellékfoglalkozás üzésétől, mert az nézete szerint hanyagsághoz vezethet.

Keleti Ferenc²¹ *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei* című 1883-ban megjelent művében egységes közzolgálati pragmatika létrehozását tűzte ki célul maga elé. Felfogása szerint az etikusabb közzolgálat alapja a tisztviselő állam iránt tanúsított hűségének kötelezettsége. Bár úgy véli, a tisztviselő politikai meggyőződése terén szabadságot élvez, ugyanakkor politikai párt mellett nem fejthet ki agitációs tevékenységet.

Csiky Kálmán²² 1888-1889-ben megjelent kétkötetes *A magyar állam közigazgatási joga* című munkájában ismét összefoglalta a tisztviselőkkel szemben támasztott etikai követelményeket. A tisztviselő köteles esküt tenni hivatalba lépésekor, s engedelmességgel tartozik, kivéve akkor, ha egyértelműen törvényellenes cselekedet végrehajtására kap megbízást. Személye feddhetetlen, s képviseli a hivatali tekintélyt, miközben az ügyfelek ügyeit „bizalomgerjesztő hozzáértéssel” és részrehajlástól mentesen intézi.²³ Az ügyintézési gyakorlattal kapcsolatban fontos elvárás a tisztviselővel szemben a nemzetiségi nyelvek elsajátítása. Csiky Kálmán nézetei szerint is alapvető követelmény a tisztviselők esetében a székhelyen lakás, illetve a titoktartási kötelezettség. Ajándék elfogadása, vagy mellékfoglalkozás üzése a szerző felfogása szerint is tiltott.

A vasúti szolgálati rendtartással foglalkozó 1914. évi 17. tc. számos etikai kitéletet fogalmaz meg az állomány dolgozóival szemben. Az etikai elvárások a törvényben három nagy téma köré csoportosíthatók: 1. az alkalmazottak magatartása munkatársaikkal, illetve feljebbvalóikkal szemben; 2. az alkalmazottak magatartása idegenekkel szemben; 3. a hivatali titoktartás. Munkatársaikkal és feljebbvalóikkal szemben a vasutasoknak támogató magatartást kellett tanúsítaniuk. Az utazóközönséggel való kapcsolattartás során a vasút dolgozóinak tapintatosnak, de határozottnak kell lenniük, a megkereséseket előzékenyen és részrehajlás nélkül kell kezelniük. Kötelesség teljesítéséért ajándékot vagy jutalmat elfogadniuk nem szabad. A törvénycikk kiköti, hogy a hivatali titkot a szolgálati viszony megszűnése után is meg kell őrizni. Egyben tiltott a hivatali állással nem összeegyeztethető mellékfoglalkozás elvállalása. A vasúti dolgozók politikai jogaikat szabadon gyakorolhatják.

Az első világháborút követően megélnékvált a közzolgálati etika iránti érdeklődés, bár a gondolatok továbbra is megmaradtak az elmélet szintjén. A kor egyik legkomolyabb etikai összefoglalója a közzolgálattal kapcsolatban Magyar Zoltán *Magyar közigazgatás* című

¹⁹ Fésüs György (1841-1914) jogász, kutatási területéhez tartozott többek közt a közigazgatásjog is.

²⁰ Hencz, 1987. I. kötet. 39-41. p.

²¹ Keleti Ferenc (1846-?) ügyvédként foglalkozott a közigazgatással.

²² Csiky Kálmán (1843-1905) közigazgatási jogász, a Tripartitum eredeti kiadásának egyik kiemelt fordítója.

²³ Koi, im. 2002. Jegyzet 32. p.

műve volt, mely 1942-ben jelent meg. A szerző felfogása szerint a közigazgatás az emberekért van, vagyis a tisztviselő „a társadalom sorsának jobbra fordulását munkálkodik,”²⁴ azaz alapkövetelmény vele szemben az etikus magatartás. Az etikus magatartás alapja a hűség, hiszen az államnak megbízható hivatalnokokkal kell körülvennie magát. Itt idézzük Otto von Bismarck témába vágó vélekedését: „Rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel mindig lehet kormányozni, de ha a tisztségviselők rosszak, (akkor) a legjobb törvény sem segíthet rajtunk.”²⁵ Magyary Zoltán szerint a megbízhatóság mellett ugyanilyen fontos a nemzetiség kérdése, a magyar közigazgatásban ezért csak magyar állampolgárok dolgozhatnak. A hivatal állományával szemben támasztott etikai követelmény a munkatársak bajtársiassága, amely egyrészt összetartást, másrészt kollegialitást, harmadrészt pedig a közönyösség hiányát jelenti. A bajtársiasság azért is fontos, mert hozzájárul a hatékonyság fokozásához. Magyary Zoltán az ügyfelekkel szembeni etikus magatartásról így vélekedik:

„[...] a közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi között. Egyúttal jelenti a tárgyilagosság kötelességét, a protekciónak és annak a tilalmát, hogy a hivatalnok a rábízott ügyek mikénti elintézésével magának előnyt vagy összeköttetést keressen.”²⁶

Ismét előkerülnek tehát az alapvető etikai elvárások, a részrehajlás nélküli ügyintézés, az udvariasság, a tárgyilagosság és az ajándék elfogadásának tilalma. Ezekon kívül a mű előírja az ügyintézés gyors, pontos és gondos lefolytatását, a székhelyen lakás kötelezettségét, a mellékállások vállalásának tilalmát, a hivatali titok megőrzését is. Magyary szerint a tisztviselőnek ismernie kell a nemzeti kisebbségek nyelvét is azokon a helyeken, ahol azok nagyobb számban laknak. Új elvárásként jelenik meg a műben, hogy a tisztviselő nem lehet tiltott egyesület tagja. A magánélet terén a tisztviselőnek ugyanolyan erkölcsösnek kell lennie, mint munkája során, kerülnie kell a káros szenvedélyeket és a közmegebotránkoztatást, illetve betegségének elhúzását.

Hóman Bálint²⁷ igen éles etikai kritikát fogalmaz meg korának tisztviselői rétegével szemben. Véleménye szerint a kor bürokráciája „aktákat gyárt ügyintézés helyett,” s „a betű igazságát szolgálja, a jog, az erkölcs és a szociális igazság helyett.”²⁸ A jó tisztviselő az ő felfogásában a parancsteljesítés és a vakbuzgó szabályteljesítés helyett gondolkodik, s nem viselkedik gögösen az ügyintézés során, hanem mérlegel és bírál, valamint önkritikát gyakorol.

²⁴ Hencz, 1987. II. kötet. 34. p.

²⁵ Eredeti nyelven: „Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren. Bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetzen nichts.” Otto von Bismarck, 1850.

²⁶ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 138. p.

²⁷ Hóman Bálint (1885-1951) történétíró, egyetemi tanár és kultúrpolitikus.

²⁸ Hóman Bálint: Bürokrácia és jó tisztviselő. In: Hóman Bálint: Művelődéspolitikai. Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1938. 213-215. p.

Mártonffy Károly²⁹ széleskörű közigazgatással kapcsolatos írói tevékenysége során többször említi az etikus közigazgatás kérdését, s ezzel kapcsolatban nagyon hasonló elveket fogalmaz meg, mint kortársa, Magyary. Mártonffy szerint is alapkövetelmény a tisztviselő hűsége, amely lehetővé teszi a tennivalóinak ellátását, a szolgálati engedelmességet és a megfelelő viselkedést feljebbvalóival és alárendeltjeivel szemben. Az ügyintézés során az ügyfelekkel udvarias bánásmódot kell tanúsítania, szem előtt tartva a hivatali titoktartást. Életmódját tekintve a tisztviselő köteles a hivatal székhelyén lakni, s el kell határolódnia a szélsőséges politikai tevékenységet kifejtésétől.

1949 és 1989 között a közzolgálati etika nem tartozott a központi kérdések közé, bár igyekeztek „a szocialista erkölcs jegyében” örködni a hivatali élet felett.³⁰ Vidéken a mozgalmi munkaerőket hamarosan felváltotta a korábbi „uram-bátyám” rendszer a hivatali ügyintézés terén.³¹ A közzolgálati etikával kapcsolatban egyetlen kiemelt esemény történt, Hencz Aurél *Törekvések a közzolgálati etika kialakítására* című kétkötetes művének megjelenése 1987-ben.

A történeti összefoglalás végén világosan látszik, hogy a közigazgatási etika kérdése Magyarországon közel egyidős a polgári hivatali renddel. A téma az egyes korokban váltakozó intenzitással ugyan, de többször is a szakmai érdeklődés látókörébe került. Az elméleti okfejtések rendre ugyanazokat az etikai elvárásokat fogalmazták meg a tisztviselőkkel szemben, azaz szakmai szempontból megállapítható egyfajta konszenzus. Az egységesnek tűnő elvrendszer gyakorlatban való alkalmazására nem született központi intézkedés, ezért az elvek érvényesülése koronként jobbra a hivatali személyzet összetételén múlt.

2.2. A közzolgálati hivatásetika fejlődése 1990 után

Az etikai kódex intézményesítésének gondolata a kilencvenes évek elejétől az akkori Magyar Közigazgatási Kamara nevéhez kötődik, s a kamarai szerepvállalás a korai koncepcionális munkálatokban, illetve a köztisztviselői etikai intézményrendszer működtetésének igényében kétség kívül végigkíséri a jogintézmény történetét. A korai, 1990-92-es, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) előkészítési folyamatában, illetve a már hatályba lépett jogszabály alapján a Köztisztviselői Etikai Kódex elkészítésének feladata a *Közigazgatási és Közzolgálati Tanács* feladatákként lett rögzítve.³² A Tanács létrejöttének elmaradása egyben azt is jelentette, hogy nem az államigazgatási szervezeti rendszeren kívüli viszonylag széleskörű legitimációval rendelkező testület hívta életre a kódexet, ezzel megoldva a társadalmisítással kapcsolatos, a szakmai közvélemény által sokszor eltúlzott igényeket. A Tanács elvi-koncepcionáló és normaalkotó funkciója mellett nem került kidolgozásra a kódexben foglaltak helyi szintű érvényesítésének eljárásjogi és intézményi rendszere sem. A testület alapfunkciójából adódóan egyedi etikai ügyekben nem járhatott

²⁹ Mártonffy Károly (1890-1979) jogász és egyetemi tanár.

³⁰ Koi, im. 2002. Jegyzet 41. p.

³¹ Uo.

³² lásd erről bővebben: dr. György István: Volt egyszer egy koncepció I.; Új Magyar Közigazgatás 2009. május 2. évfolyam 3. szám 17. old.

volna el, ezért e korai megoldás már szervezeti szinten sem kezelte az etikai eljárási kérdéseket.

A Ktv. 2001. évi módosításakor hatályba nem lépett IV. Etikai Eljárási fejezet szerint, az etikai eljárást – a normasértés gyanújának tudomására jutásától számított két hónapon belül – hivatalból vagy bejelentésre a közigazgatási szervnél működő Etikai Bizottságok elnöke rendelte volna el. A helyi szintű etikai bizottságok szerepe az etikai eljárás megindításában, lefolytatásában és az esetleges etikai vétség megállapításában merült volna ki abban, hogy a részletszabályokat a majdani belügyminiszteri kódex ajánlása rögzíti. Az országos köztisztviselői érdekegyeztető fórumok (KÉT-OÖKÉT)³³ által kidolgozandó kódex feladata lett volna az etikai normaalkotás mellett az etikai eljárási kérdésekre, valamint az intézményrendszer megoldásaira is megnyugtató választ adni.

A közzszférát érintően kidolgozott rendszernek tekinthető a Bírák Etikai Kódexe,³⁴ és az abban rögzített eljárási rend és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer. Az 2000-es években létrehozott Országos Bírói Etikai Tanács az egyesület választmánya által elfogadott kódex rendelkezésein alapult. A Tanács feladatákként konkrét bírói etikai kérdésekben történő állásfoglalás került meghatározásra. A honvédelmi területen a Katonai Etikai Kódex közzétételéről, a Honvédségi Etikai Tanács létesítéséről és feladatairól szóló belső utasítás³⁵ a kódex bevezetésével és az elvárásainak történő megfeleléssel összefüggő feladatok kidolgozására, illetve a működéséhez szükséges szervezeti alapok megteremtésére konzultatív, véleményező testületet hozott létre, a Honvédségi Etikai Tanácsot. Az 1989-90-t követő időszakokban további kezdeményezések születtek a rendészeti szervek, az önkormányzatok, valamint egyes közigazgatási szervek tekintetében is az önálló etikai szabályok megalkotására.

A közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV törvény (Kttv.) a Kormánytisztviselői Etikai Kódex, illetve az Etikai Eljárási Szabály megalkotását a Magyar Kormánytisztviselő Kar (MKK) feladatává tette.³⁶ E szabályozási megoldás a közzszolgálati életpályaprogram egyik sarkalatos programpontjának végrehajtását jelentette, nevezetesen azt, hogy a kormányzattól független, önkormányzattal rendelkező, közigazgatási, szakmai, érdekképviseleti közttestület a letéteményese a hivatásetikai szabályok és az etikai intézményrendszer kialakításának. A Kttv. egyértelmű szabályozási elveket határozott meg a kormánytisztviselővel szembeni etikai magatartási elveket illetően.

A rendvédelem területén a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) a rendvédelmi hivatásetikai kódex kidolgozását a Magyar Rendvédelmi Kar feladatává tette.³⁷

³³ lásd: Ktv. 65/B. és 65/C. §

³⁴ lásd bővebben: Kondorosi-Uttó-Visegrády: A bírói etika és a tisztességes eljárás (VIII.-IX: melléklet). Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007.

³⁵ lásd bővebben: a 67/2003. (HK 18.) HM utasítást

³⁶ lásd: 2011. évi CXCV törvény 29. § (6) bekezdés c) pontját

³⁷ lásd: a Hszt. 29/A. § (4) bek c) pontját

A Kormánytisztviselői Etikai Kódex, az eljárási szabályok és intézményrendszer, valamint a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és intézményrendszer tekinthető a közzolgálati etikai rendszerek jelenkori kiépítésekor (normaalkotás, társadalmisítás, etikai eljárási rendszerek, szankciórendszer, stb.) a szakmailag megfelelő kiindulási alapnak.

3. fejezet

Nemzetközi kitekintés

3.1. A jogintézményt érintő nemzetközi kötelezettségek és ajánlások

Az integrációs folyamatok elmélyülése, az uniós állampolgárokat, mint egyéneket megillető alapjogok egyre erőteljesebb megjelenése, előrevetítette a közhatalmat gyakorlók, a közpénzekkel gazdálkodók és a közjogi tisztségeket betöltőkkel szembeni markánsabb foglalkoztatási, alkalmazási és etikai követelmények, általában a foglalkoztatási többletkötelezettségek megjelenését. Amilyen mértékben szélesedtek az uniós szintű alapjogi intézmények, olyan mértékben kellett szabályozottá tenni tagállami szinten a közhatalmat gyakorlókkal szembeni kötelezettségi (összeférhetetlenségi, etikai, fegyelmi, kártérítési, vagyonyilatkozat-tételi stb.) elemeket. Ennek egyik megjelenési formája uniós szinten az egységesítésre szolgáló etikai tárgyú ajánlások kiadása, illetve tagállami/nemzeti szinten egyre jellemzőbb módon megjelenő etikai intézményrendszerek kiépítése és a közzolgálati/köztisztviselői/tisztviselői/szolgálati etikai kódexek kiadása. A közös etikai elvek, az etikai ajánlások jelentősége elsősorban abban összegezhető, hogy az EU/ET számára hosszabb ideje cél a markánsabb tagállami jogintézményi harmonizáció azokon a területeken, ahol erős (szakma)politikai elkötelezettséget kell érzékeltetni (kormányzati antikorrupciós programok, etikai rendszerek kiépítése, érdekkonfliktus-kezelés, stb.).

Azonban a nemzeti szintű közzolgálati etikai rendszerek kiépítése - mint ahogy már korábban is jeleztük - kizárólag egy tágabb közösségi szintű antikorrupciós, összeférhetlenségi és érdekkonfliktus-kezelési politika részeként értelmezhető, csakúgy, mint más kiemelt jogintézmények, nevezetesen a vagyonyilatkozat-tételi, az összeférhetlenségi, a fegyelmi és más alkalmazotti kötelezettségi rendszerek is. Ennek alapján a közzolgálati etikai rendszerek kiépíttessége, a közzolgálati/köztisztviselői/szolgálati etikai kódexek alkalmazása csak abban az esetben vezethet a kívánt eredmény elérésére, ha a már hivatkozott további alkalmazotti kötelezettségi elemekkel együttesen fejti ki hatását. Önmagukban a nemzeti szintű etikai rendszerek kiépítése, illetve a tagállamonként változó alanyi körre vonatkozó kódexek kiadása nem vezethet eredményre. Ezek kizárólag a közösségi rendszerekkel való harmonizáció, illetve a nemzeti szintű összeférhetlenségi, vagyonyilatkozat-tételi, fegyelmi/kártérítési, stb. elemekkel együttesen lehetnek hatékonyak.

A kilencvenes évek elején egyre erőteljesebben megjelenő etikai szabályozási igények egyik megjelenési formájaként a Nizzában elfogadott Uniós Alapjogi Charta (41. cikk) is közvetett

utalásokat tartalmaz a méltányos, részlelhajlástól mentes eljáráshoz való jogra és az ügyfél érdekeinek tiszteletben tartására. A Charta rendelkezik a nyelvhasználat, a hozzáférési jog és a jogorvoslati jog gyakorlásának etikai szempontú kérdéseiről is.

A közös etikai alapelvek egyre erőteljesebb megjelenését uniós szinten az 1997-es Söderman-jelentés³⁸ is elősegítette, amikor a szerző a rossz hatékonysággal működő közigazgatásról írt összefoglalójában a közsféra minőségi javulását állította előtérbe. Az Európai Parlament által elfogadott Söderman-jelentést megelőző felmérés, egy, a közösségi intézményeknél foglalkoztatottakra kiterjedő általános etikai kódex elfogadtatásának igényét igazolta, s ennek nyomán a jó közigazgatás kódexe több mint húsz követendő elvet fogalmazott meg. Ezek közül kiemelendők különösen a jogszerűség, az objektív eljárás, a részrehajlás-mentesség/pártatlanság, a visszaélés tilalma, a diszkriminációmentesség, az adatvédelem, a nyelvhasználat, a jogorvoslat, az arányosság, az elfogulatlanság, az ésszerű határidő betartásának elvei.

Az uniós tagállamok számára irányadó az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. május 11.-én elfogadott *Rec(2000)10. számú Ajánlása*³⁹ és indokolása, mely rögzítette azokat az etikai alapelveket, amelyeket az ET a tagállamok nemzeti közigazgatásai számára megfogalmazott. A felhatalmazásként a Miniszteri Bizottság számára az Európa Tanács alapszabályának 15. cikke b. pontja szolgált.⁴⁰ Az Ajánlás figyelembevételére alapvető fontosságú a hazai etikai rendszerek kiépítésekor, annak figyelembevételével, hogy az Ajánlás által érintett alanyi kör elsősorban a szűken értelmezett köztisztviselői kar. Sajátos megoldásként azonban a közfeladatot ellátó, nem közhatalmi szervezetek alkalmazottaira is alkalmazható, viszont a választott képviselőkre, a kormánytagokra és az igazságügyi szervek alkalmazottaira már nem.⁴¹ Az Ajánlás számos olyan kérdésben ad tartalmi eligazítást, amely kérdésekben az elmúlt másfél évtized hazai etikai normaalkotási próbálkozásai során éles szakpolitikai viták alakultak ki. Ilyenek különösen a köztisztviselő bejelentési kötelezettsége azokban az esetekben, amikor munkatársa etikai vétséget követett el, vagy a személyes érdek fogalmi magyarázata, a köztisztviselő politikai vitákban történő részvétele, az ajándékok elfogadása, a személyes befolyásolás és befolyásolhatóság kérdésköre, a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követően elvárt magatartásformák, illetve a fegyelmi szankciókkal való kapcsolat. Az etikai és fegyelmi szankciórendszerek sajátos kapcsolatát jelzi az a tény, hogy az Ajánlás alapján a kódex rendelkezéseinek megsértése fegyelmi felelősségre vonással jár.⁴²

³⁸ Jacob Söderman 1995-től uniós ombudsman, volt finn igazságügyi miniszter kapta a feladatot az Európai Parlamenttől az uniós közigazgatás(ok) átvilágítására. Nevéhez fűződik az uniós közösségi intézményeknél alkalmazásban álló tisztviselőkre vonatkozó kötelező érvényű magatartási normagyűjtemény ötlete.

³⁹ Codes of conduct for public official (Recommendation Rec (2000)10 and explanatory memorandum) ISBN 92/871/43560 Council of Europe Publishing, Strasbourg 2001. A magyar nyelvű fordítás és kiadás az Európa Tanács (Strasbourg), az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ (Budapest) hozzájárulásával készült.

⁴⁰ Az ajánlás figyelembe vette az európai igazságügyi miniszterek 1994-es, valamint 1997-es kollektív ajánlásait, a Miniszteri Bizottság 1996-ban elfogadott korrupcióellenes akciótervét, az ET 97/24. sz. határozatát a húsz antikorrupciós irányelvről, az ET GRECO ajánlásait, az ET Miniszteri Bizottsága R(81)19. számú ajánlását a közigazgatási szervek által kezelt adatokhoz való hozzáféréstől, továbbá az ET Miniszteri Bizottságának a köztisztviselők jogállása tárgyú Rec(2000)6. számú ajánlását is.

⁴¹ lásd bővebben: Ajánlás 1. cikk 2. – 4. pontok

⁴² lásd bővebben: Ajánlás 28. cikk 2. pont

A közszolgálati etikai rendszerek kiépítésében ugyancsak irányadó – az I. részben már hivatkozott – az OECD *közszférában előforduló érdekkonfliktus-kezelésről szóló irányelve*, mely azonban további szempontokat is érvényesíteni kíván, mint a hasonló nemzetközi ajánlások.⁴³ Az irányelv elkészítésére a felhatalmazást a Tanács az OECD-szerződés vonatkozó szakaszaira hivatkozva adta, figyelembe véve a közszolgálati etikai kérdések kezeléséről szóló általános elveket is. Az irányelv által megcélzott alanyi kör ugyan csak a köztisztviselői kar, azonban további közalkalmazotti csoportokat, a köztisztviselőket betöltőket, valamint az állami tulajdonú vállalatok alkalmazottait is érintheti. A hazai közszolgálati etikai rendszer kiépítését illetően az OECD-irányelv azokat az *általános jogpolitikai elveket összegzi*, amelyek az egyes etikai normaalkotás során a különböző etikai vétségek pontosításához szolgálnak támpontul.

Kiemelt jelentőséggel bír az OECD Tanácsának a *közhivatalok etikus magatartását elősegítő elveiről szóló* Ajánlása.⁴⁴ Az Ajánlás célja, hogy elősegítse az egyes tagországok etikai rendszerének felmérését, esetleges felülvizsgálatát, s hozzásegítse az államokat etikai rendszerük egyes elemeinek (tanácsadói hálózatok kiépítése, továbbképzések szervezése, etikai megbízottak kiválasztása, stb.) hatékonyabbá tételéhez. A 12 alapelvi szintű ajánlás jogi jellegét tekintve nem kötelező, azonban az Ajánlásban megfogalmazott (szakma)politikai és elvi szintű célokat a tagországok felé irányadó követelményként kell kezelni. A hivatkozott ajánlások: az etikai elvek egyértelmű megfogalmazása, a jogi keretek megléte, a tanácsadás, a büncselekmények feltárása és a bejelentő jogvédelme, a politikai szereplők elkötelezettsége, a döntési folyamatok átláthatósága, a köz és magánszféra elválasztása, a vezetők fokozott etikai felelőssége, az igazgatási szabályok etikai szempontú vizsgálata, az etikus magatartást elősegítő foglalkoztatási szabályok megléte, a beszámoltatás, valamint a megfelelő szankciórendszer kiépítése. Az Ajánlás utolsó pontja szerint megbízható és átlátható etikai eljárási rendszerre, felügyeletre és megfelelő pénzügyi és humán erőforrások biztosítására van szükség az egyes tagországi etikai rendszerek kiépítéséhez és a meglévő rendszerek megerősítéséhez.

Ugyancsak irányadó az ET által előkészített, a *közösségi etika bevezetése helyi szinten* tárgyú Ajánlás,⁴⁵ melynek célja, hogy a tagállami helyi közigazgatási szervezeteknél alkalmazott közszolgálatban állók számára általános érvényű eligazítást adjon az etikai kódexek elkészítéséhez. Az ET által ajánlott elvek gyakorlati megvalósítása hozzájárulhat egy egységesebb szemléletű etikai rendszer kialakításához, s eligazítást ad a helyi választott képviselők, a politikai pártok és a helyi tisztviselők, a helyi hivatalok ellenőrzésével és vizsgálatával, az átláthatóság követelményének megteremtésével, illetve a helyi hatóságok és a magánszektor rendezettségével kapcsolatban.

⁴³ Az irányelv elkészítésére a felhatalmazást a Tanács, az OECD-szerződés vonatkozó szakaszaira hivatkozva adta, és a közigazgatási és területfejlesztési szakértői munkacsoportja széleskörű egyeztetést követően készítette elő. Az irányelv a Tanácsnak a közszolgálati etikai normák fejlesztéséről (C(98)70/FINAL) szóló ajánlására épül, amely tartalmazza a közszolgálati etikai kérdések kezeléséről szóló általános elveket is.

⁴⁴ Forrás: OECD Bizottsága által előterjesztett javaslat: A közhivatalok etikus magatartását elősegítő elvekről. 1998. Párizs. Az Ajánlás elkészítésére a konkrét felhatalmazást az OECD-megállapodás 5-b cikkelye adta az OECD Bizottsága számára

⁴⁵ Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level (Strasbourg 2006.)

A közszolgálati etikai rendszerek kiépítésében kiemelkedő jelentőséggel bír az *Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció Elleni Egyezménye*, melyet Meridában, 2003. december 10-én írták alá a részes tagállamok, s kihirdetésére a 2005. évi XXXIV. tv.-ben került sor. Az Egyezmény célja ugyan az antikorrupciós tagállami szintű kormányzati programok elősegítése, azonban közvetetten utalások történnek az etikai tárgyú elvek érvényesítésére is.

A preambulum szóhasználata a közügyek és a köztulajdon helyes kezelését, az igazságosság, a felelősség és a törvény előtti egyenlőség elveinek érvényesítését, valamint a közérkölcsek megőrzését és a korrupció elutasítását támogató kultúra erősítésének szükségességét rögzíti. Az Egyezmény⁴⁶ előírja, hogy a részes államok az intézmény- és jogrendszerükön belül, a sajátosságok figyelembevételével, kötelesek magatartási szabályzatokat vagy előírásokat alkalmazni a közfeladatok kifogástalan, tisztességes és szabályszerű ellátására vonatkozóan. Jellemző módon a hivatkozott cikkely a *Hivatalos személyek magatartási szabályzata* címet viseli, ezzel közvetlenül utal az Egyezmény által megcélzott rendkívül széles alanyi körre. Hivatalos személyekként az értelmező rendelkezések általános fogalomhasználata a jogviszonyukat kinevezéssel vagy választással szerző, a jogalkotásban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban dolgozókat jelöli meg, de ezen túl a kör a közszolgáltatásban és az állami vállalatoknál foglalkoztatottakra is kiterjed. A magatartási szabályok megsértése esetén az Egyezmény⁴⁷ – más nemzetközi dokumentumokhoz hasonlóan – nem külön etikai eljárást, hanem fegyelmi felelősségre vonást ír elő.

Az Egyezmény alapján a részes államoknak a közszféra kinevezett alkalmazottjainak toborzására, alkalmazására, előmenetelére és nyugdíjazására olyan rendszereket kell bevezetniük, amelyek a hatékonyság és az átláthatóság elvein, továbbá az érdem, a méltányosság és a rátermettség objektív kritériumain alapulnak. Olyan oktatási és képzési programokat kell szervezniük, hogy eleget tudjanak tenni a közfeladatok kifogástalan, tisztességes és szabályszerű ellátására irányuló követelményeknek, és amelyek szakosított és megfelelő képzés keretében bővítik az érintett közszolgálati tisztviselők ismereteit a feladataik ellátása során esetlegesen jelentkező korrupció kockázatairól. Ezek a programok hivatkozhatnak a magatartási szabályzatokra vagy előírásokra is a megfelelő területeken. A részes államoknak továbbá olyan jogi és intézményi rendszereket kell bevezetniük és működtetniük, amelyek elősegítik az átláthatóságot és megakadályozzák az összeférhetetlenséget. Ezen etikai jellegű intézkedések meghozatalakor a részes államok figyelembe veszik a Hivatalos személyek nemzetközi magatartási szabályzatról szóló 51/59. sz. határozatának mellékletét is. Az Egyezmény a bírói és ügyészségi szervek alkalmazottaira vonatkozóan rögzíti, hogy a bíróságok és ügyészségek tagjainak becsületességét és a bírói/ügyészi korrupció megelőzését elősegítő olyan intézkedéseket kell hozniuk, melyek szigorú előírásokat tartalmazhatnak az érintettek magatartására vonatkozóan. Az Egyezmény a magánszektor és a közszolgálat között fennálló, sokat vitatott kérdést is eldöntötte. Eszerint szükséges a korábban közszolgálatban álló hivatalos személyek esetében a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követő időszakra vonatkozó, szigorú összeférhetetlenségi szabályok meghatározása.⁴⁸

⁴⁶ Meridai Egyezmény 8. cikk 2. pontja

⁴⁷ Meridai Egyezmény 8. cikk 6. pontja

⁴⁸ Meridai Egyezmény 7. cikk 1. pontja; a 7. cikk 4. pontja; a 11. cikk 1. pontja; a 12. cikk e) pontja.

Az etikai rendszerek EU-s közösségi megjelenési formái közül kiemelkedik az EU Bizottsága által elfogadott Etikai Szabályzat.⁴⁹ Az ügyintézés reformját tartalmazó, 2000. március 1-jén megjelent Fehér Könyvben a Bizottság a szolgáltatást, a függetlenséget, a felelősséget, a beszámolási kötelezettséget, a hatékonyságot és a transzparenciát jelölte meg alapelvekként, melyeket az európai hivatali ügyintézésben tanúsított magatartás során különösen szem előtt kell tartani. Az Etikai Szabályzatot egyfajta segédeszközként szánták a Bizottság hivatali apparátusának. A Szabályzat garantálja a szolgáltatás kiemelkedő minőségét, illetve tájékoztatja a közösség tagjait azokról a magatartási normákról, melyeket a Bizottsággal szemben elvárhatnak. A Szabályzat szerint irányadó elvnek számít többek között az ügyintézés során a jogszerűség, a diszkrimináció elkerülése, az arányosság, a koherencia, az objektivitás, az egyenlő meghallgatás.

A közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó erkölcsi-etikai kérdések közösségi szintű megjelenési formái között sajátos megoldást tartalmaz az Európai Közösségek Tisztviselőinek Személyzeti Szabályzatáról szóló tanácsi rendelet,⁵⁰ mivel az etikai-morális kérdéseket a tisztviselői kötelezettségek és felelősségi rendszer oldaláról közelíti meg.

3.2. Etikai infrastruktúra és intézményrendszer

Az OECD tagországaiban végzett,⁵¹ a közszolgálati etikával kapcsolatos nemzetközi összehasonlító elemzés (amelybe 9 önként jelentkező országot vontak be) arra a következtetésre jutott, hogy az etikai infrastruktúrának nyolc kulcseleme van:

- a *politikusok elkötelezettsége*, mely elsősorban a döntéshozók, a határozott időre megválasztott parlamenti és helyi önkormányzati képviselők etikai rendszerek kiépítése terén mutatkozik meg.
- a *hatékony jogi keret*, mely az alkotmányos alapjogok védelmén kívül elsősorban a jogalkotó által preferált etikai értékek jogszabályi keretek közé illesztését jelenti.
- a *hatékony elszámoltatási, ellenőrzési mechanizmusok megléte*, melyek során a közszolgálati alkalmazott munkavégzés alatti és munkaidőn kívüli magatartásait hatékony kontrollmechanizmusokkal vizsgálják. E kontrollmechanizmusok közvetlenül és közvetve ösztönöznék az etikus magatartásra azáltal, hogy az etikátlan tevékenységet könnyen felfedhetővé és a prevenció révén nehezen elkövethetővé teszik. A hatékony ellenőrzésnek különböző formái (a munkahelyi szintű etikai bizottságok, a belső ellenőrzés, a jelentéstétel és a beszámoltatás, stb.) ismertek.
- a *támogató közszolgálati feltételek*, melyek külső és belső feltételeket egyaránt magukban foglalnak, ezek közül pedig kiemelkedik a hatékony emberi erőforrás politika (kiválasztás, előmenetel, illetményrendszer, képzés-továbbképzés, fegyelmi, jogviszonyt megszüntető jogcímekek helyes kiválasztása stb.).
- a *működőképesség magatartási kódexek*, melyek az egyes OECD-tagországokban különbözőek, így egyes esetekben a szabályozás az egész közszolgálatra kiterjed, vagy laza, általános keret jellegű szabályozás mellett speciális ágazati alkalmazotti kódexek és ezen belül munkahelyi szintű kódexek alkotnak egységet. Más tagországokban a

⁴⁹ lásd bővebben: Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public

⁵⁰ lásd bővebben: 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletet, megjelent magyar kiadásban

⁵¹ lásd bővebben: OECD Titkárság 1996-1997 kiadvány

- közszolgálati magatartási kódex egy jogi dokumentum, megint más esetben pedig egy kiemelt közjogi szereplő által kiadott elvi nyilatkozat formájában jelenik meg.
- a *szakmai szocializációs mechanizmusok*, melyek azokat a normákat jelentik, melyeket a közszolgálati alkalmazott magával hoz az életútja során.
 - az *etikai koordinációs testület megléte*, mely testületek feladata, hogy összehangolja, működtesse és támogassa az etikai infrastruktúra elemeit. A testületi funkcióból adódóan preventív, ellenőrző, tanácsadó és orientáló szerepet tölt be.
 - az *aktív civil társadalom*, ide számítva az oknyomozó médiát is, mely a közpolitika nyitottságára, a közszféra átláthatóságára, az ügyfél-orientáltságra és a szolgáltatásközpontúságra helyezi a hangsúlyt.

A fenti elemeknek az egymást segítő, erősítő együttthatása egy-egy adott ország kulturális, politikai és közigazgatási hagyományaitól, az ezek által befolyásolt közszféra-irányítási módszereitől, továbbá az etikus magatartásra ösztönző történelmi tradícióitól, hagyományaitól egyaránt függ. Ezért általános, másoktól változtatás nélkül átvehető minta nem adható, s mint érintetteknek kell elemeznünk, milyen a hazai etikai infrastruktúra, hogyan kell erősítenünk az infrastruktúra egyes kulcselemeit.

Az etikai intézményrendszer országonként eltérő formát ölthet, egyes országokban etikai hivatalok működnek (USA, Belgium), más országokban bizottságokat hoztak létre (UK-Nolan bizottság, Ausztrália, Norvégia), ismét máshol közigazgatási főhatóság látja el a szerepet (Új-Zéland, Lengyelország), több ország esetében a szakmai kamarák biztosítják e jogintézmény működését (Magyarország, Dánia).

III. rész

HIVATÁSETIKAI RENDSZERHEZ KAPCSOLÓDÓ KÖZSZOLGÁLATI JOGINTÉZMÉNYEK

1. fejezet

Az etikai alapelvek a közzszolgálati tisztviselői törvényben

A közzszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben (Kttv.) a tisztviselőkkel szemben támasztott etikai elvárásokat három pillér alkotja. E pillérek körébe tartoznak az általános magatartási elvek, a tisztviselővel szemben támasztott kötelezettségi elemek és a hivatásetikai alapelvek.

1.1. *Általános magatartási követelmények*

A közzszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) határozza meg a közigazgatásban irányadó általános magatartási követelményeket.⁵² Általános magatartási követelményként előírja, hogy a közzszolgálatban mindenkinek – vagyis mind a közzszolgálati tisztviselőknek, mind pedig a munkáltatóknak – a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának figyelembe vételével kell eljárnia. E magatartási követelmény túlmutat az adott helyzetben általában elvárható magatartás kívánalmán, a közzszolgálatban ugyanis egy magasabb erkölcsi zsinórmérték érvényesül, mint a verseny- és civilszférában, amelynek forrása a köz szolgálatából fakadó magasabb elvárások érvényesítése.

Az általános magatartási és egyben általános etikai, magatartási követelmények körébe tartozik:

- a jóhiszeműség és tisztesség elve, együttműködés és tájékoztatás;
- a rendeltetésszerű joggyakorlás;
- magatartási követelmény;
- titoktartási kötelezettség.

Az általános követelményeknek megfelelően a joggyakorlás és a kötelezettségteljesítés kizárólag a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően történhet. Emellett követelmény a felek kölcsönös együttműködése, illetve a másik fél jogainak, jogos érdekeinek szem előtt tartása. Az együttműködési kötelezettségnek egy sajátos területét érinti a tájékoztatási köteletség előírása, melynek során a felek kötelesek egymást tájékoztatni minden olyan tényről, adatról, illetve azok változásairól, amelyek lényegesek a joggyakorlás szempontjából. E kötelezettség tehát nem csupán a munkáltatóra és a közzszolgálati tisztviselőkre, hanem a közzszolgálatához kapcsolódó valamennyi jogviszonybeli félre, valamint az érdekképviselőtekre – így a szakszervezetekre és az Magyar Kormánytisztviselői Karra is – vonatkozik.

⁵² lásd: Kttv. 9-10. §-ait

A Kttv. kimondja, hogy a jogokat csak rendeltetésszerűen lehet gyakorolni. A törvényben meghatározott jog gyakorlása is jogellenessé válik, ha annak célja mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy ehhez vezet. Vagyis ez a tényállás akkor valósul meg, ha adott jog gyakorlása ugyan nem ütközik semmilyen más konkrét jogi tilalomba, azonban a joggyakorlás jogellenessége azért mutatható ki, mert a jog gyakorlásának e módja nem adekvát a jog rendeltetésével. A rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítása szempontjából közömbös, hogy a jogot gyakorló ennek tudatában volt-e, esetleg éppen azzal a szándékkal cselekedett, hogy másnak érdeksérelmet okozzon. Egyedüli ismérv, hogy a jog gyakorlása ne okozzon nagyobb hátrányt másnak, mint amekkorát a tartózkodás, illetve a jog más módon történő gyakorlása jelentene a jogosítottnak.

A törvény e helyütt – igazodva az Mt. rendelkezéseire – kifejezetten nem rendelkezik a rendeltetészerű joggyakorlás hátrányos következményeinek orvoslásáról. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne jogorvoslati lehetőség. A jogalkalmazás eddigi gyakorlata ugyanis azt támasztotta alá, hogy „általában” nem beszélhetünk rendeltetésellenes joggyakorlásról, hanem az csak konkrét tényállások alapján állapítható meg, adekvát jogkövetkezményekkel. Fontos megjegyezni, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás, kötelelességteljesítés nemcsak tevőlegesen, hanem mulasztással is megvalósítható.

A rendeltetésellenes joggyakorlás lehetséges tényállásai jogterületenként eltérők. A Kttv. csak példálózva rögzít néhány tipikus olyan tényállást, amely a munkajogban fordul elő a leggyakrabban. Ilyen eset különösen, ha a körülményekből arra lehet következtetni, hogy a munkáltatói felmentés a tisztviselő jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányult, vagy erre vezetett. Jogellenes pl. a felmentés, ha a tisztviselő kritikai véleményének megtorlásaként átszervezésre hivatkozva szüntetik meg szolgálati jogviszonyát, még akkor is, ha az átszervezésre egyébként is sor került volna. Ugyanakkor a tisztviselőnek is tekintettel kell lennie a rendeltetészerű joggyakorlás követelményére. Így pl. a tisztviselő szolgálati jogviszonyát minden kötöttség nélkül, azonnali hatállyal, indokolás nélkül megszüntetheti, de jogviszonyának ebben a formában történő megszüntetésére is vonatkozik az a követelmény, hogy a jogait és a kötelezettségeit a rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolnia, illetve teljesítenie.

A közszolgálat tartós, bizalmi kapcsolat, amelyben a felek egymás irányába tanúsított magatartása nem korlátozódik csak a jogviszonyból származó jogok gyakorlása és a köteleességek teljesítésének idejére, hanem – korlátozottan ugyan, de – érinti a tisztviselő munkaidején kívüli magatartását, magánéletét. A munkáltató nem befolyásolhatja korlátlanul a közszolgálati tisztviselő munkaidőn kívüli magatartását. A tisztviselő magatartását ebben a tekintetben alapvetően több körülmény határozza meg. Ilyen a munkakörének jellege, illetve a munkáltató szervezeti rendjében elfoglalt helye, a magatartás célhoz kötöttsége. Továbbá a tisztviselő nem tanúsíthat olyan magatartást, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére.⁵³ A magatartási szabályok megsértése etikai vétségnek minősülhet, sőt súlyos esetben a tisztviselő méltatlanság miatti felmentéséhez is vezethet.

⁵³ lásd bővebben: 56/1994.(XI. 10.) AB határozatot

A Kttv. részletesen szabályozza a közzolgálati tisztviselő titoktartási kötelezettségét is, így kimondja, hogy a tisztviselő a minősített adatot köteles megtartani. Illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.

1.2. *Kötelezettségi elemek*

Az általános magatartási követelményeknek való megfelelésen túl a közzolgálati tisztviselő kötelezettségeit a Kttv. általánosságban határozza meg,⁵⁴ tételesen rögzítve néhány alapvető előírást. A tisztviselőket többletkötelezettségek terhelik a munkajogi szabályokhoz viszonyítva, amely jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy tevékenységüket nem pusztán munkavégzésnek, hanem szolgálatnak tekintjük. A tisztviselő törvényi alapkötelezettségei:

- a jogszerű, szakszerű, az etikai elveknek megfelelő magatartás és eljárás;
- a rendelkezésre állás, együttműködés, a szakmai lojalitás;
- vezetői utasítások végrehajtása.

A közösség szolgálatának elsődlegessége és az ebből fakadó magasabb etikai elvárások teljesítése a közzolgálatban alapvető követelmény. A közzolgálati tevékenység közérdekűsége miatt kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a tisztviselő milyen módon végzi az e körbe tartozó feladatait, elősegíti-e a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartását.

A közzolgálati tisztviselő a munkáját az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal köteles végezni. Annak megítélése során, hogy a tisztviselő az elvárható szakértelemmel és gondossággal járt-e el, egyrészt a képességeiből, így a szakképzettségéből, megszerzett gyakorlatából, szaktudásából, másrészt az adott tevékenységgel szemben támasztott, általában elfogadott elvárhatósági követelményekből kell kiindulni. Azt kell tehát vizsgálni, hogy a tisztviselő munkavégzése az általában elvárható színvonalnak megfelel-e. Amennyiben a tisztviselő kellő szakértelem hiányában nem képes munkaköri feladatainak megfelelő színvonalú ellátására, az eljárási szabályok megtartásával szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetésére is sor kerülhet.

A rendelkezésre állási kötelezettség teljesítésének feltételeit a törvény részletesen szabályozza. A tisztviselő köteles:

- munkavégzésre az előírt helyen és időben megjelenni és munkát végezni;
- „munkára képes állapotban” felvenni és végezni a munkát (a tisztviselő által betöltött munkakörhöz viszonyítva kell vizsgálni, hogy megfelelő-e az egészségi, fizikai és szellemi állapota);
- a munkaidő alatt feladatellátás céljára rendelkezésre állni, ezzel összefüggésben a munkaidőt munkával tölteni.

⁵⁴ lásd: Kttv. 76-79. § -ait

Az együttműködési kötelezettség egyrészt egymás munkavégzésének segítségét jelenti, másrészt a negatív magatartástól való tartózkodást, vagyis a munkatársak tevékenysége zavarásának, akadályozásának tilalmát. A tisztviselő együttműködési kötelezettségének elmulasztása súlyos bizalomvesztéshez, s annak következtében a szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetéséhez is vezethet.

A szolgálati jogviszony személyes jellegű, bizalomra épülő jogviszony, amelyet a közigazgatási szerv a tisztviselő személyes kvalitásaira, szakértelmére tekintettel tart fenn. Ebből eredően a tisztviselő munkaköri feladatait helyette más személy általában nem láthatja el, munkáját köteles személyesen végezni úgy, hogy ezzel más egészségét és testi épségét nem veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő.

A tisztviselő feladatait vezetői iránti szakmai lojalitással, vagyis többek között a vezető szakmai értékei iránti elkötelezettséggel, szakmai elhivatottsággal, fegyelmezetten és lényeglátóan köteles ellátni. E kötelezettség súlyos megszegése bizalomvesztést, végső soron jogviszony megszüntetést alapozhat meg.

A közigazgatás hierarchikus működésében fontos szerepe van az utasítások teljesítésének. Főszabály szerint a tisztviselő köteles felettese – szóban, vagy írásban adott – utasítását végrehajtani. Az utasítást csak kivételesen lehet megtagadni. Ha az utasítás megtagadására megfelelő ok nélkül kerül sor, ez a tisztviselő fegyelmi felelősségre vonását alapozhatja meg. A végrehajtás megtagadásnak vannak kötelező, és a tisztviselő mérlegelésétől függő esetei. A Kttv. a megtagadás szabályait a következők szerint állapítja meg:

- nincs mérlegelési lehetősége és az utasítás végrehajtását meg kell tagadnia, ha annak teljesítésével a tisztviselő bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg, valamint más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné;
- a tisztviselő nem köteles teljesíteni azt az utasítást, amely a saját életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyezteti, pl. ha a munkáltató arra utasítja, hogy a munkát az előírt védőeszköz nélkül végezze el.

Ha a tisztviselő felismeri, hogy az utasítás teljesítése jogszabályba vagy normatív utasításba ütközik, az érintettek jogos érdekeit sérti, vagy kárt idézhet elő, köteles erre a körülményre az utasítást adó figyelmét felhívni. A figyelemfelhívás elmulasztása a tisztviselő fegyelmi és kártérítési felelősségét alapozhatja meg. Az utasítás végrehajtását a tisztviselő nem tagadhatja meg, ha azt az utasítást adó a figyelmeztetés ellenére fenntartja, azonban kérheti az utasítás írásba foglalását. A tisztviselő a munkáltató utasításától akkor térhet el, ha ezt a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli, és a munkáltató értesítésére nincs mód. Az eltérésről haladéktalanul tájékoztatni kell a munkáltatót.

1.3. *Etikai alapelvek*

A Kttv. meghatározza a közszerológati tisztviselői hivatás etikai alapelveit is,⁵⁵ ugyanakkor a hivatásetikai részletszabályokat a törvény felhatalmazása alapján a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, illetve az önkormányzati és alkotmányos szervek kódexei fogják meghatározni. A hivatásetikai elvek megsértése etikai eljárást vonhat maga után. Az etikai eljárás eredménye fegyelmi eljárás lefolytatását is eredményezheti, lehetővé téve a hivatalára méltatlan magatartást tanúsító kormánytisztviselő felmentését. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex összeállítása, illetve az etikai rendszer kialakítása és működtetése – a törvényi keretek között – az Magyar Kormánytisztviselői Kar feladata. A Kttv. által meghatározott etikai alapelvek a következők:

- hűség és elkötelezettség;
- nemzeti érdekek előnyben részesítése;
- igazságos és méltányos jogszolgáltatás;
- méltóság és tisztesség;
- előítéletektől való mentesség;
- pártatlanság;
- felelősségtudat és szakszerűség;
- együttműködés;
- intézkedések megtételére irányuló arányosság;
- védelem.

A *hűség és elkötelezettség alapelve* mindenekelőtt azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a tisztviselő esküjének megfelelően hazaszerető, és hűen szolgálja Magyarország érdekeit és céljait. Emellett érvényesíti az alkotmányos alapértékeket, tiszteletben tartja az alapjogi intézményeket. A tisztviselő hűsége Magyarországhoz az Alaptörvényben szabályozott demokratikus intézményrendszer keretei között kifejeződő közérdek iránti elkötelezettségen keresztül is megnyilvánul. A tisztviselőnek tartózkodnia kell minden olyan magatartástól, amely alkalmas a Kormány programjának, illetve politikájának, az önkormányzat, a közigazgatási szerv döntéseinek vagy tevékenységeinek bírálatára. A tisztviselő közigazgatási feladatainak ellátásán kívüli tevékenysége sem veszélyeztetheti a pártpolitikai semlegességébe vetett közbizalmat.

A *nemzeti érdekek előnyben részesítésének alapelve* azt fejezi ki, hogy a tisztviselő köteles minden körülmények között a nemzet érdekét és a közjót szolgálni és ezeket feltétlen előnyben részesíti a magánérdekkel, valamint a csoportérdekkel szemben.

Az *igazságos és méltányos jogszolgáltatás alapelve*t szem előtt tartva a tisztviselő úgy alkalmazza a jogszabályokat, hogy azok – a jogszabályban meghatározott szempontok és az adott ügy egyedi sajátosságainak figyelembevételével – megfeleljenek az általános jogelveknek, az alkalmazott jogszabályok rendeltetésének, valamint a méltányosság követelményének. Minden cselekedetében emberséges, védi az emberi méltóságot, tiszteletben tartja az emberi és a személyiségi jogokat.

⁵⁵ lásd: a Kttv 83. §-át

A *méltóság és tisztesség alapelve* kifejezi, hogy a tisztviselő magatartásával és megjelenésével erősíti egyrészt a beosztása és az általa képviselt közigazgatási szerv, másrészt a magyar közigazgatás iránti közbizalmat. A tisztviselőnek hivatali és magánéletében egyaránt hivatásához méltó, becsületes, tisztességes és példamutató magatartást kell tanúsítania. Szolgálaton kívüli életmódjával, életvezetésével közvetetten sem károsíthatja a tisztviselőkre vetett közbizalmat. A tisztviselő elutasítja a korrupciót, és fellép annak valamennyi formája ellen, így elutasít minden, a tevékenységével összefüggő, nem jogszabályon alapuló előnyt. Nem kérhet, és nem fogadhat el harmadik féltől olyan juttatást, ajándékot vagy egyéb előnyt, illetve annak ígéretét, amely alkalmas arra, hogy befolyásolja a tisztviselő pártatlanságát, ítéliképességét döntéseiben, feladatai tisztességes, törvényes és szakszerű ellátásában. Amennyiben a tisztviselő – akarata ellenére – olyan ajándékot kap, vagy részére egyéb előnyt ígérnek, amelynek célja, hogy döntéseire hatással legyenek, haladéktalanul köteles erről írásban tájékoztatni felettesét. Kulturált megjelenésével a tisztviselő erősíti munkahelye és az egész közszoigálat elismertségét. Munkahelyén és munkahelyén kívül egyaránt kerüli a szélsőséges, kihívó, alkalomhoz nem illő viseletet. A tisztviselő az ügyek intézése során az eljárásában résztvevőkkel, az ügyfelekkel szemben higgadtan, türelmesen és mértékletességgel jár el, és a személyüket érintő észrevételek, sértő minősítések megtételétől tartózkodik.

Az *előítéletektől való mentesség alapelve* érvényesülése érdekében a tisztviselő tartózkodik minden olyan magatartástól, amely a nemzetiségen, a nemen, fajon, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, fogyatékonyságon, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb meggyőződésen, koron, szexuális beállítottságon, vagy vagyoni helyzeten alapuló indokolatlan megkülönböztetés látszatát kelti.

A *pártatlanság alapelve*nek jegyében a tisztviselő tevékenysége során nem lehet részrehajló, közhivatali tevékenységére és eljárására mindenkor az elfogultlanság és a pártatlanság jellemző.

A *felelősségtudat és szakszerűség alapelve*t szem előtt tartva a tisztviselő cselekvési kötelezettségének mindenkor késedelem nélkül tesz eleget. Tartózkodik a felelősség másra történő alaptalan áthárításától. A tisztviselő hibás döntései következményeit lehetőség szerint orvosolja. Mértékadó gondossággal gondoskodik a felelősségi körébe tartozó közpénzek és közvagyon törvényes, célszerű és eredményes felhasználásáról, kezeléséről.

Az *együttműködés alapelve*nek érvényesítése során a tisztviselő hivatása gyakorlásakor a vele kapcsolatban állók tekintetében együttműködésre, segítségnyújtásra, a kölcsönös tiszteleten alapuló udvarias, szolgálatkész és előzékeny kapcsolattartásra törekszik és a jogszabályok keretei között a hozzá fordulókat részére megad minden rendelkezésre álló olyan információt, amely a hatáskörébe és illetékességébe nem tartozó ügy elindításához szükséges. Munkatársaival kulturáltan, a kölcsönös megbecsülés szellemében érintkezik. A tisztviselő elméleti tudását és gyakorlati tapasztalatait folyamatosan megosztja munkatársaival és segíti szakmai fejlődésüket.

Az *intézkedések megtételére irányuló arányosság alapelve* a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tisztviselő jogalkalmazói feladatait úgy látja el, hogy az általa javasolt, illetve tett intézkedések arányosak legyenek az elérni kívánt céllal, és csak a szükséges mértékben vezessenek a jogok korlátozására. Mindez a közjó érvényre juttatását szolgálja.

A *védelem alapelve* garanciális jellegű. A tisztviselőt szakszerű feladatellátása, illetve törvényes és szakszerű munkavégzése közben pártatlan és pártpolitika-semleges magatartása miatt semmilyen hátrány nem érheti.

A Kttv. a vezetői munkakört betöltő tisztviselőkkel szemben további etikai elveket is megfogalmaz. Ezek körébe tartozik:

- a példamutatás;
- a szakmai szempontok érvényesítése;
- a számonkérési kötelezettség.

A *példamutatás alapelve*nek jegyében a közigazgatási szerv hivatali szervezetének, valamint szervezeti egységének vezetője személyes magatartásával, helytállásával és feddhetetlenségével köteles példát mutatni az irányítása alá tartozó tisztviselők számára.

A *szakmai szempontok érvényesítése alapelve* azt jelenti, hogy a vezető tisztviselőnek személyi állományon belül érvényre kell juttatnia a közigazgatási és az egyes szakigazgatási ismeretekből eredő elvárásokat.

A *számonkérési kötelezettség alapelve*nek érvényesítése érdekében a vezetőnek folyamatosan ellenőriznie kell a tisztviselők feladatellátásának jogszerűségét, eredményességét, szakmai színvonalát. Emellett a vezető felelősséggel tartozik beosztottjainak a közigazgatási szerv, illetve az általa vezetett szervezeti egység célkitűzéseivel és feltételeivel ellentétes tevékenységéért, illetve mulasztásáért, amennyiben nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek az ilyen beosztásban lévő személytől elvárhatók a tevékenység, illetve mulasztás megakadályozása érdekében.

A Kttv. meghatározza azokat az alapelveket, amelyek megsértése esetén etikai eljárásra, az etikai eljárás eredménye alapján pedig fegyelmi eljárás lefolytatására is sor kerülhet. Az etikai elveknek nem megfelelő magatartást tanúsító, ezáltal a hivatalára méltatlanná váló tisztviselő felmentésére a törvény szintén lehetőséget ad.

2. fejezet

A Magyar Kormánytisztviselői Kar helye és szerepe az etikai eljárásban

2.1. A Magyar Kormánytisztviselői Kar jogállása

A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi XXIII. törvény (Kttv.) a kamarai rendszer és a közzolgálati érdekegyeztetési mechanizmus részeként, új közzolgálati jogintézményként 2012. július 1-jei hatállyal létrehozta a Magyar Kormánytisztviselői Kart. Létrehozásának

jogalkotói célja, hogy kialakítsa a közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők egységes szakmai hivatásrendjének kialakításához szükséges kereteket és létrejöjjenek a feltételek a hivatásrend működtetésének folyamatosságához. Az államszervezetben és a közigazgatásban alkalmazásban álló kormánytisztviselők munkája hiteles áldozatvállalással, magas színvonalú munkával értékeket hordoz és értékeket közvetít. Ennek megfelelően a kormánytisztviselői karhoz tartozás közös értékeket tartalmaz és az állampolgárok felé közös értékeket közvetít.

A Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) jogállását - az egyéb szakmai hivatásrendi kamarákhoz hasonlóan – törvény rögzíti, az MKK-t érintően a Kttv. önállóan, a IV. fejezetében tárgyalja. A törvény az MKK-t önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdek-képviselői köztestületként definiálja⁵⁶. Az MKK kötelező tagsági viszony alapján működik, ennek megfelelően a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók egyben az MKK tagjai. Az MKK-tagság nem zár ki más kamarai tagsági viszonyt.

Az MKK szervezete kétszintű, a feladatait az országos, valamint a fővárosban és a megyékben (területi szinten) működő szervezetei útján látja el. Az MKK jogi személyiséggel rendelkezik. Az MKK tagjai a Kttv-ben és az MKK Alapszabályában meghatározott módon és feltételek szerint tagozatokat alakíthatnak, amelyek ellátják az Alapszabályban, illetve az MKK által átruházott feladatokat.

Az MKK szervezete képviselői, ügyintézői testületekből, valamint tisztségviselőkből és ügyintézői szervből áll. Az MKK legfőbb képviselői, döntéshozó szerve az Országos Közgyűlés. Az Országos Közgyűlést szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal össze kell hívni. Az Országos Közgyűlés kötelező összehívásának más eseteit, továbbá a működés rendjét az Alapszabály állapítja meg. A KIM miniszter az Országos Közgyűlés ülésein tanácskozási joggal vesz részt. Az MKK *legfőbb ügyintézői testülete* az Országos Elnökség.

Az Országos Közgyűlés nyolcvan tagból áll. Az MKK Országos Iroda látja el az adminisztratív és koordinációs feladatokat.

A területi szinten a Területi Közgyűlés tagja valamennyi kormánytisztviselő. A Területi Közgyűlés Területi Elnökséget és Területi Etikai Bizottságot választ. A területi szinten működő MKK véleményét köteles kikérni a területi államigazgatási szerv vezetője a munkavégzésre, munka és pihenőidőre, juttatásra és jutalmazásra vonatkozó munkáltatói szabályozásról, jogosult véleményezni és konzultációt kezdeményezni a munkáltatói intézkedésekről. A területi etikai bizottság Becsületbírósként jár el etikai ügyekben.

Az Országos Közgyűlés tagjait, a Területi Elnökséget, a Területi Etikai Bizottságot és elnökét egy időben, két külön jelölőlista alapján öt évre, titkos szavazással a Választási Szabályzat szerint választják meg. Tisztségviselő nem lehet politikai párt tagja, állami vezető és hivatali szervezet vezetője, más kamara tagja.

⁵⁶ lásd: Kttv. 29. § (1) bekezdése

2.2. A Magyar Kormánytisztviselői Kar szerepe az etikai eljárásban

A Kttv. szabályozási rendszerében – a korábbi közzolgálati törvényektől eltérően – a kormánytisztviselői/köztisztviselői jogok és kötelezettségek tekintetében jelentős elmozdulás érzékelhető a kötelezettségi elemek erőteljesebb megjelenése felé. Míg a korábbi törvényi szabályok, elsősorban kodifikációs következetlenségek miatt nem tudták a közzolgálati etika jogintézményét a foglalkoztatási rendszerbe illeszteni, addig a Kttv. e két évtizedes dilemmát feloldva, döntően a kormánytisztviselői/köztisztviselői kötelezettségek egyik formájaként bevezette a közzolgálati, illetve a szűkebb jelentéstartalmú kormánytisztviselői etikai normáknak megfelelést. A közzolgálati etika, mint fogalom tágabb jelentésű, mivel a közzsféra valamennyi foglalkoztatási csoportjára irányadó etikai normatartalmakat összegzi. A Kttv. rendelkezései a kormánytisztviselői etikai normarendszer kiépítésére szólnak, ennek megfelelően az MKK-nak az etikai rendszer működtetésére kapott felhatalmazása hármas irányultságú:

- *szabályozási tartalmú*, ennek megfelelően megalkotja a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet;
- *intézményfejlesztési tartalmú*, ennek keretében kialakítja az e törvényben meghatározott keretek között a kormánytisztviselői etikai eljárás rendszerét;
- *működtetési tartalmú*, ennek keretében lefolytatja a Kttv. keretei között a kormánytisztviselő ellen indított etikai eljárásokat;

Általánosítható megállapítás, hogy az MKK kizárólagos jogosítványokkal rendelkezik az kormánytisztviselőket érintő etikai eljárások, az etikai rendszer kiépítése és működtetése tekintetében. Ez a kizárólagosság abban jelentkezik, hogy az etikai vétség gyanúja esetén az MKK - mint a hatáskör gyakorlásának kizárólagos címzettje - a tagja ellen lefolytatja az etikai eljárást.

A kormánytisztviselői etikai eljárási rendszer kétszintű, ennek megfelelően az MKK-nak az etikai rendszer működtetésével kapcsolatos feladatai is két szinten jelentkeznek. Az első szinten a Területi Etikai Bizottság az Alapszabályban meghatározott számú tagból álló Becsületbírósgként jár el, amelynek feladata az első fokú etikai eljárás lefolytatása. Amennyiben az etikai vétség gyanúját megalapozó bejelentés kivizsgálásához olyan adatokra, információkra van szükség, amelyek kizárólag a munkáltató számára hozzáférhetőek, felkéri a munkáltatót - utólagos tájékoztatási kötelezettség mellett - a bejelentés kivizsgálására. A Bizottság a kivizsgálás eredményétől függően dönt az etikai eljárás megindításáról. Nem kell az eljárást megindítani, ha a bejelentés nyilvánvalóan megalapozatlan vagy az a kormánytisztviselő munkájának ellehetetlenítésére irányul. Második szinten, az Országos Etikai Bizottság működik, mely az Alapszabályban meghatározott módon háromtagú tanácsban jár el. Feladata a másodfokú etikai eljárás lefolytatása.

Az MKK a kormánytisztviselői etikai rendszer működtetésével kapcsolatos feladatait a törvény, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály és az Etikai Eljárási Szabályzat alapján látja el.

Mint ahogy már utaltunk rá, az MKK kiemelt feladata a kormánytisztviselői hivatásetikai szabályok megalkotása, a törvény keretei között az etikai eljárás rendszerének kialakítása és az etikai eljárások lefolytatása. Az etikai vétség megállapítása ugyancsak a törvény, a Kormánytisztviselői Etikai Kódex, az MKK Alapszabály és az Etikai Eljárási Szabályzat alapján történhet. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex valójában csak a kormánytisztviselőre, mint kamarai tag számára jelent kötelező érvényű előírást. A Kttv. a Kódex rendelkezéseinek alkalmazását csak szűk körben írja elő, nevezetesen a Kódex megsértése etikai vétséget jelent, amely szankciója figyelmeztetés vagy megrovás lehet.



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósul meg.



ÚJ SZÉCHENYI TERV

3. fejezet

Az Etikai Kódexek szerepe, Zöld Könyv, Kormánytisztviselői Etikai Kódex, Rendszeti Etikai Kódex, szervezeti etikai kódexek

3.1. Az Etikai Kódexek szerepe

A közszféra etikai rendszereinek kialakítása, az etikai standardokkal és kódexekkel kapcsolatos problémakör kezelése, a közszolgálati etikai infrastruktúra megteremtése, a közszolgálati és/vagy ágazati etikai kódexek megalkotása az elmúlt közel két évtized egyik, kétség kívül megoldatlan kérdései közé tartozott. Abban a kérdésben, hogy szükség van-e a közszolgálati jogterületet érintően etikai rendszerek kiépítésére, illetve etikai kódex/kódexek megalkotására, viszonylag széleskörű társadalompolitikai és szakmapolitikai konszenzus figyelhető meg. Azonban az elmúlt két évtized vitáira visszatekintve, már visszafogottnak nem nevezhetők azok az érvek és ellenérvek, amelyek a jogi jelleg és normativitás, a foglalkoztatási-munkajogi jogterülethez kapcsolódás, a közszolgálati etika és a szaketikák viszonya, az etikai infrastruktúra és finanszírozása, az anyagi és eljárási szabályok, a további kötelezettségi elemekhez (összeférhetetlenségi, fegyelmi-kártérítési, vagyonynyilatkozat-tételi, stb.) való viszony, az ágazati kódexek szerepe, a társadalmasítás, a szankciók, a munkahelyi szintű etikai szervek, stb. témaköreiben felszínre kerültek.

Az elmúlt két évtized etikai tárgyú szakmapolitikai vitái abban jelentkeztek elsősorban, hogy az eltérő közjogi pozíció, jogállási jelleg és foglalkoztatási tartalom *ellenére lehetséges-e egységes, a közszféra összes alkalmazotti csoportjaira vonatkozó etikai kódexet és etikai rendszert* kiépíteni. A jelzett foglalkoztatási csoportok túlnyomó részének jogviszonya kinevezéssel határozatlan időre szól, s különösen a politika és gazdasági szféra általi érintettségük csekélyebb, míg másik, kisebb létszámú foglalkoztatotti csoport jogviszonya választással keletkezik és határozott időre szól, s a politika általi érintettségük a közjogi pozíció jellegéből keletkezik. Komoly szakmapolitikai érvek szólnak a külön-külön, jogállási törvények szerinti kódexek megalkotása mellett, de az ellenérvek is megalapozottak mind államjogi-, mind foglalkoztatási oldalról. E kérdéskör megnyugtató rendezése ugyanis alapvetően meghatározza tartalmilag is a későbbi szabályozási irányokat.

Az egységes, az egész közszolgálatra kiterjedő etikai kódex megalkotása mellett szóló érvek közé tartozik az a tény, hogy az egyes kiemelt erkölcsi etikai normák minden közszolgálatban álló számára mértékadónak tekinthetők, s azok a közjogi pozícióból adódó kötelezettségek, függetlenül az adott jogviszonyuk jellegétől és belső tartalmától. Ilyenek különösen az alkotmányhűség, a szolgálatadás, a nemzeti érdekek érvényesítése, az összeférhetetlenség, a méltóság, stb. elveihez kapcsolódnak. Ugyanakkor a pártpolitika semlegesség, a pártatlanság és egyéb más általános etikai alapelv érvényesítése a jogviszonyukat választással keletkeztetők (polgármesterek, képviselők) esetében a közjogi státusz jellegéből adódóan értelmezhetetlen, ellentétben a határozatlan időre kinevezettekkel (kormánytisztviselő, hivatásos, stb.). Köztes területet jelent és sajátos szabályozást igényel a határozott idejű kinevezettek, különösen pl. a politikai (fő)tanácsadókra irányadó etikai szabályok tartalma is.

A jelenlegi szabályozáshoz kapcsolódó rendszertani problémákra utal az adott *jogállási törvények törvényi felhatalmazásainak* kérdésköre is, nevezetesen, hogy az egyes közzolgálati jogállási törvények közül melyek tartalmaznak etikai kódex elkészítésére konkrét felhatalmazásokat. Az érintett jogszabályok közül a Kttv. és a szolgálati törvény közvetlenül, illetve – bár nem jogállási törvényként – a honvédelemi joganyag tartalmaz közvetett utalást az etikai szabályokra annak ellenére, hogy minden más foglalkoztatotti csoport esetében is érzékelhető a szabályozási igény. Jellemző módon az elmúlt két évtizedben törvényi felhatalmazás hiányában is születtek kezdeményezések és konkrét kódex tervezetek egyes közszféra alkalmazotti csoportjait érintően (rendőrök, bírák, önkormányzati hivatalok, stb.), de teljeskörű és egységes legitimitációt az egyes jogállási törvényekbe beépítendő felhatalmazások adnának.⁵⁷

Ugyancsak rendszertani problémaként jelentkezik az a tény, hogy az általános etikai alapelvek jelentős része - mint alkalmazotti kötelezettségi elem - megjelenik a közzolgálati jogállási törvényekben, valamint az általános munkajogi jogelvekben. Ennek alapján a politikai, gazdasági és személyi összeférhetlenségi esetek, a fegyelmi és kártérítési rendszerek, a munkavégzés általános szabályai jórészt megtalálhatók a közzolgálati, a közalkalmazotti, a szolgálati, a katonai szolgálati, az ügyészségi szolgálati, a bírói, az igazságügyi alkalmazotti, az állami vezetői törvények vonatkozó fejezeteiben. A jogállási törvényekben a fegyelmi és kártérítési rendszerek tartalma és szabályozottsága is hasonló, mivel a fegyelmi vétség/fejelemsértés elkövetése a foglalkoztatási jogviszonyból származó (szolgálati) kötelezettség vétkes megszegése alapján keletkezik, némely jogállási előírás továbbmegy a fegyelmi indításának általános jogcímén és morális, etikai területen is kötelezettséget ír elő. Hasonlóak a törvényi szintű fegyelmi eljárás részletszabályai, a fegyelmi büntetések tartalma, fokozatai, valamint a büntetések egymásra épültsége is. Különleges terület a polgármesteri fegyelmi szankció rendszer szabályozása, mivel az illetmény, a tiszteletdíj, a kedvezmények és juttatások csökkentésének idejét határoolja be, valamint a hivatásos szolgálati jogviszonyosok fenytéssel összefüggő szabályozása, melynek célja többek között a prevenció, az elkövetőnek és másoknak a fejelemsértéstől való jövőbeni távoldartása.

A munkavégzés általános szabályaiban megtestesülő általános munkajogi alapelvek a jogállási törvényekben, illetve az általános munkajogi rendelkezésekben közvetlenül/közvetetten etikai normákat is tartalmaznak. Külön szabályozási terület a közzolgálati alkalmazott munkahelyén kívüli magatartásának a helyzete, amelyre vonatkozóan az AB – a közalkalmazottakat érintően – már kifejtette álláspontját.⁵⁸ E döntés szerint a közalkalmazotti jogviszonyhoz méltatlan munkahelyen kívüli magatartás az Alkotmánybíróság szerint csak abban az esetben járhat az alkalmazotti jogviszonyt sújtó jogkövetkezményekkel, ha a magatartás hátrányosan befolyásolja a munkáltató érdekszféráját, továbbá, ha az közvetlenül és valóságosan hatással van a közalkalmazotti jogviszonyra, a közalkalmazott státuszára, beosztásának társadalmilag is fontos lényegi elemeire.

⁵⁷ Megjegyzendő, hogy a bírói etikai kódex elkészítéséről a 38/1999. (IV. 7.) OIT határozat rendelkezett. A hivatásos szolgálati jogviszonyosok legnagyobb foglalkoztatotti csoportja, a rendőrség esetében korábban az *ORFK és a rendvédelmi szakszervezetek közös nyilatkozata* adta a felhatalmazást a Rendőri Hivatal Etikai Kódexének⁵⁷ elkészítésére, jelenleg a Hszt. (módosítása) a Magyar Rendészeti Karral összefüggésben.

⁵⁸ lásd: 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

A szabályozástani viták egyik legjellemzőbb területe az etikai magatartásformák és a jogi előírások rendszertani kapcsolata, nevezetesen, mennyire lehet az etikai magatartásformákat oly módon a hatályos jogi keretekhez illeszteni, hogy az ne váljon általános munkajogi normává, a munkavégzéshez kapcsolódó-, esetleg összeférhetlenségi, fegyelmi és kártérítési előírássá. E problémát a kormánytisztviselők és a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében a jogalkotó feloldotta.

Látszólag technikai jellegű problémának minősíthetnénk, de alapvető jelentőséggel bír a jelenleg hatályos előírások szerinti etikai kódexek megjelenési formái, az Ajánlások és/vagy Megállapodások jogi jellege. A jogi jelleg minősítése alapvetően a kódexek gyakorlati alkalmazása szempontjából jelentős, s a kikényszeríthetőséghez, a szankciókhoz, az eljárási részletszabályok kötöttségéhez, stb. kapcsolódik. A kormánytisztviselők és a szolgálati jogviszonyban állók esetében a Kódexek a törvényi rendelkezésektől különállóan, de azokkal a felhatalmazást tekintve szoros kapcsolatban állnak, ezzel erősítve a legitimációjukat. Ugyancsak a szabályozási rendszerre vonatkozó dogmatikai bizonytalanságra utal a civil hivatásrendi kamarák, civil mozgalmak, önszerveződő csoportok által megalkotott szaketikai kódexek, valamint a közsférában foglalkoztatottakra vonatkozó különböző etikai kódexek egymáshoz való viszonya is.

Sajátos szabályozási területet jelent a jogállási törvényeknek az összeférhetlenség megállapításához és a fegyelmi (szolgálati) vétséghez kapcsolódó szankciórendszere, valamint az etikai normák megsértésével kiszabható munkáltatói intézkedések kapcsolata. Tény, hogy a működő etikai rendszerek és kódexek hatékonysága a társadalmi elfogadottságon kívül alapvetően a szankciórendszer belső differenciáltságától és tartalmától is függ. Az etikai normák megsértése során alkalmazott szankciók a tagállami, nemzeti szinten bevezetett kódexek esetében rendkívül változatos képet mutatnak, s jellemző, hogy sajátosan vegyes jelleg érzékelhető a foglalkoztatási-, a büntetőjogi-, és az etikai/erkölcsi szempontok együttes, illetve külön-külön történő érvényesítésekor. Ahol a közjogi sajátosságoktól függően, kifejezetten keret jellegű a közszolgálatra vonatkozó joganyag és rendkívül szűk körű a jogállási törvények általános munkavégzésre, az összeférhetlenségre, a fegyelmi- és a kártérítésre vonatkozó szankciói, ott az etikai normasértések szankciórendszere rendkívül széleskörű és differenciált jellegű. Ahol a tagállami közszolgálatra vonatkozó szabályok széles körben és részletezetten szabályozzák e területeket és jogintézményeket, ott az etikai szankciórendszernek szűk a mozgáster. Ugyancsak nemzeti szintű sajátos megoldásként, egyes már bevezetett etikai kódexek utaló szabályokat tartalmaznak a büntetőjogi anyagi szabályok korrupciós bűncselekményekre alkalmazandó tényállásaira is. Számos alkalmazott etikai kódex szolgál hivatkozási alapként a közigazgatási, a polgári és a büntetőjogi döntéshozatal során, különösen azon esetekben, amikor az egyedi konkrét ügyben azt kell mérlegelni, hogy a tevékenység során a méltányosság, vagy az egyenlő bánásmód követelményét érvényesítették-e az érintett közszolgálati alkalmazottak.

Az egyes hazai és nemzetközi etikai kódexek rendelkezéseinek megsértése során alkalmazott szankciók rendszere is rendkívül változatos képet mutat, a hivatali szervezet vezetője által

kiszabott szóbeli figyelmeztetéstől és megrovástól kiindulva, az etikai vétség nyilvánosság elé tárásán át a foglalkoztatási jogviszony megszüntetéséig bezárólag terjedhet ki. Ugyancsak változatos az etikai kódexek megalkotása és az etikai rendszerek működtetése kezdeményezésének lehetőségei nemzeti szinten. Egyes etikai kódexek megalkotása jogszabályi felhatalmazáson alapul, míg más esetekben a társadalmi párbeszéd keretei között, az érintett társadalmi szervezetek és a közhatalmi szervek közötti érdekegyeztető folyamat részeként került összeállításra. Sajátos megoldásként a hivatásrendi kamarák, vagy civil mozgalmak, önszerveződő csoportok kezdeményezték az etikai rendszerek kiépítését.

3.2. A Zöld Könyv szerepe

A hazai etikai rendszer kiépítésekor – a nemzeti antikorrupciós és érdekkonfliktus megelőző politika kialakítása mellett – elsőrendű szempont a teljes költségvetési szférára irányadó etikai normatartalmak kialakítása. Ezt követi annak eldöntése, hogy a teljes közszférára, vagy csak a korrupciós kockázatnak legjobban kitett foglalkoztatotti csoportokra kell az etikai intézményi és eljárási szabályrendszert kidolgozni. A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program⁵⁹ felhatalmazása nyomán összeállított Zöld Könyv alapul szolgál a hazai etikai intézmények és szabályrendszerek kiépítéséhez. A Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexei tekintetében elősegítheti:

- az állami szervek etikai kódexei elkészítését, illetve időszerű felülvizsgálatának támogatását;
- a különféle közszolgálati hivatásrendekre és különböző állami szervekre vonatkozó etikai kódexek tartalmi összhangjának megteremtését;
- a korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítását.

A Zöld Könyv műfaji jellegéből adódóan ajánlás, ennek megfelelően önmagában jogi kötőerővel nem rendelkezik, az egyes közszolgálati alkalmazottak etikai magatartásának szankcionálására nem ad felhatalmazást. Ugyanakkor összegzi azokat az értékeket, amelyeket a demokratikus jogállam közszolgálati tisztviselőitől az állam, mint munkáltató, illetve a szolgáltatásait igénybevevő állampolgár elvárhat. Ilyen általános értékek és elvek az Magyarország Alaptörvényéhez való hűség, a nemzet szolgálata, a köz és a közjó iránti elkötelezettség, a felelősség, a szakszerűség, a tisztesség, a méltóság, a pártatlanság, az igazságosság, az arányosság, a védelem, az előítélet-mentesség, az átláthatóság és az együttműködési kötelezettség.

A Zöld könyv eligazítást nyújt olyan helyzetekben is, ahol az érintettre több etikai kódex – nevezetesen a közszolgálatban érvényes és a civil (építészi, ügyvédi, közjegyzői, orvosi, stb.) kódex – is vonatkozik, s ezek alapján viselkedésének egyszerre mindegyiknek meg kellene felelnie. Ha azonban a kódexek rendelkezései között ellentmondás van, elsősorban az állami szerv munkatársaként rá vonatkozó etikai kódexeknek kell megfelelnie. Az érintett az állami szervvel és annak többi munkatársával szemben nem hivatkozhat a civil szakmai etikai

⁵⁹ lásd bővebben: a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatot

kódexre a jogszabályoktól, valamint az állami szervek munkatársaira vonatkozó etikai kódexektől eltérő cselekedetei védelmében. Ebben a vonatkozásban a civil szakmai kódexek mellérendelt viszonyban vannak a közzolgálati hivatásrendi kódexekkel, azzal, hogy normakollízió esetén a közzolgálati hivatásrendi kódex élvez elsőbbséget.

3.3. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, a Rendészeti Etikai Kódex és a szervezeti szintű kódexek szerepe

A közzolgálati tisztviselői és a hivatásos szolgálati törvények esetében a jogalkotó a közzolgálati jogintézményi harmonizáció jegyében egységes elveken alapuló etikai szabályozási rendszert és mögöttes etikai intézményrendszert alakított ki. Mint ahogy már korábbi fejezetekben is utaltunk rá, a hivatkozott törvények a közzolgálati alkalmazottak morális és erkölcsi tartásának megszilárdítása érdekében hivatásrendi etikai normák, kódexek megalkotására adott felhatalmazást. Az etikai normaalkotást a 2012-ben létrejött közzolgálati hivatásrendi kamarák, a Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) és a Magyar Rendészeti Kar (MRK) feladatává tette.

Ebben a tekintetben a jogalkotó átlépte azt a közel két évtizedes megoldatlan problémakört, amely egyrészt az etikai előírások jogi jellegében, illetve az etikai rendszerek társadalmatisításában jelentkezett.⁶⁰

A jogi jelleg tekintetében a közzolgálati tisztviselői törvény és a hivatásos szolgálati törvény:

- meghatározta az etikai alapelvek legalapvetőbb közjogi kereteit;
- rögzítette az alapvető etikai normatartalmakat és általános magatartási szabályokat;
- törvényi felhatalmazást adott az etikai normaalkotásra;
- a Kormánytisztviselői Etikai Kódex és a Rendvédelmi Etikai Kódex meghatározásával a jogi normaalkotás keretein kívülre helyezte a részletes szabályok megalkotását.

Az etikai rendszerek társadalmatisítása tekintetében:

- a közzolgálati hivatásrendi kamarákat, az MKK-t és az MRK-t jelölte ki a szolgálati típusú etikai kódexek kidolgozására;
- az etikai eljárások is a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre helyeződtek, mivel az etikai normasértésekkel összefüggő eljárások és a normasértések szankcionálása a két hivatásrendi kamara törvényekben rögzített feladatává vált;
- az etikai intézményrendszer kiépítése, így pl. az elsőfokú etikai fórumrendszerként működő Becsületbíróóság is a kormánytisztviselői hivatásrendi rendszer részeként működik.

⁶⁰ A jogi jelleggel kapcsolatos polemizálás a Ktv. 2001-es módosításakor is jelentkezett, mivel a jogszabály előkészítők az Etikai Kódexet a törvénytervezet mellékleteként, így törvényi normaszöveggként kívánták hatályba léptetni. A parlamenti viták során került a tervezeten kívülre a Kódexre történő utalás a KÉT-OÖKÉT hatáskörébe.

A szervezeti szintű etikai kódexek, a közszolgálati hivatásrendi kódexek valamint a civil szakmai kódexek közötti párhuzamos szabályozás, illetve a párhuzamos szabályozás közötti esetleges konfliktushelyzetek feloldása az elkövetkezendő évtized kiemelt témakörének számít. A közszolgálati hivatásrendi etikai kódexek, illetve a civil szakmai etikai kódexek törvényi felhatalmazáson alapulnak, megalkotásuk az adott közszolgálati és civil szakmai hivatásrendek létén alapul. A szervezeti szintű kódexek megjelenése azonban elsősorban a közszolgálati területre jellemző, mivel az elmúlt két évtizedben – átfogó kódexek hiányában – a közigazgatási szervek saját jogon, sok esetben a közszolgálati belső szabályozási kereteken belül önállóan alkottak etikai kódexeket. Számos önkormányzat és államigazgatási szerv, illetve alkotmányos, vagy önálló szabályozó szervezet készített és vezetett be etikai kódexeket. A Zöld könyv, illetve a közszolgálati hivatásrendi etikai kódexek megjelenésével visszaszorulhat a szervezeti szintű etikai kódexek szerepe.

IV. rész

AZ INTEGRITÁS ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG KAPCSOLATA

1. fejezet

Egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség a közigazgatásban

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség, mint elv alapja a hátrányos megkülönböztetés elkerülése, azaz minden magyar állampolgárt emberi méltóságában egyenlőként kell kezelni. A jogi szabályozás tekintetében erről az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény rendelkezik.

1.1. Az egyenlő bánásmód

Diszkriminációról beszélhetünk akkor, ha két ember vagy embercsoport között különbséget tesznek anélkül, hogy köztük a megkülönböztetés szempontjából lényegi tartalmi különbség lenne. A jogszabály rögzíti azokat az ún. védett tulajdonságokat, amelyek alapján szigorúan tilos a diszkrimináció. Ezek egyrészt az egyén által nem befolyásolható külső körülmények, másrészt pedig ide tartoznak egyes alapvető személyiségbeli vonások.

A törvény védett tulajdonságként jelöli meg a következőket: a nem, a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiség, a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, az anyanyelv, a fogyatékoság, az egészségi állapot, a vallási vagy világnézeti meggyőződés, a politikai vagy más vélemény, az családi állapot, az anyaság (terhesség) vagy apaság, a szexuális irányultság, a nemi identitás, az életkor. Védett tulajdonság továbbá a társadalmi származás, a vagyoni helyzet, a foglalkoztatási jogviszonynak vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, az érdekképviselőhez való tartozás és az egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző.

A foglalkozási vagy a különböző egyéb élethelyzetekhez köthető diszkrimináció többféleképpen is megvalósulhat, vegyük most sorra ezeket. Közvetlen diszkriminációnak minősül, ha egy egyén vagy egyének egy csoportja ügyében hátrányosabban járnak el, mint hasonló helyzetben lévő más egyén vagy egyének csoportjával szemben. Vizsgálható a kérdés egy egyszerű példán keresztül. Egy községi önkormányzat katolikus vallású községi közszolgálati tisztviselője az ügyintézés során hamarabb szólítja a katolikus vallású ügyfelet az ügyintézői ablakhoz, mint a protestáns vallású ügyfelet, pedig ez utóbbi korábban érkezett a hivatalba ügyintézés céljából.

A diszkrimináció közvetett, vagy rejtett formában is megjelenhet. A jogszabály ezt a meglehetősen nehezen bizonyítható esetet a következőképpen fogalmazza meg: „*Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a [...] látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal*

[tudniillik védett tulajdonságokkal] rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van jelenleg vagy lenne a jövőben.”

A diszkrimináció egyik legközvetlenebb és legsértőbb formája a zaklatás. Zaklatásról beszélhetünk akkor, ha egy védett tulajdonságokkal rendelkező személyt emberi méltóságában sértenek, megfélemlítő, ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy bántó helyzetbe hoznak, illetve azon munkálkodnak, hogy ilyen helyzetbe kerüljön. Példaként említhető, amikor egy közszolgálati tisztviselő rendszeresen fogyatékosra irányuló vicceket mesél fogyatékos ügyfeleinek. A diszkrimináció jogellenes elkülönítés formájában is megjelenhet. Ilyenkor egy személyt vagy egy csoportot bizonyos tulajdonságai alapján elkülönítenek velük összehasonlítható helyzetben lévő más személyektől vagy csoporttól.

A diszkrimináció elleni fellépéshez tartozik az állam oldaláról a megtorlás tilalmának elve, mely azt mondja ki, hogy az egyenlő bánásmód elvének csorbulása vagy megsértése miatt panaszt tevő személy védelmet élvez olyan jogsérelemmel szemben, amelyet az eset panaszként bejelentése vált ki. A törvény ezzel kapcsolatban nem csak a panaszost védi, hanem azokat is, akik a diszkriminációt észlelték, és ez ellen felléptek.

1.2. Az esélyegyenlőség

Az esélyegyenlőség fogalmának definiálása összetettebb, mint ahogy elsőre tűnik. Egyrészt természetesen azt jelenti, hogy azonos bánásmódban kell részesíteni az ugyanolyan anyagi, vagyoni és egyéb élethelyzetben lévőket. De az egyenlő helyzetbe hozás jegyében a fogalom jelenti a hátrányosabb helyzetben lévők kedvezményekben részesítését is (amennyiben ezt az adott eset is megengedi). Ez utóbbit nevezzük pozitív megkülönböztetésnek, amely megvalósulhat az állam részéről például pozitív intézkedések vagy többletjogok biztosítása révén. Az így adható előnyök szigorú jogszabályi keretek közé esnek: csak törvény, kormányrendelet vagy kollektív szerződés alapján adhatók ki, határozott időre vagy meghatározott feltétel teljesüléséig érvényes, az egyéni szempontokat pedig minden esetben mérlegelni kell. Magyarországon a pozitív megkülönböztetés egyik legfontosabb célcsoportját a fogyatékkal élők adják. Esetükben a diszkrimináció kifejezett tiltása mellett az állam igyekszik elősegíteni integrációjukat is. Programokat szerveznek részükre, célzott támogatásban és kedvezményekben részesülnek, igyekeznek javítani társadalmi mobilitásukon. A fizikai és info-kommunikációs akadálymentesítés az egyik legfontosabb programnak számít esetükben.

2. fejezet

Az integritás tanácsadó szerepe az esélyegyenlőség megvalósításában

Az integritás irányítási rendszer kiépítése, valamint az integritás felelős jogintézménye a hazai antikorrupciós program egyik új eleme.

Az integritás fogalmi definíciója szerint: *az állami szervek működésekor a rájuk vonatkozó törvényi és alacsonyabb szintű jogszabályoknak, valamint a hivatali szervek vezetői és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek és elveknek megfelelő működése, működtetése. Az integritás irányítási rendszer: a szervezet integritásának biztosítására irányuló komplex vezetési és irányítási funkciók együttese.*⁶¹

Az adott költségvetési szervezetben az integritás megvalósításával, az integritás irányítási rendszer kiépítésével a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrend alkalmazására kerül sor. Az integritás eljárásrendje döntően:

- a szervezetre ható korrupciós kockázatok meghatározására;
- a visszaélések és szabálytalanságok bejelentésének fogadására;
- a bejelentések előzetes szempontú értékelésére (valós-e a szabálytalanság, az adott cselekményt szankcionálni kell-e);
- a szabálytalanságokra és visszaélésekre vonatkozó bejelentések kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére;
- az adott ügyben érintett személyek és szervezetek képviselői szükség esetén történő meghallgatására;
- a bejelentéssel összefüggő iratok, dokumentumok és bizonyítékok áttekintésére és elemzésére;
- a szabálytalanságok és visszaélések megszüntetéséhez szükséges szervezeti szintű intézkedések meghozatalára;
- a szankciók, jogkövetkezmények alkalmazására;
- a bejelentést tevő jogvédelmére és
- az eljárásra vonatkozó megállapítások visszajelzésére vonatkozik.

Alapvető jelentőségű, hogy az integritásirányítási rendszer kiépítése a közszféra teljes intézményrendszerében megvalósuljon, mivel az egységes rendszer a hatékonyság biztosítója.

Az esélyegyenlőség elvének érvényesítésekor az integritás a diszkrimináció mentes foglalkoztatást akadályozó kockázatok beazonosításában, a diszkriminatív helyzeteket előidéző okok vizsgálatában, a diszkriminatív helyzeteket előidéző okok megszüntetésére

⁶¹ lásd bővebben: Az államigazgatási szervek integritás irányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet.

történő javaslatok megfogalmazásában, és a diszkriminatív helyzetek megszüntetésében határozható meg.

Fentiek miatt az adott szervezetben az integritási munkakörben történő foglalkoztatás szorosan kapcsolódik az esélyegyenlőségi munkakörhöz, szoros kapcsolatuknak a szervezet belső munkamegosztásában is meg kell jelennie.

V. rész

INTEGRITÁS ÉS ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

1. fejezet

Az érdekérvényesítés

1.1. Az érdekérvényesítés tartalma

Az érdekérvényesítés, a köznapi definíciója szerint az adott ügyvel kapcsolatos döntéshozatal befolyásolása a döntésben érintettek bevonásával. Az érdekérvényesítés a tevékenység jellegéből adódóan proaktív jellegű, tehát az érdekérvényesítő a döntéshozatal előtt, nyílt keretek között, jogilag szabályozott módon érvényesítheti egyes társadalmi csoportok, egyének, vagy éppen makroszinten a nemzetállamok érdekeit.

Ha az érdekérvényesítés átlátható, nyílt és közjogilag szabályozott keretek között érvényesül akkor hatása nem negatív.

Az érdekérvényesítésnek számtalan megjelenítési formája ismert. Érdekérvényesítésről beszélhetünk a szociális párbeszéd intézményes kereteiben, de érdekérvényesítés történik a lobbizás, a lobbisták tevékenységével összefüggésben is.

Az integritás központú érdekérvényesítés viszonylag újkeletű fogalom, kifejezetten az integritás fogalmi rendszeréhez köthető. A tiszta közélet és a jó állam megteremtése indokoltá tette azoknak az intézményeknek és kapcsolódó jogi szabályozási rendszereknek a kidolgozását, amelyek az érdekérvényesítés fogalmát a korábbiakhoz képest új, az integritáshoz kapcsolható dimenzióba helyezik.

Az érdekérvényesítés során személyek, vagy csoportok a közszféra döntéshozatalra jogosult tisztviselőinél a számukra kedvező döntések meghozatala érdekében nyomást gyakorolnak. E nyomásgyakorlás lehet aktív (ráutaló magatartás tanúsításával, előny ígéretével) vagy passzív (valamilyen jogosultság vagy előny ígéretének elhallgatásával).

A közszférában az érdekérvényesítőnek az eljárásjogi értelemben ügyfélnek vagy panaszosnak nem minősülő, államszervezeten kívüli személy tekinthető, aki tevékenységének jellegéből adódóan az államszervezet valamely döntését kívánja befolyásolni. Annak érdekében, hogy ez a tevékenysége átlátható módon és szabályozott keretek között történjen, közjogi eszközökkel kell biztosítani az érvényesítés eljárásrendjét.

1.2. Az érdekérvényesítés eszközei

Az érdekérvényesítés eljárási rendszerében az érdekérvényesítő döntően személyes konzultációk, ritkább esetekben írásos kérvények, petíciók, levelek formájában kívánja álláspontját a közzolgálati tisztviselővel közölni. Ebben az esetben a közjogi előírásoknak, belső szabályoknak kell rögzíteni azt az eljárást, amely szabályozza az érdekérvényesítő fogadásának és meghallgatásának rendjét. Ez lehet előzetes és általános felhatalmazás az érdekérvényesítő fogadására (általában felsővezetői szinten gyakori), illetve történhet korlátozott és ideiglenes jelleggel szakértői, ügyintézői szinten is, ez esetben a munkáltatói jogkör gyakorló előzetes írásos tájékoztatását követően kerülhet sor konzultációkra.

Az előzetes munkáltatói engedélyezés esetében, meg kell határozni a találkozó célját és tartalmát (az érvényesíteni kívánt ügykört), továbbá a konzultáció idejét, időpontját, valamint kiemelten fontos a résztvevők személyének pontos beazonosítása. Az előzetes tájékoztatóknak tartalmaznia kell az érdekérvényesítő által képviselt szervezet nevét, tevékenységi körét is.

Abban az esetben, ha a vezető, vagy a közzolgálati tisztviselő a konzultáció során az adott költségvetési szervezet integritását a legcsekélyebb mértékben is veszélyt jelentő kockázatokat érzékel, azt írásban a hivatali szervezet vezetőjének köteles jelenteni.

Ha a szervezet integritását befolyásoló ismételt konzultációkra kerülne sor, a hivatali szervezet vezetője tiltó rendelkezést bocsáthat ki a konkrét esetre, illetve a munkáltatói jogkörén belül általános érvényű tiltást vagy korlátozást fogalmazhat meg az érdekérvényesítő fogadásával összefüggésben.

Az érdekérvényesítés szervezeti szintű összesítését a hivatali szervezet vezetője év végén elvégzi, amely egyben orientál a következő évben követendő magatartási formák betartására is.

Az integritás központú érdekérvényesítés fogalomrendszere magában foglalja a bejelentő-védelmi mechanizmussal összefüggő eljárási szabályokat is. Annak érdekében, hogy a közérdekű bejelentőt, a közérdekű bejelentésével összefüggésben hátrány, negatív jogkövetkezmény ne érje, intézményes és közjogi védelemben kell részesíteni. A nemzetközi szakirodalom a közérdekű bejelentés „whistleblowing” fogalmával azonosítja ezt a jogintézményt. A bejelentő védelem hazai adaptációja⁶² fél évtizedes múltra tekint vissza, s célja, hogy fokozott védelmet biztosítson azon személyek számára, akik vállalják a korrupciós jelenségek feltárását. A hazai rendszer kiépítésekor követendő szabályozási alapelvek a következők:

- általános és magas szintű felhatalmazás biztosítása a bejelentő védelmi rendszer kialakítására és bevezetésére;
- a bejelentő védelmi rendszernek át kell fognia a költségvetési szféra valamennyi szervezetét;

⁶² E körben kiemelendő a Transparency International Magyarország ezzel összefüggő tanulmánya, valamint a hazai szabályozásra vonatkozó 2008-2009. évi próbálkozások.

- vissza kell szorítani a megalapozatlan és rosszhiszemű bejelentések számát, erre garanciákat kell kiépíteni;
- biztosítani kell a bejelentő anonimitását,
- az elektronikus alkalmazás esetén messzemenően kell hangsúlyt helyezni az adatbiztonságra és adatvédelemre, különösen a személyes adatokra vonatkozóan a garanciális szabályok érvényesítésére.

2. fejezet

A Nyílt Kormányzati Együttműködés hazai akcióterve

Az átlátható, transzparens kormányzati működés az integritásközpontú működés egyik pillére. Amilyen mértékben átlátható a kormányzati és államigazgatási működési rendszer, a döntéshozatal megelőző folyamatok, a döntéshozatal, illetve a döntések társadalompolitikai-, és gazdaságpolitikai hatásai, olyan mértékben erősíthető az adott szervezet vagy szervezetrendszer integritása is.

Ennek felismerése vezetett a Nyílt Kormányzati Együttműködés, az Open Government Partnership (OGP) Program összeállításához, mely olyan nemzetközi kezdeményezés, amelyben a részes államok kötelezettséget vállalnak a kormányzás átláthatósága és nyíltsága iránt. A programot megalapozó dokumentum a Nyílt Kormányzás Nyilatkozat, melyet 2011. szeptemberében, a létrehozó, alapító nyolc ország, az Egyesült Királyság, USA, Brazília, Norvégia, Indonézia, Mexikó, Dél-Afrikai Köztársaság, és Fülöp-szigetek kormányai írták alá. Az alapítást követő időszakban immáron 47 ország csatlakozott a programhoz. A nemzetközi szinten jelenleg az OGP biztosítja az átlátható és nyilvános államigazgatási és kormányzati működés szervezett kereteit.

Hazánk 2012-ben fejezte ki csatlakozási szándékát az OGP-ben való részvételre⁶³. A program keretei között a részes államoknak a következő kötelezettséget kell vállalniuk annak érdekében, hogy a transzparens működés és működtetés megvalósuljon:

- *egyet kell érteni és el kell fogadni a Nyílt Kormányzati Együttműködés Nyilatkozatában foglaltakat;*
- *a részes államok kormányzatainak programot (akciótervet) kell összeállítaniuk arra vonatkozóan, hogy a Nyilatkozatban foglaltakat nemzeti, tagállami szinten miképpen kívánják végrehajtani;*
- *a Programot illeszteni szükséges a nemzeti, tagállami szintű antikorrupciós programokhoz és intézkedésekhez.*

A Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében az alábbi területeken szükséges a feltételrendszert javítani:

- a költségvetési adatok átláthatóságának és nyilvánosságának erősítése;

⁶³ Hivatkozás: Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozatát.

- a költségvetési források, a közpénzek felhasználására és a köztulajdon hasznosítására vonatkozó szerződések nyilvánosságának erősítése;
- a közbeszerzési joganyag átláthatóságának és közérthetőségének biztosítása, a közbeszerzési eljárások nyilvánosságának erősítése;
- ki kell építeni az integritásirányítási rendszert a költségvetési szféra valamennyi alrendszerében;
- ki kell alakítani a bejelentő-védelmi rendszert, meg kell teremteni a közérdekű bejelentők jogvédelmének intézményi kereteit;
- meg kell határozni az állami szervek érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásának előírásait;
- el kell végezni a korrupciós kockázatokat feltérképezését, a kockázati tényezők elemzését;
- meg kell kezdeni a közzolgálati tisztviselők integritás és korrupcióellenes képzését és továbbképzését;
- ki kell dolgozni az etikai kódexeket és etikai eljárásokat és be kell vezetni a költségvetési szféra intézményeiben;
- az iskolarendszeren belüli oktatásban előtérbe kell helyezni a korrupcióellenes magatartási formák oktatását;
- a legszélesebb társadalmi nyilvánosságot kell biztosítani a korrupciós jelenségek feltárásával és vizsgálatával összefüggő tevékenységeknek.

A fenti tevékenységek és vállalások hozzájárulhatnak a közszféra és a közigazgatás szervezeti és munkakultúrájának erősítéséhez, a morális értékrend megszilárdításához és a szervezetek működési folyamatainak átláthatóbbá tételéhez.

Ismeretlenőrző kérdések

1. Határozza meg az érdekkonfliktus nemzetközi szakirodalomban használt fogalmát.
2. Sorolja fel az érdekkonfliktus kezelés alapelveit.
3. Ismertesse a hivatásetika fogalmával kapcsolatos elméleteket.
4. Ismertesse a hivatásetika hazai történeti fejlődésének főbb állomásait.
5. Sorolja fel a közzolgálati etikával kapcsolatos nemzetközi ajánlásokat.
6. Ismertesse a közzolgálati tisztviselői törvény etikai pilléreit.
7. Vázolja fel a Magyar Kormánytisztviselői Karnak a kormánytisztviselői etikai rendszerben betöltött szerepét.
8. Sorolja fel az esélyegyenlőségi törvény által rögzített védett tulajdonságokat.
9. Határozza meg az integritás és az integritás irányítási rendszer fogalmát.
10. Határozza meg a Zöld Könyvnek a közzolgálati etikai rendszerekben szerepét.
11. Határozza meg az érdekérvényesítés fogalmi definícióját.
12. Az OGP alapján mely területeken kell kötelezettséget vállalniuk a tagállamoknak.