

A benyújtott panaszt a KDB egy háromfős bizottsága bírálja el. Döntése azonban abban az értelemben nem végleges, hogy azzal szemben a kormánytisztviselő munkaügyi bírósághoz fordulhat.⁹

A jogvita feloldásának másik eszköze a **(munkaügyi) bíróság**. A bírósághoz két esetben lehet fordulni: egyrészt akkor – amint azt az előbb láttuk –, ha a kormánytisztviselő nem fogadja el a KDB döntését (vagy a KDB a határidőn belül nem hoz döntést); másrészt pedig minden olyan ügyben, amelyben a kormánytisztviselő valamilyen igényt kíván érvényesíteni a munkáltatójával szemben, de a Kttv. nem teszi lehetővé a KDB-hez fordulást (lásd a fenti felsorolást). A bírósághoz a panaszt kereset formájában kell benyújtani, és az egy munkaügyi per keretében kerül elbírálásra. Megjegyzendő, hogy a munkáltató a Kttv.-ből származó igényét kizárólag a bíróság előtt érvényesítheti.

Köztisztviselők esetében a KDB-re vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók; esetükben a bírósághoz fordulás az igényérvényesítés eszköze.



A közszolgálati tisztviselők továbbképzése állami feladat: az állam a feltételrendszert biztosítja, a kormánytisztviselő számára pedig a részvétel kötelező. Az elfogadás alatt álló új rendszer szerint a kormánytisztviselő továbbképzési időszaka négy év. A továbbképzések tervszerűen, az egyéni képzési tervek alapján, a teljesítményértékelések figyelembevételével történnek.

A tárgyévben a közigazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők egyéni továbbképzési terveinek összesítése adja a közigazgatási szerv éves továbbképzési tervét. A munkáltatói tervek pedig országos szintű továbbképzési tervvé adódnak össze, amelyet elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valósít meg.

Bevezetésre kerül a tanulmányi pontrendszer, ennek alapján a felsőfokú végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselőnek a négyéves továbbképzési időszak alatt meghatározott számú kreditet kell teljesíteni. A képzési kötelezettség képzési napokban kifejezve egy felsőfokú tisztviselő esetében 4 nap/év.

Az új, tervezett egységes továbbképzési rendszer az államigazgatási, önkormányzati és az alkotmányos szervek hivatalaiban foglalkoztatottakra terjed ki, és – a minősített képzési programok igénybevétele esetén – kapcsolódik a rendészeti és honvédelmi továbbképzésekhez is.

[MAGYARY PROGRAM 12.0]

2.3. ALMODUL: KÖZSZOLGÁLATI HIVATÁSETIKA

Az állam célja a közjó megteremtése, melynek érdekében a köz szolgálatában álló tisztviselőket foglalkoztat. A tisztviselők feladata a közjó, a közérdek érvényesítése és képviselése munkájuk során. A jó állam értékeinek és a magyar nemzet érdekeinek szolgálata a köz szolgálatában álló tisztviselőknél alapul, így kiemelten fontos, hogy hivatástudat jellemezze őket, mellyel méltán képviselhetik az államot mindennapi feladataik ellátása során.

Az állam képviselése során közreműködő jó tisztviselőnek rendelkeznie kell a munkája ellátásához szükséges megfelelő **szaktudással**, és elengedhetetlen a **hivatása iránti elkötelezettség**, mely a hivatásrend etikai elveinek elfogadását és követését foglalja magában. Ez a kötelesség a hatékonyan működő közszolgálat felépítésének alapja.

⁹ A KDB szervezetének és eljárásának részletszabályait a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet tartalmazza.

2.3.1. ETIKA, HIVATÁSETIKA FOGALMA

A köz szolgálatában vállalt munka önmagában erkölcsi jelentőséggel bír, a tisztviselő tevékenysége során nem a saját, hanem a köz érdekének érvényesítésére, a közjó megteremtésére törekszik. A közösségi szükségletet kielégítő közfeladatok ellátását az adófizető állampolgárok államháztartásba befolyt pénzéből finanszírozza az állam, így ezen közpénzek felhasználásába közvetve vagy közvetlenül bevont foglalkoztatottaktól az általánostól eltérő etikus magatartást követel meg.

Az etika a görög éthosz (jelentése: érzület, jellem) szóból származik. „A filozófiának az erkölcs törvényeivel, az erkölcsi szokásokkal és normákkal foglalkozó ága, az erkölcs keletkezését és alakulását vizsgáló tudomány, erkölccstan.”¹⁰

A hivatásetika olyan etikai előírásokat foglal magában, melyet a közzolgálati tisztviselőknek mindennapi munkájuk során kell követniük, betartaniuk. Az etika fogalmából kiindulva olyan erkölcsi alapelvek ezek, melyeket az egyes életpályákon dolgozó tisztviselőknek követniük kell a hivatásuk teljesítése során.

A **hivatásetika** azon értékek, elvek és normák összessége, amelyek a közzolgálat szervezeti és a tisztviselő viselkedési, írott (jog) és íratlan (morális) szabályait meghatározzák.

Közzolgálati hivatásetika			
közvetít			
↙	↓	↓	↘
demokratikus érték	szakmai érték	erkölcsi érték	emberi tisztesség
= közérdek szolgálata	= felkészültség, kiválóság, hatékonyság, pártatlanság	= közbizalom fenntartása, példaértékű magatartás minden helyzetben	= polgárokkal és munkatársakkal szembeni tisztel és tisztesség megadása

3. ábra: Közzolgálati hivatásetika

A közzolgálati hivatásetika **konceptcionális keretei:**

- szervezeti integritás és kultúra: átláthatóság (transzparencia), elszámoltathatóság, hatékonyság;
- egyéni integritás: szakmai és erkölcsi tekintély;
- tisztviselő egyéni szabadságjogainak korlátai és magánéletére is kiható elvárások;
- korrupció elleni fellépés;
- érdek-összeütközések megelőzése, összeférhetlenség megszüntetése;
- szervezeti eszközök, ösztönzés, képzés;
- normasértések tisztességes eljárásban történő elbírálása;
- normasértés szankciói.

A **hivatásetikai kódexek megalkotásának három funkciója:**

- szabályozás: erkölcsi magatartási szabályok rögzítése, azok betartásához segítségnyújtás;
- tájékoztatás: a nyilvánosság tájékoztatása a tisztviselőktől elvárható magatartásról;
- védelem: a visszaélésekbe való bevonási kísérletektől, önkényes munkáltatói intézkedésektől, megalapozatlan felelősségre vonástól.

¹⁰ Magyar Larousse Enciklopédikus Szótár, I. kötet 771. oldal, Akadémiai Kiadó Budapest, 1991.

2.3.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A következőkben a tisztviselői hivatásetika nemzetközileg megfogalmazott alapelveit tekintjük át. Az **ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió** által megjelentetett ajánlások keret adnak a tagállamaik számára, hogy nemzeti közigazgatásaikat a megfogalmazott elveknek megfelelően alakítsák.

A legtöbb **európai országban** az alábbiak jellemzik a **közszolgálati hivatásetikai normák kialakítását**:

- az EU jogszabályainak teljes elfogadása és egyes kiemelt anti-korrupciós nemzetközi szerződés ratifikálása és végrehajtása;
- integritás, elszámoltathatóság és transzparencia a közigazgatásban;
- etikai kódexek megalkotása és végrehajtásának ellenőrzése a közszférában.

Az **Egyesült Nemzetek Szövetsége** (ENSZ – United Nations) 1997-ben hozott határozatot közgyűlésén, tekintettel arra, hogy a hivatali korrupció nagysága és annak folyamatos terjedése a nemzetek tisztviselői értékrendjének egységes nemzetközi elvek mentén történő összehangolását, kialakítását indokolta. A határozat függeléke tartalmazza a **Köztisztviselők Nemzetközi Magatartáskódexét** (International Code of Conduct of Public Officials), mely rögzíti a közszektorban dolgozók etikai elveit. E kódex az államba és azok közigazgatásaiba vetett bizalom megrendülésével magyarázza, hogy átfogó, nemzetközi összefogásra van szükség a hivatali korrupció visszaszorítása érdekében, ehhez pedig egységes hivatásetikai elvek szükségesek az egyes országokban.

Az **Európa Tanács** Miniszteri Bizottsága 2000-ben fogadta el a Rec (2000) 10 számú ajánlását és annak indoklását a **Köztisztviselők Etikai Kódexéről** (Codes of Conduct for Public Officials). Az ajánlás mellékletét képezi egy köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódex-minta, mellyel a tagállamokat kívánták segíteni a nemzeti sajátosságokhoz igazodó kódexek elkészítésében. Az ajánlás felkéri a tagállamokat, hogy a belső jogszabályaiknak és a közigazgatás vonatkozó elveinek megfelelően készítsenek nemzeti etikai kódexet a minta felhasználásával. A nyilvános minta csatolásának önmagában üzenete van: nemcsak a tisztviselők számára jelzi a valamennyi tisztviselőre vonatkozó, követendő erkölcsi szabályokat, hanem a nyilvánosságot is tájékoztatja a tisztviselőktől elvárható magatartásról.

Az **Európai Unió** hivatásetikai iránymutatása az Európai Bizottság által kiadott **Helyes hivatali magatartás európai kódexe** (Code of Good Administrative Behavior for Staff of the European Commission in their Relations with the Public). A kódex az Európai Bizottság által foglalkoztatott tisztviselőkre terjed ki, a nyilvánossággal fenntartott valamennyi kapcsolatra vonatkozó megfelelő hivatali magatartás, ügyintézés, ügykezelés általános elveit tartalmazza. Az intézmény és a tisztviselők közötti kapcsolatot a személyzeti szabályzat szabályozza, a kódex erre nem tér ki, de részletesen tartalmazza az ügyfélkapcsolat során betartandó elveket, így a tisztviselő a „nyilvánossággal fenntartott kapcsolatait során szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen jár el, valamint a nyilvánosság rendelkezésére áll”.

A fent említett **nemzetközi kódexek tisztviselőkre vonatkozó általános etikai elvei**:

- jogszabályok, törvényes utasítások és a tisztségre vonatkozó erkölcsi szabályok betartása;
- politikai semlegesség, a tisztviselő nem helyezkedik szembe a közigazgatási szerv célkitűzéseivel, döntéseivel, illetve törvényes utasításaival;

- lojalitás: a haza szolgálata, hatóságok szolgálata;
- udvariasság: állampolgárok, felettes, kollégák és beosztottak felé;
- előítélet-mentesség;
- mások jogainak, kötelezettségeinek és törvényes érdekeinek figyelembevétele a feladat ellátása során;
- jogszabályok tiszteletben tartása a döntéshozatali eljárás során, részleghajlás nélküli döntés az ügy összes körülményének figyelembevételével;
- a tisztviselő köteles megakadályozni és kiküszöbölni, hogy személyes érdekei összeütközésbe kerüljenek közhivatali feladataival;
- személyes érdekei céljából nem használhatja fel a hivatali helyzetéből adódó előnyöket;
- köteles olyan magatartást tanúsítani, hogy megőrizze és megerősítse az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmát;
- közérdekű adatok jogszabályoknak megfelelő kezelése, titoktartási szabályok betartása.

A nemzetközi ajánlásokat hazánk is alapnak tekinti az etikai kódexek megalkotásánál. Az Alaptörvényünkhöz, belső jogszabályainkhoz és a közigazgatásunk sajátosságaihoz illeszkedő etikai kódexek megalkotására nemcsak Magyarországon, hanem minden demokratikus jogállamban szükség van, ez a köz érdekeit érvényesítő, közjó biztosítására törekvő, ügyfélközpontú közszolgálat alapja.

2.3.3. HIVATÁSETIKA JOGI SZABÁLYOZOTTSÁGA ÉS AKTUALITÁSAI MAGYARORSZÁGON

A közszolgálati hivatás-etika napjainkban alapvető megújuláson megy keresztül. A kormányzat fő célkitűzése, hogy a közszolgálat megújításának rendszerébe a hivatás-etika egységes elveit beépítse. Az állam kiemelt célja ezzel, hogy helyreállítsa a társadalom, az állampolgárok államba, közszolgálatba vetett bizalmát, ezzel is megszilárdítva a jó állam ügyfélközpontú jellegét.

2.3.3.1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben rögzített etikai normák

A Nemzeti Együttműködés Programja és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is tartalmaz hivatás-etikai alapvetéseket, melyeket a **közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény** hoz jogszabályi szintre. A közszolgálat alapvető megújítását szolgáló jogszabály rögzíti, hogy a magyar közszolgálat rendszerének milyen elvek mentén kell működnie, valamint milyen erkölcsi és magatartási normák betartását követeli meg az állam a köz szolgálata során közreműködő tisztviselőktől.

A jogszabály preambuluma rögzíti a jogalkotó **Országgyűlés egyértelmű szándékát:**

„Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékeltű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtsunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, köteleességtudatos magatartás tanúsításában.”¹¹

¹¹ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambuluma

A törvény **általános magatartási követelményeket** is meghatároz a közszolgálatban dolgozók számára. E rész alapján az alábbiak vonatkoznak a közszolgálati tisztviselőkre:

- a) a köz szolgálatának elsődlegessége;
- b) a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartása;
- c) a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelő eljárás;
- d) a kölcsönös együttműködés kötelezettsége;
- e) tartózkodás a másik fél jogát, jogos érdekét sértő magatartástól;
- f) a közszolgálati dolgozók kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amelyek a közszolgálat létesítése, valamint a törvényben meghatározott jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges;
- g) tilos a rendeltetésellenes joggyakorlás: ez jelenti a mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányuló vagy ehhez vezető joggyakorlást;
- h) munkaidején kívül nem tanúsíthat olyan magatartást:
 - amely munkáltatója helytelen megítélésére közvetlenül és ténylegesen alkalmas;
 - az általa betöltött beosztás tekintélyét veszélyezteti;
 - a munkáltató jó hírnevét veszélyezteti;
 - a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat veszélyezteti;
 - a közszolgálat céljainak megvalósítását veszélyezteti;
- i) minősített adat megtartásának kötelezettsége;
- j) illetékteleneknek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, melyek tevékenysége során jutottak tudomására, és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állam számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.

A törvény külön említi a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat. A **kormánytisztviselő** feladatait „köteles a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni”.¹²

A törvényben meghatározott kormánytisztviselői hivatás-etika alapelvei:

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

Vezetőkre vonatkozó többlet etikai elvek:

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

¹² A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. §

A fentiekben meghatározott hivatásetikai elvek megsértése esetén az **Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) etikai eljárás** lefolytatására jogosult, melynek eredménye alapján az MKK **fegyelmi eljárást** kezdeményezhet a kormánytisztviselő **munkáltatójánál**.

A **köztisztviselők** esetében a fentiekben felsorolt hivatásetikai alapelvek azzal az eltéréssel alkalmazandók, hogy az egyes elvek részletes tartalmát és az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület, illetve az adott szerv vezetője állapítja meg. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a **figyelmeztetés** vagy a **megrovás**.

2.3.3.2. Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexeiről

A Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexeiről tartalmazza azokat a célszerűen szabályozandó területeket, melyek a közszolgálati hivatásetikai kódexek megalkotása során részletezésre kerülnek. A korábbi részben említett nemzetközi ajánlások, az európai gyakorlat és a magyar állami berendezkedés sajátosságait figyelembevevő Zöld könyv a részletes hivatásrendi köztestületek (Magyar Kormánytisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar) által megalkotandó etikai kódexek elkészítéséhez segít hozzá.

A közérdek és az állampolgárok bizalmának megszilárdítása megkívánja, hogy minden állami szervnél dolgozó tisztviselőre vonatkozzanak etikai normák. Az egyes hivatásetikai szabályok jogszabályokban is megjelenhetnek, de az etikai kódexek sohasem írják felül a jogszabályokat.

2.3.3.3. Hivatásetikai értékek

A Zöld Könyv meghatározza azokat az etikai értékeket, melyeket a közszolgálatban dolgozó tisztviselőknél be kell tartaniuk ahhoz, hogy az állam képviselőjeként, az állam igényeinek és céljainak (közjó biztosítása, állampolgárok bizalmának megtartása) megfelelően végezzék munkájukat.

A közszolgálati tisztviselők feladataikat:¹³

- Magyarország Alaptörvényéhez HŰEN;
- mindenekelőtt a NEMZET ÉRDEKÉBEN;
- a köz érdekének előmozdítása iránt ELKÖTELEZETTEN;
- döntéseik, nyilatkozataik és cselekedeteik súlyának tudatában FELELŐSEN;
- a legjobb tudásuk szerint SZAKSZERŰEN;
- a rájuk bízott erőforrások kezelésében HATÉKONYAN;
- döntéseikben, nyilatkozataikban és cselekedeteikben TISZTESSÉGESEN;
- megjelenésükben és magaviseletükben MÉLTÓSÁGGAL;
- az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL;
- a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN;
- a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN;
- a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN;
- az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE;
- emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN;
- vezetőik és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN;
- minden jóhiszemű érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE teljesítik.

¹³ Zöld könyv az állami szervek etikai kódexeiről

Vezetői szerep betöltése esetén feladataikat ezeken túl:

- a munkatársaiktól elvárt magatartásban PÉLDAMUTATÓAN;
- feladataik elvégzésében munkatársaikat TÁMOGATVA;
- jogi és morális kötelességeiket munkatársaiktól következetesen SZÁMON KÉRVE;
- vezetői döntéseikben SZAKMAI SZEMPONTOKAT ÉRVÉNYESÍTVE teljesítik.

Hivatással vállalt kötelezettségek:¹⁴

- 1) Bejelentik a visszaéléseket.
- 2) Megőrzik elfogulatlanságukat.
- 3) Tartózkodnak a munkájukkal összeegyeztethetetlen tevékenységektől.
- 4) Nem fogadnak el ajándékokat.
- 5) Visszautasítják a felkínált jogtalan előnyöket.
- 6) Nem kerülnek mások befolyása alá.
- 7) Nem élnek vissza a hivatali helyzetükkel.
- 8) Nem élnek vissza a köz és mások adataival.
- 9) Felelősen használják fel a hivatali és közforrásokat.
- 10) Vezetői szerepben fokozott felelősséget vállalnak.
- 11) Munkahelyváltás esetén is tisztességesen járnak el.
- 12) Régi munkatársaikkal sem kivételeznek.
- 13) Méltóak maradnak a köz bizalmára.

A kormánytisztviselői és hivatásos szolgálati viszonyban állók vonatkozásában a jogállási törvények felhatalmazása alapján a **hivatasrendi** közttestületek (Magyar Kormánytisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar) **etikai kódexet**, az állami szervek vezetői a munkáltatói jogkörükben eljárva **magatartási kódexet** adnak ki. A megfelelően kidolgozott, részletezett etikai kódexek megalkotásáig a Zöld Könyv alkalmazandó a közszolgálatban. A hivatásrendi etikai kódex hierarchikusan fölötte áll a munkáltatói jogkörben kiadott magatartási kódexeknek, így a hivatásrendi etikai normákkal nem lehet ellentétes a munkáltató által kiadott magatartási kódex. Amelyik szerv nem foglalkoztat hivatásrendi dolgozókat, ott nincs magasabb szintű etikai normákat tartalmazó kódex, így a munkáltatói jogkör gyakorlója saját etikai kódexet ad ki. Léteznek szakmai etikai kódexek is, pl. orvos, építész stb., ezek mellérendelő viszonyban állnak a fent említett két kategóriával.

Etikai szabályozók rendszere	
Szakmai etikai kódexek pl. építész, orvos stb.	Közszolgálat
	Hivatasrendi törvény
	Zöld Könyv
	Hivatasrendi etikai kódex
	Munkáltatói magatartási kódex

4. ábra: Etikai szabályozók rendszere

¹⁴ Zöld könyv az állami szervek etikai kódexeiről

2.3.4. KORRUPCIÓ-MEGELŐZÉS ÉS INTEGRITÁSSZEMLÉLET A KÖZSZOLGÁLATBAN

A korrupció és integritás szorosan kapcsolódó fogalmak. A korrupció fogalma a nemkívánatos eseményekhez és cselekményekhez tartozó küzdelemhez kapcsolódik, míg az integritás a megelőzésre helyezi a hangsúlyt, és egyfajta értékfogalomként, a helyes magatartás megtartására törekvő megközelítésként értelmezhető.

2.3.4.1. A korrupció fogalma

A korrupció elvont fogalom, egzakt, mindent lefedő, általánosan elfogadott definíciója nem létezik. Fontos ugyanakkor egy olyan korrupciófogalom megalkotása, amely támpontot jelent a hivatali korrupció jelenségének, elterjedtségének és megítélésének vizsgálatához, valamint a korrupció visszaszorítására irányuló stratégiák elkészítéséhez és végrehajtásához.

A **korrupció** tágabb értelemben (szociológiai megközelítés) nemkívánatos társadalmi és gazdasági jelenség, „a közérdekre káros hatással bíró és a pártatlan döntéshozatal befolyásolásának szélsőséges esete, mely aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést, a stabilitást és a fenntartható fejlődést”.¹⁵

Büntetőjogi (normatív) megközelítés: szűk (büntetőjogi) értelemben azokat a jogsértéseket jelenti, amelyeket a Büntető Törvénykönyv is nevesít, leginkább a hivatali bűncselekmények, illetve a közélet tisztasága elleni bűncselekmények (pl. a hivatali visszaélés, vesztegetés, vesztegetés feljelentésének elmulasztása, a befolyással üzérkedés).

A fogalom tehát minden olyan tevékenységet átfog, amely valamilyen közhatalmi döntéshozó személy vagy intézmény szakszerű, pártatlan döntési lehetőségét befolyásolja, és ezáltal **társadalmi kárt okoz**. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a korrupció következtében a közjót szolgáló döntés külső vagy belső tényezők hatására torzul, és nem képes elérni eredeti célját.

A korrupció összetett társadalmi jelenség, kezelésére a közelmúltig általános gyakorlat a visszaélések büntetőjogi szankcionálása. A korrupciós cselekmények bizonyítása nehéz, mivel az érintettek abban érdekeltek, hogy cselekményük rejtve maradjon. Másrészt, változatlan feltételek mellett reális az esély arra, hogy a korrupció – új szereplőkkel – újratermelődik.

A **hivatali korrupció** okai jellemzően:

- a társadalmi szereplők felkészületlensége (tájékozottsági, értékrendbeli problémák);
- a folyamatok átláthatatlansága (bürokrácia, felelősök tisztázatlansága);
- a közszférában foglalkoztatottak kellő anyagi megbecsültségének hiánya;
- a szabályozó rendszerek tökéletlensége (pl. túlzott diszkrecionális jogkörök);
- a nem jól működő ellenőrzési rendszerek;
- a korrupció kifizetődő volta (a lebukás alacsony esélye).

¹⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvéről.

2.3.4.2. Mérési módszerek

A korrupció bizonyítása és annak rejtve maradása is azt eredményezi, hogy a korrupció mérése nem egyszerű folyamat, léteznek azonban mérési módszerek, melyek képet, kockázati térképet adhatnak, amely a megelőzés során nagy segítséget nyújthat a korrupcióellenes stratégiák, politikák, intézményi reformok kialakítása során.

Mérési módszerek:

- Anonim kérdőívek kitöltése vagy önbevalláson alapuló vizsgálatok összeállítása.
- A korrupciós észlelés közvetett módszerének alkalmazása. A korrupciós büntetőjogi eljárások számának alakulása egy meghatározott időszakban.
- A korrupció korrelációs módszerrel történő mérése olyan kemény indikátorokhoz viszonyítva, mint például az adóelkerülés színvonala, a feketegazdaság nagysága egy országban.

A korrupció mérésének **két konkrétbb módszerét**, az ún. vizsgálati alapú és a nem vizsgálati alapú módszereket különböztethetjük meg.

A **vizsgálati alapú** módszerek közül széleskörűen ismert a Transparency International Korrupciós Észlelési Indexe, amely a korrupció közhivatalnokok és politikusok körében érzékelt mértéke alapján rangsorolja az országokat. A **nem vizsgálati alapú** korrupciós szintet mérő módszerek: a büntetőeljárás statisztikák, a gazdasági mutatószámok és a feketegazdaság nagyságának becslése. Az adózásra vonatkozó említett mutatószám mellett figyelmet érdemel a pénzügyi politikára gyakorolt hatáson keresztül az a korrupció mérésére tett kísérlet, amely a korrupció miatt „elfolyt” kormányzati adóbevétel nagyságát becsülte.

2.3.4.3. Anti-korrupciós magyar jogi szabályozás

A korrupció kezelésének **szabályozási kereteit** a következők alkotják:

- Az Alaptörvény minden jogalany számára biztosítja az alapvető jogokat és a demokratikus normák érvényesülését.
- A Büntető Törvénykönyv tartalmazza a különböző korrupciós cselekménynek minősülő magatartások tényállását és az ezekhez rendelt büntetési tételt.
- A közérdekű adatok kezelését és nyilvánosságát szabályozó törvény a mindenki számára megismerhető adatok, információk hozzáférhetőségét hivatott biztosítani.
- A közbeszerzésről szóló törvény a közpénzfelhasználás átláthatóságának, nyilvánosságának és ellenőrizhetőségének érdekében tartalmazza a közbeszerzési eljárások szabályozását.
- A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény a gazdálkodás nyomon követését és átláthatóságát hivatott biztosítani.
- Az ún. „üvegseb-törvény” a közérdekű adatok hatékonyabb megismerhetőségét, a közbeszerzések és közpénzek felhasználásának átláthatóságát szolgálja.
- A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény a korrupciós ügyletek során keletkező tiltott vagyoni előnyök megakadályozására szolgál.
- Az adózás rendjéről szóló törvény alapján az adóhatóságok kötelesek jelenteni a korrupciógyanús, illetve a korrupciós eseteket az illetékes hatóságnak.
- A csalásról szóló országos számviteli szabvány a könyvvizsgálók feladatává teszi, hogy vezetőségüknek vagy közvetlenül a jogalkalmazó hatóságnak jelentsék a csalás vagy korrupciós gyakorlatok gyanúját.

- **A Büntető Törvénykönyv szerint bűncselekménynek számít, ha hivatalos személy** (pl. kormánytisztviselő, köztisztviselő) a működésével kapcsolatban bármilyen értékű **jogtalan előnyt** kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígérését elfogadja, illetőleg a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadjával egyetért.
A vesztegetés minősített esete, ha a hivatalos személy a jogtalan előnyért hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél.
- Előny elfogadása csak akkor megengedett, ha annak jogszabályi alapjai vannak. Az ún. **protokolláris ajándékok sem megengedettek**, ha alkalmasak arra, hogy a legcsekélyebb mértékben is befolyásolják a közhivatal pártatlan és tiszta működését.
- A közszektorban **nem hivatalos személy esetén** is ugyanezek a szabályok érvényesek, ha önálló intézkedésre jogosult dolgozóról van szó.
- **Nem hivatalos személy** (pl. költségvetési szerv, gazdálkodó szerv vagy egyesület dolgozója, illetve tagja) akkor követ el bűncselekményt, ha a működésével kapcsolatban **jogtalan előnyt kér**, vagy a kötelességének megszegéséért az ilyen előnyt, illetve annak ígérését elfogadja, vagy a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadjával egyetért.
- Büntetendő az a **hivatalos személy**, aki e minőségében hitelt érdemlően **tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést követtek el**, és erről a hatóságnak, mihamarabb **nem tesz feljelentést**.

2.3.4.4. Nemzetközi együttműködés

A korrupció-megelőzés az elmúlt évtizedekben világméretű mozgalommá vált. A korrupció „határon átlépő” jelenség, nemcsak egy ország problémája, így a megelőzés sikeres megvalósításához nemzetközi fellépés és együttműködés is szükséges.

Az **Európai Unió** működése során egyre több területen érvényesíti anti-korrupciós törekvéseit, így például a csatlakozási tárgyalások és a strukturális alap támogatások odaítélésekor is nagy hangsúlyt fektet a tagállamok korrupció ellenes tevékenységeire és azok nyomon követésére. Intézményrendszerében 1999-ban hozta létre az **Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF)**, melynek fő feladata az EU pénzügyi érdekeinek védelme, küzdelem a csalás, korrupció és egyéb pénzügyi vonatkozású jogellenes tevékenységek ellen. 1997-ben született meg az **EU-tagállamok tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló EU-egyezmény**. (Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXV. törvény.) A 2004-es csatlakozást megelőzően az EU külön országjelentésekben vizsgálta a tagjelölt országok korrupciós jellemzőit. A korrupció különböző formáival szemben egyre szigorúbb fellépés érzékelhető az EU részéről, a korrupciós vizsgálatok alapján gyengébben szereplő tagállamokat, gyakran sújtja hátrányokkal a döntései során. Fontos megjegyezni, hogy az egyes országok között egyre nagyobb verseny bontakozik ki, amely a korrupció ellenes intézkedések meghozatalának növekedését hozza magával. A korrupció mindenkor mértéke ma már fontos eleme egy ország gazdasági versenyképességének.

1993-ban Berlinben jött létre a **Transparency International (TI)** nevű civil szerveződés, melynek célja a korrupció elleni küzdelem egyfajta „világkoalíció” kialakításával. A TI jelenleg több mint 100 országban rendelkezik alapszervezettel, elsősorban a politikai korrupció leküzdése érdekében hozták létre. Hazánkban 1996 óta van kirendeltsége, mely a korrupció megfékezését célzó aktív szervezetként működik. A fentiekben említettük, hogy a hazánkban észlelt korrupció mérését is végzi vizsgálati alapú módszerrel.

A korrupció nemzetközi kereskedelemben fellelhetősége is globális fellépésre adott okot. Első alkalommal az USA által befolyásolt nemzetközi szervezetek fogtak össze, így született meg 1996-ban az **Amerikai Államok Szervezetének (OAS) Korrupció Elleni Amerika-közi Egyezménye**, ezt követően pedig 1997-ben a **korrupció elleni OECD egyezmény**. (Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.) Az OECD az egyezményben részes tagállamok számára ajánlásokat tesz közzé, és nyomon követi teljesítésüket.

A korrupcióról szóló **Polgári Jogi és Büntetőjogi Egyezményeket** 1999-ben fogadta el az **Európa Tanács**, ehhez kapcsolódik az ET keretében létrejött **Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO)**, mely szintén ajánlásokat tesz közzé, és szakértői országértékelések alapján figyeli az egyes tagállamok egyezménybeli teljesítéseit. (Magyarországon kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény és a 2004. évi L. törvény.)

Az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezményét** 2003-ban írták alá. (Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki.) 2010-ben az ENSZ, az Interpol és az OLAF kezdeményezése alapján jött létre a **Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA)**, mely továbbképzési, kutatási és együttműködési lehetőséget nyújt a rendőri szerveknek, bírói testületeknek, nem kormányzati szervezeteknek, kutatóknak és magánvállalatoknak.

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy hazánk a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, ahol mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ezt az elvet ülteti a gyakorlatba az ún. **nyílt kormányzás elve** is. Az elv egy 2011-ben indult nemzetközi kezdeményezés eredménye, mely az átlátható, transzparens állami működés biztosítását tűzte ki fő céljául. A jelenleg több mint 50 ország csatlakozásával működő Nyílt Kormányzati Együttműködéshez (**OGP – Open Government Partnership**) Magyarország is csatlakozni kíván. A csatlakozás eléréséhez és hazánk korrupciós indexeinek javulásához szükség van további anti-korrupciós intézkedésekre, melyek elősegítik a csatlakozási folyamatot, és példamutatást jelentenek a korrupció-megelőzés nemzetközi színterén.

2.3.4.5. Az integritás fogalma

Az **integritás szó** a latin *in tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. A kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritást az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére használják.

A tisztviselőkre akkor jellemző az integritás (**egyéni integritás**), ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás magában foglalja a hivatásetikai értékek elfogadását és követését. A tisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javára, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járnak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

Az **intézményi integritás** lényege, hogy az integritásalapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; ez a működés átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértéseknek.

A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy

- nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani a tisztviselőkkel szemben;
- rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára;
- biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak;
- nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni.

Az integritással kapcsolatos kockázatok súlyosan alááshatják a szervezetbe vetett közbizalmat is.

2.3.4.6. Integritáspolitikai és integritásirányítás

Az **integritáspolitikának az elfojtás és a megelőzés** egyaránt szükséges eleme. A szervezet egyfelől intézkedéseket hoz, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el (elfojtás). Másfelől azonban mindent meg kell tennie mindazon kísértések kiküszöbölése érdekében, amelyek helytelen magatartásra készíthetik a tisztviselőket (megelőzés). E kettő közül **a megelőzésnek kell elsőbbséget élveznie**. A megelőzés egyrészt hatékonyabb módszer, másrészt sokkal kisebb befektetést igényel, mint a helytelen viselkedés okozta károk helyrehozása. A megelőzés eszköze a közszolgálatban a vonatkozó hivatásetikai normák megismertetése és azok tiszteletben tartása. Az egységes elvek alapján kódolt etikai normák a szabálykövető magatartás és helyes hivatali kultúra alapjait teremtik meg.

Az OECD 2008-ban tette közzé Integritásirányítási keretét, amely az integritási infrastruktúra modelljének a megfelelője.

- Első alapelem: azok az eszközök, amelyekkel ösztönözhető az integritás, megelőzhető a korrupció.
- Második alapelem: az intézmények tevékenységi folyamatai.
- Harmadik alapelem: az intézmények szervezeti struktúrái.

A három alapelem két síkon: az alap- és a kiegészítő eszközök, intézkedések síkján fejt ki hatását. A középpontban az elsődleges eszközök (etikai kódexek, integritási képzések stb.), az elsődleges folyamatok és elsődleges struktúrák (aktorok) állnak, amelyeknek közvetlen célja az integritás erősítése.

A kiegészítő eszközök, kiegészítő folyamatok és kiegészítő struktúrák (aktorok) közvetlen célja nem az integritás erősítése, de fontos hatásokat gyakorolhatnak a vizsgált területekre.

Az alapelemek eszközeit az OECD módszertan négy kategóriába sorolja, ezek:

- az integritás céljainak meghatározása;
- az integritást erősítő irányítás;
- az integritás követése;
- az integritás kikényszerítése.

Az integritásirányítási rendszer öt eleme:

- 1) Az intézmények felső vezetése felismeri az etikus magatartás fontosságát, megteremti az ahhoz szükséges feltételeket, eszközöket, valamint a gyakorlatban is működteti azokat. A vezetés maga is szavakkal és tettekkel, jó példával jár elől.

- 2) Szükséges, hogy az etikus magatartást (a közszolgálati etikai követelményeket) megjelenítő alapértékek és standardok (az integritás céljai) a közigazgatásban a szervezeti kultúra részévé váljanak.
- 3) Az alapértékek és standardok megvalósulását az intézmények azon strukturái és folyamatai (egyedi intézkedések, alkalmazott eszközök, programok) szolgálják, amelyeket az integritásirányítás céljaira működtetnek.
- 4) Az etikai szempontok érvényesülését a szervezeti kultúra és személyzeti politika nagymértékben befolyásolja, különösen a köztisztviselők vonatkozásában. Fontos cél a nyitottság kultúrájának megteremtése, amelyben az alkalmazottak megvitathatnak minden olyan kérdést, amely elősegíti az értékek és standardok érvényesülését.
- 5) Az intézmény standardjait és értékeit (integritását) veszélyeztető kockázatok feltárása érdekében az intézmény olyan eltéréselemzést végez, amelynek eredményeként ismertté válnak a fennmaradó kockázatok, s amelyek alapul szolgálnak a korrupciót mérséklő, integritást erősítő intézkedések kidolgozásához.

Az integritási infrastruktúra modelljének keretében – az áttekintett öt elem alapján – az integritáspolitikai kiértékelése során ilyen kérdésekre kell választ adni:

- Helyesek voltak-e és megvalósultak-e a kitűzött célok?
- Megfelelőek voltak-e az alkalmazott eszközök, azok eredményesek voltak-e?
- Vezettek-e az intézkedések esetleg új kockázatokhoz, az etikai standardok megsértéséhez?

Az integritással kapcsolatos kockázat olyan lehetségesen felmerülő nemkívánatos esemény, amely a közszférában kárt okoz.

A közszférában a kár fogalma:

- anyagi veszteség;
- az ügyfeleknek vagy az állampolgároknak nyújtandó szolgáltatások gyengülése;
- adóbevételekkel kapcsolatos veszteség;
- a kormányzat iránti tisztelet vagy a kormányzatba vetett bizalom megrendülése;
- túlzott politikai vagy hivatali befolyás, illetve
- a munkahelyi légkör megromlása.

A fentiek mindegyikére jellemző, hogy a hatalommal való visszaélés rontja a közszféráról alkotott képet, valamint aláássa a kormányzat legitimitásába vetett bizalmat.

Az integritás veszélyeztetettségét növelik az alábbi körülmények:

- Komplexitás:
 - innováció/fejlett számítógépes rendszerek;
 - komplex vagy bonyolult jogszabályok;
 - speciális konstrukciók (jogi/pénzügyi);
 - bürokrácia;
 - kapcsolatrendszerek;
 - lobbizás;

- politikai befolyás/beavatkozás;
- közérdek és magánérdek keveredése (kereskedelem/verseny);
- külső szakértők bevonásának szükségessége.
- Változások/dinamikák:
 - fiatal szervezet;
 - gyakran változó jogszabályok;
 - erőteljes növekedés vagy leépítés;
 - privatizáció/vezetőség által történő kivásárlás;
 - kiszervezés;
 - krízis (átstruktúrázás, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye);
 - külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány).
- Vezetés:
 - uralkodó;
 - manipulatív;
 - hivatalos/bürokratikus;
 - önálló működés;
 - a javadalmazás nagymértékben függ a teljesítménytől;
 - beszámolási kötelezettség hiánya;
 - tanácsok/jelzések semmibevétele;
 - védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben.
- Személyzet:
 - munkakörnyezet/lojalitás:
 - » teljesítményre gyakorolt nyomás/a jövedelem a teljesítménytől függ;
 - » alacsony státusz/megbecsülés hiánya/csekély jutalmazás/rossz karrierkilátások;
 - » rossz munkakörülmények/nagy munkateher;
 - » csoportlojalitás;
 - » munkatársak általi akadályoztatás.
 - egyén:
 - » más érdekeltségek (mellékállás stb.);
 - » adósságok;
 - » életmód (költekező);
 - » személyes titkok (pl. az illető zsarolás áldozata lehet);
 - » személyes fenyegetettség;
 - » függőség (alkohol, kábítószer).
- A probléma háttere:
 - panaszok;
 - pletykák, szóbeszéd;
 - jelzések/bejelentések;
 - korábbi incidensek (visszaesés);
 - adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.).



A **Korrupció-megelőzési Program** elfogadásával új irányt vesz a korrupció elleni küzdelem azáltal, hogy a jövőben a hangsúly a megelőzésre kerül. A megvalósítandó program főbb elemei a következők:

- a) A megelőzés akkor lehet sikeres, ha az a szervezeti működés szintjén is megjelenik. Ennek érdekében az államigazgatási szervek körében fokozatosan bevezetésre kerül az integritásirányítás több eszköze. Így például a szervezetekben rendszeresen elemzik majd a korrupciós kockázatokat, és külön felelőst jelölnek meg a korrupció kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására.
- b) A közigazgatási szervek működésében a jövőben hangsúlyosabban kell megjeleníteni az etikai elveknek való megfelelést. Ennek a kiindulási pontja az egyes közszolgálati hivatásrendekre vonatkozó közös etikai szabályok rögzítése egy Etikai Kódexben.
- c) Az etikai normák sérelmét, illetve a korrupciógyanús esetek bejelentését lehetővé tevő rendszer képes biztosítani a bejelentők valós védelmét is.
- d) Bevezetésre kerül a nagyobb léptékű jogszabálytervezetek lehetséges korrupciós hatásainak mérését biztosító hatásvizsgálat.
- e) A korábbi végrehajthatatlan lobbiszabályozás helyébe új, az érdekartikulációs személyek és képviselők tisztviselői fogadására irányuló szabályozás lép.
- f) Mivel a közigazgatási korrupció nem függetleníthető a társadalom általános korrupciós jelenségekhez való hozzáállásától, így célcsoportok szerint differenciált társadalmi tájékoztató kampányok indulnak. Emellett a Nemzeti Alaptantervbe bekerülnek a korrupcióval szembeni ellenállás értékei és magatartásformái.

[MAGYARY PROGRAM 12.0]

A megelőzést a hivatásrendekre vonatkozó etikai kódexek is erősítik, melyek a Zöld Könyv tartalmi összehangolásával alkotnak egységet a közszolgálatban. Hazánk az ezekben található normák megsértését, a korrupciógyanús esetek bejelentését és a bejelentők valós védelmét is biztosító rendszer kiépítésére törekszik. A megelőzés mellett a büntetés is elrettentő erejű lehet, ezért szükség van ezen szabályok szigorítására is. A jogszabályok szigorodásával a korrupció jelenlegi mértéke csökken, a társadalom államba vetett hite ezzel egyenes arányban nő. A korrupciós tevékenységek csökkentése az állam működésének és gazdasági helyzetének javulását is szolgálja, mely szintén visszahat az állampolgárok elégedettségére, így kölcsönhatást képez.

2.4. ALMODUL: KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS ÉS HATÓSÁGI ELJÁRÁS

2.4.1. KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS

2.4.1.1. A jogalkalmazás fogalma

A jogszabályokkal, normatív rendelkezésekkel kapcsolatosan megkülönböztetünk a létrejöttükkel és az érvényre jutásukkal kapcsolatos tevékenységeket. Az egyik a **jogalkotás**, amikor arra feljogosított állami szervek jogszabályban meghatározott eljárási rendben általánosan kötelező normatív szabályokat (jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket) alkotnak. A másik a jogalkotási tevékenység eredményeképpen létrejött normatív szabályok gyakorlati alkalmazása.