

Szerkesztette:
Arnousz-Juhász Lilla Mária

Etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a rendvédelmi hivatások és a köztisztviselők körében



A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001
„Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek
nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”
című projekt keretében készült.

Szerzők:

Dr. Arnousz-Juhász Lilla Mária (Előszó, 1/II. Résztanulmány)
Dr. Rigó Attila (1/I. Résztanulmány)
Dr. Fábián Adrián (1/III. Résztanulmány, 1. Összefoglaló tanulmány)
Dr. Varga Róbert (2. tanulmány)
Dr. Nagy Balázs Ágoston (3. tanulmány)
Dávid Péter (4. tanulmány)

Szerkesztő:

Dr. Arnousz-Juhász Lilla Mária

Sorozatszerkesztő:

Dr. Klotz Péter

Olvasószerkesztő:

Kotró Szimonetta

A kézirat lezárásának dátuma: 2018. október 8.

Kiadja:

© NKE, 2019

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás,
terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása
nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek
felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható,
azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

*Etikai kódex érvényesülése a
kormánytisztviselők, a rendvédelmi
hivatásosok és a köztisztviselők
körében*

*Szerkesztette:
Arnousz-Juhász Lilla Mária*

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

BUDAPEST

TARTALOM

Előszó	8
Az állami tisztviselők és a kormánytisztviselők hivatásetikai szabályrendszere a Területi Etikai Bizottságok elnökeivel készült interjúk alapján	10
I. Résztanulmány (dr. Rigó Attila)	10
I. Előzmények	10
II. A Hivatásetikai Kódex rendelkezéseinek ismerete	11
III. Az etikai kódex interjú kérdéssorozatának megállapításai	11
1. A Hivatásetikai Kódex megléte és tartalmi elemei	11
2. A TEB személyi összetétele	12
3. Hivatásetikai képzések	13
4. A kódex szerkezete és rendelkezései	13
5. A kódex iratmintatára és esettára	14
6. A kódex alkalmazása során felmerült nehézségek	14
7. A kódex 2018-ban esedékes felülvizsgálata	16
8. Az integritás tanácsadók	17
9. Az ajándék elfogadásának szabályrendszere	17
IV. Következtetések	18
II. Résztanulmány (Dr. Arnousz-Juhász Lilla Mária)	20
I. Kutatás előzményei	20
II. Hivatásetikai szabályrendszer ismeretei	21
III. Következtetések	21
1. Hivatásetikai kódex léte és tartalmi elemei	21
2. Etikai országos szervezetrendszer helyzete	23
IV. Hivatásetikai képzések a 2013-2017. közötti időszakban	24
1. Etikai biztosok képzése	24
2. Tisztviselők képzése	24
V. Következtetések	25
III. Résztanulmány (Dr. Fábíán Adrián)	26
I. Bevezető	26
II. Az elnök, a tagok megbízatása és képzése	26
III. Etikai kódex ismertsége	28

IV. Az Etikai kódex alkalmazhatósága	31
V. Etikai kódex felülvizsgálata	35
VI. Etikai képzés szükségessége	37
VII. Tapasztalatok	41
VIII. Következtetések	43
Összefoglaló tanulmány (Dr. Fábián Adrián).....	45
I. Kapcsolatfelvétel, válaszolási hajlandóság	45
II. Bevezető	45
III. Egyöntetű/egységes válaszok	47
IV. Problematikus területek/kérdések	49
V. Következtetések	52
A Magyar Rendvédelmi Kar Hivatásetikai Kódex alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai, különös tekintettel a kifogástalan életvitel ellenőrzésére (dr. Varga Róbert)	54
I. Bevezetés	54
II. Történeti áttekintés	55
III. A kifogástalan életvitel ellenőrzése és az etikai kódexek kapcsolata	61
IV. A kifogástalan életvitel ellenőrzés eredménye a bíróság előtti eljárásokban	63
V. Következtetések	76
Az etikai kódex érvényesülése a rendvédelmi hivatásosok körében (dr. Nagy Balázs Ágoston)	78
I. Bevezető	78
II. Az Etikai Bizottság tagjaival készített interjúk tapasztalatai	79
III. Kapcsolatfelvétel és válaszolási hajlandóság az interjúk kutatásban	84
IV. Az interjúkérdésekre adott válaszok tartalmi összefoglalása	85
V. A telefonos interjúk lényeges tanulságai	87
VI. A kifogástalan életvitel ellenőrzés joggyakorlatának tapasztalatai	88
VII. Következtetések	89

Az etikai kódex alkalmazása a helyi önkormányzatoknál (Dávid Péter).....	90
I. Bevezetés	90
II. Az önkormányzati etikai kódexek megalkotásának normatív keretei	91
III. Az etikai kódexek érvényesülése a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban egy felmérés tükrében	95
1. Az etikai kódex elfogadása	97
2. Az etikai kódexek tartalma	103
3. Etikai eljárások	111
4. Etikai elköteleződés és képzés	111
IV. Következtetések	114
1. Az etikai kódex elfogadása	114
2. Az etikai kódexek tartalma	117
3. Etikai eljárások	120
4. Etikai elköteleződés és képzés	120
Mellékletek:	122
Adatgyűjtési kérdések (Adatlap)	122
Felhasznált irodalom	125
Jogszabálygyűjtemény.....	127

ELŐSZÓ

A **KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16** kódszámú **„Kapacitásfejlesztés a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”** című projekt általános célja, a korrupciós kockázatokkal kapcsolatos tudatosság és ellenálló képesség erősítése a közigazgatásban. A megelőző jellegű antikorrupciós szakpolitika kiemelt eszköze a hivatásetika ismereteinek alkalmazása a gyakorlatban. Az etikai elvek hatékony érvényesítéséhez és alkalmazásához azonban szükséges egy összegző jellegű etikai kódex, mely segíti a tisztviselőket, hogy helyesen járjanak el hivatásuk gyakorlása és a hivataluk viselése során.

E tanulmány megszületésének előzménye, hogy a projekt keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem átfogó kutatást indított a hivatásetika aktualitásaira vonatkozóan.

A kutatásba azok a szakértők kerültek bevonásra, akik az elmúlt évek fejlesztéseiben is részt vettek és maguk is érdeklődtek a kifejlesztett tisztviselői etikai szabály- és eljárásrendszer működésének hatékonyságáról. Azon túl, hogy a kutatás átfogó képet ad a jogintézmény működéséről, újabb fejlesztésekre tesz javaslatot, továbbá megállapításai bekerülnek a témabeli képzések és továbbképzések tananyagába is, ugyanis aktuális helyzetképet nyújtanak a hivatásetikai szabályok gyakorlati érvényesüléséről.

A kutatás előre meghatározott, közös vizsgálati kérdésekre és egy-egy módszerre épült. Első vizsgálati kérdésként merült fel, hogy milyen tapasztalatok gyűltek össze a kormánytisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai kódexet illetően, mely 2013. szeptemberétől lépett hatályba és időközben kiterjesztésre került az állami tisztviselőkre is. A vizsgálat tárgyát az etikai ügyek és eljárások száma, típusa, jellege, területi előfordulása és azok eredménye képezte. Fontos vizsgálati kérdésként merült fel az is, hogy a kódexet mennyire ismerik a kormánytisztviselők, hogyan alkalmazzák a gyakorlatban és maga a jogintézmény betölti-e a funkcióját a megelőző antikorrupciós szakpolitika eszközeként. A szabályrendszer vizsgálata mellett, a kutatás keretében sor került az országos kormánytisztviselői hivatásetikai eljárási rendszer vizsgálatára is,

mely a területi és országos etikai biztosok tapasztalatain alapult. A bizottságok elnökei részletesen, célzott interjú segítségével tudtak minél nagyobb betekintést adni szakmai munkájukba. A kutatás eredményei nagyban segíthetik a Kódex ötévente esedékes felülvizsgálatát. Áttekintést igényelt mindemellett az is, hogy a helyi önkormányzatoknál, szabályozó hatóságoknál és autonóm államigazgatási szerveknél mennyire jellemző az etikai kódex alkalmazása, milyen tárgykörök jelennek meg az etikai szabályozásban. További komplex vizsgálati kérdésként merült fel, hogy az etikai kódexek szabályozási tartalma milyen párhuzamokat mutat a Magyar Kormánytisztviselői Kar és a Magyar Rendvédelmi Kar által elfogadott etikai kódexekkel, illetve milyen specialitások jelennek meg a normák között: milyen átfedések, illetve különbségek vannak, és ezeknek mik lehetnek az okai.

Az egyes szerzők megállapításai, egyben hasznos javaslatai a hivatássetika további fejlesztéseinek. Egységes célként fogalmazódik meg, hogy a képzés és a hivatássetikai nevelés elengedhetetlen eleme a tisztviselői felkészítésnek. A tisztviselők jósága meghatározza az állam jóságát. Az átláthatóan működő, etikus és szolgáltató állam megszilárdítása kiemelt célunk és feladatunk a jövőben is.

A szerkesztő

AZ ÁLLAMI TISZTVISELŐK ÉS A KORMÁNYTISZTVISELŐK HIVATÁSETIKAI SZABÁLYRENDSZERE A TERÜLETI ETIKAI BIZOTTSÁGOK ELNÖKEIVEL KÉSZÜLT INTERJÚK ALAPJÁN

I. RÉSZTANULMÁNY (DR. RIGÓ ATTILA)

I. Előzmények

A közigazgatási és igazgatásügyi miniszter, a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság (jelenleg: Kúria) elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke 2011. november 18-án közös nyilatkozatot írtak alá, amelyben erkölcsi kötelezettséget vállaltak az általuk vezetett állami szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, a korrupcióellenes eszköztár fejlesztésére. Az összefogáshoz 2012-ben csatlakozott az Országos Bírósági Hivatal, majd 2014-ben a Belügyminisztérium, 2016-ban pedig egyetértési szándékát fejezi ki a Közbeszerzési Hatóság és a Magyar Nemzeti Bank. A nyilatkozat alapján a Kormány elfogadta a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatot, amelynek célja a korrupció visszaszorítása, a tiszta közélet és a jó állam megteremtése. A Program a megelőzésre, a személyi és szervezeti ellenállóképesség (integritás) megerősítésére helyezi a hangsúlyt, ennek része a hivatásrendek számára elkészítendő etikai kódexek megalkotása, amelyek segítenek a tisztviselők számára a megfelelő viselkedéskultúra kialakításához.

II. A Hivatásetikai Kódex rendelkezéseinek ismerete

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) hozta létre a Magyar Kormánytisztviselő Kart (jelenleg hatályos szöveg alapján Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, a továbbiakban: MKK), amely a jogszabály szerint a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestülete, egyben jogi személy. Az MKK 2013-ban alkotta meg a kormánytisztviselői hivatásetikai kódexet, amely később – igazodva a jogszabályi környezet változásaihoz – kiterjesztésre került az állami tisztviselőkre is. A 2017. december 14-től hatályos változat 2017. október 28-án került kiadásra „*A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe*” címmel.

A Hivatásetikai Kódex célja, hogy egy összefoglalt szabálygyűjtemény segítségével megelőző jelleggel adjon iránymutatást a tisztviselők számára, hogy milyen etikai normákat kell betartania, milyen viselkedést és magatartást kell tanúsítania a hivatalával kapcsolatban és a munkája során, illetve hatékony eszköztárral vértelje fel a korrupciós behatások, visszaélések ellen. Jelen kutatás témája, hogy megvizsgáljuk, a kódex elfogadása óta eltelt időszakban mennyire tudta betölteni a fentiekben meghatározott szerepét. A vizsgálat tárgya az is, hogy az MKK országos szervezetrendszere mennyire volt képes megalapozni a közös érték alapú egységes hivatásrendet, ezért jelenleg a felülvizsgálat mindenképpen indokolt.

III. Az etikai kódex interjú kérdéssorának megállapításai¹

1. A Hivatásetikai Kódex megléte és tartalmi elemei

A Területi Etikai Bizottság (a továbbiakban: TEB) elnökeivel történt interjú sorozat alapján, a kérdéssoron végighaladva, az egyes kérdéscsoportokra adott válaszok szerint kívánom a megállapításokat megtenni.

1 Szerző által vizsgált Területi Etikai Bizottságok: Bács-Kiskun megye, Fejér megye, Hajdú-Bihar megye, Komárom-Esztergom megye.

2. A TEB személyi összetétele

2.1. A Területi Etikai Bizottság tagjai

A megkérdezett elnökök egyhangúan állították, hogy a TEB-ek tagjai szintén rendelkeznek a szükséges tudással a kódex szabályait illetően. Az éves választások esetén a személyi összetétel változhat, azonban az új tagok is részesülnek a kötelező képzésben, amely felkészíti őket a bizottság etikai eljárásaiban történő részvételre. Az egyik TEB esetében, a legutóbbi választás alapján, több jogász végzettségű kolléga is bekerült a tagságba, amely az elnök szerint erősíti a bizottság szakmai felkészültségét.

2.2. A TEB elnökök

A kutatásban részt vett TEB elnökök egységesen adták elő, hogy a több éves betöltött tisztségük alapján a hivatásetikai kódex rendelkezéseiről megfelelő ismerettel rendelkeznek, amelyeket a konkrét elrendelt etikai eljárások alkalmával felelevenítenek, és a bizottság többi tagjaival meg tárgyalják az adott ügyet.

2.3. Az érintett hivatal tisztviselői állománya

A megkérdezett elnökök már árnyaltabb és negatívabb képet festettek, ugyanis a kutatás valamennyi interjúalánya azt nyilatkozta, hogy a hivatásetikai kódex létezéséről a tisztviselők ugyan tudnak, ennek érdekében a szükséges intézkedéseket meghozták. Tekintettel azonban arra, hogy különböző hivatalok területi etikai bizottságainak elnökeivel beszélgettem, elmondásuk alapján a beosztotti tisztviselői állomány tudása a részletszabályokról felületesebb, illetve különböző részekről rendelkeznek mélyebb ismeretekkel, attól függően, hogy a hivatásrend melyik ágát képviselik (pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál leginkább a korrupciós visszaélésekkel vannak tisztában, illetve kormányhivataloknál az ajándékozás kérdésköre a leggyakoribb téma).

3. Hivatásetikai képzések

Az interjúalanyok egységesen számoltak be arról, hogy az első hivatásetikai képzésen az Országos Etikai Bizottság szervezésében vettek részt, amelyet 2013. és 2017. között minden évben megtartottak több különböző helyszínen (Budapest, Siófok), de több esetben homályos volt az elnökök visszaemlékezése, ezért elképzelhető, hogy mégsem minden évben képviseltette magát az adott hivatal. A kellő megalapozottságot, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) által az ÁROP-2.2.5-2008-0001 kódszámú „Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” című kiemelt projekt keretében 2013-ban, több ezer tisztviselő részére szervezett képzések teremtették meg. Ezen kívül szintén a NKE által gondozott hivatásetikával kapcsolatos tréningek (az 1 napos „Közzolgálati etika és integritás”, és a 2,5 napos „Integritásmenedzsment”) jelentik a folyamatos integritás ismeret terjesztését, illetve szinten tartását. Az országos értekezleteket követően, a hivatalok belső képzést is megvalósítottak. A Debreceni Járási Hivatalnál 150-200 közötti személyi állomány részére, a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalnál korrupciómegelőzési képzésen vettek részt a kollégák, illetve a NAV Fejér Megyei Adó- és Vámigazgatóságánál, az NKE bevonásával, integritás kérdéskörrel foglalkozó tréninget is szerveztek, de az osztályértekezleteken is kitértek az etikai, integritással és korrupcióval kapcsolatos témakörökre, bár a TEB tagjai külön belső képzést sajnos nem tartottak a tisztviselői állomány részére. Ezen kívül a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalnál példaértékű, hogy a szervezethez újonnan belépő kollégák részére évente 3-4-szer tartanak képzést, amelynek egyik témája kifejezetten a hivatásetika. Azonban a meglévő állomány számára is tartanak rendszeresen nem a közzolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Kormányrendelet szerinti minősített továbbképzési program keretében, azaz nem kreditalapú belső képzéseket.

4. A kódex szerkezete és rendelkezései

Az interjún részt vett elnökök egybehangzóan állították, hogy az etikai kódex szerkezeti felépítése megfelelő, az anyagi és eljárási szabályok áttekinthetők, egyértelműek és érthetők, különösen azok számára, akik a kódex alapján etikai eljárásokat folytattak le.

A szabályok alkalmazása során felmerülő nehézségek vonatkozásában a TEB elnökök különböző okokat jelöltek meg. Egyrészt az összeférhetetlenségi szabályok alkalmazása mentén a TEB elnökével, illetve tagjaival szembeni kizárási okok összevetése jelent problémát. Másrészt az etikai és a fegyelmi vétség, illetve a méltatlanság elhatárolása jelent megoldandó feladatot, emellett egy esetleges munkaügyi per tárgyául szolgáló helyzet megkülönböztetése is kihívás lehet, amely a kiszabható szankciók, illetve a hatáskörrel rendelkező más szervezet eljárása miatt is lényeges kérdéskör.

5. A kódex iratmintatára és esettára

Kijelenthetem, hogy a TEB elnökök mindannyian nagyon hasznosnak ítélték a kódex iratmintatárát, az etikai eljárások alatt az elrendeléstől a befejezésig minden esetben ezt alkalmazták, amely nagyban segítette a munkájukat, bár hozzátették, indokoltnak tartanak egy felülvizsgálatot, hogy átvezetésre kerüljenek benne a jogszabályi vagy szakmai változások. Ugyanakkor valamennyien üdvözölnék az esettár vagy példatár megjelentetését, amely hasonlóan a Bírósági Határozatokhoz, anonimizált módon segítené az egységes országos gyakorlat kialakítását. Egyesek véleménye szerint a példatárat az adott hivatal vagy az MKK honlapján is közzé lehetne tenni, amelynek szignifikáns eseteit, mintadöntéseit a tréning jellegű belső képzéseken is elő lehetne adni, ugyanis az esettárból azt is meg lehetne állapítani, hogy mi alapján hozták meg a döntést, milyen bizonyítékok szóltak az eljárás alá volt személy ellen és mellett. Az előre elkészített iratmintatár fontos elem volt az eljárások során időt megtakarító tényezőként is, az iratszerkesztések során.

6. A kódex alkalmazása során felmerült nehézségek

Az interjú alanyok jelezték, hogy a munkájuk során a legnagyobb nehézséget az okozta, hogy az etikai típusú bejelentések nem vegytisztán jelennek meg, hanem különböző panaszok, közérdekű bejelentések, ügyfél által tett bejelentések formájában, és a közigazgatási vezetők, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlók saját hatáskörben vizsgálják ki az eseteket. Ezek elhatárolása és a vezetők felkészítése felől fontos,

hogya ne a 2014 előtti gyakorlat alapján rendeljenek el belső vizsgálatot és ez alapján tisztázzák a helyzeteket, vagy, hogy ne fegyelmi eljárást rendeljenek el, hanem a megfelelő formában vizsgálja ki a TEB. Sajnos még mindig ritka, hogy közvetlenül a TEB-hez fordulnak ezekkel a problémákkal.

Több TEB elnök is kiemelte az etikai eljárások emberi tényezőjét, miszerint a tanúmeghallgatások során az eljárási jogaik és kötelezettségeik tájékoztatását követően egy feszült légkör alakult ki, amelyet minden esetben szükséges volt enyhíteni, feloldani. Ennek ellenére a tanúk együttműködőek voltak, jóhiszeműen, pártatlanul viselkedtek, és empátiás hozzáállást tanúsítottak az eljárás alá vont személy irányában. Előfordult, hogy a régóta együtt dolgozó kollégák ódzkodtak attól, hogy egymásra rosszat mondjanak, vagy negatív megállapítást tegyenek, hiszen ez kihatással lehet a műindennapi munkakapcsolatukra.

Általános problémaként írták le, hogy az elnöki hivatal felvételével soron kívül kellett felkészülni a kódex szabályrendszeréből, és inkább munkaszervezési nehézséget jelent összeegyeztetni a napi munkát az etikai ügyek kivizsgálására, az eljárások lefolytatására és a több órás meghallgatásokra fordított idővel.

Külön problémakör a vezetői hozzáállás. Egyes beosztotti jelzések alapján a vezetői magatartás nem volt megfelelő, a vezetői kontroll túl szigorú volt, sőt felmerült annak lehetősége is, hogy az adott vezető a hivatali helyzetével visszaélt. Nehéz mindezeket megalapozni vagy bizonyítani, mert nyíltan nagyon ritkán vállalják a munkavállalók, félve az esetleges retorziótól, pedig éppen a vezetői példamutatás bír kiemelt jelentőséggel a tisztviselői állomány etikus és integritásnak megfelelő viselkedésének kialakításában. Persze itt is adódhatnak félreértések: például egy kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésénél merült fel a vezetői visszaélés gyanúja és az etikátlan eljárás, holott csak a határozott ideig tartó jogviszony telt le.

Néhány alkalommal olyan vita miatt keresték meg a TEB-et, amely kolléga-kolléga, vagy vezető-beosztott között alakult ki, de az eljárás megindításának kezdeményezése után a bejelentést visszavonták. Ebbe a körbe tartozik az is, amikor a kollégák a belső villongások kezelésére próbálták felhasználni az etikai eljárás kezdeményezését, azaz olyan magatartások és cselekmények elleni megtorlásra, amelyeket a kódex nem is szabályoz és szankcionál.

A fentiek alapján az elnökök összefoglaló megállapítása, hogy bárki lehet eljárás alá vont személy, akár megalapozatlanul is, amely minden

kollégát nehéz helyzet elé állít, vagyis mindig törekedni kell arra, hogy nem elég feddhetetlennek lenni (azaz személyes integritással rendelkezni), hanem annak is kell látszani.

7. A kódex 2018-ban esedékes felülvizsgálata

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal TEB elnöke megfontolásra ajánlana, hogy a jogszabályok által tiltott tevékenységek a Kttv.-vel egységes értelmezésben jelenjenek meg a kódexben. Javaslat, hogy a kódex és a jogszabály merev elkülönítése ne legyen ilyen mértékű, mert egyes fontos jogszabályi részek kiesnek a látókörükből, tekintettel arra, hogy elsődlegesen a kódexet tekintik alkalmazandó szabályrendszernek. Szerinte a kódexben egyértelmű visszautalás kellene a jogszabályokra, vagy a jogszabályi rendelkezéseket volna szükséges közvetlenül beépíteni a kódex anyagába.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal TEB elnöke említette meg, hogy a korrupció témában tipikusan jellemző, hogy egy ügy elintézése után utólag, hálából kedveskedni akarnak az ügyfelek, de ezt a kollégák visszautasítják, amiért az ügyfelek megsértődnek. A jelenlegi szabályozás alapján ezzel a kollégák egyes esetekben többet veszíthetnek, ennek kiküszöbölésére lenne szükséges egy részletes szabályozás.

A problémaként megfogalmazott etikai, fegyelmi eljárás és méltatlanság egymáshoz való viszonyát és elhatárolását látnák szívesen a kódex felülvizsgálatának körében, amely egyértelművé tenné az etikai vétség megfelelő minősítését az eljárások során.

Javaslatként fogalmazta meg az egyik TEB elnök, hogy nagyobb létszámú bizottságokat hozna létre a leterheltség csökkentése és a rotáció biztosítása érdekében.

A NAV Fejér Megyei Adó- és Vámigazgatósága esetében vetődött fel egy szélsőséges terület: hogyan lenne szükséges szabályozni az Internet és a saját mobiltelefon használatot, mivel a NAV szigorú előírásai alapján ezek korlátozottan elérhetőek, illetve használhatóak. Kérdés, hogy ezen a területen meddig terjed a munkáltató ellenőrzési joga, ezért ebben kellene összegyűjteni a gyakorlatot illetve iránymutatást szeretnének kérni. Ezek alapján egy egységes szabályrendszert lehetne megalkotni, amely történetesen a kódex felülvizsgálata keretében annak részét is képezhetné.

8. Az integritás tanácsadók

Az integritás fogalma, témakörei 2013 előtt még ismeretlenek voltak a kollégák számára. A TEB elnökök elmondása szerint az azóta kijelölt integritás tanácsadókkal történő kapcsolatfelvétel, illetve kapcsolattartás nem szervezett formában jelenik meg, az esetek egy részében a közös képzések alkalmával találkoztak csak velük (pl. a Magyar Pénzügyi Gazdasági Ellenőrök Egyesülete által szervezett konferencián), és teljes mértékben esetleges, hogy éppen milyen, a tisztviselői állományt foglalkoztató témában egyeztetnek egymással. Ilyen volt például az ajándék elfogadásával kapcsolatos ügyben, a megmaradt vagy megtartott ajándék, valamint ennek rendezése érdekében kereste meg az integritás tanácsadót, ugyanis az etikai bizottsági ügyekben ezzel nem tudott foglalkozni, és kérte a tanácsadót, hogy működjön közre a hivatali szabályok szerint. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal TEB elnöke ugyanakkor arról számolt be, hogy az integritás tanácsadóval rendszeres, folyamatos és jó munkakapcsolatot alakított ki (ez a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal TEB elnökére is vonatkozik, ahol az integritás tanácsadó tervezi, hogy minden évben a saját feladatköréhez kapcsolódó területről fog előadásokat tartani a Hivatalon belül), közös előadásokat, esetmegbeszélést tartanak, egyeztetnek, belső szabályok megalkotásánál pedig kikéri egymás véleményét. Bár nem mindig vannak egy véleményen, de konszenzusra tudnak jutni.

9. Az ajándék elfogadásának szabályrendszere

Az etikai kódex szabályozza azon ajándékok visszautasítását, amelyet befolyási szándékkal adnak, illetve az ajándék elfogadásának azt a keretrendszerét, hogy milyen feltételek esetén tartható meg – a vezetés megfelelő tájékoztatása mellett. Ugyan a TEB elnökökkel folytatott interjúkban nem említettek külföldi állami szerv képviselője által, vagy konferenciákon osztogatott reprezentációs ajándékokat, de hazai viszonylatban is előfordulnak olyan esetek, amikor az ügyfél akár hálából, akár hátsó, befolyási célzattal igyekszik ajándékot átadni, vagy eljuttatni azt az ügyben eljáró tisztviselőnek.

A TEB elnökök az elmúlt években végzett munkája során szerzett legfontosabb tapasztalata az volt, hogy a közszférán belüli informális ajándékozások köre az ügyfelek részéről elvárásként fogalmazódik

meg, és előre feltételezik, hogy a hivatalnokok ezt elfogadják, az egészségügyben szokásos paraszolvenciához hasonlóan (a tojástól kezdve az aranyékszerig). Ezeket az apró, figyelmességi ajándékokat nem korrupciós céllal adják, inkább szokásjogi alapon működik, de nagy nehézséget jelent ezek megszüntetése vagy legalább visszaszorítása a mindennapokban. Az ügyfelek utólag, az elért szolgáltatás eredményeként adják az ajándékot az elégedettségük kifejezéséeként, vagyis nem a befolyásolás vezérli őket. Ez a magatartás nem tekinthető büntető kategóriának, hanem inkább egy régóta működő bevett rendszernek. Az ügyintézőket mindenképpen fel kell készíteni ennek kezelésére, és megfelelően kommunikálni kell az ügyfelek irányába is, hogy ezeket a szabályokat megismerjék. Egyes esetben aranyékszer átadását is megkísérelte az ügyfél, amely a kódex szerint már a lekötelező mértékű ajándéknak minősül, ráadásul ezzel kapcsolatban olyan eset is történt, hogy erőszakkal hagyták ott ezt az értékes nemesfém tárgyat. Egy másik szélsőséges példa, amikor egy ügyfél a kérelemben behajtvva tette a pénzt, vagy eleve a postáról érkezett a pénzt tartalmazó csomag, amelyet szintén postai úton visszaküldtek a feladó részére.

A NAV-nál is felmerült az ajándékozás kérdésköre, de azzal csak a kódex hatálybalépése előtt foglalkoztak, mert a NAV-ra nagyon szigorú szabályok vonatkoznak, amelyek miatt fel sem merült, hogy a kollégák ajándékot fogadjanak el. Ilyen esetről nem is tudtak beszámolni.

Ajándékok elfogadásával kapcsolatban általában azt a kérdést teszik fel a TEB tagjainak, hogy a kedvességi vagy figyelmességi ajándékokkal mit kell kezdeni. Elsődlegesen természetesen – megjegyzem normakövető módon – jegyzőkönyvet vesznek fel, de a kódex erre vonatkozó, határozottan tiltó rendelkezéseit a tisztviselők nem ismerik, ezekben az esetekben az elnök, illetve a tagok világosítják fel a munkatársakat.

Probléma abból is adódik – illetve nem a kódex elveivel áll összhangban –, hogy az integritást sértő eseményt sokszor a szervezet saját hatáskörben, a munkáltatói jogkör gyakorló személy vezetői intézkedés keretében oldja meg.

IV. Következtetések

Összességében megállapítható, hogy a TEB elnökei és tagjai megfelelő ismerettel rendelkeznek a Hivatásetikai Kódex szabályrendszeréről, a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők jelentős része azonban

a kódex létezésén kívül mélyrehatóan nem tanulmányozták azt, és kizárólag az akut érdeklődési téma esetén lapozzák fel és olvassák el a vonatkozó részletszabályokat. A hivatásetikai kódex rendelkezéseinek gyakorlati megvalósítása a jelenlegi rendszer szerint csak részben megfelelő.

Az ajándék elfogadása mint speciális etikai szabály, kiemelt jelentőséggel bír a tisztviselők körében. Általában a zéró tolerancia elvét alkalmazzák, és semmilyen módon nem akarják magukat kompromittálni, minden esetben a szükséges jegyzőkönyvet felveszik, illetve a jelentést a felettes felé megteszik.

Úgy gondolom, hogy az érintett szervezetek hivatásrendi különbözősége eltérő kódexértelmezést jelent, például a NAV szerveinél olyan mértékű biztonsági szabályok és rezsimitézkedéseket vezettek be, amelyek az etikai vétség elkövetését jelentősen csökkentették, hiszen eleve a belépéskor megsűrűrik a későbbiekben ott dolgozó állományt.

A hivatásetikai képzések tekintetében elmondható, hogy a TEB-elnökök a további képzéseket nagyon fontosnak tartják, ugyanakkor hasznosabbnak ítélnék, ha a frontális előadások helyett tréning jellegű oktatáson vehetnének részt, ahol a többször említett esettárat, illetve jogeseteket (akár külföldi példákkal kiegészítve) beszélhetnék meg szituációs gyakorlatok keretében, amely a döntési mechanizmust is könnyebbé és következetesebbé tenné.

Érdeemes lenne a fenti képzéseket, de véleményem szerint a TEB-elnökökkel folytatott interjúkat is rendszeressé tenni, mert a folyamatos visszacsatolás hatékony eszköz lehet a kódex felülvizsgálatában és annak gyakorlathoz való illeszkedésében.

II. RÉSZTANULMÁNY

(DR. ARNOUSZ-JUHÁSZ LILLA MÁRIA)

I. Kutatás előzményei

Az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság (ma: Kúria) elnöke, a Legfőbb Ügyész és a közigazgatási és igazságügyi miniszter által kiadott közös nyilatkozata (2011. november 18.) alapján, az 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról rendelkezett a megelőző antikorrupciós szakpolitika lépéseiről. A program értelmében a szervezeti, személyi és társadalmi ellenállóképesség, az integritás megszilárdítása került előtérbe.

A program a személyi ellenállóképesség növelésének eszközeként a hivatásetikai kódexek megalkotását tűzte ki célul, ennek célja az értékalapú szervezeti éthosz kialakítása, amihez az egyes tisztviselők a magatartásukkal igazodni képesek – ezt testesíti meg a Hivatásetikai Kódex. A Magyar Kormánytisztviselői Kar 2013-ban alkotta meg hivatásetikai kódexét, melynek 2013. szeptember 1-jei hatályba lépése óta eltelt időszak lehetőséget adott arra, hogy a kódex megfelelőségét és a kapcsolódó országos eljárási szervezetrendszer hatékonyságát megvizsgáljuk. Maga a jogintézmény eredményességének felülvizsgálata is időszerű.

A kutatás keretében a hivatásetikai kódex alkalmazásának gyakorlati érvényesülését és az egyes országos és területi etikai biztosok gyakorlatát tanulmányoztam. A kutatás során kiemelt szempontként vizsgáltam az etikai tartalmú képzések tartalmát, rendszerességét, módszertanát. A lefolytatott interjúk alapján megállapításaimat az alábbiakban összegzem.

II. Hivatásetikai szabályrendszer ismeretei

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hozta létre a köztisztviselőként működő Magyar Kormánytisztviselői Kart (MKK). A Kar kiemelt feladatává vált a hivatásetikai misszió, a kari értékrend, etikai szabályok megalkotása és a kódex elkészítése. Alapvető etikai elvárások már az említett törvényben is megjelennek, az MKK 2013-ban alkotta meg a kormánytisztviselői hivatásetikai kódexet, mely később – igazodva a jogszabályi környezet változásaihoz – kiterjesztésre került az állami tisztviselőkre is. A jelenleg hatályos verzió, 2017. október 28-án került kiadásra, „*A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe*” címen. A kódex rendelkezései a törvény és a kari alapszabály alapján a kar valamennyi tagjára kiterjednek. A hivatásetikai kódex célja, hogy a megelőző antikorrupciós szakpolitika markáns elemeként a tisztviselőket tájékoztassa a tőlük elvárható helyes magatartásról, az etikai elveket, előírásokat, szabályokat összesítse. Megalkotásuk célja egyrészt a szabályozás, hogy egy szabálygyűjteményben foglalják össze a betartandó etikai normákat, másrészt tájékoztatják az állampolgárokat, hogy milyen magatartást várhatnak el a tisztviselőktől, harmadrészt pedig védelmi funkciót is betöltenek, azzal, hogy a helyes magatartási elemek bemutatásával iránymutatást adnak a tisztviselők számára a munka során kialakuló korrupciós helyzetek során való védelemre, a kialakult helyzetek megoldására is.² A kutatás vizsgálta, hogy a kódex mennyire tölti be funkcióját.

III. Következtetések³

1. Hivatásetikai kódex léte és tartalmi elemei

A kutatásban résztvevők mindegyike kiemelte, hogy a tisztviselők a kódex tartalmát nem ismerik kellően, az etikai elvek gyakorlati értelmezését egyáltalán nem tudják átültetni a gyakorlatba, mivel minden

2 JUHÁSZ Lilla Mária - RIGÓ Attila: *Korrupciómegelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban*; Tansegédlet, NKE Közös alapozó modul, Szociológiai tankönyv; 2014.

3 Szerző által vizsgált Területi Etikai Bizottságok: Főváros, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Pest megye, Veszprém megye

tisztviselő erkölcsi, nevelési körülményei eltérőek, így eltérően értelmezik az egyes hivatásetikai szabályokat. Egyes tisztviselők a kódex létét sem ismerik, továbbá azzal egyáltalán nincsenek tisztában, hogy miért van szükség a kódexre és megsértése esetén milyen szankciókra számíthatnak. A jogintézmény, az etikai elvek megsértéséből fakadó jogkövetkezményeinek nem ismerése, a kódex mibenlétének kérdésköre és tartalmi elemeinek félreértelmezése, az eljárásrend nem ismerése az oka annak, hogy az általam vizsgált bizottságok kevés ügygel találkoztak. Egyes bizottsági elnökök kaptak megkeresést tisztviselőktől abból a célból, hogy indíthatnak-e eljárást. A felvilágosítást követően a tisztviselők nem tettek bejelentést, mert nem látták hatékony megoldásnak a jogintézményt. Kiemelt elemként jelent meg az egyik interjúnál, hogy a vezetők etikai megfelelőségét, felkészültségét kellene fokozni, mert példájukkal a beosztottakra komoly hatással vannak, ez sokszor többet érhet, mint maga a tréning. Az etikai biztos kiemelte, hogy a szervezet vezetőinek rendszeres etikai képzésen kellene részt venniük és az őket illető többletetikai elemeket jobban kellene hangsúlyozni a kódexben is, és a gyakorlatban is. A rájuk vonatkozó szankciók lehetnének fajsúlyosabbak. A kutatás megállapítása, hogy a tisztviselők nem ismerik kellően a hivatásetikai kódexet és annak tartalmi elemeit. Megoldási javaslatuk a kódex ismertetésére irányuló képzés, tisztviselői eskütétel előtti kötelező hivatásetikai képzés, továbbá egyes etikai elvek magyarázatának bővítése a kódexben.

Az interjú alanyok mindegyike kiemelte, hogy amennyiben elindul az eljárás, úgy a bizonyítási eljárás lefolytatása nehézkes, a tanúk szembesítésére nincs lehetőség, az eljárás során felmerülnek kérdések, azonban ilyen esetekben nem tudnak kihez fordulni. Etikai kérdésekben nehéz döntést hozniuk, az etikai elvek értelmezése nehézkes és nem tudnak még anonim módon sem tanácsot kérni más biztosoktól vagy kari vezetőktől, munkatársaktól. Amennyiben döntést hoznak, az nem tisztázott, hogy a bejelentőt értesíteni kell-e a döntésről és neki van-e lehetősége továbbra is ragaszkodni a bejelentéséhez. Az eljárás 2. foka nem kellően kidolgozott, és nehezen várható az eljárás lefolytatása olyan tisztviselőktől, akik végzettségüket tekintve nem rendelkeznek eljárási vagy az eljárás lefolytatásával kapcsolatos ismeretekkel (pl. nem jogász végzettségűek), közigazgatási eljárásban nem ismertek, hatósági munkát nem végeznek (pl. informatikusok). Az etikai biztosok szerint a jogintézmény veszélyes eszköz, mert lehetséges, hogy valakit rosszindulatból hurcolnak meg, és hiába mentik fel az ügyben, az eljárás

bélyeget tesz a tisztviselőre. Aki rosszat szeretne tenni tisztviselő társának, annak ez egy „fegyver” lehet a kezében és sajnos többnyire ezt érzékelték az ügyek mögött. Az egyik interjúalany markánsan képviselte azt az álláspontot, hogy a jogintézmény veszélye, hogy az ügyek és a hatékonyság hiánya miatt nem érdemes fenntartani az eddigi rendszert, szerinte a jogszabályban megjelenő etikai elvek és szankciók elegendőek, az etikai elvárások a tisztviselőknél státuszukból fakadóan eleve nagyobbak, így nem kellene további elvárásokat tenni feljűk. A megkérdezettek többsége a rendszer jelenlegi formában és keretek közötti működését nem tartja hatékonynak. Az egyik alany kiemelte, hogy az etikai megfelelést a tisztviselői teljesítménymérés és a hozzá kapcsolódó bérezés kapcsán kellene inkább vizsgálni. Tehát az etikai hozzáállás a tisztviselő munkáltatói megítélésében kapna nagyobb szerepet. Az interjúalanyok kiemelték, hogy a legfelsőbb vezetőkről nincsenek bejelentések, és általában a vezetőkről sem, mert a tisztviselők félnek bejelentésük következményeitől, esetleges a vezetői megtorlástól. Sajnos ez a teljes jogintézménybe vetett bizalmat képes „megrengetni”, hiszen hiába etikusak az ügyintézők, ha az etikátlan vezetők ellen nem tudnak mit tenni. Az etikátlan vezetők munkája a teljes szervezet etikáját, etikus közösségét rombolja, a munka hatékonyságát, a közérdek érvényesítését csökkenti.

2. Etikai országos szervezetrendszer helyzete

Az interjúk során felmerült fejlesztési javaslatok összegzése:

- a) Önálló szervezeti-hivatali jelleg/infrastruktúra a biztosok munkája során hiányzik: például javasolt volna központi iroda, saját levelezőpapír-boríték, pecsét, hely az ülésekhez, *catering* stb. a munka ellátásához és a hosszú ülésekhez.
- b) Az egyes területi biztosok nem ismerik más bizottságok gyakorlatát, etikaielv-értelmezését, ezért javasolt az eddigi esettár, valamint a közös tréningek megtartása. Erősíteni javasolt a bizottságok közötti folyamatos szakmai együttműködést, ennek segítségével a központi iroda lehetne.
- c) Az etikai biztosok és az integritás tanácsadók együttműködése még nem hatékony, egyes esetekben a két fél (TEB elnök és integritás tanácsadó) nem ismeri egymást, így szakmai együttműködés nem alakult ki. A szervezet az integritás tanácsadó

szerepét sem ismeri, tekintettel az etikai képzési, ismereti hiányosságokra.

- d) A bizottságok számára kiadott iratmintatár hasznos, megfelelő és munkájuk során használták azokat az etikai biztosok.

IV. Hivatásetikai képzések a 2013-2017. közötti időszakban

1. Etikai biztosok képzése

Az interjúk során a biztosok kiemelték, hogy három alkalommal vettek részt képzésen. A biztosok a hivatásetikai kódex hatálybalépése előtt (2013 nyarán), majd a kódexek felülvizsgálatát követően két alkalommal. Az alanyok véleménye szerint az első felkészítő volt a leghatékonyabb, melyet a Nemzeti Közszerológati Egyetem és Magyar Kormánytisztviselői Kar vezetése szervezett, két napos tréning formájában. Ekkor egy vidéki helyszínre vonultak el a TEB elnökök és tagok a felkészülésre. A szakmai felkészítés gyakorlati, teljes körű és hatékony volt, a biztosok megismerkedhettek egymással és kialakultak a jogintézmény bevezetésének elvi keretei. Később sajnos ilyen jellegű találkozóra nem nyílt lehetőség, a többi rendezvény már kevésbé tréning-gyakorlat centrikus volt, inkább elméleti előadásokra épülő workshopokat tartottak, ezek már kevésbé voltak eredményesek. A TEB elnökök és tagok felkészítését, a kapcsolódó tananyagok fejlesztését az NKE gondozásában álló, ÁROP-2.2.5-2008-0001 kódszámú „*Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban*” című kiemelt projekt finanszírozta.

2. Tisztviselők képzése

A tisztviselők dömpingszerű – bevezetés előtti – felkészítésére 2013 nyarán nyílt lehetőség, a Nemzeti Közszerológati Egyetem által szintén az ÁROP-2.2.5-2008-0001 kódszámú „*Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban*” című kiemelt projekt keretében. A kormánytisztviselők kétféle képzési módszer közül választhattak az ismeretek elsajátítására vonatkozóan. Mindkét képzés a közszerológati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) kormányrendelet szerinti minősített továbbképzési program volt, melyek a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium döntése nyomán kerültek a továbbképzési jegyzékbe

és egyben a részvétellel az éves továbbképzési kötelezettségüket is teljesíthették a tisztviselők. A választható képzési formák szerint, a kormánytisztviselők részt vehettek a munkahelyükhöz közel eső kormányhivatalban tartandó 6 órás jelenléti képzésen, mely látogatási igazolással zárult vagy részt vehettek továbbá az ismeretek *e-learning* képzési módszerrel történő elsajátításában, a sikeresen teljesítő tisztviselők tanúsítványt vehettek át a képzés végén. A fenti képzéseken közel 3500 tisztviselő vett részt. Az akkori megvalósítás szakértő oktató és oktatósszervező gárda létrehozatalát indokolta. Az NKE által szervezett és megvalósult képzés során folyamatos szakmai együttműködésben volt a Magyar Kormánytisztviselői Karral, a képzésekre történt személyi kiválasztást pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal munkatársai végezték. A tisztviselők jelenleg a közigazgatási alap és szakvizsga, valamint a továbbképzési programjegyzékbe épülő hivatásetikai tartalmú tréningeken vehetnek részt és sajátíthatják el a hivatásetika és a kódex ismereteit. A jövőre nézve a fenti interjúk megállapítása, hogy a hivatásetikai tárgyú képzéseket azok tartalmi fontossága miatt rendszeresíteni kellene, a vezetők számára pedig nemcsak rendszeresíteni volna szükséges, hanem évente kötelezővé tenni gyakorlati-tréning formában.

V. Következtetések

A lefolytatott interjúk megállapítása, hogy a jogintézmény jelenleg nem hatékony, érdemes lenne a hivatásetikai kódex értelmezésének bővítése, az eddigi gyakorlat és jogértelmezés rögzítése, közzététele. A közigazgatási vezetők részéről fokozottabb megfelelés és példamutatás lenne elvárt. Önmagában már ez hatékony tudna lenni az ügyintézők és alacsonyabb szintű vezetők felé is. A szervezetek első számú vezetői ellen irányuló, félelemből elhallgatott ügyeket is kezelni javasolt, továbbá vizsgálni szükséges ennek eljárásai megoldásait (anonimitás, vezetői megtorlás megakadályozása bejelentés esetén), ugyanis a jogintézmény tisztasága és a megelőző szakpolitika teljessége érdekében lehetőséget kell adni a tisztviselőknek, hogy a rendszer elvárásai ne csak az ügyintézőkre, hanem a vezetőkre is ténylegesen kiterjedjenek. A hivatásetikai elveknek való munkahelyi gyakorlati, valamint munkaidőn túli megfelelést, a képzéseken való eredményes részvételt a teljesítményértékelés részévé javasolt tenni és a tisztviselő előmeneteleket vizsgálni.

III. RÉSZTANULMÁNY

(DR. FÁBIÁN ADRIÁN)

I. Bevezető

Annak vizsgálatához, hogy vajon az Etikai kódex milyen mértékben és hogyan érvényesül a kormánytisztviselők körében, szükséges volt a területi (megyei) etikai bizottsági elnökökkel interjúk készítése, előre meghatározott kérdéssor alapján.⁴ (Természetesen többször előfordult, hogy az interjúalany a kérdéshez csupán közvetve kapcsolódó, de a tárgykört érintő megállapításokat, következtetéseket is megfogalmazott.)

Az interjúk készítése személyesen vagy telefonon történt. Kettő interjú személyes lekérdezésben zajlott, hat pedig telefoninterjú formájában. Több kérdésnél problémát okozott a válaszadás során, hogy etikai eljárások megindítására 2013 óta lényegében alig volt példa (10-nél kevesebb eljárás a 8 megyében, melyek közül mindegyiket etikai vétség hiányában meg is szüntették), így a gyakorlatra vonatkozó kérdéseknél a válaszadás inkább teoretikus jellegű lett. (Ennek következményeire az alábbiakban még részletesen kitérek.)

II. Az elnök, a tagok megbízatása és képzése

Arra a kérdésre, hogy „*A területi etikai bizottsági elnöki feladatokat mióta látja el?*”, lényegében nagyon hasonló válaszok születtek. A Területi Etikai Bizottságok (TEB) elnökei 2013 óta folyamatosan látják el azt a tevékenységet. Egy 2013-ban megválasztott elnöknek 2015-ben megszűnt a közszolgálati jogviszonya, így elnöki megbízatása is: Nógrád megyében történt személyi változás a Területi Etikai Bizottság elnökének

4 Szerző által vizsgált Területi Etikai Bizottságok: Baranya megye, Békés megye, Győr-Moson-Sopron megye, Nógrád megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Somogy megye, Tolna megye, Vas megye

személyében, amely azonban nem jelentette a Bizottság munkájának fennakadását.

„Az etikai bizottság tagjainak személyében volt-e változás 2013 óta?” Jellemzően nem volt 2013 óta változás a TEB-ek összetételében, kevés kivétellel. Előfordult haláleset, illetve közszolgálati jogviszony megszűnése. Tolna megyében két fővel csökkent a létszám 2013 óta. A TEB tagjainak személyében mind Somogy, mind Békés megyében történt változás. Előbbi esetben az öttagú etikai bizottság száma haláleset következtében négy főre csökkent.

Az etikai bizottság tagjainak tartott oktatásról mindenki beszámolt. *(„Részt vettek-e az etikai bizottság tagjai oktatáson az elmúlt években? Ha igen, hány alkalommal?”)* Volt, aki úgy fogalmazott, hogy „oktatásnak talán túlzás lenne nevezni”, inkább előadásorozat volt egy-két alkalommal főleg 2013-14-ben, mikor még új volt az MKK és a TEB. Az oktatásokat jellemzően az MKK szervezte, előfordult olyan is, hogy a Nemzeti Védelmi Szolgálat is jelen volt, és nem mindig kizárólag hivatásetikai tárgyú képzéseken vettek részt. A későbbiekben ezek az oktatások már nem kerültek megszervezésre. „Az utóbbi időben ilyenek nem voltak.” Az oktatások helyszíneiről is beszámoltak: Budapest, Hajdúszoboszló, Siófok, Székesfehérvár. Az oktatások egy- vagy kétnaposak voltak, jellemzően az integritás tanácsadók is részt vettek ezeken. Az oktatási módszertan inkább tréning jellegű volt: esettanulmányok, esetjátékok, csoportfoglalkozások, szerepjáték gyakorlatok mentén ismerték meg a hivatásetikai normák alkalmazásának alapjait. Az oktatásokat mindenki hasznosnak ítélte meg.

Az etikai bizottság tagjai az elmúlt években évente átlagosan kétszer vettek részt központilag szervezett oktatáson, amelyek jellemzően egy-két napos előadásorozat formájában valósultak meg. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, illetve Vas megyében évente jellemzően kétszer vettek részt különböző tematikájú képzésen a Bizottságok tagjai. Vas megye TEB elnöke három konkrét alkalmat is megjelölt: 2013. augusztus 29-30., 2014. április 24-25. illetve 2016. november 28-29.. Helyszínek tekintetében a fenti városokat jelölték meg, továbbá kiemelték a Nemzeti Védelmi Szolgálat által szervezett képzést is.

Következő kérdés: *„Tartottak-e etikai tárgyú képzést/előadást kormánytisztviselők/állami tisztviselők részére az elmúlt években? Ha igen, hány alkalommal?”* Minden TEB-elnök arról számolt be, hogy tartottak etikai tárgyú képzést/előadást kormánytisztviselők/állami tisztviselők részére az elmúlt években. A képzéseket a megyei kormányhivatalok

szervezték meg, és több TEB-elnök is beszámolt arról, hogy előadóként részt vett ilyen képzéseken. Előfordul a képzés speciálisabb változata is: az új belépők képzése (pl. Baranya megye). Az újonnan kinevezett tisztviselő kötelezően belső képzésen vesz részt, amelynek egyik témája a hivatásetikai tudnivalók megismertetése.

Legfőképpen az integritás tanácsadó az etikai tárgyú képzés/előadás „főszereplője” minden munkáltatónál. Ennek nyilván az az oka, hogy a jogszabályok erejénél fogva is ő az, aki hivatásetikai kérdésekben tanácsokat ad a tisztviselőknek, ha kéri, és az új belépők oktatásán is ő az, aki leginkább a hivatásetikát előadja. A belső képzéseket a TEB-elnökök összességében hasznosnak találták.

Minden TEB esetében tehát sor került etikai tárgyú képzések megszervezésére a kormánytisztviselők/állami tisztviselők részére évente minimum egy alkalommal. E tréningeken a TEB elnökei mellett meghatározó szerepe jut az integritás tanácsadónak olyannyira, hogy például Somogy megyében kizárólag ő tartotta a kapcsolódó előadásokat, amelyeket a TEB elnökei a gyakorlati munka során is jól hasznosíthatónak, világosan felépítettnek és követhetőnek tartottak.

Egyes megyékben (pl. Vas megye) hangsúlyosan koncentráltak a kormánytisztviselők, illetve az állami tisztviselők magas szintű, kifejezetten hivatásetikai képzésére: önálló képzést tartottak a közszolgálati hivatás-etika, az integritás és a korrupció témaköréhez kapcsolódóan és az általános közszolgálati képzés részévé tették: „Hivatásetikai kódex a mindennapokban. Az etikus magatartás ismérvei” illetve „Integritás, közigazgatási hivatás-etika, antikorrupció” című képzési alkalmak bevezetésével.

III. Etikai kódex ismertsége

Mivel gyakorlati tapasztalatok nemigen állnak rendelkezésre, a válaszból bizonytalan volt megállapítani, azonban születtek értékelhető feleletek. A kérdés így hangzott: *„Mi a véleménye, ismerik-e a kormánytisztviselők/állami tisztviselők a kódexet?”*

„Erre azt mondom, hogy ismerniük kell, mert bárkit kinevezünk, kötelező neki nyilatkozni arról, hogy megismerte, és nyilatkozatban alá is írja, hogy megismerte a kódexet. Amúgy elérhető az MKK honlapjáról, közvetlenül, bármikor meg tudná tekinteni, ha pedig dilemmája lenne, akkor az integritás tanácsadóhoz tud fordulni. Ez a rendszer. Úgyhogy

összefoglalva még egyszer, a tisztviselőnek ismerni kell az etikai kódexet.”- fogalmazott az egyik TEB-elnök.

Az egyik TEB-elnök az alábbiakat mondta el: „abszolút csak feltételezem, hogy a sok szakmai feladatuk mellett kevésbé forgatják.” A TEB-elnökök válaszaik alapján nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy meggyőződésük lenne, hogy a tisztviselők ismerik az etikai kódex rendelkezéseit. Inkább bíznak ebben, ahogyan egyikük ezt kifejezte: „Valószínű, hogy ismerik a kódex előírásait, mert nem szegték meg. De azt, hogy konkrétan ki olvasta, ki nem, azt nem tudom.”

Van olyan megye, ahol az elnök állítása szerint a kormányhivatal, a járási hivatal és a MÁK vonatkozó területi igazgatóságára kinevezett tisztviselők ismerik a kódex alapvető szabályait. A belépéskor ugyanis nyilatkozatot kell aláírni arra vonatkozóan, hogy a kódexet megismerte, majd az eskütételt követően abból kap egy példányt. Egy másik TEB-elnök érdemben nem tudott nyilatkozni a kérdésben, ugyanakkor véleménye szerint a kistélepüléseken és a nagyvárosokban valószínűleg más a helyzet a kódex ismertségét illetően.

Egyértelmű párhuzam húzható, ugyanakkor a vonatkozó képzések gyakorisága és tematikája, illetve a tisztviselők szakirányú felkészültségei, ismeretei között: azokon a területeken, ahol a megfelelő képzésekkel, a gyakorlati ismeretek átadásának szándékával erőfeszítéseket fordítottak a téma kormánytisztviselői kar tagjai közötti megismertetésére, illetve a meglévő ismeretek elmélyítésére, sokkal határozottabban kijelenthető, hogy az érintett tisztviselők ismerik, és adott esetben alkalmazták az etikai kódex rendelkezéseit.

A TEB-elnökök egy másik vonatkozást is kiemelték az interjúk során: azzal, hogy a hivatásetikai szabályok a közigazgatási alap- és szakvizsga követelményrendszerébe kerültek, az etikai kódexre vonatkozó ismeretek fontosabbá váltak, hiszen bekerült a közszolgálati oktatási tematikában és számonkérése megvalósul a vizsgák keretében, ezzel elősegítve az etikai kódex egyes rendelkezései és a hivatásetikai szabályok elsajátítását.

Következő kérdés: *„Mi a legismertebb rendelkezése a kódexnek, mi az, amivel a leginkább tisztában vannak a kollégák a kódexszel kapcsolatban?”*

A TEB-elnökök a konkrétumok terén a következőket említették: „Talán az alapelvek, az a legegyszerűbb.” „Amit ki tudnék emelni, és szerintem gyakran mondanak el mindféle fórumokon: az ajándékok. Az elég tipikus.” Volt, aki a hivatásetikai szabályok ismertségét így mutatta be:

„Azt tudják, hogy etikai eljárásban nem lehet nagyot bukni, vagy, hogy is fejezzem ki magam: nagyot veszíteni. Viszont, ha már valami eljárás valaki ellen – az én megfigyelésem alapján –, akkor az mindig fegyelmi.”

A TEB-elnökök egyhangúan a hivatásetikai alapelvek, valamint a hivatásetikai részletszabályok (4. pont) közül az ajándék elfogadásának tilalmával kapcsolatos rendelkezéseket nevezték meg mint a Kódex azon rendelkezéseit, amellyel leginkább tisztában vannak a tisztviselők. Ennek kapcsán az elnökök kifejtették, hogy a tisztviselők többsége képes elhatárolni egymástól, a munkájuk befolyásolása céljából felajánlott, valamint a lekötelező mértékűnek tekinthető ajándék, illetve a szóró, a figyelmességi és szokásos vendéglátás körébe tartozó ajándékot, érti a kettő közötti különbséget, és ismeri az ilyen ajándékok elfogadásának jogkövetkezményeit.

Nevezetesen, hogy tartózkodni kötelesek minden olyan ajándék elfogadásától, amely esetében vélelmezhető az ajándékozó munkavégzésünkkel kapcsolatos befolyásolási szándéka, míg a szóró, a figyelmességi, illetőleg a szokásos vendéglátás körébe tartozó ajándékok esetén nincs ilyen tilalom. Ehhez nagy segítséget nyújtanak a kódex rendelkezései, amelyek meghatározzák a fenti ajándékok jelentéstartalmát. Ugyanakkor a kódex arra is lehetőséget ad, ha a tisztviselő nem tudja eldönteni, hogy egy vendéglátás vagy ajándék összefüggésbe hozható-e munkájával vagy munkahelyével, továbbá hogy annak mértéke alapján elfogadható lehet-e, tanácsot kérjen az integritás tanácsadótól vagy az erre kijelölt személytől, ezek hiányában a szerv vezetőjétől.

Vas, Szabolcs-Szatmár Bereg és Nógrád megyékben a Területi Etikai Bizottságok elnökei leginkább az etikai kódex ajándékozásra, valamint a munkakörrel összeférhetetlen, egyes kizárt tevékenységektől való tartózkodásra vonatkozó szabályokat jelölték meg a leginkább ismert rendelkezéseiként. Véleményük szerint ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy e rendelkezések által szabályozott szituációkkal a tisztviselők meglehetősen gyakran találkozhatnak, így a gyakorlatban már számos esetben értelmezték az etikai kódex szabályait, anélkül, hogy etikai probléma miatt az Etikai Bizottság által lefolytatható eljárásra lett volna szükség.

Felvetődött, hogy *„Melyek azok a szabályozott témakörök, amelyekkel egyáltalán nem ismertek számukra?”*

A TEB elnökök többsége nem tudott határozott választ adni erre a kérdésre. Mások az alábbiakat jelölték meg: „Az etikai eljárásra vonatkozó szabályok. Azok szerintem a legkevésbé ismertek. Persze azért is,

mert nincsen velük gyakorlati kapcsolata a tisztviselőknek, nem vesznek részt benne.” „Az etikai eljárás és a szankciók.” Volt, aki annak a véleményének adott hangot, hogy az is előfordulhat, hogy a tisztviselők keverik az etikai eljárást a fegyelmi eljárással.

A TEB elnökök másrészt az etikai eljárásrend részletszabályait, valamint az ezzel összefüggő szankciókat nevezték meg mint a tisztviselők által nem ismert témaköröket. Az egyik TEB elnök ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, nem biztos, hogy minden ezzel kapcsolatos részletszabályt ismerni kellene, ugyanis – amennyiben szükséges – a munkahelyi vezetőktől annak e-mailben történő megküldését is kérhetik, sőt érvényesül e körben néhány íratlan norma is.

A TEB elnökök jellemzően – a fentiek ennek ellenére is – bizakodók a kérdést tekintve: tapasztalataik alapján bíznak abban, hogy az etikai kódex hatályba lépése óta kollegáiknak megfelelő idő állt rendelkezésre az etikai kódex szabályrendszerének, fogalomrendszerének megértésére és átlátására, s ennek megfelelően kevés ismeretlen témakör maradt a hivatásetikai szabályok között.

Megjelöltek azonban számos olyan témakört, amelyet kevésbé ismertnek tartanak a tisztségviselők körében, így az etikai alapelvek és annak megsértéséhez kapcsolható eljárási szabályait találták távolinak. Nagyobb problémát jelez az, hogy több megyében olyan visszajelzés érkezett, miszerint nem csak a tisztviselők számára, hanem feletteseik, munkáltatóik számára sem ismertek az etikai kódex kapcsolódó szabályai.

Ez problémát jelenthet a Területi Etikai Bizottsághoz való fordulás során, amely befolyásolhatja az etikai kódex alkalmazását is: amennyiben a tisztségviselők ismereteik híján nincsenek tisztában azzal, hogy mely esetekben kell a Területi Etikai Bizottságokhoz, illetve az integritás tanácsadókhöz fordulniuk, akkor esetlegessé válhatnak az etikai anyagi és eljárási szabályainak alkalmazása az egyedi esetben.

IV. Az Etikai kódex alkalmazhatósága

Annak ellenére, hogy a Kódex gyakorlati alkalmazására csupán néhány esetben került sor, alapvetően pozitív a vélekedés annak alkalmazhatóságával kapcsolatban.

Mindenki véleménye egyhangú abban a tekintetben, hogy az etikai kódex jól felépített, áttekinthető, követhető szerkezeti egységet alkot. („Szerkezetileg áttekinthetőnek tartja az etikai kódexet?”) Néhány

pontatlanság még előfordul, de összességében ez nem hat ki a kódex gyakorlati alkalmazhatóságára. „Jól szerkesztett, logikus felépített kódex”-ként jellemezték a TEB elnökök.

Összességében, tehát minden megkérdezett szerkezetileg áttekinthetőnek tartja az etikai kódexet, visszajelzésük alapján „ez egy alapos munka”. Általános vélemény, hogy az etikai kódex alapos előkészítést követően került kiadásra, és az átfogó felülvizsgálatakor 2016 elején az addig felmerült hibákat korrigálták, pontosították, átvezették, úgyhogy „nincs olyan probléma az etikai kódexszel, hogy ne lenne alkalmazható vagy áttekinthető.”

A szabályrendszert könnyen alkalmazhatónak véli? A megkérdettek viszonylag egységesen könnyen alkalmazhatónak vélik az etikai kódex szabályrendszerét. A TEB elnökök elmondták, hogy 2013 óta kevés bejelentés – átlagosan maximum 3 – érkezett, eljárás lefolytatására azonban nem került sor. Ennek oka vagy a bejelentés megalapozatlan volta, vagy az, hogy az eljárás lefolytatása nem tartozik az etikai bizottság hatáskörébe, ugyanis nem etikai ügyről volt szó.

A Területi Etikai Bizottságok elnökei kiemelték továbbá, hogy átláthatónak találják a Kódexet, elsősorban logikus felépítés miatt, de több elnök kiemelte, hogy a kódexben meghatározott szabályrendszer alkalmazása során azonban számos kérdés merült, főleg a Területi Etikai Bizottságok gyakorlatának első éveiben, amikor a fegyelmi felelősségtől és az ahhoz kapcsolódó eljárástól próbálták elhatárolni eljárásukat illetékességi területükön.

Összességében az *anyagi szabályokat egyértelműnek és átláthatónak tartják*. „Szerintem egyértelműek, van szerintem minimális közös halmaz bizonyos olyan jogintézményekkel, amelyek a Ktv.-ben is szerepelnek, tehát inkább ilyen aspektusból lehetne még erről szólni.” – fogalmazott az egyik megkérdezett. Más is utalt rá, hogy pontosabban el kellene egymástól határolnia a kódexnek (vagy a jogalkotónak) egymástól a méltatlanság, a fegyelmi vétség és az etikai vétség kategóriát, ez ugyanis jelenleg bizonytalanságot okozhat.

„Hozzáteszem, hogy azért az új jogállási törvényünk, az Áttv. már összevonta a méltatlanság-bizalomvesztés tényállást, és már egy jogcímben szerepelteti, már nem is felmentésként, hanem azonnali hatályú jogviszony megszüntetésként, de amikor szerepelnek, például, hogy a munkáltató jó hírnevét megsértette, vagy a munkakörébe vetett bizalmat, ezek olyan kategóriák, amelyek inkább etikai jellegűek. Hogy ennek jó helye van-e a Ktv.-ben vagy az Áttv.-ben, illetve a kódexben,

nem tudom, mindkettőben jó, vagy bármelyikben is, csak egyikben legyen, ez talán egy dilemma.”

A TEB elnökök felhívták a figyelmet arra, hogy a Kódex megalkotása során sokáig problémásnak találták az etikai vétség fogalmát, mivel az egyes Területi Etikai Bizottságok nehezen tudták megállapítani, hogy az elkövetett cselekmény etikai vétség-e, vagy felmerülhet-e a magatartás megítélésakor a fegyelmi felelősség megállapításának lehetősége, illetve szükség van-e szabálysértési, illetve büntetőeljárás lefolytatására is.

A kérdés: *Az eljárási szabályok alkalmazását egyértelműnek tartja?* Jellemző válasz: „Elméletben azt kell, hogy mondjam, hogy igen. De gyakorlati tapasztalatunk, azért, mert nem volt ügyünk, nincs.”

Alapvetően – az anyagi szabályokhoz hasonlóan – az eljárási szabályok megértésével nincs gond, de azok gyakorlati alkalmazhatóságáról érdemben nem tudtak nyilatkozni. Az egyik elnök felvetette annak ötletét, hogy esetleg a kódexben lehetne külön egy anyagi és külön egy alaki rész.

Azokban a megyékben, ahol a Területi Etikai Bizottságoknak volt tapasztalatuk az etikai eljárások megindulása miatt, mindenhol az a vélemény hangzott el az interjúk során, hogy az etikai kódex által meghatározott eljárási szabályok egyértelműek és logikusan felépített rendszerben kerültek megállapításra, amely elősegítette a Bizottságok munkáját és tisztségviselőket is az etikai eljárások átlátása során.

Felmerült, hogy *„Mi okozta/okozza a legnagyobb nehézséget a szabályok alkalmazása során?”* A TEB elnökök érdemi választ nem tudtak adni a kérdésre, hiszen eljárás lefolytatására nem kerül sor. A fent kifejtettekhez hasonlóan nehézséget jelentett az, hogy miként lehet értelmezni az etikai vétség fogalmát és hogyan határolható el egyes egyedi ügyekben ez a fegyelmi, szabálysértési, illetve büntetőjogi tényállásoktól, illetve felelősségtől.

Arra a kérésre, amely az előzővel függ össze, hogy *„Ha több is van, próbálja felsorolni!”* a TEB elnökök érdemi választ nem tudtak adni, hiszen eljárás lefolytatására nem kerül sor. A TEB elnökök további problémát és nehézséget megemlíteni nem tudtak, mert a rendelkezésre álló joggyakorlat még nem szolgáltatott megfelelő teret arra, hogy az egyes problémák az egyes eljárásokon keresztül felmerüljenek.

A megkérdezettek egyhangúan hasznosnak és használhatónak is tartják az iratminta-tárat. (*„Hasznosnak tartja a kódex hatályba lépésekor megalkotott iratminta-tárat?”*) A kódex hatálybalépésekor annak

utánajártak, hogyha majd szükség lesz rá, akkor segítségül tudják hívni saját ügyeikben.

„Használhatónak, igen. Véleményeztük is, és még ezen a továbbképzésen is – azt hiszem, az elsőt – szóba is került, és utána megkaptuk. Abból a szempontból átnéztük, ha majd kell, akkor hogyan tudjuk ráolvasni mi is a saját dolgainkat.” – fogalmazott az egyik interjúalany.

A Területi Etikai Bizottságok elnökei kiemelték azt is, hogy amennyiben volt a területükön etikai ügy, akkor az eljárást az iratmintatárban található iratminták segítségével folytatták le, mely hozzájárult az eljárás gördülékenységéhez. Felhívták a figyelmet azonban arra is, hogy ha a kódex szövegezésén és szabályrendszerén változtatásokat eszközölnek, akkor a módosításoknak szükségszerűen érintenie kellene a korábbi iratmintákat is, hiszen az adott rendelkezés sorszáma megváltoztatásra kerülhetett, és ezáltal az iratminta egyértelműség és eredeti funkciója megkérdőjelezhetővé válik.

Következő kérdés: *„A gyakorlati munka során ennek hasznát vette?”* A válaszadók úgy nyilatkoztak, hogy biztosan állítható, hogy amennyiben erre szükség lett volna, akkor hasznosítható lenne a kódex hatályba lépésekor megalkotott iratmintatár.

A TEB elnökök egyhangú véleménye szerint, ha a gyakorlatban szükség lett volna rá, akkor biztosan hasznát vették volna az iratmintatárnak. Azokban a megyékben, ahol a Területi Etikai Bizottságok aktív tevékenységet fejtettek ki és etikai eljárások lefolytatására került sor, hasznát vették az iratmintáknak, mely elősegítette munkájukat.

A válaszadók úgy nyilatkoztak, hogy biztosan állítható, hogy amennyiben az iratmintára szükség lett volna, akkor *hasznosítható lenne* a kódex hatályba lépésekor megalkotott iratmintatár. Ahol alkalmazták az egyes iratmintákat az etikai ügyekhez kapcsolódó eljárások lefolytatása során, az úgy egyedi jellemzőinek megfelelően alkalmazták azokat.

A válaszadók véleménye nem egységes abban a kérdésben, hogy *„Javasolná-e anonimizált esettár, példatár megjelentetését az előfordult ügyekből?”*. Egy részük üdvözlendőnek tartaná a tapasztalatok mintegy összegzéseként anonimizált példatár megjelentetését, amely jelentősen megkönnyíthetné a gyakorlati munkát. Másik részük szerint azonban az előforduló, nagyon változatos magatartásformák, életviszonyok okán nem lehet általánosítani, így nem javasolnák a példatár összeállítását.

A Területi Etikai Bizottság elnökeinek többsége viszont azt a véleményt fogalmazta meg, hogy segítené szakmai munkájuk elvégzését és az etikai ügyekkel kapcsolatos tisztviselői viszonyuláshoz is hozzá-

járulna, ha egyes jelentős vagy szakmai szempontból érdekes esetek anonimizált változata széles körben elérhetővé válhatna. Egyes TEB elnökök kiemelik, hogy egyes területeken hiányos tapasztalatukat is pótolhatnák ezzel a lehetőséggel.

Jellemzően – igenlő - válasz: „Én igen. Nagyon érdekesek voltak a továbbképzéseken az egyes megyei kollégák beszámolóí. Elmondták a legexponáltabb, legnagyobb érdeklődésre számot adó ügyeiket, és az volt a kérdés, hogy hogyan döntenék. Tehát ők nem mondták meg a döntés végét, hanem érdekelte őket, hogy az egyes megyei, területi etikai bizottságok hogyan látnák ezeket, milyen módon, és ezek nem voltak egyformák. Az oktató próbálta arra terelni a gondolatokat, ami a helyes út adott példában, és az az igazság, nem mindig úgy döntöttek a megyék etikai bizottságának képviselői, mint akik az ügyet előadták.”

V. Etikai kódex felülvizsgálata

Általában a megkérdezett TEB elnökök nem fogalmaztak meg konkrét javaslatot arra, hogy „a 2018. évben esedékes (5 évenkénti) felülvizsgálat kapcsán mire hívnák fel leginkább a kódex alkotóinak figyelmét.” Volt, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy nincs pontosan kijelölve a határ, hogy mi az etikai vétség és mi a fegyelmi vétség. Azonban a válaszadó itt is utalt arra, hogy a képzésen találkozott olyan feladattal, ami éppen ennek a kérdésnek a tisztázására irányult.

Az egyik interjúalany az eljárási rész (az etikai vétség bizonyítása tekintetében) áttekintését javasolta, nevezetesen a határidőket szabályozó V/5. rész újraolvasását, pontosítását. A TEB elnökök másrészt kifejtették, hogy miután az etikai vétség fogalmát pontosították az etikai kódexben, nagyobb javítási javaslattal nem élnének.

Általában a megkérdezett TEB elnökök nem fogalmaztak meg konkrét javaslatot a *felülvizsgálat témaköreire vonatkozóan*. Elhangzott az is, hogy „amennyire a kódex alkotójának figyelmét fel lehet hívni, annyira a jogalkotó figyelmét is, arra a pontosításra, hogy hol kezdődik, és hol végződik az etikátlanság, és hol kezdődik a jogellenesség. Olyan szabályok szükségesek, amelyek alkalmazása feloldja ezen a téren az ellentmondásokat”.

Az egyik megkérdezett TEB-elnök pontosítási igényt fogalmazott meg: „Én azt veszem észre, hogy az egyes jogcímek elhatárolása nemcsak a bírósági gyakorlatban, hanem a tisztviselők szintjén is problémát

okoznak: mi az a bizalomvesztés, mi az a méltatlanság, mi az az etikai vétség és mi az a fegyelmi vétség, itt azért kevesen vannak, akik rendet tudnak vágni.”

A Területi Etikai Bizottság elnökök többsége viszont azt a véleményt fogalmazta meg, hogy segítené szakmai munkájuk elvégzését és az etikai ügyekkel kapcsolatos tisztviselői viszonyuláshoz is hozzájárulna, ha egyes jelentős vagy szakmai szempontból érdekes esetek anonimizált változata széles körben elérhetővé válhatna. Egyes TEB-elnökök kiemelték, hogy egyes területeken hiányos tapasztalatukat is pótolhatnák ezzel a lehetőséggel.

Elhangzott, hogy „amennyire a kódex alkotójának figyelmét fel lehet hívni, annyira a jogalkotó figyelmét is arra a pontosításra, hogy hol kezdődik, és hol végződik az etikátlanság, és hol kezdődik a jogellenesség. Olyan szabályok szükségesek, amelyek alkalmazása feloldja ezen a téren az ellentmondásokat.” Ehhez kapcsolódóan volt, aki arra utalt, hogy a méltatlanság és az etikai vétség dogmatikai elhatárolása bizonytalan a gyakorlat szempontjából, ezt pontosítani kellene esetleg.

Kérdés: *„Mit tapasztalt, az etikai ügyekkel foglalkozó kollégák (területi etikai bizottsági tagok, integritás tanácsadók) ismerik a kódexet?”* Kivétel nélkül arról számoltak be a megkérdezett TEB-elnökök, hogy az etikai ügyekkel foglalkozó kollégák (területi etikai bizottsági tagok, integritás tanácsadók) ismerik a kódexet. Az integritás tanácsadóval kapcsolatban elhangzott, hogy „ő most egyébként jár az integritás tanácsadó képzésre is, és úgy látom, hogy nagyon hasznos, rendes, alapos képzésnek tűnik nekem, gyakran is van, nagyon sokat tanul, gyakorlati példákat is kap, a saját és más megyékben dolgozó kollégával mint integritás tanácsadókkal is találkozik. Megbeszélhetik az ügyeket.”

A megkérdezett TEB-elnökök mindegyike szerint az etikai ügyekkel foglalkozó kollégák (területi etikai bizottsági tagok, integritás tanácsadók) ismerik a kódexet. Ennek következtében, ha a tagoknak valamely ügyben kétsége támad, bizalommal fordulnak az integritás tanácsadóhoz és kérnek tőle segítséget felvilágosítást.

A TEB-elnökök azt is kifejtették, hogy elvárásként támasztják a kollégák irányába, hogy ismerjék a beosztásukhoz kapcsolódó etikai kódexet és törekedjenek az országos gyakorlat megismerésére is. Fontosnak tartják azt is, hogy egyes cselekményeket az etikai ügyekkel foglalkozó kollégák helyesen minősítsenek, és ez alapján képesek legyenek arra, hogy megállapítsák, hogy az adott cselekmény sérti-e az etikai kódexben meghatározott alapelveket.

VI. Etikai képzés szükségessége

A megkérdezett TEB-elnökök mindegyike úgy foglalt állást, hogy megfelelő a munkatársak ismereti szintje az etikai kódexről, ezért *nem tartják szükségesnek ezeknek az ismereteknek a bővítését.*

A megkérdezett TEB-elnökök közül néhányan szükségesnek tartanák a munkatársak kódexre vonatkozó ismereteinek bővítését azzal, hogy hangsúlyozták, a munkatársak jelenleg is kielégítően ismerik az etikai kódex szabályait, de az eltérő gyakorlatok okán, illetve tapasztalatcsere szempontjából hasznosak lennének további ilyen jellegű képzések.

A Területi Etikai Bizottságok elnökei kiemelték továbbá, hogy fontosnak tartanak anonimizált, „élő”, gyakorlati tapasztalatokkal teli jogesetek oktatását a közszolgálati képzés keretében, azért, hogy a tisztségviselők ne csak elméletben, hanem a mindennapi működésük során is értelmezhesék a felmerülő etikai kételyeiket, helyesen ítélik meg kollégáik tevékenységét, s ha szükséges, tegyék meg a szükséges intézkedéseket az etikailag aggályos helyzet kezelésére, felszámolására.

Azt is kifejtették a megkérdezettek, hogy az évenként területükön felmerülő egy-két etikai ügy, illetve eljárás nem szolgál elégséges gyakorlattal és tapasztalattal ahhoz, hogy abból széleskörű következtetéseket vonhatnának le és e következtetésekről számot adhatnának kollégáik számára is. Éppen ezért találják fontosnak az anonim esettár bevezetését, amely új lehetőségeket teremtené ezen a területen is.

A TEB-elnökök emellett úgy látják, hogy a munkatársak rendelkeznek már valamilyen szintű ismeretekkel az etikai ügyekhez kapcsolódóan, de nagyon fontos lenne az is, hogy ezeket az ismereteiket képzések, gyakorlati foglalkozások keretében aktualizálhassák.

Minden megkérdezett TEB-elnök támogatta a más TEB-ekkel való tapasztalatcserét. („Az etikai bizottságok munkáját milyen jellegű oktatásokkal lehetne még hatékonyabbá tenni?”) Jellemző válasz: „Az jó ötlet, hogy a más megyékben tapasztalt eseteket anonimizálva megismerjük, akkor látnák, hogy mik azok az ügyek, amelyekben az eljárás indult, hogy döntöttek. Esetleg milyen eljárási dilemmáik voltak. Ezek inkább hasznosak lennének.”

A megkérdezett TEB-elnökök tehát nyitottak a bizottságok munkáját összehangoló, tapasztalatcserét célzó képzéseken történő részvételre. Példának okáért szakértő által vezetett jogeseteket elemző tréningek megszervezését javasolták.

A Területi Etikai Bizottságok elnökei fontosnak találták még azt is, hogy bármilyen képzésről legyen szó, gyakorlati, megtörtént esetek feldolgozását mindenképpen foglalják magukba a képzési tematikák, hiszen ezeken lehetséges leginkább bemutatni azokat a fontos elemeket, hogy milyen problémákkal és körülményekkel kellett az egyes bizottságoknak foglalkozniuk, s ezek alapján milyen olyan továbbfejlesztési lehetőségei lennének a Területi Etikai Bizottságok munkájának, amely hosszútávon hozzájárulhat az etikai ügyek jobb kezeléséhez.

Általában nem jellemző, hogy a tisztviselők az etikai bizottság tagjaihoz fordulnának tanácsért. Elhangzottak szerint: „volt egy-két eset, de általában nem jellemző, kijelenthető az is, hogy inkább integritás, mint etikai témakörben”. Más megkérdezett arról számolt be, hogy egy alkalommal előfordult, hogy a teljesítményértékeléssel kapcsolatban keresték meg, de ez a megkeresés nem vetett fel etikai jellegű ügyet.

Az egyik megkérdezett TEB-elnök ezzel összefüggésben így fogalmazott: „Egy-két olyan eset volt, amikor megkeresés érkezett, az is tényleg szó szerint egy-kettő valamelyik tanácsstaghhoz, hogy volt egy-két tapasztalat, és milyen tanácsot tudnánk adni. Ezek közül volt olyan, amely hivatásetikai jellegűt is felvetett. (...) Más esetben az volt a helyzet, hogy nem etikai, hanem inkább fegyelmi jellegű volt az ügy. Nem hivatás-etika, hanem konkrét közszolgálati munkahelyi kötelezettség.”

Az általános tapasztalatok szerint a kollégák nem a TEB elnökét, hanem az integritás tanácsadót keresik meg, amennyiben tanácsra lenne szükségük. Néhány esetben érkezett megkeresés a Területi Etikai Bizottságok elnökeihez az illetékességi területükön felmerülő, közszolgálati teljesítményértékeléshez kapcsolódóan, melynek keretében azt kérték a Bizottság tagjaitól, hogy vegyenek részt egyes köztisztviselők teljesítményértékelésében, az adott pozíció speciális etikai vonatkozásai okán. Továbbá, olyan gyakorlati életben gyakran felmerülő problémakörökkel fordultak a Területi Etikai Bizottságok tagjaihoz, melyek szinte minden tisztségviselő praxisában felmerülnek, így például az ajándékozásra, ajándék elfogadásának tilalmára vonatkozó etikai szabályok értelmezésével kapcsolatban segítették területükön a tisztségviselők munkáját.

A következő kérdés az volt, hogy *„Munkája során kapcsolatba került integritás tanácsadóval?”* Kivételesen arról számoltak be a megkérdezett TEB-elnökök, hogy az integritás tanácsadóval rendszeres (nem mindennapos, de gyakori) és intenzív a kapcsolatuk. Jó és megfelelő az együttműködés. Az egyik TEB-elnök a következőképpen fogalmazott:

„Abból a szerencsés helyzetből indulunk ki, hogy ő ráadásul szervezője is volt a rendezvényeinknek, a közös integritás tanácsadói, etikai bizottság területi MKK rendezvényeinek ő volt a szervező titkára.”

A TEB elnökök munkájuk során kapcsolatban állnak az integritás tanácsadóval, és szükség szerint tanácsot is kérnek tőle. A közös munka hatékonyan folyik. Megállapítható, hogy aktív kapcsolat állt fenn a Területi Etikai Bizottságok tagjai és az integritás tanácsadó között, mely a gyakorlatban felmerülő kisebb-nagyobb etikai vonatkozású ügyek átbeszélését, a közös tapasztalatok levonását hozta magával, amely így hozzájárult az etikai kódex még teljesebb érvényesüléséhez.

Az integritás tanácsadótól hasonló észrevételeket kaptak a vizsgált Bizottságok, mint saját eljárásaikkal kapcsolatban: egyelőre nem teljesen kihasználta a lehetőség, de a tisztségviselők egyre inkább figyelembe veszik ezt a lehetőséget, és a trendeket figyelve egyre gyakrabban fordulnak kérdéseikkel az integritás tanácsadóhoz, akár közvetve is, így bevonva a Területi Etikai Bizottságok tagjait is.

A kapcsolat inkább általános kérdésekre, mintsem konkrét ügyekre terjed ki. Inkább integritási kérdések, mintsem etikai témák merülnek fel. Előfordul ritkán korrupciós ügy is. „Nagy szervezet, rengeteg ügy, rengeteg hatóság, rengeteg hatáskör, sajnos mindig felmerül valami, és ez így is van nálunk is. Nem arra kell gondolni, hogy óriási mennyiségű, de azért mindig van valami, amit neki vizsgálni kell, amivel foglalkoznia kell. Amúgy ő tart külön képzéseket is, integritás képzéseket, amely talán a közszolgálati továbbképzés rendszerének is része.”

„Nagyon gyakran az integritás tanácsadó fegyelmi eljárásain van a vizsgálóbiztos. Erre lehetőséget ad az integritásról szóló kormányrendelet. Mi ezzel élünk is gyakran, mert egyébként – szerintem – az jó, ha minél több ügyben azonos a vizsgálóbiztos, mert egységes szemléletet tud adni a rendszernek, ez nagyon fontos. Ezekben az ügyekben rendszeresen munkakapcsolatban vagyunk, mert ő vizsgálja az ügyet, a humánpolitikának pedig feladata ennek az eljárásnak – az eljárási szabályok tekintetében – a levezénylése, nyomon követése. (...) Ezekben az ügyekben is nagyon sokszor van kapcsolatunk az integritás tanácsadóval, ha valamilyen munkajogi ügyet kell megítélnie, akkor gyakran fordul hozzám, vagy valamelyik humánpolitikai jogtanácsoshoz.”

A megkérdezett elnökök és a hozzájuk tartozó Bizottság tagjai rendszerint általános, az etikai kódex által is érintett nagyobb témakörök kapcsán cserélnek tapasztalatokat, de nem ritka az sem, hogy az integritás tanácsadó kéri a Bizottság segítségét, illetve fordítva, amennyiben

szükségesnek látszik egymás bevonása. Gyakori az is, hogy a Bizottság és az illetékes integritás tanácsadó közös rendezvényeket szervez, vagy szakmai munkájukat közösen mutatják be egyes rendezvényeken, így segítve egymás területeinek előbbre jutását, fejlődését.

Elvétve fogalmazódott meg konkrét javaslat, amellyel a területi etikai bizottságok munkáját a jövőben hatékonyabbá lehetne tenni. („*Van-e olyan javaslata, amellyel a területi etikai bizottságok munkáját a jövőben hatékonyabbá lehet tenni?*”) Konkrét javaslat: közszolgálati/munkajogi tematikájú közös fórumok más TEB-ekkel.

Munkaszervezési problémák is felmerülhetnek: „Az etikai bizottság tagjai is szanaszét vannak a kormányhivatal különböző épületeiben. Egy helyen ugye valahol össze kellene jönni, akkor az illetőt a munkahelyi vezetőjétől elkérni, nem kérni. Ha azt mondja, hogy ő etikai ügyben van távol, akkor felmerülhet, hogy háromból kétszer ott van, egyszer nem ott van, szóval ilyen dolgokkal általában munkaidő után lehet foglalkozni, de sok esetben az ügyfélnek az idejét is figyelembe kell venni. Ha ő azt mondja, hogy délelőtt ér ár, akkor az van. Nálunk ilyen nem fordult elő, csak mások mondták. Ilyen esetben mi van a bizottsági tagokkal, vagy ha távol vannak? Tehát a szervezés nehéz, a munkaidő és a munkaidő utáni időkeretnek az összehangolása. Ez lehet problémás. Ez mindig is probléma volt a továbbképzéseinken, de azt mondták, hogy a bizottsági tagoktól az némi lojalitást kíván, ha munkaidőn túl nyúlik a dolog, akkor azt is vállalni kell. Vannak ügyek, mint például a bizonyítás, amelyek hosszabb időt vennének igénybe, a papírok elkészítése, iktatás, egyebek. Gyakorlatilag az egy külön munkaidő, amit az ember eltölt egy-egy üggyel.”

Megállapítható, hogy a válaszadók véleménye nem egységes a kérdésben. Vannak olyanok, akik szerint az etikai bizottságok közötti rendszeres tapasztalatcsere megvalósítása, akár szervezett képzések keretében, növelhetné a hatékonyságot, valamint ügykezelői támogatással is segíthető lenne a TEB munkája. Mások szerint azonban igazi hatékonyságról nem lehet beszélni, hiszen 2013 óta – egy-két kivétellel – nem folytattak le etikai eljárást, így e kérdésben javaslatuk sincs.

A TEB-elnökök kiemelték, hogy annak ellenére, hogy a Területi Etikai Bizottságok csekély számú ügyben jártak el, munkájukat tekintve hatékonynak tekinthetőek, mind az anyagi, mind pedig az eljárásjogi szabályok érvényre juttatásának területén. Egyes TEB-elnökök kifejtették azt is, hogy az alacsony ügyszám és leterheltség lehetőséget adott számukra arra is, hogy az egyes ügyeket megfelelő mélységben

kivizsgálják, és megalapozott döntést hozhassanak az eljárások végén. Az ügyek véghezvitele nem vált rutinszerűvé a Területi Etikai Bizottságok gyakorlatában.

VII. Tapasztalatok

Arra a kérdésre válaszolva, hogy *„Mi volt az elmúlt években végzett munkája során szerzett legfontosabb tapasztalata?”*, többen arról számoltak be, hogy bár felkészülten vágtak neki a működésnek, arra számítottak, hogy több ügygel találkoznak majd. *„Tehát felkészülten vártuk azt, ha lenne ügy, de ez szerencsére nem történt meg. Lehet, hogy azért nem volt, mert tényleg nem merült fel etikai vétség.”*

„Őszintén szólva, én arra számítottam, hogy nagyobb igény lesz ránk, és ezt jeleztem az első továbbképzésen, hogy mi van akkor, ha tömegesen jönnek az ügyek, és nem fogjuk bírni, mert egyéb szakmai elfoglaltságunk miatt mikor tudunk velük foglalkozni. Mindenkinek van családja, ilyen-olyan dolga, és ezt annak szívvel-lélekkel kell csinálni, aki elvállalta a feladatot. Halasztgatni nem lehet, mert vannak határidők, vannak szigorúan betartandó kritériumok, és ha azt nem tartjuk, már eleve a bizottság hibázik, vét az eljárásrend ellen, akkor már támadható az egész, amit csinálunk. A másik, amelynek az ellentmondását a tagok érezték, és megkérdezték, hogy gyakorlatilag mi milyen szankciót tudunk hozni, amely a munkavállaló számára nem közömbös.”

Másrészt volt, aki az etikai vétség súlytalanságát emelte ki: *„Nem is veszik talán annyira komolyan a dolgozók, nem is működnének talán annyira együtt egy etika ügynél, de a fegyelmi, az már más, mert azon múlik esetleg valakinek az állása, vagy az előmenetele. Egy etikai döntéssel nem tudom például visszafogni az előmenetelét, mert a vezető vagy figyelembe veszi, vagy nem. Mert én nem leszek a saját dolgozónak például az etikai bizottság elnöke, mikor ott én főnöke vagyok. Ez összeférhetetlen lenne a mi részünkről.”*

„Mondhatnám egy nagyon rossz hasonlattal, hogy ez olyan, mint az úttörővasutas, vagy ugyan jogköre, de olyan nagy felelőssége viszont nincs, hogy lyukaszt-e jegyet vagy sem. Tehát azt mondom erre, hogy hiányzik az egészből az a mondanivaló, hogy hogyan tudom én dolgozót fegyelmezni. Ez kevés ahhoz, hogy valaki „berezeljen”, ha egy etikai bizottsági ügy van. Kíváncsi lettem volna arra, hogy mi lett volna, ha egy ilyen ügyből hogyan mászik ki a dolgozó, mi hogyan járunk el,

követtünk volna-e hibát, mert biztos, hogy elkövettünk volna, mert még nincs tapasztalata senkinek.”

A megkérdezett TEB elnököktől a következő válaszok érkeztek még: „Úgy vélem, hogy az állami tisztviselő kollégák előtt komoly szakmai presztízzsel jelent meg a MKK (MKÁK) területi szervei és tisztségviselői. Az Országos Elnök, az Országos Etikai Bizottság Elnöke magas szakmai színvonalat képviselnek, különösen a területi elnökség, a TEB munkáját támogatása, az állami tisztviselők közigazgatási szakmai és érdek-képviselőkénti kifejtése, valamint az állami tisztviselők részére adományozható kitüntetések és éves munkájuk év végi elismerése tekintetében.”

Míg egy másik TEB-elnök kiemelte, hogy „megválasztásomkor bíztam a tisztviselők etikus magatartásában és azt mondhatom az elmúlt négy év tapasztalatai alapján, hogy ez be is igazolódott, amit az eljárások rendkívül alacsony száma is igazolt. Ugyanakkor véleményem szerint kiemelten fontos a TEB, az integritás tanácsadó és a tisztviselők közötti folyamatos és megfelelő kommunikáció kialakítása. Azt vettem észre ugyanis, hogy a tisztviselők munkavégzésük során szinte kivétel nélkül betartják az etikai kódex rendelkezéseit, viszont például a közösségi média egyes területein (lásd. Facebook) gyakran felelőtlenül viselkednek, meggondolatlanul és szükségtelenül nyilvánítanak véleményt egyes kérdésekben, illetve álláspontom szerint néha a hivatásukhoz nem méltó tartalmat osztanak meg, esetleg töltenek fel.”

Egyes TEB-elnökök megkérdezésük során kiemelték, hogy nagyszerű tapasztalat volt számukra az, hogy miközben munkájuk során úgy érezték, hogy számos etikai kifogás érte az elmúlt időszakban a köztisztviselők, állami tisztviselők munkáját, saját illetékességi területükön ez nem volt jellemző. A hozzájuk tartozó tisztségviselők szinte kivétel nélkül törekednek arra, hogy az etikai kódexben meghatározott elvek szerint végezzék a munkájukat.

Egy TEB-elnök azt is kiemelte, hogy etikai ügyekkel kapcsolatos munkájának egyik legfontosabb tapasztalata az volt, hogy hihetetlen mértékű felelőssége van a vezetőknek beosztottjaik megfelelő ellenőrzésében, és amennyiben e témakörön belül zavar támad egy szervezet, szervezeti egység tekintetében, az hamar etikai problémák felmerüléséhez vezet. „Ehhez kapcsolódó eljárásokhoz vezethet, amely sok esetben már megkésett: mire a Bizottság tudomást szerez a problémákról és lefolytatja eljárását, a tisztségviselő munkájához sok esetben már olyan mélységű problémák kapcsolódnak, amelyek súlyosabb felelősségi

formák megállapítására irányuló eljárásokat alapoz meg, ezért kifejezetten nagy hangsúlyt fektetnek az illetékességi területükön a preventív oktatásokra is.”

Többen nem tudtak erre a kérdésre érdemben válaszolni, hogy „Mi okozta munkája során a legnagyobb nehézséget?”. Számos Területi Etikai Bizottság elnöke említette megkérdezése során, hogy a legnagyobb nehézségnek az adott cselekmény minősítését, illetve az időhiányt találta. A fent kifejtetteknek megfelelően, különösen a Területi Etikai Bizottságok gyakorlatának első éveiben, problémásnak találták az etikai cselekmények elkülönítését a korábban már létező és alkalmazott fegyelmi, kártérítési, szabálysértési vagy akár a büntetőjogi felelősségre vonással járó cselekményektől, s ez megnehezítette a Bizottságok egységes munkáját.

Mások az időhiányt találták a legnagyobb problémának, amellyel meg kellett küzdeniük, hiszen elmondásuk szerint a bizottsági tagok sok esetben hagyományos munkaidő után kényszerültek elvégezni az etikai ügyekhez kapcsolódó munkájukat, amely megnehezítette az ügyek precíz kezelését és időben történő lezárását is.

Összességében a megkérdezett TEB elnökök úgy nyilatkoztak, hogy *az etikai bizottságok tagjai kellően felkészültek feladatuk ellátására*. Többen megjegyezték, hogy éppen a felkészültség miatt került több jogász is a bizottsági tagok közé, Győr-Moson-Sopron megyében például az öt tagból négy jogász. A Területi Etikai Bizottságok elnökei kifejtették továbbá, hogy a bizottsági tagok mind tisztségviselői mivoltukból, mind pedig a megbízatás magas felelősségi követelményeire tekintettel fontosnak tartották, hogy munkájukat a lehető legmagasabb követelményeket teljesítve, precízen, nagy felelősségtudattal végezzék. Az egyes Bizottságok, az elnökök elmondása alapján, már megbízatásuk kezdetén azt a célkitűzést tartották szem előtt, hogy személyes példamutásukkal is hozzá tudjanak járulni az illetékességi területükön dolgozó tisztségviselők ez irányú motiválásához.

VIII. Következtetések

A kérdésekre megfogalmazott válaszok alapján az alábbi – kellően alátámasztott és dokumentált – megállapításokat lehet megtenni. A legfontosabb megállapítás az lehet, hogy *az etikai kódex normái általánosan érvényesülnek* – jellemzően önkéntes normakövetés által. Etikai

vétségek lényegében nem fordulnak elő. Ez azt jelenti – és ez a TEB-elnökök meggyőződése is –, hogy teljes körűen érvényesülnek az etikai előírások, és ezért került sor csak elvétve (5-nél kevesebb alkalommal) etikai eljárások megindítására 2013 óta. (Ennél a megkérdezettek az indulásánál mindenképpen többre számítottak.)

A válaszok alapján a TEB elnökök elégedettek a korábbi etikai képzések számával és tartalmával, a kormánytisztviselők etikai ismereteivel, illetve összességében a kormánytisztviselők tevékenységének etikusságával. Az integritás tanácsadók és a TEB elnökök együttműködése zavartalan. A kódexet – annak ellenére is, hogy erre alig kerül sor – használhatónak, alkalmazhatónak tartják, lényeges problémát nem tudtak megfogalmazni, a korszerűsítésére vonatkozó átfogó javaslatokat sem említettek, inkább bizonyos „finomhangolást”, precízebb fogalmi elhatárolásokat látnak indokoltnak.

ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY

(DR. FÁBIÁN ADRIÁN)

I. Kapcsolatfelvétel, válaszolási hajlandóság

Összességében megállapítható, hogy a kapcsolatfelvétel nagyon nehezen volt sikeres az interjúalanyokkal (egy kivétellel, mely a személyes ismeretségnek volt köszönhető). A TEB elnökök többsége (kettő kivételével) a kapcsolatfelvétel, illetve az indító telefonbeszélgetést követően már készsége volt és tartalmas, használható, kutatható válaszokat fogalmaztak meg az interjúk során. Kettő interjú személyes lekérdezésben történt, hat pedig telefoninterjú formájában. Több kérdésnél problémát okozott a válaszadásnál, hogy etikai eljárások megindítására 2013 óta lényegében alig volt példa (10-nél kevesebb eljárás a 8 megyében, melyek közül mindegyiket etikai vétség hiányában meg is szüntették), így a gyakorlatra vonatkozó kérdéseknél a válaszadás inkább teoretikus jellegű lett.

II. Bevezető

A köztisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakmerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A vezetőkkel szemben további etikai alapelvek különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség. [Kttv. 83. § (1)–(2) bek.]

„A hivatásetikai kódex az alapvető normákat, a korrupcióval kapcsolatos értékeket és ismereteket tartalmazza, továbbá felhívja a

közsférában figyelmét a helyes, korrupcióellenes magatartásra”.⁵ Tehát a közszolgálati etika – egyik – fő feladata Magyarországon a korrupció elleni küzdelem elősegítése. Ezek után következnek a tartalmi elemek.

Az etikai normákat és az etikát sokféle módon meg lehet közelíteni. Teleky Pál 1941-ben ezzel a címmel közölt tanulmányt: „Az igazi tisztviselő”, és ebben felvetett bizonyos etikai kérdéseket. Nagyon egyszerűen foglalt állást: a keresztény etikát, erkölcsöt szerette volna viszontlátni a közszolgálatban is, ezt tekintette az alapnak. Érdekes módon, különösen azt hangsúlyozta, hogy mivel a közszolga az állam nevében és a társadalomért tevékenykedik, ezért nagyon fontos, hogy olyan nyelvet beszéljen, amelyet a társadalom, az emberek megértenek.

A másik megközelítés szerint az etikában és az etikai összefüggésekben különféle értékeket kell felfedeznünk és keresnünk. Ez a megközelítés – például Ronald Dworkin, vagy Ádám Antal felfogásában – az értékek felől próbálja az etikát is definiálni, hiszen tagadhatatlan, hogy ahol közjóról, közérdekről, közszolgálatról beszélnek, abban társadalmi vagy egyéni értékeket könnyen fel lehet fedezni.

A problémát az okozza, és igazából ez adja a témakör nehézségét is, hogy vajon hogyan lehet meghatározni az etika és a jog kapcsolatát, különösképpen, ami a közszolgálatot illeti. A közszolgálat terén morális (etikai) vonatkozásokat szintén nagyon könnyű találni, a problémát ebből a szempontból viszont az idézi elő, hogy a jog, jogi szabályozás is rengeteg etikai, morális töltetű intézményt von szabályozási körébe.

Tehát itt már nem arról van szó, hogy ebben az esetben a közszolga morális követelményekkel állna szemben. Nem. Itt elsősorban – legalábbis jogászai szemmel vizsgálva – jogi követelményekről van szó, adott esetben egyfajta jogi felelősségről. Hiszen az, amit például lojalitásként, hűségként fogunk fel, az már korántsem csak etikai elvárás lehet a közszolgával szemben, hiszen a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) a lojalitást, a hűség követelményét szabályozási körébe vonja.

Nyugat-Európában több helyen találunk erkölcsi, etikai előírásokat a tisztviselőkkel kapcsolatban. Ezzel is hangsúlyozza a személyzeti politika alakítója, hogy a közszolgálatban állókkal szemben magasabb morális követelmények indokoltak, mint a versenyszféra munkavállalóival

5 RÉTVÁRI Bence, *Közszolgálat* II. évf. 9. sz. 12. o.

szemben (a közhatalom gyakorlása során a szaktudásnak magasabb szintű „belső önellenőrzéssel” kell párosulnia).⁶

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által végzett, a közszolgálati etikával foglalkozó nemzetközi összehasonlító elemzés mindazonáltal arra a következtetésre jutott, hogy a megfelelően működő etikai infrastruktúrának több kulcseleme is van, amelyeket feltétlenül figyelembe kell venni: politikusok elkötelezettsége, hatékony jogi keret, hatékony ellenőrzési mechanizmusok, működőképes magatartási kódexek, szakmai szocializációs mechanizmusok, etikai koordinációs testületek léte, aktív civil társadalom.⁷

III. Egyöntetű/egységes válaszok

Ezért is van kiemelkedő szerepük az etikai kódexek alkalmazását végző etikai bizottságoknak. Magyarországon a Területi Etikai Bizottságok (TEB) és ezek elnökei 2013 óta folyamatosan látják el az etikai kódex alkalmazásával, az etikai eljárások előkészítésével és lefolytatásával kapcsolatos tevékenységet. Jellemzően nem volt 2013 óta változás a TEB-ek összetételében, kevés kivétellel. Előfordult haláleset, illetve közszolgálati jogviszony megszűnése. Az etikai bizottság tagjainak tartott oktatásról mindenki beszámolt.

Minden TEB elnök arról számolt be, hogy tartottak etikai tárgyú képzést/előadást kormánytisztviselők/állami tisztviselők részére az elmúlt években. Mindenki véleménye egyhangú abban a tekintetben, hogy az etikai kódex jól felépített, áttekinthető, követhető szerkezeti egységet alkot. Összességében az anyagi szabályokat egyértelműnek és átláthatónak tartják.

Általában a megkérdezett TEB elnökök nem fogalmaztak meg konkrét javaslatot arra, hogy a 2018. évben esedékes (5 évenkénti) felülvizsgálat kapcsán mire hívnák fel leginkább a kódex alkotóinak figyelmét.

6 Vö. KONDOROSI Ferenc – UTTÓ György – VISEGRÁDY Antal: *A bírói etika és a tisztességes eljárás*. Legény Krisztián (szerk.), Budapest, 2007. 35. o.

7 Bővebben LÓCZY Péter: *A közszolgálati etikai rendszer kialakításának normatív és intézményi feltételei*. Új Magyar Közigazgatás, 2009. 2. sz. 1. oldaltól

Általában a megkérdezett TEB elnökök nem fogalmaztak meg konkrét javaslatot a felülvizsgálat témaköreire vonatkozóan.⁸

A megkérdezett TEB elnökök mindegyike szerint az etikai ügyekkel foglalkozó kollégák (területi etikai bizottsági tagok, integritás tanácsadók) ismerik a kódexet. Ennek következtében, ha a tagoknak valamely ügyben kétsége támad, bizalommal fordulnak az integritás tanácsadóhoz és kérnek tőle segítséget felvilágosítást.

A megkérdezett TEB elnökök mindegyike úgy foglalt állást, hogy megfelelő a munkatársak ismereti szintje az etikai kódexről, ezért nem tartják szükségesnek ezeknek az ismereteknek a bővítését. Minden megkérdezett TEB elnök támogatta a más TEB-ekkel való tapasztalatcserét a bizottságok munkájának hatékonyabbá tételére.

8 Olaszországban van etikai kódex a közszolgálatban, amely abból indul ki, hogy akkor lehet alkalmazni az etika kódexet, ha nincs vonatkozó jogi szabályozás. Így akkor lehetnek etikai elvárások és etikai eljárás. Ennek a kódexnek szerintem a legfontosabb rendelkezése az, hogy a közszolga hivatali működésére tekintettel senkitől semmit nem fogadhat el. Se egy tábla csokoládét, se egy sportkocsit. Spanyolországban jó kormányzás kódexe van, tehát külön etikai kódex nincs. A jó kormányzás kódexe érdekes módon jött létre: a kormányzat kötött egy megállapodást a közhivatalnokok doyenjeivel, tehát a legrégebben a közszolgálatban állók szervezetének képviselőivel, amelynek része a jó kormányzás kódexe, amelyben olyan etikai alapelveket találunk, amelyeket viszont – tekintettel a fentiekre – a legkevésbé tartanék etikai követelményeknek. Etika követelmény ebben például az emberi jogok előmozdítása vagy a diszkrimináció tilalma. Tehát a jó kormányzás kódexében sokkal inkább jogi normákat találunk, mint etikai követelményeket.

Az Amerikai Egyesült Államokban is van közszolgálati etikai kódex, és ez az etikai kódex rendkívül gyakorlatias. Nem szabályokat tartalmaz, hanem példákat hoz fel, eseteket ír le. Mi az, amit nem lehet ajándékba elfogadni, hogyan kell viselkedni adott helyzetben stb. Az Amerikai Egyesült Államok etikai kódexe hangsúlyt helyez az etikai, erkölcsi képzésre. Közszolgák, közhivatalnokok etikai képzésére a szövetségi állam szerveiben kötelező egy etika biztost alkalmazni, aki abban a szövetségi közigazgatási szervben (ügynökségben) felel az etikai normák betartásáért.

IV. Problematikus területek/kérdések

Az alábbi kérdésekre adott válaszok vagy komoly bizonytalanságot jeleznek, vagy többször előfordult, hogy érdemi választ nem is tudtak megfogalmazni az interjúalanyok e kérdésekkel kapcsolatban:

1. Mi a véleménye, ismerik-e a kormánytisztviselők/állami tisztviselők a kódexet?
2. Mi a legismertebb rendelkezése a kódexnek, mi az, amivel a leginkább tisztában vannak a kollégák a kódexszel kapcsolatban?
3. Melyek azok a szabályozott témakörök, amelyekkel egyáltalán nem ismertek számukra?
4. A szabályrendszert könnyen alkalmazhatónak véli?
5. Az anyagi szabályokat egyértelműnek és átláthatónak tartja?
6. Az eljárási szabályok alkalmazását egyértelműnek tartja?
7. Mi okozta/okozza a legnagyobb nehézséget a szabályok alkalmazása során?
8. Ha több is van, próbálja felsorolni!
9. A gyakorlati munka során ennek hasznát vette?
10. Milyen mértékben használta ezt fel munkája során?
11. Találkozott olyan szabállyal/szabályokkal, melynek alkalmazása olyan nehézséget, logikai ellenmondást hordoz, hogy felülvizsgálatát mindenképpen javasolja?
12. Mi volt az elmúlt években végzett munkája során szerzett legfontosabb tapasztalata?
13. Mi okozta munkája során a legnagyobb nehézséget?

A fenti kérdésekkel kapcsolatos válaszadási bizonytalanság legfőképpen abból ered, hogy lényegében 2013 óta – egy-két kivétellel – nem volt etikai eljárás. Jellemző, hogy a TEB-ek egyetlen ügyben sem jártak el. Így gyakorlati tapasztalataik lényegében nincsenek. Összességében alig van tapasztalatuk, alig van visszajelzés arról, hogy mennyire ismerik a tisztviselők az etikai kódex előírásait.

Az ajándékok elfogadásának tilalmának ismertségét négy TEB-elnök is említette. Ezzel kapcsolatban egy rövid megjegyzést tennék. Szinte mindenhol találkozhatunk a hivatalnoknak adott ajándékok problémájával. Ez egy izgalmas kérdés, nemcsak Magyarországon, hanem külföldön is: hogy van-e egyáltalán olyan ajándék (előny), amelyet a közszolgá elfogadhat ügyféltől, munkatárstól, akár baráttól, vagy hozzá-

tartozójától, ha az az ajándékot (előnyt) hivatali ténykedésére tekintettel adja.

Meggyőződésem, hogy a zéró tolerancia elvét kell követni, minden más engedmény csak vitára és félreértésre adhat okot. Korábban volt arra példa, hogy a közszolga azzal magyarázta az ajándék elfogadását, mert nem akarta megsérteni azt, aki az ajándékot adta, hiszen az ajándékot adó olyan kultúrkörből érkezett, hogy végzetes sértés lett volna, ha ő azt visszautasítja. Én nem hiszem, hogy ez mentő körülmény lenne.

Három TEB-elnök is megfogalmazta, hogy problematikusnak érzi az etikus magatartás (etikai vétség) elhatárolását a méltó magatartástól (méltatlanságtól). Ezzel kapcsolatban az alábbi megállapításokat lehet tenni.

Méltatlanság indokkal a közszolgálati jogviszony felmentés jogcímen való megszüntetéséhez vezet, „olyan magatartás tanúsítása a tisztviselő által, amely beosztásának tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét, a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, s emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa”.⁹

A jogalkotó a méltó magatartás fogalmának értelmezéséhez ugyan ad bizonyos kapaszkodót, de lényegében a közigazgatás (pontosabban: a munkáltató) belátására bízta, hogy mit ért „méltó magatartás” alatt. Az interjúalanyok kisebb részben ugyan, de rámutattak: ha az etikai normának a helyét keressük a magyar közszolgálatban, akkor talán ezt a bizonyos méltó magatartást lehetne először is tartalommal megtölteni.

Felmerül továbbá a bizalomvesztés és az etikai vétség elhatárolása is. „A bizalomvesztés egy önálló felmentési jogcím, amelynek indoka kizárólag a tisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. A bizalomvesztés erkölcsi, etikai jellegű, a kölcsönös munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvet juttat kifejezésre, amely ugyanakkor az érintettek közötti szubjektív érzésen

9 Ezzel kapcsolatosan a következő kérdés merül fel: Elvárhatjuk-e a közszolgától azt, hogy 0-24 óráig a magyar államhoz, az őt foglalkoztató közigazgatási szervhez, annak tekintélyéhez illő magatartást tanúsítson? Meggyőződésem, hogy igen. El lehet várni egyrészt morális, etika szempontokból is, másrészt nyilvánvalóan a magyar közigazgatás, a magyar állam komolyságát (tekintélyét) az is jelzi, hogy a tisztviselők általában milyen magatartást tanúsítanak.

túli körülmény, hiszen mindezt bizonyítani is kell, mindehhez bizonyítható tény is szükséges.”¹⁰

A szakirodalmi álláspont szerint az etikai felelősség, tekintettel arra, hogy jogi szabályozás az alapja, lényegében (puha) jogi felelősségi formaként is meghatározható, de ha nem jogi elemek vannak túlsúlyban (pl. etikai kódex), akkor nem jogi felelősségi alakzatnak is tekinthető.¹¹

Ehhez képest két válaszadó problémaként jelölte meg általánosságban az etikai vétség, az etikai eljárás következményei komolyságának a viszonylagosságát, vagy egyenesen komolytalanságát.

„Nem is veszik talán annyira komolyan a dolgozók, nem is működnének talán annyira együtt egy etika ügynél, de a fegyelmi, az már más, mert azon múlik esetleg valakinek az állása, vagy az előmenetele. Egy etikai döntéssel nem tudom például visszafogni az előmenetelét, mert a vezető vagy figyelembe veszi, vagy nem. Mert én nem leszek a saját dolgozómnak például az etikai bizottság elnöke, mikor ott én főnöke vagyok. Ez összeférhetetlen lenne a mi részünkről.”

„Mondhatnám egy nagyon rossz hasonlattal, hogy ez olyan, mint az úttörővasutas, vagy ugyan jogköre, de olyan nagy felelőssége viszont nincs, hogy lyukaszt-e jegyet vagy sem. Tehát azt mondom erre, hogy hiányzik az egészből az a mondanivaló, hogy hogyan tudom én dolgozót fegyelmezni. Ez kevés ahhoz, hogy valaki „berezeljen”, ha egy etikai bizottsági ügy van. Kíváncsi lettem volna arra, hogy mi lett volna, ha egy ilyen ügyből hogyan mászik ki a dolgozó, mi hogyan járunk el, követtünk volna-e hibát, mert biztos, hogy elkövertünk volna, mert még nincs tapasztalata senkinek.”

A TEB elnökök kisebbik része érzékeli azt az etikai felelősség lényegéhez tartozó sajátosságot, hogy etikai vétség nem éri el a jogsértések szintjét, különösen, ami a negatív következményeket illeti. Ezzel együtt az erkölcsi rosszallás kifejezésének egyéb eszközeinek a lehetőségét indokolt – ezek alapján a válaszok alapján – vizsgálni.

Abban a kérdésben, hogy „Javasolná-e anonimizált esettár, példatár megjelentetését az előfordult ügyekből?”, szintén eltérő tartalmú válaszok fogalmazódtak meg. A válaszadók véleménye tehát nem egységes a kérdésben. Egy részük üdvözlendőnek tartaná a tapasztalatok mintegy összegzéseként anonimizált példatár megjelentetését, amely

10 EBD2016. M.7.

11 Vö. TORMA András: *A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda*. Magyar Közigazgatás, 1998. 8. sz. 464. o.

jelentősen megkönnyíthetné a gyakorlati munkát. Másik részük szerint azonban az előforduló, nagyon változatos magatartásformák, életviszonyok okán nem lehet általánosítani, így nem javasolnák a példatár összeállítását. A Területi Etikai Bizottság elnökök többsége viszont azt a véleményt fogalmazta meg, hogy segítené szakmai munkájuk elvégzését és az etikai ügyekkel kapcsolatos tisztviselői viszonyuláshoz is hozzájárulna, ha egyes jelentős vagy szakmai szempontból érdekes esetek anonimizált változata széles körben elérhetővé válhatna. Egyes TEB-elnökök kiemelik, hogy egyes területeken hiányos tapasztalatukat is pótolhatnák ezzel a lehetőséggel.

V. Következtetések

A tisztviselő köteles „feladatait 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.” Ha a jogállami közigazgatást és a közigazgatás törvényességét tekintjük mérvadónak, akkor magától értetődő, hogy a jog megelőzi az erkölcsöt. Van egy olyan közkeletű felfogás is, miszerint az erkölcs a jog minimuma. Ez nem változtat azonban azon, hogy a közzolgának a jogállami közigazgatásban elsősorban a jogi szabályokat kell követnie, még akkor is, ha ez a saját morális, vagy erkölcsi-lelkiismereti értékrendjével nem találkozik.

Az erkölcsnek ott lehet szerepe a közszolgálatban is, ahol a jog véget ért. Tehát, ami a jogi szabályozáson kívül esik, ott lehet igazából a közszolgálati etikának és erkölcsnek csakugyan jelentősége.¹²

Megállapítható, hogy az etikai felelősségnek reálisan csak akkor van értelme, ha következetesen el tudjuk választani a jogi felelősségtől. Ha minden erkölcsi kíváncsi a jogi szabályozás részét képezi, csak úgy nevezi el a jogalkotó, hogy erkölcsi vagy morális, etikai felelősség, de ugyanazt az eljárást, ugyanazokat a szankciókat vonhatja maga után, mint a jogi felelősség, akkor az egésznek nincs sok értelme, hiszen csak a jogi szabályozást, a jogi felelősséget „erőszakolta” meg a jogalkotó. Tehát, ha etikai felelősségről van szó, közszolgálati/közigazgatási morálról, akkor a jogi felelősségtől mindenképpen külön kell kezelni a kérdést, világosan meg kell húzni a két terület közötti határvonalat.

A válaszokból arra is lehet következtetni, hogy a TEB-elnökök a közszolgálati etikai normák érvényesülést, az önkéntes „etika-követést” elsősorban a tisztviselők lelkiismeretességének tudják be és nem az érvényesülő etikai előírásoknak. Hogy mi az etikus magatartás motivációja (helyes morális-lelkiismereti alapállás vagy az etikai kódex rendelkezéseinek az alapos ismerete) tulajdonképpen irreleváns, de indokolt lépéseket tenni annak érdekében, hogy az etikai problémákat a tisztviselők ne kizárólag lelkiismereti kérdésként kezeljék, ugyanis ebben az esetben az egyes magatartások morális megítélése teljesen személyfüggővé és így bizonytalanná válhat.

12 Felvetődik ezen a ponton még egy kérdés: vajon van-e a közszolgálati etikán belül magánetika és hivatali etika. Magánetika alatt értem, amit a közszolgálatnak 0-24 óráig figyelembe kell vennie. A hivatali etika alatt pedig azt, amit csak 8-16 óráig, ameddig ő hivatalos minőségében tevékenykedik. Ha abból indulok ki, hogy a közszolgálati etika igazán ott lehet releváns, ahol véget ér a jogi szabályozás, akkor ez a „magán” közszolgálati etika lehet talán az a terület, ahol komolyabb előre lépéseket lehetne tenni. Ugyanis itt létezik egy olyan kifejezés, amelyet lényegében évtizedek óta használ a jogalkotó, a közszolgálati jog, de igazából nem tudjuk, hogy pontosan mit is jelent. Ez pedig a méltó magatartás: a köztisztviselőhöz, kormánytisztviselőhöz méltó magatartás. Még hozzá olyan méltó magatartás, amely nemcsak a hivatalban irányadó, hanem a magánéletben is.

A MAGYAR RENDVÉDELMI KAR HIVATÁSETIKAI KÓDEX ALKALMAZÁSÁNAK GYAKORLATI TAPASZTALATAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KIFOGÁSTALAN ÉLETVITEL ELLENŐRZÉSÉRE (DR. VARGA RÓBERT)

I. Bevezetés

A hivatás és a magánélet elválaszthatatlan kapcsolatának vizsgálata nem új keletű dolog. Ezt felismerte a törvényalkotó is és a jelentkezők „szűrését”, vagyis annak megállapítását, hogy hivatásos személyként ki alkalmazható, már idejekorán szabályozta és a felvételi eljárás részévé tette. Ez azonban nem jelentett részletes vizsgálatot, általában a nyilvántartásokban történő ellenőrzést és egy rendőri jelentést tartalmazott, amely a jelentkező lakóhelyén tapasztaltakat foglalta össze. Később a hivatásos jogviszony fennállása alatt is lehetőség volt a magánélet vizsgálatára, ezt az 1996. szeptember 1-jén hatályba lépett, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) már méltatlanná válás jogcímén szerepeltette, az alábbiak szerint: *„A hivatásos szolgálatra méltatlan az, aki szolgálaton kívüli magatartásával a fegyveres szerv működéséhez szükséges közbizalom fenntartását súlyosan veszélyezteti.”*¹³

A méltatlanná válás megállapításának részletes szabályait először a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendelet tartalmazta az etikai eljárás keretében,

13 Hszt. (56. § (6) bekezdés c) pont)

majd 2006-tól a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet azt már méltatlansági eljárásként nevesítette. Az elv azonban nem változott, a szolgálaton kívüli magatartást a foglalkoztató fegyveres szerv vizsgálta és ezen szerv döntött a méltatlanság kérdésében is. Méltatlanság kérdésében fokozatok – mint egy fegyelmi eljárás során – nem voltak, vagy méltatlan volt az eljárás alá vont személy, vagy nem. A méltatlanság megállapítása maga után vonta a szolgálati jogviszony megszüntetését.

A kifogástalan életvitel ellenőrzése jól illeszkedik ezen folyamatba, azonban az eddig a munkáltató fegyveres szerv hatáskörébe tartozó eljárásokat a munkáltatótól elkülönülő rendvédelmi szerv hatáskörébe utalta és a vizsgálathoz széles körű hatáskört is rendelt.

II. Történeti áttekintés

A Hszt. 2011. január 1-jétől hatályba lépett módosítása vezette be a kifogástalan életvitel ellenőrzésének szabályait és ezzel új alapokra helyezte a szolgálaton kívüli magatartás vizsgálatát. A módosítást az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény tartalmazta. E törvény indoklása szerint *„A rendőrséggel szemben fennálló szakmai igények, a közbiztonság helyzetének javítására irányuló célkitűzések teljesítéséhez, továbbá Magyarországnak a rendőrség feladataival összefüggő egyes jogharmonizációs kötelezettségei teljesítéséhez szükséges a hatályos szabályozási környezet megfelelő átalakítása. A törvény ennek érdekében tartalmazza a rendészeti tárgyú – elsősorban a rendőrség szervezetére és a rendőrség hivatásos állományának szolgálati viszonyára vonatkozó –, valamint az ezzel összefüggő más törvények módosítását. A szabályozás kialakítását alapvetően meghatározza a feladat-ellátás hatékonyságának növelésére, a belügyminiszter irányítása alatt álló szervek tevékenységében megnyilvánuló párhuzamosságok megszüntetésére, az intézkedések jogszerűségének fokozására, az államigazgatás tisztaságának növelésére vonatkozó társadalmi igény.*

A kifogástalan életvitel követelményét a törvény egységesen, a Hszt. hatálya alá tartozó minden, hivatásos állományban szolgálatot teljesítőre kiterjeszti, ezért a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályok a Hszt. általános részében kerülnek elhelyezésre. Ugyancsak általános

szabályként tartalmazza a törvény a hivatásos állomány tagja vonatkozásában annak vállalását, hogy a szolgálati viszonya fennállása alatt a tudta és beleegyezése nélkül szolgálata törvényes ellátása ellenőrizhető (megbízhatósági vizsgálat). A kifogástalan életvitel követelményeinek való megfelelés ellenőrzését, valamint a megbízhatósági vizsgálatot a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatot ellátó szerv – amely rendőri szervekre vonatkozó rendelkezéseket az Rtv. módosítása tartalmazza – végzi. (...) A törvény kiegészíti a Hszt.-t azzal kapcsolatban, hogy ha a hivatásos állomány tagja 2011. január 1-je előtt megfelelt a kifogástalan életvitel követelményének, vele szemben a Hszt. 37/A. §-ban meghatározott kizáró ok csak újabb bűncselekmény elkövetése esetén alkalmazható, továbbá a méltatlansági eljárás tekintetében is biztosítja az átmeneti rendelkezést.” Az indokolásból is látható, hogy a törvényalkotó szakítani kívánt a régi rendszerrel és új néven, egy új jogintézményt vezetett be.

A kifogástalan életvitel ellenőrzésének szabályait egyrészt a Hszt., a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló a 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: új Hszt.), másrészt a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tartalmazza. A Korm. rendelet alapján a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

Az új jogintézmény gyakorlati megvalósítása a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) számára is kihívást jelentett, bár a jogszabályi alapok adottak voltak a 2011. január 1-jei induláskor. A Hszt. 37. § (1) bekezdése szerint a hivatásos szolgálati viszony önkéntes jelentkezés alapján, azzal a 18. életévét betöltött, de 37 évnél nem idősebb, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel rendelkező, a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettségű, szakképzettségű magyar állampolgárral létesíthető – többek között –, akinek életvitele nem kifogásolható és hozzájárul annak a szolgálati viszony létesítése előtti, valamint a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez. E szakasz (6) bekezdése szerint a fegyveres szerv az (1) és (5) bekezdésben meghatározott adatokat, illetve a feltételeknek való megfelelést a szolgálati viszony fennállása alatt ellenőrizheti.

Az induláskor a Hszt. 37/B. § (2) és (4) bekezdése az alábbi rendelkezéseket is tartalmazta:

„(2) *Az életvitel kifogástalan, ha a hivatásos állomány tagja vagy a jelentkező*

a) esetében nem állnak fenn – a hivatásos állomány tagja esetében a folyamatban lévő büntetőeljárás kivételével – a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak, és

b) megfelel – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátására.

(4) *A rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv a (2) bekezdésben foglaltak ellenőrzése során*

a) a hivatásos állományba jelentkezőről, valamint a hivatásos állomány tagjáról, továbbá a vele közös háztartásban élő hozzátartozóról a bűnügyi nyilvántartó szerv valamennyi bűnügyi nyilvántartásából, továbbá a rendészeti szervek nyilvántartásaiból adatot igényelhet, az e szerveknél folyamatban lévő vagy befejezett fegyelmi eljárás irataiba betekinthez,

b) a hivatásos állományba jelentkezőről, vagy a hivatásos állomány tagjáról lakóhelyén, tartózkodási helyén, munkahelyén – nyíltan vagy a rendőri jelleg leplezésével – környezettanulmányt készíthet.”

A Korm. rendelet 7-9. §-a szabályozza a kifogástalan életvitel ellenőrzést, ennek során meghatározza a kezdeményezők körét, és a megkeresés tartalmi elemeit, mellékleteit. Az ellenőrzés határideje 30 nap, amely egy esetben 30 nappal meghosszabbítható.

A Korm. rendelet alapján a befejező határozaton kívül egy kötelező eljárási cselekményt kell végrehajtani: az ellenőrzést végzőnek összeítő jelentést kell készíteni. A további eljárási cselekmények során az NVSZ alakította ki a szabályokat annak érdekében, hogy az esetleges bírósági eljárásban is megalapozott bizonyítékok álljanak rendelkezésre (például a meghallgatásokról jegyzőkönyv készítése, amit a meghallgatott aláírhat). A kifogástalan életvitel ellenőrzés során nyílt eljárási cselekmények (adatigénylések a nyilvántartásokból, környezettanulmányok

készítése) történnek. Megtörténik az ellenőrzöttel a személyes kapcsolatfelvétel, valamint az általa életvitelszerűen használt lakóhelyének megtekintése is.

Az ellenőrzések végrehajtása során az NVSZ munkatársai is számos kérdéssel szembesültek, amelyek közül az alábbiakat érdemes kiemelni:

- 2011. II. félévében szükségessé vált az eljárási metodika részbeni újragondolása (például a környezettanulmányok elvégzése, és az eközben felvett adatok rögzítésének alaki szempontjai) a gyakorlati tapasztalatok alapján.
- Az életvitel ellenőrzés nem csak az NVSZ-nek, hanem a hivatásos személyt foglalkoztató szervnek is új volt, ezért egységesíteni kellett az ellenőrzés adminisztrációjának alaki követelményeit.
- Több esetben kellett a védett szervekkel tisztázni, hogy a kifogástalan életvitel ellenőrzés nem helyettesítheti a korábbi méltatlansági eljárást, mivel a hatályos szabályozás szerint a büntetőeljárás alá vont hivatásossal szemben (az eljárás jogerős befejezéséig) nem lehet kimondani, hogy – csak a folyamatban lévő büntetőeljárásra tekintettel – életvitelileg kifogásolható. A munkáltató számára mindenkor biztosított volt az a lehetőség, hogy ha hivatásos állomány tagjával a szolgálati viszonyból eredő kötelezettségeivel össze nem függő bűncselekmény miatt büntetőeljárásban a terhére rótt bűncselekmény elkövetését beismerte vagy tetten érték, és megfelelő bizonyítékok állnak rendelkezésre, a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná válást a büntetőeljárás jogerős befejezése előtt is meg lehet állapítani, nem volt szükséges a kifogástalan életvitel ellenőrzést kezdeményezni.

A gyakorlati tapasztalatok alapján jogszabály-módosítások is történtek, 2012. július 1-jével módosult a 64/2011. (XII. 30.) BM rendelet, ennek megfelelően a kifogástalan életvitel ellenőrzés csak abban az esetben kezdeményezhető, ha a jelölt az egészségi, pszichológiai és fizikai alkalmassági feltételeknek megfelel.

2012-től módosult a Korm. rendelet is, kiegészült az életvitel ellenőrzés felfüggesztésének lehetőségével, valamint a megszüntetés esetei is pontosan rögzítésre kerültek. A hatálybalépéskor a Korm. rendelet melléklete tartalmazta a hivatásos szolgálati viszonyt létesítő személy kifogástalan életvitelének ellenőrzéséhez szükséges adatlapot, azonban adatvédelmi okokból az adatlap 2012. január 1-jétől a Hszt. mellékletében szerepel.

A Hszt. kifogástalan életvitel ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseinek legjelentősebb módosítására 2013. január 1-jével került sor. Ezt követően az NVSZ csak a hivatásos állományba, vagy rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkezők esetében állapíthatja meg az életvitel kifogásolhatóságát.

A hivatásos állomány tagja esetében az állományilletékes parancsnok, az ösztöndíjas hallgató, valamint a tanuló esetében az ösztöndíjas hallgatói, illetve tanulói szerződést kötő fegyveres szerv országos parancsnoka állapítja meg a kifogásolható életvitelt. Ebben az esetben az NVSZ lefolytatja az életvitel ellenőrzést, ennek eredményéről tájékoztatja a kezdeményezőt. Ha az elvégzett vizsgálat azt állapítja meg, hogy a hivatásos állomány tagjának életvitele szubjektív alapon kifogásolható, az állományilletékes parancsnok a döntésének meghozatala előtt köteles meghallgatni a hivatásos állomány tagját az életvitel kifogásolhatóságát megalapozó körülményekről. Az állományilletékes parancsnok a döntését az NVSZ által elvégzett vizsgálat megállapításai, az érintett meghallgatása során az által elmondottak, és a fegyveres szerv szolgálati érdekeit is figyelembe véve hozza meg.

A jogszabályi háttér változásának „lezárásaként” 2015. július 1-jétől hatályba lépett az új Hszt. Az új Hszt. kidolgozásakor, a kodifikáció során áttekintésre került a kifogástalan életvitel ellenőrzés rezsimje, de az a gyakorlati tapasztalatok által már egységes egész volt, így nem volt indokolt a módosítása. Ezért az új Hszt. tartalmilag nem érintette a régi szabályokat, azokban változást nem hozott.

A kifogástalan életvitel ellenőrzés nyilvánvalóan korlátozza a hivatásos állomány személyiségi jogait, ezért 2011-ben a bizalmatlanság is érezhető volt ezen jogintézménnyel szemben. Annak alkotmányosságát az alapvető jogok biztosja vizsgálta 2013-ban¹⁴ az AJB-2290/2013. számú jelentésében. A kezdeményező a Hszt. 37/B. § (3) bekezdésében foglaltakat kifogásolta. Véleménye szerint alkotmány sértő, hogy a hivatásos állomány tagja által a múltban bármikor elkövetett, bármilyen súlyú bűncselekmény a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetését vonja maga után. Mivel e módosítást a folyamatos jogviszonyra is alkalmazni kell, ezért az a visszaható hatály tilalmába ütközik. Az alapvető jogok biztosának véleménye szerint: *„A jogalkotó tehát 2011-ben vezette be általános jelleggel a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat. A Hszt. 2012-ig azonos mércét alkalmazott a*

14 Elérhető www.ajbh.hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24)

jelentkezőkre és az állományban lévőkre. 2012-ben differenciált szabályozást vezettek be, eszerint a jelentkezők vonatkozásában a Hszt. 37/A. §-ban meghatározott, differenciált rendszer érvényesül, míg a hivatásos állomány tagjának életvitele egyebek mellett akkor nem kifogástalan, ha vele szemben a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el. Azon személyek, aki hivatásos szolgálati jogviszonyának megszüntetésére a nem kifogástalan életvitel következtésben kerül sor, nincsenek kizárva abból, hogy a későbbiekben – amennyiben megfelelnek a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek – ismét hivatásos szolgálati viszonyt létesítsenek. Erre a Hszt. 37. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak szerint a legkorábban a jogviszonyt megszűnését követő 5 év elteltével kerülhet sor. Továbbá „A Hszt.-ben megjelenő korlátozás arányossága egyrészt annak a kérdése a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat fényében, hogy mely bűncselekmények elkövetése eredményezi a hivatásos szolgálati viszony megszüntetését a kifogástalan életvitel sérelme okán. A kifogástalan életvitel sérelme a hatályos szabályok alapján akkor állapítható meg, ha az érintettel szemben a legsúlyosabb büntetési nemnek minősülő bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal az érintett kényszergyógykezelését rendelte el. (Kényszergyógykezelés elrendelésére csak személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetése esetén kerülhet sor a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 78. § (1) bekezdése értelmében.) Tekintettel arra, hogy a jogalkotó ekként differenciálta a szabályozást az alkalmazott jogkövetkezmények, közvetve az elkövetett bűncselekmények súlya szerint, e tekintetben a szabályozás nem tekinthető aránytalannak.

Az arányosság kérdéséhez kapcsolódik a korlátozás véges vagy végleges jellege, azaz az a kérdés is, hogy a kifogástalan életvitel sérelme végleg elzárja-e az érintettet attól, hogy hivatásos szolgálati jogviszonyban álljon. Tekintettel arra, hogy a Hszt. eltérően szabályozza a kifogástalan életvitel követelményét a jelentkezők illetve az állomány tagjai vonatkozásában, az ilyen okból megszűnő jogviszonyban állóknak a későbbiekben lehetőségük van arra, hogy ismételten hivatásos szolgálati jogviszonyt létesítsenek. A foglalkozástól való eltiltás tehát a kifogástalan életvitel sérelme esetén sem végleges a Hszt. szabályai értelmében.”

Ezen vizsgálat tehát nem talált alkotmányos aggályokat a kifogástalan életvitel ellenőrzéssel szemben.

III. A kifogástalan életvitel ellenőrzése és az etikai kódexek kapcsolata

Az előző részben ismertetett jogszabályi alapok szerint tehát két nagy típusát különböztethetjük meg a kifogásolható életvitelnek:

- az úgynevezett objektív okok (például: bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztés kiszabása)
- az úgynevezett szubjektív okok (például: a szolgálaton kívüli magatartás, családi és lakókörnyezeti kapcsolat, anyagi, jövedelmi viszony, valamint a bűncselekményt elkövető, vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolat).

Ez utóbbi esetben az jelenti a kérdést, hogy az NVSZ által feltárt magatartás – például rendszeres mulatozás egy gépkocsi tolvajjal – milyen elvek, milyen alapok alapján nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének. Ebben segítséget jelenthet az általános erkölcsi normákhoz, a társadalmi elvárásokhoz való viszonyítás. Ennél azonban egzaktabb meghatározás kell, mert a döntés az adott személy szolgálati viszonyának a megszüntetését, vagy fenntartását jelenti, így alapvetően érinti az adott egyén egzisztenciális viszonyait.

E körben az NVSZ védelmi tisztjei az éppen hatályban lévő Hszt.¹⁵ azon szakaszára támaszkodhatnak, amely alapján elmondható, hogy egy hivatásos személlyel szemben magasabbak az elvárások, mind az állampolgárok, mind az általa képviselt szervezet részéről.

Kijelenthető, hogy sem az új, sem a régi Hszt., sem Korm. rendelet nem tartalmazza a kifogásolható életvitel fogalmát. Az NVSZ hét éves gyakorlata és az elvégzett több ezer vizsgálat alapján megállapítható, hogy annak fogalma nem is adható meg, azt minden egyes esetben

15 Az új Hszt. 13. § (1) bekezdése szerint a szolgálati viszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a szolgálati viszonyra vonatkozó szabályban és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. Ezzel azonos rendelkezést tartalmazott a Hszt. 3. §-a.

önállóan kell eldönteni az elvégzett vizsgálat és a beszerzett bizonyítékok alapján.

A vizsgálat elvégzését követő határozat meghozatala során azonban jelentős segítséget adtak az etikai kódexek. A hivatásos állomány esetében jelenleg három etikai kódex került kidolgozásra:

- A Rendőrség Hivatás Etikai Kódexe¹⁶, e kódex célja, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljon, mind a szolgálatban, mind a szolgálaton kívül tanúsítandó magatartások tekintetében, morális alapot biztosítson a felmerülő szakmai döntésekhez, egyben megfelelő védelmet nyújtson mindazok számára, akik normakövető módon járnak el, továbbá zsinórmértékül szolgáljon a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez. A 2. pontban a tisztességről szóló rész az alábbiakat tartalmazza: „*A rendőr becsületes, fegyelmezett, kötelességtudó, visszautasít minden olyan tartalmú nyílt vagy burkolt kérést, amely az előírásoktól való eltérésre irányul. Elutasítja a korrupciót, annak valamennyi formája ellen fellép. Elutasít minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, ami alkalmas lehet elfogulatlanságának kétségbevonására. Rendőri mivoltát, a tudomására jutott információkat jogtalan előny szerzésére, hátrány okozására nem használja, annak még a látszatát is elkerüli.*”
- A büntetés-végrehajtási szervezet Etikai Kódexe, amely 2010. március 1-jétől hatályos¹⁷. A kódex célja, hogy rögzítsen olyan alapvető etikai szabályokat, melyek tükrözik a büntetés-végrehajtási munka különleges közszolgálati jellegéből eredő közhatalmi tevékenység szakmai, erkölcsi súlyát és jelentőségét. A kódex fogalmazzon meg elvárásokat a bv. szervezet személyi állománya részére a szolgálatban és szolgálaton kívüli magatartási normák tekintetében, nyújtson morális alapot a szakmai döntésekhez, egyben megfelelő védelmet mindazok számára, akik normakövető módon járnak el, továbbá szolgáljon viszonyítási alapként a kifogásolható, a hivatásos nem méltó magatartások felismerésében.

16 Elérhető: <http://www.police.hu> A Rendőrségről – Általánosan részben. (A letöltés dátuma: 2017. 10. 20.)

17 Elérhető: <http://bv.gov.hu/bvop> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 20.)

- A Magyar Rendvédelmi Kar (a továbbiakban: MRK) Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzata¹⁸ (a továbbiakban: Etikai Kódex).

Az új Hszt. 291. § (1) bekezdése értelmében az MRK a rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjainak és közalkalmazottainak önkormányzattal rendelkező rendvédelmi szakmai köztestülete. E szakasz (2) bekezdése alapján az MRK-nak tagja a hivatásos állomány minden tagja. Ezért ez utóbbi gyakorolta a legjelentősebb hatást a hivatásos állomány etikai normáinak egységes meghatározására.

Az Etikai Kódexet a Magyar Rendvédelmi Kar a 2013. május 23-án tartott közgyűlésén fogadta el. Az Etikai Kódex célja, hogy összefoglalja és meghatározza mindazon magatartási és viselkedési követelményeket, amelyek:

- segítséget nyújtanak a helyes döntések, állásfoglalások, magatartások és tevékenységek kialakításához, az érintett szervezetek működésének biztosításához, ezen keresztül pedig társadalmi tekintélyük megőrzéséhez, továbbá folyamatos emeléséhez, valamint
- megfelelő támpontokat, útmutatásokat adnak a munkatársaknak és vezetőiknek az etikailag megerősíthető vagy kifogásolható magatartások, az elismerendő, illetőleg szankcionálandó cselekedetek megalapozásához, azok pártatlan megítéléséhez és minősítéséhez, valamint,
- tartalmazzák mindazon előírásokat, követelményeket, amelyek mértékül szolgálnak az érintettek számára munkahelyi és egyéb kapcsolatrendszerük működtetéséhez, továbbá a munkahelyen és a magánéletben elvárható életvitel kialakításához, problémáik megoldásához, konfliktusaik kezeléséhez.

IV. A kifogástalan életvitel ellenőrzés eredménye a bíróság előtti eljárásokban

Mint minden új jogintézmény, a kifogástalan életvitel ellenőrzés esetében is várakozás előzte meg a bírósági határozatokat abból a szempontból,

18 Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu> Korrupciómegelőzési program – Hivatásetika (A letöltés dátuma: 2017. 11. 23.)

hogy a bírósági jogértelmezés mennyivel tér el, vagy támasztja alá a gyakorlati végrehajtást. Az első peres eljárások 2011-ben kezdődtek, amikor is két hivatásos állományban lévő a kifogásolható életvitelt megállapító határozatot követő munkáltatói intézkedés ellen bírósághoz fordult a Szolnoki Munkaügyi Bíróságon.

Először a bíróságok is keresték a kifogástalan életvitel ellenőrzés helyét, szerepét és azt a pervitelt, amelyben elbírálhatják az NVSZ döntését és a munkáltató eljárását. Ebben segítséget nyújtott a Kúria¹⁹ is, amikor kifejtette, hogy *„az NVSZ által hozott határozat ellen sem közigazgatási eljárásban, sem bírói úton jogorvoslat nem terjeszthető elő.”*, azonban *„az NVSZ határozata valóban nem, azonban annak eredményeképpen tett érdemi határozatbéli megállapítások vitathatók. A felperes nem zárható el attól, hogy a határozat jogsértő volta kapcsán bizonyítást ajánljon fel, amelynek felvételét a bíróság nem mellőzheti.”* Ezt az álláspontot megerősítette a Kúria M.2/2016. elvi határozata, amely szerint a kifogástalan életvitel ellenőrzés eredményét tartalmazó indokolt határozat ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak. Amennyiben a határozat alapján az állományilletékes parancsnok dönt arról, hogy a hivatásos állomány tagjának életvitele kifogásolható, az erre alapított felmentés indokának valóságát és okszerűségét az ellenőrzés eredményét tartalmazó határozat alapján szükséges vizsgálni. Ezen döntések nagymértékben egységesítették a bíróságok pervitelét. Ennek megfelelően a bíróságok elsődlegesen bekérik a munkáltatói parancsokat, és az azt megalapozó kifogástalan életvitel ellenőrzés anyagát, majd meghallgatják az NVSZ eljáró védelmi tisztjét.

A kifogástalan életvitel ellenőrzéseket követően 2013. január 1-jéig a foglalkoztató szervnek nem volt mérlegelési lehetősége, ha az NVSZ azt állapította meg, hogy az ellenőrzés alá vont életvitele kifogásolható, akkor felmentéssel, alkalmatlanság miatt meg kellett szüntetni az érintett hivatásos szolgálati jogviszonyát, így a munkáltatók csak arra hivatkoztak, hogy kötelező volt az NVSZ döntését elfogadni és ennek alapján az érintett szolgálati jogviszonyát megszüntetni.

2013. január 1-jét követően azonban hivatásos állományban lévő esetén, az NVSZ csak javaslattételi joggal rendelkezik, a kifogásolható életvitelt a munkáltató állapítja meg, az NVSZ határozata, az érintett meghallgatása és a szolgálati érdek alapján.

19 Kfv. III.37.726/2012.5 számú, 2013. június 25-én hozott eseti döntés

A hivatásos jogviszonyban álló személyek között is természetes és elfogadott a munkáltatói döntések bíróság előtti megtámadásának lehetősége. Azonban ez a kifogásolható életvitelen alapuló felmentések között nem tekinthető kimagaslónak.

**AZ ADOTT ÉVEKBEN AZ NVSZ RÉSZVÉTELÉVEL ZAJLÓ PERES
ELJÁRÁSOK SZÁMA AZ ALÁBBIK SZERINT ALAKULT:**

ÉV	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PEREK SZÁMA	1	3	10	3	11	19	2

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ez alapján összesen 49 hivatásos állományban lévő indított pert, de ez a szám biztosan több, mert nem minden esetben engedélyezik az NVSZ beavatkozását a perekbe, illetve a munkáltatók sem vonják be az NVSZ-t minden ügyben a peres eljárás során. Azonban az összes peres eljárás száma 60-nál több nem lehet, mert a jogi képviselők tartják az NVSZ-szel a kapcsolatot azon peres eljárások során is, ahol az NVSZ nem vesz részt beavatkozóként.

Figyelemmel arra, hogy a hivatásos állományban lévők közül a kifogásolható életvitel megállapítására 2011. és 2017. október 31. között összesen 200 személlyel szemben került sor, ez a közel 60-as nagyságrendű szám nem tekinthető jelentősnek (ebből kiemelkedik a 2015-ös év, amikor 105 személlyel szemben állapították meg a kifogásolható életvitelt, az úgynevezett „nyelvvizsga ügyben” való érintettség miatt).

Az elsőfokú bíróságok a munkáltatói döntés vizsgálata keretében tekintik át az NVSZ eljárását, annak megalapozottságát, mind eljárásjogi alapon, mind érdemben. A bíróságok az elsőfokú eljárások során jellemzően megpróbálják a legteljesebb körű bizonyítást lefolytatni, hogy annak hiánya ne szolgálhasson másodfokon hatályon kívül helyezésre.

A kifogástalan életvitel ellenőrzést követő munkaügyi perekben a pervitel tekintetében tehát egységes gyakorlata van a bíróságoknak: széleskörű bizonyítást folytatnak le, vizsgálják az NVSZ határozatának megalapozottságát és a munkáltató parancsának jogszerűségét

is (például indokolási kötelezettségének eleget tesz-e a munkáltató). Továbbá az ítélezési gyakorlat annyiban is egységes, hogy bármelyik döntés (akár az NVSZ-é, akár a munkáltatóé) jogszabályba ütköző hiányossága miatt a keresetnek helyt adó határozat születik.

Ezen túl azonban az érdemi elbírálás, a bizonyítékok mérlegelése és ezek alapján a határozatoktól eltérő álláspont megállapításában már különböző a bíróságok gyakorlata.

Mivel a kifogástalan életvitel ellenőrzésének fogalmát egyetlen jogszabály sem adja meg, így azt minden egyes esetben önállóan kell eldönteni az elvégzett vizsgálat, a megszerzett bizonyítékok alapján.

A Debreceni Törvényszék²⁰ fejtette ki, elemezte először a kifogástalan életvitel fogalmát. A bíróság szerint: *„A kifogásolható életvitel pontos fogalmát sem a Hszt., sem a 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet nem határozza meg. Ezért a jogalkalmazó feladata azt mérlegelni, hogy melyek azok a magatartások, amelyek ugyan sérthetik a Hszt. 68. §-ában a hivatásos állomány tagjával szemben rögzített követelményeket, de az egyéb és értékelendő körülmények vizsgálata során a hivatásos állomány tagjának életvitel nem minősül kifogásolhatónak. A törvényszék álláspontja szerint a jogalkotó célja ezen fogalom bevezetésével az volt, hogy a kirívóan súlyos, vagy ismétlődő kötelezettségszegő magatartást tanúsító hivatásos ne legyen a hivatásos állomány tagja, különösen annak rendvédelmi feladataira. Az életvitel nyelvtani értelmezéséből az a következtetés vonható le, hogy az nem egy egyszeri esemény, egy egyszeri magatartás, hanem egy folyamat fennálltát jelenti.”* Ezen jogerős ítéletet a Kúria²¹ hatályában fenntartotta, ugyanakkor a kifogástalan életvitel fogalmát ettől eltérően értelmezte: *„A felülvizsgálati kérelemben foglaltaktól eltérően az eljáró bíróságok sem zárták ki annak a lehetőségét, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve akár egy egyszeri magatartás is alapjául szolgálhasson a kifogásolható életvitel megállapításának.”*

Álláspontom szerint, a Kúria értelmezése a helyes, mert egyszeri cselekmény, magatartás is szolgálhat a kifogásolható életvitel megállapítására, ha az kirívóan súlyosan ütközik az elvárható erkölcsi értékekbe, és az egyenes következménye a hivatásos személy életvitelének, magatartásának.

20 2. Mf.21.472/2013/4. számú jogerős ítélet

21 Mfv. II.10.290/2014/3. számú ítélet

A kifogástalan életvitel ellenőrzésen alapuló munkáltatói döntés – szolgálati jogviszony megszüntetése – jogellenességének megállapítása érdekében indított perekben az első ítéletek már 2012-ben megszülettek. Azokból látható, hogy a bíróságok az általános erkölcsi értékeket vették figyelembe a kifogástalan életvitel és az NVSZ által megállapított életvitel összehasonlítása során. A kifogástalan életvitel ellenőrzéssel érintettek csak abban az esetben vitatták a szolgálati viszony megszüntetésének a jogszerűségét, ha a kifogásolható életvitel megállapítására az úgynevezett szubjektív okok alapján került sor, mert a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének.

Az eddigi esetek alapján, e körben három nagy csoportot különböztethetünk meg:

- bűncselekményt elkövető személlyel történő kapcsolattartás,
- anyagi, jövedelmi viszonyok, kiadások nem állnak arányban a bevételekkel,
- egyéb szolgálaton kívüli magatartás.

Ezen követelmények megfeleltethetőek az Etikai Kódexben írtakkal:
„IV.3. Elkötelezettség, megbízhatóság, a társadalmi elfogadottság erősítése

Az MRK tagja fegyelmezett és erkölcsi tényezőket is folyamatosan érvényesítő munkavégzéssel, illetve az általánosan elfogadott normák szerinti életvitellel járuljon hozzá az érintett szervezetek közbizalmat teremtő és erősítő törekvéseinek eredményességéhez, a szakma értékeinek megismertetéséhez és tudatos közvetítéséhez. A reá bízott javakkal, értékekkel, eszközökkel, a megismert szakmai eljárásokkal, módszerekkel, információkkal az elvárható legnagyobb gondossággal járjon el.”

V. Az MRK tagjai által betartandó általános erkölcsi követelmények
„Az MRK tagjai a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex előírásait a munkahelyükön és a magánéletben egyaránt kötelesek betartani.”

V.5. Magánéletükkel kapcsolatban az MRK tagjai

- „a) törekedjenek arra, hogy életvitelük alkalmas legyen a környezetük tiszteletére és megbecsülésére, ne adjanak*

okot tisztességükben való kételkedésre, a polgárok rosszszallására;

- b) magántermészetű kapcsolataikat lehetőség szerint úgy válasszák meg, illetve kapcsolatrendszerüket úgy alakítsák ki, hogy a munkahelyükön vállalt kötelezettségeikkel ne kerülhessenek szembe, továbbá ne alakulhasson ki elvtelen, törvénybe ütköző elkötelezettségi, függőségi helyzet;*
- c) legyenek figyelemmel arra, hogy személyükön, életvitelükön keresztül a polgárok az érintett szervezetek tevékenységét is pozitívnak vagy negatívnak tekinthetik;”*

1) A bűncselekményt elkövető személyekkel történő kapcsolattartás alapvetően ütközik azon elvárással, hogy a hivatásos állományban lévőt a környezete tisztelje, és az adott foglalkoztató szervezetet (például Rendőrség, Büntetés-végrehajtás) is negatívan ítélik meg rajta keresztül.

Az ilyen, nemkívánatos kapcsolattartás jól bizonyítható, mert a nyilvántartások adatai (priusz) az NVSZ rendelkezésére állnak. A bűncselekmények felderítésével, a nyomozással foglalkozó hivatásos személyeknek a hivatali munkájuk során, azzal összefüggésben kapcsolatot kell tartani bűncselekményt elkövető személyekkel, de ez elmondható a közterületi szolgálatot ellátókról is. Ebben az esetben abban kell állást foglalni, hogy ez a kapcsolattartás a megengedhető, jogszerű kereteken belül marad-e (például: a rendőr jelentést ír a találkozóról), vagy már öncélú lesz. Általában a meg nem engedhető kapcsolattartás már olyan mértékű, hogy az az érintett kollégái előtt is ismertté válik és ezzel kapcsolatban a munkatársak is elítélően nyilatkoznak. Így a munkaügyi perekben, a bizonyítási eljárásban sem vezetett eredményre az ellenőrzés alá vontak ellenbizonyítása, amely szerint hivatalból, a munkájának végzése miatt tartottak kapcsolatot bűncselekményt elkövető személyekkel és a bíróság helyben hagyta a munkáltatói döntést.

A Szolnoki Törvényszék²² úgy foglalt állást, hogy *„A hivatásos rendőr felperes elsődleges kötelezettsége volt a jogszabályok betartása és betartatása, a bűncselekmények megelőzése. Ebből következően a felperessel szemben kiemelt elvárás, hogy a jogszabályokat szolgálaton kívül maga is maradéktalanul betartsa és szolgálaton kívüli magatartása, kapcsolatai se legyenek kifogásolhatóak. (...) Összességében tehát*

22 4. Mf.20.290/2013/4. számú ítélet

felperesnek a gépkocsik adásvételéhez kapcsolódó bűncselekményekkel gyanúsítható - és gyanúsított személlyel való tartós baráti és üzleti kapcsolata a hivatásos állomány tagjával szemben támasztott magatartási követelményeknek nem felel meg, azt súlyosan sérti. Ugyancsak a kifogásolható életvitel körébe esik a számtalan közúti szabálysértés, amelyekért kirótt bírságok túlnyomó részét nem fizette be.”

A bűncselekményt elkövető személyekkel való kapcsolattartás során az ellenőrzés alá vontak hivatkoztak arra, hogy nekik szolgálati feladatuk az ilyen kapcsolattartás, mert így tudnak információkat szerezni. E körben a Szolnoki Törvényszék²³ kimondta, hogy *„Azt felperes maga sem vitatta, hogy 2007-ben tudomására jutott bűncselekményekről jelentést nem tett, közreműködött a „nézeteltérés” elsimításában, amely X. és Y. között állt fenn, és amelynek kapcsán fogvatartás és zsarolás gyanúja merült fel. A fentiekén túlmenően – mint arra a beavatkozó a fellebbezési ellenkérelmében helyesen hivatkozott – az összesítő jelentésből megállapíthatóan a megyei rendőr-főkapitányságon többen elítélték a felperesnek a X. -el fenntartott kapcsolatát és ezért felperessel szemben bizalmatlanok voltak. Mivel felperes nem volt operatív tiszt, így a bűncselekményt elkövető és azzal gyanúsítható X.-el való kapcsolata szolgálaton kívüli, magánkapcsolatnak minősült, amely hivatásos rendőr esetében nem engedhető meg. Ez a kapcsolat a kívülállók számára is nyilvánvalóvá vált, a felperes bizalmas viselkedése, X. bensőséges üdvözlése nem elfogadható a hivatásos állományban szolgálatot teljesítő rendőrtől. Összességében tehát felperes kapcsolata alkalmas volt arra, hogy a szolgálatát ne pártatlanul, törvényesen és befolyásmentesen lássa el, amely követelmények a kifogástalan életvitel kritériumai.”*

Szintén a Szolnoki Törvényszék²⁴ mondta ki, hogy: *„A törvényszék osztja az elsőfokú bíróság azon álláspontját, hogy a rendőrként dolgozó felperessel szemben a szolgálaton kívüli társas kapcsolatai területén is példamutató magatartás az elvárás. A felperesnek büntetett személyekkel való baráti kapcsolata ebből következően kifogásolható.”*

A bűncselekményt elkövető, vagy azzal gyanúsítható személyekkel történő kapcsolattartást a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság²⁵ is vizsgálta, amely szerint: *„Az életvitel kifogástalan vagy kifogásolható mivolta ugyan is, nem az egyén, a szolgálati viszonyban álló*

23 4. Mf.21.287/2013/4. számú ítélet

24 4.Mf.20.269/2013/5. számú ítélet

25 2.M.151/2013/36. számú ítélet

személy szubjektív megítélésétől függ, hanem az az általános társadalmi normákkal, elvárásokkal összhangban értelmezendő, az ott érvényesülő mércékkel mérhető körülmény azzal, hogy természetesen ezek sem határozhatóak meg egzakt pontossággal, de azok mindenképpen kiinduló pontnak tekinthetők és ezek mellett feltétlenül irányadónak kell tekinteni a már hivatkozott Hszt. 3. §-ának (1) bekezdését, illetve a Hszt. 68. §-a (1) bekezdésének g) pontját is. Éppen ezek, illetve az alperes által kiemelt tanúvallomások, valamint az ítélet 10. oldalának 1. bekezdésében írtak miatt nem elég továbbá befolyástól mentesnek lenni a szolgálat ellátásakor, de a társadalom számára befolyástól mentesnek is kell látszania a különleges közszolgálati viszonyt betöltő személynek.” Az ítéletet a Debreceni Törvényszék²⁶ helyes indokaira tekintettel helyben hagyta, kiemelte, hogy „A felperesnek beosztásából eredően fokozott figyelmet kellett volna fordítani arra, hogy mely személyekkel tart kapcsolatot. A felperes maga adta elő, hogy érzékelte azt, hogy X kapcsolattartása nem önzetlen, azzal célja van, ennek ellenére a kapcsolatukat nem korlátozta a szükséges és minimális, a munkakörhöz kapcsolódó kapcsolattartásra.” Ezen utolsó mondat nem csak a bűncselekményt elkövető, vagy azzal gyanúsítható személyekkel történő kapcsolattartásra vonatkoztatható, hanem általános elvárásnépp is helye lehet ezen értelmezésnek.

2) Az anyagi, jövedelmi viszonyok vizsgálata is ütköztethető az Etikai Kódexben leírtakkal:

V.5. Magánéletükkel kapcsolatban az MRK tagjai

b) magántermészetű kapcsolataikat lehetőség szerint úgy válasszák meg, illetve kapcsolatrendszerüket úgy alakítsák ki, hogy a munkahelyükön vállalt kötelezettségeikkel ne kerülhessenek szembe, továbbá ne alakulhasson ki elvtelen, törvénybe ütköző elkötelezettségi, függőségi helyzet;

V.8. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban az MRK tagjai

b) munkahelyükön lehetőségeiket, beosztásukat, hatáskörüket – a jogszabályokon és a közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltakon túl – saját, családjuk vagy más személy anyagi, egzisztenciális, illetve erkölcsi érdekeinek előtérbe állítására, érvényesítésére nem használhatják fel.

26 2.Mf. 21.474/2014/7. számú ítélet

Az anyagi, jövedelmi viszonyok vizsgálata azonban már nehezebben bizonyítható, még azokban az esetekben is, amikor elkötelezettségi, függőségi helyzet alakul ki a hivatásos és a polgári személy között. A kifogástalan életvitel ellenőrzés nem nyomozás, és a célja is más, így az NVSZ részére is csak szűk körben állnak rendelkezésre eszközök a vagyoni helyzet vizsgálatára. A bírósági ítéletekből megállapítható, hogy az anyagi, jövedelmi viszonyok aránytalanságán alapuló kifogásolható életvitel megállapítása részletes vizsgálatot igényel. Célszerű a környezettanulmány során fényképfelvételeket készíteni a jelentősebb vagyontárgyakról (például családi ház, berendezések, járművek). Az általános megfogalmazást – például kiemelkedő életkörülmények, nívós burkolat, átlagon felüli életszínvonal – önmagában nem fogadja el a bíróság, meg kell magyarázni, hogy ez alatt a határozatot hozó mit ért. Már az életvitel ellenőrzés során be kell szerezni az ellenőrzés alá vont bevételeit-kiadásait tartalmazó kimutatást, ha például szülői segítségre hivatkoznak (például építkezésnél munka, élelmiszertámogatás, anyagi juttatások), annak mértékét a lehető legpontosabban meg kell állapítani és ezen adatok összevetése alapján lehet csak kimondani, hogy az ellenőrzés alá vont kiadásai nem állnak arányban a bevételeivel.

A fenti indokkal a Kúria²⁷ részletesen foglalkozott. A kifogástalan életvitel ellenőrzést követően, a határátkelőhelyen dolgozó hivatásos állományú személy esetében megállapításra került, hogy bevételei nem biztosítanak fedezetet az életmódjához, a kiadásaihoz, családi ház építéséhez. Az első és a jogerős másodfokú ítéletet követően, ezzel kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy: *„Értékelésre az került, hogy felperes büntetőeljárás hatálya alatt áll – vesztegetés bűncselekmény elkövetésének gyanúja – alacsony beosztással és fizetési fokozattal rendelkezik, és kiemelkedő anyagi körülmények között él (nagy alapterületű, újszerű lakóház tulajdonosa, amely ház kivitelezése és felszereltsége átlagon felüli színvonalú) amely alapján „törvénytelen és jogellenes vagyongyarapodás” került megállapításra (...) a perben nem lehetett perdöntő jelentősége annak, hogy az ellenőrzés időpontjához képest közel tíz évvel korábbi építkezés költsége bizonylatokkal alátámasztható volt-e, mert a bizonyíték hiányából több év elteltét követően törvénytelen és jogellenes vagyongyarapodás nem állapítható meg. A kivitelezés és a felszereltség színvonalára pedig a rendelkezésre álló adatok alapján kétséget kizáró bizonyossággal következtetés*

27 Mfv.II. 10.200/2015/7. számú ítélet

nem volt levonható. (...) az indokolt határozatban kellő részletességgel, alapossággal, a tényszerű adatok megjelölésével kell arra rámutatni, hogy a hivatásos állomány tagjának jövedelmi viszonyai és a kialakított életszínvonal milyen indokokkal tekinthető kifogásolhatónak, az mely tekintetben nem áll arányban a megszerzett jövedelmével. (...) A „törvénytelen és jogellenes” felperesi „vagyongyarapodást” a perben az alperesnek ítéleti bizonyossággal kellett igazolnia, melyre a jogerős ítélet által levezetettek szerint nem került sor.”

Az anyagi, jövedelmi viszonyok keretében vizsgálható a hivatásos állomány gazdálkodása és a felhalmozott pénzügyi tartozásai. Bár a tartozás önmagában nem adhat alapot a kifogásolható életvitel megállapítására, azonban ha az egy életmód következménye, amelyben a hivatásos szolgálati jogviszonyban lévő berendezkedik az állandó hitelekre és azok törlesztésével nem foglalkozik, könnyelműen eltekint a tartozás kiegyenlítésétől, akkor már figyelembe vehető. Ezzel azonos álláspontra jutott a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság²⁸ is, amikor kimondta, hogy *„Nyilvánvalóan egy hivatásos állományútól fokozottabban elvárható, hogy szerződéses kötelezettségeinek eleget tegyen, ugyanakkor önmagában az, hogy a felperesnek tartozásai állnak fenn, a kifogásolható életvitel megállapítására nem adnának alapot, azonban az az attitűd, ahogy a felperes a nyilvánvalóan fennálló tartozásait negligálja, igen. Ugyanakkor ennél súlyosabb megítélés alá esik a felperes, mint hivatásos állományú azon magatartása, hogy a vele szemben jogszerű igényrel fellépőkkel hogyan viselkedik, hogy a tartozása kifizetésének elhárítása érdekében magánszemély lakásán rendőrautóval, rendőr egyenruhában megjelenve presszionálja az érintettet, illetőleg az önkormányzat köztisztviselőjével kifogásolható, arrogáns hangnemben tárgyal a tartozás rendezéséről.”*

3) Az egyéb szolgálaton kívüli magatartások esetében is iránymutatás-ként használhatók az Etikai Kódex már idézett rendelkezései:

V.5. Magánéletükkel kapcsolatban az MRK tagjai

- „a) törekedjenek arra, hogy életvitelük alkalmas legyen a környezetük tiszteletére és megbecsülésére, ne adjanak okot tisztességükben való kételkedésre, a polgárok rosszszállítására;*

28 6.M.197/2017/13. számú ítélet

- b) magántermészetű kapcsolataikat lehetőség szerint úgy válasszák meg, illetve kapcsolatrendszerüket úgy alakítsák ki, hogy a munkahelyükön vállalt kötelezettségeikkel ne kerülhessenek szembe, továbbá ne alakulhasson ki elvtelen, törvénybe ütköző elkötelezettségi, függőségi helyzet;*
- c) legyenek figyelemmel arra, hogy személyükön, életvitelükön keresztül a polgárok az érintett szervezetek tevékenységét is pozitívnak vagy negatívnak tekinthetik.”*

Az egyéb szolgálaton kívüli magatartások esetében az adott élet-helyzetet vizsgálja a bíróság azzal összefüggésben, hogy az a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátását mennyiben teszi lehetetlenné. Az élet sokszínű és ennek megfelelően a hivatásos állomány szolgálaton kívüli magatartása során is találékony. Volt olyan személy, aki szabadidejében „kisboltot” üzemeltetett, ahol hitelbe is kiszolgált a rá-szorulókat. Azonban, ha nem fizettek, néha-néha szolgálatban is meg-látogatta őket, továbbá jelentős kamattal kérte megfizetni a hitelbe adott kenyér, tej árát. Az „ötletes” gondolkodást jellemzi, hogy egy hivatásos állományú személy úgy próbált meg kibújni a parkolási díj megfizetésé-nek kötelezettsége alól, hogy a gépjárműve rendszámabláját eltávolít-totta a megállást követően. Ezzel nem csak az állását veszítette el, de bűncselekményt is elkövetett. E körbe tartoznak azon hivatásos sze-mélyek is, akik nagyfokú könnyelműséggel viseltetnek a közúti közle-kezési szabályok betartása iránt – gyorshajtás, tilos helyen parkolás –, és akik – döntő mértékben a közlekedési szabályok be nem tartása mi-att – a velük szemben kiszabott pénzbírságokat tudatosan nem, vagy csak jelentős késedelemmel, többszöri felszólítás ellenére fizetik be.

A bírósági eljárások közül kiemelését érdemel az az ügy, amikor egy hivatásos állományú személynél szolgálaton kívüli ittas vezetés miatt kifogásolható életvitelt állapított meg az NVSZ. Az elbocsátott személy megtámadta a munkáltatói határozatot és kérte annak hatályon kívül helyezését. A munkaügyi perben a bíróság jogerősen helyt adott a kere-setnek, mert az eset összes körülményei alapján - bár a nagyon enyhe fokú ittas vezetés megállapítható volt - a kifogásolható életvitelt nem tartotta megalapozottnak. A felülvizsgálati kérelmet követően a Kúria hatályában fenntartotta az ítéletet, bár az egyszeri cselekmény eseté-ben már eltérő jogi álláspontot alakított ki, így az is adhat alapot a kifogásolható életvitel megállapítására.

Egy hivatásos állományú személy a családi életében tanúsított kifogásolható magatartást, bántalmazta a családtagjait, ittasan, erőszakosan viselkedett velük szemben. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság²⁹ szerint „A hivatásos állomány tagjának szükséges úgy viselkednie, hogy az életvitele kifogástalan legyen melynek részét képezi a szolgálaton kívüli magatartás, a családi és lakókörnyezetével való kapcsolat. Megállapítható, hogy ezen magatartása és kapcsolata olyan mértékben megromlott, hogy azzal kapcsolatban hatósági intézkedések váltak szükségessé. Ennek eredményeként saját legközelebbi családtagjaitól mind a rendőrség ideiglenesen, mind a bíróság 30 napra távollátását rendelte el, azaz saját családtagjaival kapcsolatot nem tarthatott, az ő lakóhelyükre nem mehetett. A bíróság álláspontja szerint, amennyiben a hivatásos állomány tagja ilyen helyzetbe kerül, hogy legközelebbi hozzátartozóitól a bíróság eltiltja a magatartására visszavezethetően hosszabb időre, több rendőri intézkedésre szüksége van magatartása miatt családjá lakóhelyén, abban az esetben a szolgálaton kívüli magatartása, a családi és lakókörnyezeti kapcsolata nem minősíthető megfelelőnek, ebben az esetben életvitele nem kifogástalan, a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint minősül. A törvényes, befolyástól mentes szolgálatteljesítés követelményének ilyen magánéleti körülmények között a hivatásos állományban álló nem felel meg, ebből kifolyólag mind a beavatkozó, mind az alperes parancsnokának megállapítása helyes, ez alapján a kifogásolható életvitel megállapítására lehetőség volt.” Az ítéletet a Miskolci Törvényszék helyes indokai alapján helyben hagyta az 1.Mf.22.170/2015/6. számú ítéletében.

A perek közül kiemelést érdemelnek, az ügynevezett nyelvvizsga botrányral érintett hivatásos személyekkel szembeni perek (közel 30 volt folyamatban). A nyelvvizsgás ügyekben a büntetőeljárás során az ügyészség sok esetben vádelhalasztásról szóló határozatot hozott. Ezen határozatban az ügyészség kijelentette, hogy a gyanúsított megvalósította a régi Btk. 254. § (1) bekezdésébe ütköző vesztegetés bűntettét. A határozat ellen panasszal lehetett élni, és ebben az esetben vádemelésre került sor és a vádlott a bíróság előtt tisztázhatja magát.

A peres eljárások elején döntő mértékben a keresetet elutasító ítéletek születtek, azonban a katasztrófavédelem és a BV esetében volt keresetnek helyt adó jogerős döntés is. A keresetet elutasító bíróságok egyetértettek az NVSZ határozatában foglaltakkal, amely szerint

29 4.M.291/2014/41. számú ítélet

egy hivatásos személytől az a magatartás várható el, hogy megtesz mindent az ártatlansága tisztázása érdekében. A bíróságok szerint is magasabb erkölcsi és jogszabályi követelmények támaszthatók egy hivatásos személlyel szemben, hogy a közbizalomnak megfelelhessenek. Nem fogadható el, hogy – akár anyagi megfontolásból, akár mások tanácsára, akár egy hosszan tartó büntetőeljárás miatt – nem tesznek panaszt, mert ebből az a következtetés vonható le, hogy az ügyészség határozatát tudomásul vették, elfogadták. Függetlenül attól, hogy ez beismerésnek értékelhető, vagy sem, ezzel azt is tudomásul vették, hogy rájuk a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja vetül.

Nem várható el egy rendőri szervtől, hogy olyan személyeket foglalkoztasson, akikre a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja vetül, és saját maguk tisztázása érdekében nem tesznek meg mindent. Ezzel a rendőri szerv a saját eljárásainak törvényességét, pártatlanságát, hírnevét is veszélyezteti.

A jogerősen vesztett perekben az alperesek a Kúriához fordultak. A Kúria³⁰ is elutasította a keresetet, és egyetértett a kifogásolható életvitel megállapításával. A Kúria szerint *„Nem vitatott tény, hogy az ügyészség határozatában foglalt megállapításokat a felperes tudomásul vette saját – bármilyen megfontolásból hozott – döntése következményeként az ügyben bűncselekmény hiányában nyomozást megszüntető, vagy felmentő határozat nem született és a jövőben sem születhet. Akivel szemben pedig ilyen nem vitatott tények kerülnek ügyészségi határozatban megállapításra, okszerűen megállapítható, hogy nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének. Azzal, hogy felperes lemondott a vádemelés elhalasztásáról szóló határozat elleni panasz lehetőségéről, már nincs lehetősége a vele szemben megfogalmazott gyanú elhárítására, amely körülmény kihat a hivatásos szolgálati jogviszonyára, így annak munkajogi következményei alól nem mentesülhet arra hivatkozva, hogy bűnösségét bíróság jogerősen nem állapította meg.”* Továbbá *„A kifogástalan életvitel soron kívüli ellenőrzésének elrendelésére a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatban foglalt tényszerű megállapítások adtak alapot azért, mert felperes a jogorvoslati lehetségre ellenére nem hárította el a bizonyítási eljárás lefolytatását követően a terhére megállapítottakat. Az ügyészség határozatának indokolásban foglaltak az alperes helytálló hivatkozása szerint több, mint a megalapozott gyanú fennállta. E határozat indokolásában rögzítettek alapján*

30 2017. március 8-án hozott Mfv. II. 10.701/2016. számú ítélet

jogsértés nélkül lehetett következtetni arra, hogy a felperes bűncselekménnyel gyanúsítható személlyel tartott fenn kapcsolatot...”.

Ebből az ítéletből született a Kúria 11/2017 munkaügyi elvi határozata³¹. Ezen elvi határozat azért is jelentős, mert ebben a Kúria vizsgálta az Etikai Kódex és a kifogástalan életvitel kapcsolatát, az ellenőrzés során történő alkalmazhatóság kérdését. A munkaügyi elvi határozat szerint *„Az alperes helytállóan érvelt a Hszt. 3. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mely szerint a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, e törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. Helytálló az a hivatkozás is, hogy a fegyveres szerv hivatásos állományának tagja a Hszt. 30/A. § (1) bekezdése alapján a Magyar Rendvédelmi Kar tagja, ezért meg kell felelnie az MRK Rendvédelmi Hivatás Etikai Kódexben és Etikai Eljárási Szabályzatban foglaltaknak. A Hszt. 70/B. § (1) bekezdése és az előbbieken megjelölt szabályzat is alapvető szinten rögzíti – többek között – a tisztességet, a korrupció elutasítását és üldözését. A szabályzat rendelkezik arról is - többek között -, hogy az MRK tagjai törekedjenek arra, hogy életvitelük alkalmas legyen a környezetük tiszteletére és megbecsülésére, ne adjanak okot tisztességükben való kételkedésre, a polgárok rosszállására”*

V. Következtetések

Az eltelt négy év során a kifogástalan életvitel ellenőrzés kiállta a gyakorlat próbáját. Azon elképzelés, hogy a szolgálaton kívüli magatartást egy, a foglalkoztatótól elkülönülő szerv végezze el és ehhez széleskörű eljárási garanciákat is rendelnek, beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A feladat elkülönült szerv általi végzésével az állományilletékes parancsnok döntési hatásköre nem csökkent, mert az NVSZ javaslatának birtokában szabadon dönthet arról, hogy megállapítja-e a kifogásolható életvitelt vagy sem.

Az ellenőrzés fontos a hivatásos jogviszony fennállása alatt, de talán hangsúlyosabb az állományba vétel előtt. Ha már a jelentkezés folyamán

31 Elérhető: <http://kuria-birosag.hu>, (A letöltés dátuma: 2017. 10. 27.)

kiszűrésre kerül az, aki nem felel meg az elvárt magasabb mércének, akkor az automatikusan az állomány öntisztulásához is vezet.

A kifogástalan életvitel ellenőrzésnek az NVSZ kialakította a gyakorlati végrehajtását, továbbá annak jogszabályi alapjai biztosítottak. Az ismertetett bírósági ítéletekből is megállapítható, hogy az Etikai Kódexben írtak figyelembe vehetők a kifogástalan életvitel ellenőrzés során. Bár arról minden esetben egyedileg kell határozni, és új élethelyzetek mindig lesznek, de rendelkezésre áll egy olyan viszonyítási pont, amely alapján megalapozottan lehet dönteni az életvitel kifogásolható, vagy kifogástalan volta kérdésében az NVSZ részéről és ezen javaslatra a munkáltató is bizalommal támaszkodhat.

AZ ETIKAI KÓDEX ÉRVÉNYESÜLÉSE A RENDVÉDELMI HIVATÁSOSOK KÖRÉBEN (DR. NAGY BALÁZS ÁGOSTON)

I. Bevezető

Az etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők és a rendvédelmi hivatásosok körében történt kutatás során, az etikai kódexnek a rendvédelmi hivatásosok körében való érvényesülésére vonatkozó rész-kutatása két elemből állt:

- egyrészt a kifogástalan életvitel ellenőrzése joggyakorlatának elemzéséből, valamint
- a Magyar Rendvédelmi Kar (a továbbiakban: MRK) Etikai Bizottsága (a továbbiakban: EB) tagjainak körében végzett interjúk kutatásból.

Ez utóbbi keretében online kérdőíves módszerrel, valamint telefonos interjúkkal vizsgáltam a Magyar Rendvédelmi Kar (a továbbiakban: MRK) Etikai Bizottságának (a továbbiakban: EB) kódexszel kapcsolatos tapasztalatait. Az MRK 21 tagja közül 5 fővel volt sikeres a kapcsolatfelvétel azáltal, hogy kitöltötték az interjú első fázisát jelentő internetes kérdőívet. Közülük 4 fő hozzájárult telefonos megkeresésükhöz is, így velük az interjú második, telefonos fázisára is sor kerülhetett. Jelen tanulmány első részében az MRK tagjai keretében végzett vizsgálat válaszait mutatom be, majd – a kifogástalan életvitel ellenőrzésére vonatkozó joggyakorlat vizsgálatára vonatkozó tapasztalatok értékelésével – összesítem a rendvédelmi hivatásosokra vonatkozó kutatási eredményeket.

II. Az Etikai Bizottság tagjaival készített interjúk tapasztalatai

1. Melyik évben kezdődött az EB-tagsága?

Az interjúalanyok közül kettőnek 2012-ben, egynek – emlékei szerint – 2013-ban (a helyes dátum valószínűleg itt is 2012 volt), további kettőnek pedig 2017-ben kezdődött az etikai bizottsági tagsága.

2. Az MRK melyik résztestületébe tartozik?

Az interjúalanyok közül egy a rendőrség, kettő a hivatalos katasztrófavédelmi szerv, egy a büntetés-végrehajtási szervezet, egy pedig a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény hatálya alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek tagozatába tartozik, az MRK-nak a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 291. § (3) bekezdése szerinti tagozatai közül.

3. Az EB-tagságához kapcsolódóan végzett-e hivatásetikai tárgyú oktatási vagy tanácsadási tevékenységet? Ha igen, kérem, fejtse ki.

Az interjúalanyok közül egyedül az EB elnöke végzett hivatásetikai tárgyú oktatást, ugyanakkor azok az interjúalanyok, akik már az első választási ciklusban is tagjai voltak az EB-nek, részt vettek a Hivatásetikai Kódex kidolgozásában.

4. Amennyiben etikai eljárásra kerülne sor, akkor – véleménye szerint – az EB milyen főbb nehézségekkel szembesülne?

Az etikai eljárás lefolytatásának várható nehézségei tekintetében a válaszok nagyon nagy szórást mutattak. Lényegében nem voltak hasonlónak tekinthető válaszok. Tartalmi szempontból az alábbi válaszok születtek:

- Nem lenne nehézség.
- Lenne nehézség, az ügy fajtájától függően.
- Lenne nehézség, kommunikációs téren, a földrajzi távolságok miatt.
- Lenne nehézség, az eljárás kiforratlansága miatt.
- Nem lehet megmondani, hogy lenne-e nehézség, mivel még nincsen tapasztalat.

A telefonos interjúrészen a kiegészítő kérdésekre adott válaszokból kiderült, hogy az ügyek emberi (szociális, empatikus, érzelmi stb.) oldala problémát jelenthetne, ahogyan az eljárások adminisztrációjának (dokumentálásának) a mikéntje is.

5. Véleménye szerint az MRK tagjai mennyire ismerik a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexet?

Az interjúalanyok szerint az MRK tagjai a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexet, szinte egyáltalán nem vagy nem eléggé, csak nagyvonalakban, általánosságban ismerik, ezért a témában célszerű volna képzéseket tartani részükre.

6. Véleménye szerint a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex ténylegesen mennyire érvényesül az MRK tagjainak magaviseletében?

Az interjúalanyok a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex érvényesülésével kapcsolatban csak saját tapasztalataikra, illetve a rendvédelmi szervekről alkotott általános képükre hagyatkozhatnak. Tartalmi szempontból a következő válaszok születtek:

- Teljes mértékben érvényesül.
- Az egyes egyénektől függ, hogy az esetükben mennyire érvényesül.
- Egy megfelelően szocializált, erkölcsös, tisztességes ember amúgy is betartja ezeket. (Két válasz alapján.)
- Nem tudja megítélni.

Bár a válaszok látszólag sokfélék, többségükben az egyes egyének sajátosságaira vezetik vissza a kódex érvényesülését, intézményi tényezőket kevésbé vesznek figyelembe.

7. Véleménye szerint mi lehet az oka annak, hogy eddig nem került sor etikai eljárásra?

Erre a kérdésre tartalmi szempontból a következő válaszok születtek:

- A rendvédelmi szervek állománya eleve fegyelmezett.
- A vezetők inkább büntető-, szabálysértési vagy fegyelmi eljárást kezdeményeznek etikai eljárás helyett. (Három válasz alapján.)
- Nincs lehetőség névtelen bejelentésre.
- A személyi állomány nem ismeri a kódexet, ezért nem tudja alkalmazni.

Egyértelműen látszik, hogy az etikai eljárások hiányának alapvető oka, hogy azokban az esetekben, amelyekben elvileg indulhatna etikai eljárás, ehelyett büntető-, szabálysértési vagy fegyelmi eljárás indul. Az eljárások hiányának további okai lehetnek a kódex ismeretének hiánya az állományban, a névtelen bejelentés lehetőségének hiánya, valamint az állomány fegyelmezett volta. Ez utóbbi okait a további következő két kérdés vizsgálja.

8. Véleménye szerint milyen eljárások és jogintézmények járulnak hozzá ahhoz, hogy az MRK tagjai ténylegesen a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexnek megfelelő magatartást tanúsítsanak?

Erre a kérdésre tartalmi szempontból a következő válaszok születtek:

- Az állomány felvétel előtti szűrése és folyamatos ellenőrzése biztosítja a megfelelő magatartást.
- Nem eljárások és jogintézmények, hanem a szervezeti szocializáció biztosítja a megfelelő magatartást. A fiatalabb kollégáknál ez a szocializációs folyamat már nem működik megfelelően.
- A rendvédelmi szervek alapvető jellemzője, hogy az állományuk tagjai megfelelő magatartást tanúsítanak.

- A jogszabályok és az általános erkölcsi szabályok betartása által egyszersmind a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex is betartásra kerül. (Két válasz alapján.)

Azzal kapcsolatban, hogy általában milyen eljárások és jogintézmények járulnak hozzá ahhoz, hogy az MRK tagjai ténylegesen a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexnek megfelelő magatartást tanúsítsanak különböző, mégis egységes képet kirajzoló válaszok születtek. A megfelelő magatartás a felvétel előtti szűrés és folyamatos ellenőrzés, valamint a szervezeti szocializáció biztosítja a rendvédelmi állomány tagjai számára a jogszabályoknak és az általános erkölcsi szabályoknak megfelelő magatartását.

9. Mit gondol, a kifogástalan életvitel ellenőrzése milyen mértékben és hogyan gyakorol hatást az etikai eljárások számára?

Erre a kérdésre tartalmi szempontból a következő válaszok születtek:

- A kifogástalan életvitel ellenőrzése érdemi hatást gyakorol az etikai eljárások számára, mivel annak eredményeképpen a rendvédelmi szervek személyi állományába kerülők általában jobban betartják a szabályokat.
- Nem érzékelhető hatás. (Két válasz alapján.)
- Nem érzékelhető hatás mivel a feltárt problémákat – ha voltak ilyenek – az illetékes vezetők megoldották, etikai eljárás nem indult kifogástalan életvitel ellenőrzése alapján
- Nincs összefüggés, mivel a kifogástalan életvitel ellenőrzése a személyi állományba vétel előtti magatartása vonatkozik, az etikai eljárások pedig az az utánira vonatkozhatnak.

A kifogástalan életvitel ellenőrzése és az etikai eljárások között a válaszadók többsége nem lát összefüggést, ez azonban – úgy tűnik – azért van így, mivel az összefüggést egyedi ügyek tekintetében keresték. Az a válaszadó, amely statisztikai szemlélettel tekintett a kérdésre, már egyértelműen látott összefüggést, a kifogástalan életvitel ellenőrzésével megvalósuló, a szabálykövetési hajlandóság szempontjából való szűrő hatáson keresztül.

10. Véleménye szerint a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex milyen mértékben, és hogyan járul hozzá a hivatásos állományúak megfelelő magatartásának biztosításához?

A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexnek a hivatásos állományúak megfelelő magatartásához való hozzájárulása tekintetében a válaszok nagyon nagy szórást mutattak. A formálisan azonosított hatásmechanizmusok tekintetében alig voltak hasonlóknak tekinthető válaszok. Tartalmi szempontból a következő válaszok születtek a kódex megfelelő magatartáshoz való hozzájárulásának mértékéről és hogyanjáról:

- Egyáltalán nem járul hozzá.
- Hozzájárul, azáltal, hogy kötelező megismerni.
- Nem tud hozzájárulni, mivel a személyi állomány nem ismeri az előírásait.
- Nem járul hozzá, a személyi állomány etikai hozzáállása független ettől.
- Hozzájárul, hiszen a tartalma megfelel a hivatásos állományúakkal szembeni általános parancsnoki elvárásoknak.

A válaszokból összességében talán az szűrhető le, hogy a kódexnek a megfelelő magatartás biztosításához leginkább, mint összefoglaló, tájékoztató anyag tud hozzájárulni.

11. Véleménye szerint az Eljárási Szabályzatot – etikai eljárás esetén – mennyire lehetne könnyen alkalmazni?

Az interjúalanyok válaszai között lényegében fele-fele arányban jelentek meg azok a vélemények, amelyek szerint könnyen lehetne alkalmazni az Eljárási Szabályzatot, és azok, amelyek szerint ez – tapasztalatok híján – nem megítélhető.

Az öt interjúalany közül egy volt, aki lényegében egyszerre adta mindkét választ. A szóban forgó válaszadó volt az, aki az (ebben a tanulmányban) 5. számmal jelölt kérdésre azt a választ adta, hogy etikai eljárás indulása esetén nehézségektől kellene tartani, az eljárás kiforratlansága miatt.

12. Véleménye szerint indokolt lenne-e a Rendvédelmi Hivatás- etikai Kódex és Eljárási Szabályzat tartalmi felülvizsgálata? Ha igen, miért?

A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Eljárási Szabályzat tartalmi felülvizsgálatát egyik interjúalany sem tartotta indokoltnak. Ennek oka egyrészt az, hogy az általános erkölcsi normák nem változnak, másrészt pedig az, hogy a kódex nincs tényleges alkalmazásban, használatban. Egy interjúalany ennél a kérdésénél is jelezte, hogy a kódexet jobban meg kellene ismertetni a személyi állománnyal. Az EB elnöke a kódexet érintő jogszabályi változásokat folyamatosan nyomon követi és gondoskodik azoknak a kódexen történő átvezetéséről.

III. Kapcsolatfelvétel és válaszolási hajlandóság az interjú kutatásban

Az interjúalanyokkal való kapcsolatfelvétel céljából dr. Búza Lászlóval, az EB elnökével vettem fel a kapcsolatot, aki segítőkészségével hathatósan hozzájárult a kutatás megvalósításához. Az MRK elnökével való konzultációja után arról tájékoztattott, hogy adatvédelmi okokból nem adják ki részemre az EB tagjainak elérhetőségét, azonban az alábbi javaslatot tették: az interjúkérdéseimből készítek online kérdőívet, és azt eljuttatják az EB tagjainak. Azt a javaslatomat elfogadta, hogy az online kérdőív egyik pontja a telefonos interjú lehetőségéhez való hozzájárulásról és az elérhetőségi adatok megadásáról szóljon, így – azok esetében, akik ezt vállalták – telefonos interjúrészre is sor kerülhetett.

A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Karral ellentétben, az MRK-ban nincsenek külön területi etikai bizottságok és külön Országos Etikai Bizottság, hanem egyetlen, országos hatáskörű EB működik. Az EB összesen 21 tagból áll, amelynek összetétele leképezi az MRK tagozati összetételét.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 291. § (3) bekezdése alapján az MRK tagozatai:

- a rendőrség,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény hatálya alá

- tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint
- az Országgyűlési Őrség.

Az EB-ben minden tagozat 4 fővel képviselteti magát, kivéve az Országgyűlési Őrség, amelyet 1 fő képvisel. Ennek megfelelően az EB létszáma 21 fő.

Az interjúkérdéseket tartalmazó online kérdőívet 5 fő töltötte ki, akik közül 4 fő adta hozzájárulását a telefonos megkereséséhez, így telefonos interjúrészre 4 fő tekintetében került sor. Ez 24%-os, illetve 19%-os, összességében egyötödös elérési arányt jelent. Az interjúalanyok között – kettő kivételével – az MRK valamennyi tagozatának képviselői reprezentáltak. Az interjúalanyok közé nem került be az Országgyűlési Őrség egyetlen képviselője, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok képviselőitől sem érkezett válasz. Ez utóbbira előre számítani lehetett, tekintettel arra, hogy az ezen szervek személyi állományára vonatkozó információk jellemzően minősített adatnak számítanak. Az EB elnöke is jelezte, hogy az EB polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozó tagjaival alapvetően ő is csak a tagozatvezetőjükön tarthatja a kapcsolatot.

Az MRK tagjait az MRK közgyűlése választja.³² Erre először 2012-ben került sor. Az első ötéves választási ciklus lezárulását követően 2017 júliusában új összetételű EB került megválasztásra. Az EB elnökének elmondása alapján az EB tagjainak jelenleg kicsivel több, mint fele új tag, a többiek viszont már 2012 óta tagok.

Az interjúalanyok közül 3, már 2012 óta tagja az EB-nek, 2 pedig új tag, az interjúk idején mindössze fél éves tapasztalattal.

IV. Az interjúkérdésekre adott válaszok tartalmi összefoglalása

Az interjúalanyok szerint az MRK tagjai a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexet, szinte egyáltalán nem vagy nem eléggé, csak nagy vonalakban, általánosságban ismerik, ezért a témában célszerű volna képzéseket tartani a számukra.

³² Hszt. 294. § (3) bekezdés c) pontja alapján

Az interjúalanyok közül egyedül az EB elnöke végzett hivatásetikai tárgyú oktatást, az egyszerű EB tagok nem.

Az interjúalanyok Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex érvényesülésével kapcsolatban adott válaszai látszólag sokfélék, többségükben az egyes egyének sajátosságaira vezetik vissza a kódex érvényesülését, intézményi tényezőket kevésbé vesznek figyelembe.

Valamennyi interjúalany számára jól ismert tény, hogy az EB működése során eddig egyetlen etikai eljárásra sem került sor. Egyértelműen látszik, hogy az etikai eljárások hiányának alapvető oka, hogy azokban az esetekben, amelyekben elvileg indulhatna etikai eljárás, ahelyett büntető-, szabálysértési vagy fegyelmi eljárás indul. Az eljárások hiányának további okai lehetnek a kódex ismeretének hiánya az állományban, a névtelen bejelentés lehetőségének hiánya, valamint az állomány fegyelmezett volta.

Azzal kapcsolatban, hogy általában milyen eljárások és jogintézmények járulnak hozzá ahhoz, hogy az MRK tagjai ténylegesen a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexnek megfelelő magatartást tanúsítsanak, vagyis fegyelmezettek legyenek, különböző, mégis egységes képet kirajzoló válaszok születtek. A megfelelő magatartást, azaz a jogszabályoknak és az általános erkölcsi szabályoknak megfelelő magatartást a felvétel előtti szűrés és folyamatos ellenőrzés, valamint a szervezeti szocializáció biztosítja a rendvédelmi állomány tagjai számára

A kifogástalan életvitel ellenőrzése és az etikai eljárások között a válaszadók többsége nem látott összefüggést, ez azonban – úgy tűnik – azért alakulhatott így, mivel az összefüggést csak egyedi ügyek tekintetében keresték. Az a válaszadó, amely statisztikai szemlélettel tekintett a kérdésre, már egyértelműen látott összefüggést a korábbiak során, a kifogástalan életvitel ellenőrzésével megvalósuló, a szabálykövetési hajlandóság szempontjából való szűrő hatáson keresztül. A kifogástalan életvitel ellenőrzése ebből kifolyólag van hatással az állomány fegyelmezett voltára.

A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexnek a hivatásos állományúak megfelelő magatartásához való hozzájárulása tekintetében a válaszok nagyon nagy szórást mutattak. A válaszokból összességében esetlegesen az szűrhető le, hogy a kódexnek a megfelelő magatartás biztosításához leginkább, mint összefoglaló, tájékoztató anyagként tud hozzájárulni.

A Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Eljárási Szabályzat tartalmi felülvizsgálatát egyik interjúalany sem tartotta indokoltnak. Ennek oka

egyrészt az, hogy az általános erkölcsi normák nem változnak, másrészt pedig az, hogy a kódex nincs tényleges alkalmazásban, használatban. Egy interjúalany ennél a kérdésénél is jelezte, hogy a kódexet jobban meg kellene ismertetni a személyi állománnyal. Az EB elnöke a kódexet érintő jogszabályi változásokat folyamatosan nyomon követi, és gondoskodik azoknak a kódexben történő átvezetéséről.

Az interjúalanyok válaszaik között lényegében fele-fele arányban jelentek meg azok a vélemények, amelyek szerint könnyen lehetne alkalmazni az Eljárási Szabályzatot, és azok, amelyek szerint ez – tapasztalatok híján – nem megítélhető. Az etikai eljárás lefolytatásának várható nehézségei tekintetében a válaszok nagyon nagy szórást mutattak. Lényegében nem érkeztek hasonlóan tekinthető válaszok. Ezekből érdemi következtetés nehezen vonható le, de az nyilvánvaló, hogy egy esetleges etikai eljárás kapcsán sok kérdés tisztázódhatna, illetve kiderülne, hogy melyek a valóban kezelésre szoruló problémák.

V. A telefonos interjúk lényeges tanulságai

A telefonos interjúkból kiderült, hogy az etikai vétség mibenléte, és a bűncselekményektől, szabálysértésektől, valamint a fegyelmi vétségektől való elhatárolása az EB tagjai számára is nyitott kérdés, és – többek között – ezért nem is nagyon bánják, hogy még nem került sor etikai eljárásra.

Visszatérő észrevétel volt, hogy az utóbbi években felvett állomány – a jelentkezői bázis szűk volta miatt, minden szűrés ellenére is – morális alapjai tekintetében gyengébb minőségű, illetve – a szervezeti működés változásai miatt – a szervezeti szocializációjuk is sokkal gyengébb.

Az EB elnöke elmondta, hogy az MRK Hivatásetikai Kódexének kidolgozásakor a kiindulási alap nem az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld Könyv volt, hanem a rendvédelmi szervek korábbi etikai kódexei, az eljárás tekintetében pedig a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályai szolgáltak mintául. Ezekből ő maga készítette el a Hivatásetikai Kódex tervezetét, amelyet a 2012-ben megválasztott EB tagjaival – akik mind gyakorlati szakemberek –, részletesen, pontról pontra megvitatták, majd az így továbbfejlesztett tervezetet formálisan is egyeztették a rendvédelmi szervek parancsnokaival. Az MRK közgyűlése már vita nélkül fogadta el a kódexet. Az EB elnök szakmai és jogi álláspontja alapján az MRK Hivatásetikai

Kódexének elfogadásával a rendvédelmi szervek korábbi etikai kódexei érvényüket veszítették, függetlenül attól, hogy azokat formálisan hatályon kívül helyezték-e. A cél az volt, hogy a teljes rendvédelmi állományra egy egységes hivatásetikai elvárásrendszer vonatkozna, a külön szervezeti etikai kódexek léte pedig veszélyeztetné ennek a célnak a megvalósulását.

VI. A kifogástalan életvitel ellenőrzés joggyakorlatának tapasztalatai

A kifogástalan életvitel ellenőrzésének bevezetése óta eltelt 4 év során kiállta a gyakorlat próbáját. Azon elképzelés, hogy a szolgálaton kívüli magatartást egy, a foglalkoztatótól elkülönülő szerv végezze el és ehhez széleskörű eljárási garanciákat is rendeljenek, beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A feladat elkülönült szerv általi végzésével az állományilletékes parancsnok döntési hatásköre nem csökkent, mert a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) javaslatának birtokában szabadon dönthet arról, hogy megállapítja-e a kifogásolható életvitelt vagy sem. Az ellenőrzés fontos a hivatásos jogviszony fennállása alatt, de talán hangsúlyosabb az állományba vétel előtt. Ha már a jelentkezés folyamán kiszűrésre kerül az, aki nem felel meg az elvárt magasabb mércének, akkor az automatikusan az állomány öntisztulásához is vezet. A kifogástalan életvitel ellenőrzésnek az NVSZ kialakította a gyakorlati végrehajtását, továbbá annak jogszabályi alapjai biztosítottak. Az ismertetett bírósági ítéletekből is megállapítható, hogy az Etikai Kódexben írtak figyelembe vehetők a kifogástalan életvitel ellenőrzés során. Bár arról minden esetben egyedileg kell határozni és új élethelyzetek mindig lesznek, de a kódexszel rendelkezésre áll egy olyan viszonyítási pont, amely alapján megalapozottan lehet dönteni az NVSZ részéről az életvitel kifogásolható vagy kifogástalan volta kérdésében és e javaslatra a munkáltató is bizalommal támaszkodhat.

VII. Következtetések

Az MRK Hivatásetikai Kódexe – ha viszonylag csekély mértékben is – hozzájárul a rendvédelmi személyi állomány megfelelő magatartásának biztosításához, a kódexhez kapcsolódó eljárási szabályzat azonban egyáltalán nincs használatban, mivel nem indulnak etikai eljárások. Ez utóbbi legfőbb oka, hogy az etikai vétségek minden esetben, egyúttal bűncselekmények, szabálysértések vagy fegyelmi vétségek is, az illetékes vezetők pedig kötelesek ez utóbbiakat megindítani, illetve, ha van mérlegelési lehetőségük, akkor is ezeket részesítik előnyben. A beosztotti állomány sem él az etikai eljárás lehetőségével, egyrészt mivel – a vezetői állományhoz hasonlóan – nem is nagyon tud arról, másrészt pedig azért mivel nincs lehetőség névtelen bejelentésre, és a retorziótól való félelem is visszatartja őket. Az etikai eljárások hiányához nyilvánvalóan az is hozzájárul, hogy az állomány jelentős részben megfelelő magatartást tanúsít. A megfelelő magatartás biztosításában az állományba belépni szándékozók előzetes szűrése és folyamatos ellenőrzése, valamint a szervezetben való szocializációja bír döntő hatással. Az előzetes szűrés és folyamatos ellenőrzés egyik fontos eszköze a kifogástalan életvitel ellenőrzése. Ez utóbbi eredményes, bíróság előtt is megvédhető végrehajtásának egyik lényeges támasza a Hivatásetikai Kódex megléte. A Hivatásetikai Kódex ezen kívül, mint a szervezeti szocializációt segítő összefoglaló, tájékoztató anyag tölt be fontos funkciót Ennek a funkciónak a jóval eredményesebb betöltéséhez azonban a kódexnek az állomány körében való ismertségét jelentősen javítani kellene. Ennek érdekében célszerű volna széles körű, ismétlődő képzéseket biztosítani a témában. Ugyanakkor a hivatásetikai szankciók és az azok kiszabásához szükséges eljárásrendszer jelen formájában való szükségességét és hasznosságát a rész kutatásnak nem sikerült igazolnia.

AZ ETIKAI KÓDEX ALKALMAZÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL (DÁVID PÉTER)

I. Bevezetés

A KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016 azonosító jelű „*Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében*” című projekt keretében megvalósuló „*Etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a rendvédelmi hivatásosok és a köztisztviselők körében*” tárgyú kutatást megalapozó kutatási terv több vizsgálati irányt, illetve hipotézist is megfogalmazott az önkormányzatok etikai kódexeivel kapcsolatban. Ezek a következők:

- a helyi önkormányzatoknál mennyire jellemző az etikai kódex alkalmazása;
- milyen tárgykörök jelennek meg az önkormányzatok etikai szabályozásában;
- mennyire tekinthetők kiforrottnak az önkormányzatoknál bevezetett kódexek és etikai eljárások.

Kutatási módszerként, a kérdőíves felmérést alkalmaztuk, tekintettel a helyi önkormányzatok hivatalainak nagy számára, illetve az ország egész területét lefedő működésére.

Tekintettel arra, hogy a kutatás a közigazgatás és a rendvédelem teljes vertikumát felöleli, indokoltnak tartottuk az államigazgatásban, valamint a rendvédelmi szerveknél bevezetett Hivatásetikai Kódexek alkalmazásával kapcsolatban MKK és MRK gyakorlat vizsgálatára kidolgozott dokumentumokat is figyelembe venni a kérdőíves felmérés előkészítése során.

Az önkéntes adatszolgáltatás céljából kiküldött kérdőívet mind az 1249 önkormányzati hivatal megkapta. Az adatszolgáltatási felhívásnak összesen 1018 szerv tett eleget, ami 81,5%-os adatszolgáltatási hajlandóságnak felel meg.

II. Az önkormányzati etikai kódexek megalkotásának normatív keretei

Az etikai kódexek közigazgatásban történő intézményesítésének gondolatát az 1990. márciusában a budapesti székhellyel megalakult Magyar Közigazgatási Kar – korábbi nevén Magyar Közigazgatási Kamara – fogalmazta meg. A Magyar Közigazgatási Kar egy sajátos, szakmai alapon szerveződő, társadalmi szervezetként tevékenykedett országos érdekképviselői szervként. Érdekképviselői tevékenységének közép-pontjában a közigazgatás, mint önálló és egységes, ennek következtében az önkormányzati közigazgatást is felölelő szakma állt. A Magyar Közigazgatási Kar etikai kódexek megalkotásának kezdeményezésére irányuló erőfeszítéseinek kiemelése azért is indokolt, mivel a kamarai szerepvállalás az önkormányzatoknál is megindult korai koncepcionális munkálatokban már megfigyelhető volt.

Az 1992. július 1-jén hatályba lépett köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) preambuluma is számos etikai értéket megjelenítő elemet tartalmazott. Ezek közé tartozott a társadalmi közmegebecsülés, a közügyek pártpolitika semleges intézése, és a pártatlanság. A Ktv. a Köztisztviselői Etikai Kódex elkészítését a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács feladatákként határozta meg³³, de e testület nem alakult meg.

A Ktv. 2001. évi – közszolgálati életpálya kialakítását szolgáló – átfogó módosítása³⁴, amely önálló Etikai Eljárás című fejezettel egészítette ki a törvényt³⁵ és a részletszabályokat a majdani belügyminiszter által kidolgozandó etikai kódexre vonatkozó ajánlás rögzítette volna, de az ajánlás kiadására nem került sor.

2003. július 1-jétől az országos köztisztviselői érdekegyeztető fórumok (KÉT-OÖKÉT)³⁶ által kidolgozandó kódex feladata lett volna az etikai normaalkotás mellett az etikai eljárási kérdésekre, valamint az intézményrendszer megoldásaira is megnyugtató választ adni. Az ilyen irányú próbálkozások azonban szintén eredménytelenek voltak. Az egységes közszolgálati etikai kódex hiánya, azzal a következménnyel

33 Ktv. 66. § .

34 lsd. 2001. évi XXXVI. törvény

35 Ktv. IV/A. fejezet 58/A. §

36 Ktv. 65/B. és 65/C. §

járt, hogy több a problémakörre érzékeny szemléletű hivatali vezetéssel rendelkező közigazgatási szervnél helyi etikai kódexek kidolgozására irányuló műhelymunka indult meg és ezek közül több sikerrel is járt. E körben helyi önkormányzatok is voltak, kiemelést érdemel például Érd Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala.

A 2010 utáni időszakot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a közszolgálati etikai kódexek megalkotásához elsődleges támpontokat Magyarország Alaptörvénye nyújt. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás része a következők szerint tartalmazza a méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli ügyintézés elvét: *„Valljuk, hogy népuradalom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Emellett a tisztességes és ésszerű határidőn belül való hatósági eljárás követelményéről az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG részének XXIV. cikke deklarálja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A XXVI. cikkben pedig a közügyek átláthatóságának (transzparencia) követelménye is megjelenik a következők szerint: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”*

A 2011-ben meghirdetett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program³⁷ szerint a Kormány célja a jó állam megteremtése. A jó állam megteremtése érdekében a kormányzat három jelentős igazgatási programot indított, igazodva az állam alkotmányos szerkezetéhez: az igazságügyi, az önkormányzati reformot és a Magyar Programot. A Magyar Program leszögezi, hogy az állam attól tekinthető jónak, ha az egyének, közösségek és a vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A program keret jelleggel elsősorban a központi igazgatás, az államigazgatás működésének megújítását helyezi középpontba. Utal arra, hogy az önkormányzati reform a Magyar Program területi államigazgatási részével áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett –

37 <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2017.10.12.)

elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre került a helyi közügyek rendszere. Az önkormányzati reform ezen túl a szolgáltatási feladatellátás és intézményfenntartás (egészségügy, oktatás, szociális, kulturális, környezetvédelmi etc.) kérdéseit rendezti.

A Magyary Programnak a közszolgálat személyi állományát érintő fejezete a legfontosabb kérdésként fogalmazza meg annak eldöntését, hogy milyen értékek mentén történjen az új közszolgálati életpálya modell kialakítása. A program alkotói erre azt a választ adták, hogy az erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közszolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti. A programalkotók az életpályamodell kialakítását azonban leszűkítve, három jogviszony (kormánytisztviselői, katonai, hivatásos szolgálati) esetében tekintették megvalósítandó célkitűzésnek. Ugyanakkor a program utalást tartalmaz arra is, hogy hasonló illesztés fog történni a köztisztviselői életpálya, vagyis a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban és az ügynevezett alkotmányos szervek hivatalaiban foglalkoztatott tisztviselők irányában is. Ennek során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a köztisztviselői állományt foglalkoztató szervezeti kör elvárásai és lehetőségei fokozottan eltérőek.

A Magyary Programban vizionált új közszolgálati életpályamodell kialakítására közös kapcsolódási pontok mentén került sor, amelyek körébe tartoznak a hivatásetikai normák, elvárások is, tekintettel arra, hogy az állam működésének alappilléret a közszolgálatban dolgozók hivatástudata jelenti. A program szerint a jövőbeni jogi szabályoknak az erős nemzettudatra épülő és az értékekkel telített közszolgálati hivatás alapelveinek meghatározásával, világos szabályokkal kell segítenie a közszolgálatban dolgozókat a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában. A szervezetenként változó etikai szabályozások helyett átfogóan szabályozott hivatásetikai zsinórmértékre van szükség a közszolgálati jogegység és jogbiztonság érdekében. A szabályozásnak az állampolgárok számára is egyértelművé kell tennie a magyar közszolgálatban dolgozókkal szemben támasztható szakmai és etikai elvárásokat.

A 2012. március 1-jén hatályba lépett közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) újradefiniálta a közigazgatásban, így az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselőket

és a helyi önkormányzatok hivatalaiban foglalkoztatott köztisztviselőkre irányadó általános magatartási követelményeket is. Általános magatartási követelményként a törvény előírja, hogy a közszolgálatban mindenkinek – vagyis mind a közszolgálati tisztviselőknél, mind pedig a munkáltatóknál – 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 közszolgálatban ugyanis egy magasabb erkölcsi zsinórmérték érvényesül, mint a verseny és civil szférában, amelynek forrása a köz szolgálatából fakadó magasabb elvárások érvényesítése.

Az általános magatartási és egyben az általános etikai, magatartási követelmények, elvek körébe tartozik a jóhiszeműség és tisztesség elve, az együttműködés és tájékoztatás követelménye, a rendeltetészerű joggyakorlás követelménye, a munkaidőn kívüli magatartási követelmények és a titoktartási kötelezettség.³⁸

Etikai szempontból is fontos annak kiemelése, hogy a közszolgálat tartós, bizalmi kapcsolat, amelyben a felek egymás irányában tanúsított magatartása nem korlátozódik csak a jogviszonyból származó jogok gyakorlása és a kötelességek 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, illetve a tisztviselő nem tanúsíthat ugyanis olyan magatartást, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére. A magatartási szabályok megsértése etikai vétségnek minősülhet, sőt súlyos esetben a tisztviselő méltatlanság miatti felmentéséhez is vezethet.

A Kttv. részletesen szabályozza a közszolgálati tisztviselő titoktartási kötelezettségét is, így kimondja, hogy a tisztviselő a minősített adatot köteles megtartani. A titoktartási kötelezettség megtartásának szintén számos etikai aspektusa lehet. A Kttv. az általános magatartási követelményeknek való megfelelésen túl a közszolgálati tisztviselő kötelezettségeit általánosságban is meghatározza, tételesen rögzítve néhány alapvető előírást. Megfigyelhető, hogy a tisztviselőket

38 Kttv. 9-10. §

többletkötelezettségek terhelik a munkajogi szabályokhoz viszonyítva. Ezek körébe tartozik a jogszerű, szakszerű, az etikai elveknek megfelelő magatartás és eljárás, a rendelkezésre állás, együttműködés, a szakmai lojalitás és a vezetői utasítások végrehajtása.³⁹ E kötelezettségek is keretjelleggel befolyásolják az etikai szabályozás mozgásterét, illetve a kódexek tartalmi elemeit. 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.

III. Az etikai kódexek érvényesülése a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban egy felmérés tükrében

A Kttv. amellett, hogy meghatározza a közszolgálati tisztviselői hivatalás etikai alapelveit, arról is rendelkezik, hogy az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselőkre irányadó hivatásetikai részletszabályokat a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, míg az önkormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselőkre vonatkozókat a képviselő-testületek által elfogadott helyi kódexek határozzák meg.

A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex megalkotását, illetve az etikai rendszer kialakítását és működtetését a Kttv. – a törvényi keretek között – Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) feladatkörébe utalja. Az MKK Országos Közgyűlése 2013. június 21-én fogadta el Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét⁴⁰, azok 2013. szeptember 1-jén léptek hatályba. A kódex előírási valamennyi kormánytisztviselőre irányadóak.

A Kttv. a helyi önkormányzatok esetében – figyelemmel azok nagyfokú autonómiájára – az önkéntességre helyezi a hangsúlyt. Esetükben nem kötelező az etikai kódex megalkotása. A Kttv. hivatásetikai előírásai a polgármesteri hivatalokban foglalkoztatott köztisztviselőkre is irányadóak, ugyanakkor ők nem tagjai a Magyar Kormánytisztviselői Karnak.

39 Kttv. 76-79. §

40 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Kormanytisztviselői%20Hivatásetikai%20Kódex.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Erre tekintettel a polgármesteri hivatalok esetében a képviselő-testület jogosult megállapítani a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait. A törvény csak az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetések körét – figyelmeztetés és megrovás határozza meg.⁴¹

Az államigazgatási szervek által követett etikai gyakorlattal való összehasonlíthatóság érdekében a helyi önkormányzatok esetében is csak a 2013. szeptember 1-jétől 2017. augusztus 31-éig terjedő időszakot vettük alapul a kutatás eszközeként választott kérdőíves felmérés során. A felmérés öt kérdéscsoportra fókuszált, amelyek a következők:

1. Etikai kódex elfogadására vonatkozó adatok;
2. Etikai kódex tartalmára vonatkozó adatok;
3. Etikai eljárásokra vonatkozó adatok;
4. Etikai büntetésekre (szankciókra) vonatkozó adatok;
5. Etikai elköteleződéssel és képzéssel kapcsolatos adatok.

Az önkéntes adatszolgáltatás céljából kiküldött kérdőívet mind az 1249 önkormányzati hivatal megkapta. A hivatalok önkormányzati szervtípus szerinti megoszlása az alábbi volt:

- főpolgármesteri hivatal,
- 23 fővárosi kerületi önkormányzati hivatal,
- 19 megyei önkormányzat közgyűlési hivatal,
- 24 megyei jogú város önkormányzat képviselő-testületének hivatala,
- 193 városi önkormányzat képviselő-testületének hivatala,
- 711 közös önkormányzati hivatal,
- 323 községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatala.

Az adatszolgáltatási felhívásnak összesen 1018 szerv tett eleget, ami 81,5%-os adatszolgáltatási hajlandóságnak felel meg. Az adatszolgáltatók között szerepelt:

- a főpolgármesteri hivatal,
- 21 fővárosi kerületi önkormányzati hivatal,
- 15 megyei önkormányzat közgyűlési hivatal,
- 23 megyei jogú város önkormányzat képviselő-testületének hivatala,
- 171 városi önkormányzat képviselő-testületének hivatala,
- 517 közös önkormányzati hivatal,

41 Kttv. 231. § (1) bek.

- 270 községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatala.

A következőkben az adatszolgáltatás eredményeit foglaljuk össze.

1. Az etikai kódex elfogadása

E kérdéskör részletesebb vizsgálatát különösen indokolta, hogy az önkormányzatok által elfogadott etikai kódexekről, azok esetleges módosításáról, az etikai kódexek előkészítésének gyakorlatáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok.

A helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalainak etikai kódex-alkotási gyakorlatára vonatkozóan az Állami Számvevőszék (ÁSZ) által 2009-ben elindított Integritás Projekt eredményeként a költségvetési szervek – köztük a helyi önkormányzatok – körében 2011 óta végzett felmérések és az azok eredményeit összefoglaló elemzések nyújthatnak támpontokat. Különösen igaz ez az utóbbi évek ÁSZ felmérései esetében, mivel az integritás felmérésben résztvevők köre, az integritás támogatottsága évről-évre nőtt, 2015 évében meghaladta a 2500 intézményt. Az ÁSZ felmérés a kötelezően nem előírt „lány” integritáskontrollok kapcsán azt is vizsgálja, hogy a szervezet rendelkezik-e etikai szabállyal vagy etikai kódexszel.⁴² Az igennel válaszolóknak esetében azonban meg kell jegyezni, hogy azok tartalmazzák azokat az önkormányzatokat is, amelyek a korábbi évek során megalkotott etikai kódexszel rendelkeztek. Az ÁSZ felmérések által vizsgált kérdéskörök szempontjából indifferens körülménynek minősül, hogy mikor került sor az etikai kódex megalkotására.

A 2011. évi ÁSZ jelentés szerint az 530 válaszadó helyi önkormányzatnak csupán 11%-a rendelkezett etikai kódexszel, ami lényegesen elmaradt a válaszadók összessége esetében számított 24%-os átlagtól. Az előbb említett igen alacsony átlaggal kapcsolatban a jelentés megállapította: „A követelmények pontos meghatározása a feladatkörökön, a szervezeti struktúrákon és az eljárásrendeken túli területeken is fontos. Lényeges például, hogy világosak és egyértelműek legyenek

42 A többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához - ÁSZ tanulmány, Budapest, 2015. december

a közszférában alkalmazottak számára a munkavégzésükre vonatkozó alapvető szakmai és etikai minimumok. Magyarországon a jogalkotó mintegy két évtizede – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatályba lépése óta – adós az egységes közszolgálati etikai kódex megalkotásával.⁴³

A 2015. évi ÁSZ integritás felmérés adatai alapján az 1119 válaszadó helyi önkormányzat 34,6%-a rendelkezik etikai kódexszel. A felmérés tapasztalatai a következők szerint összegezhetők: „A vizsgált intézmények körében leginkább elterjedt korrupcióellenes eszközök az etikai kódex és a négy szem elve, amiket az adatszolgáltatók 34,6 és 36,6%-a használ... A „*helyi önkormányzatok*” intézménycsoport egyik egyértelmű erőssége a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján a belső szabályozottság kiépítettsége. Az összeférhetetlenség kérdéskörét is szabályozza valamilyen formában a szervezetek döntő hányada. További erősség a speciális korrupció ellenes rendszerek és eljárások tekintetében, hogy szinte valamennyi vizsgált szervezet nyilvánosságra hozza a gazdálkodásra vonatkozó adatait. Ezzel szemben az említett eljárások körében még mindig alacsony az etikai kódexszel rendelkező, a közérdekű bejelentéseket és külső panaszokat kezelő rendszert működtető, a korrupciós kockázatelemzést, a munkahelyi rotációt, a négy szem elvét alkalmazó szervezetek aránya.”⁴⁴ A kutatás keretében vizsgáltuk azt a kérdést is, hogy az etikai kódexszel nem rendelkező önkormányzatok a következő egy-két évben tervezik-e etikai kódex megalkotását.

1.1 Etikai kódexalkotás 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e között

A válaszadó 1018 önkormányzat közül 356, vagyis az önkormányzatok 34,9%-a rendelkezik etikai kódexszel. A legmagasabb arányban (73,9%) a megyei jogú város önkormányzatoknál van elfogadott etikai

43 Integritás Jelentés 2011. a magyarországi költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatokról „*Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése*” ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt - Állami Számvevőszék Projektiroda

44 VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit - SZABÓ Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettségére és az azok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje – az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján - Új Magyar közigazgatás 2016. március

kódex. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az elmúlt években egy-két megyei jogú város, pozitív választ adva az Európai Unió által is megfogalmazott kritikákra, elfogadta etikai kódexét (például Pécs)⁴⁵ Kedvező tendencia rajzolódik ki a jövőre nézve, azáltal hogy az etikai kódexszel nem rendelkező megyei jogú városi önkormányzatok háromnegyede tervezi még ebben az önkormányzati ciklusban az etikai kódex elfogadását (lásd az 1.6 pontot).

A fővárosban működő választadó önkormányzatoknál az etikai kódexek aránya 72,7%. Figyelemre méltó tény, hogy a 22 választadó fővárosi önkormányzat közül 6 nem rendelkezik kódexszel és ezek közül csak 3 tervezi 2019-ig etikai kódex megalkotását. A megyei önkormányzatok esetében 53,3% az etikai kódexszel rendelkezők aránya, a városi önkormányzatoknál pedig 43,1.

A közös önkormányzati hivatalok, valamint a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainak közel egyharmada (30,6%, illetve 30,0%) rendelkezik etikai kódexszel. Tekintettel arra, hogy ebbe a csoportba tartozik az önkormányzatok nagy többsége, fontos hogy a kódexszel nem rendelkezők több mint fele tervezi 2019-ig etikai kódex megalkotását (lásd az 1.6 pontot).

1.2 Etikai kódexek módosítása 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e között

A felmérés során az etikai kódexek normatartamának stabilitását, így közvetve a kódexek előkészítettségét, átgondoltságát, átfogó szemléletét is vizsgáltuk.

Annak ellenére, hogy a felmérés csak az elmúlt négy évben megalkotott kódexekre irányult, azok közül csaknem minden tizedik (9,3%) módosításra került. Legnagyobb arányban a megyei jogú városi önkormányzatok módosították a kódexeiket (23,5%).

45 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/4/49/90000/EU%20Anti-korrupci%C3%B3s%20Jelent%C3%A9s%20-%20Mell%C3%A9klet%20Magyarorsz%C3%A1gr%C3%B3l.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 26.); A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében”, HUSK/0901/1.5.1/0246. projekt; <http://docplayer.hu/274300-A-helyi-onkormanyzatok-mukodesenek-atlathatosaga-kerdoives-felmeres-tukreben-husk-0901-1-5-1-0246-sz-projekt-esettanulmany.html> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 26.)

A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalai közül 13,6% módosította a kódexet.

A megyei és a városi önkormányzatok 12%-ánál került sor módosításra, míg a közös önkormányzati hivataloknál ez az arány 4,4%.

A 16 etikai kódexszel rendelkező fővárosi önkormányzatok közül csak egynél került sor módosításra.

1.3 A Zöld Könyv előírásainak figyelembevétele az etikai kódex előkészítése során

A közsféra etikai rendszerének kialakításakor elsődleges szempontként fogalmazódott meg a teljes költségvetési szférára irányadó etikai normatartalmak kialakításának szükségessége. A kérdőív összeállításakor feltételezéseink között szerepelt, hogy a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program keretében kidolgozott Zöld Könyv alapul szolgál a hazai etikai intézmények és szabályrendszerek kiépítéséhez. Az ajánlás jelleggel kiadott Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexei tekintetében elősegítette az állami szervek etikai kódexeinek elkészítését, illetve időszerű felülvizsgálatát, valamint a korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítását. Emellett a dokumentum összegzi azokat az értékeket, amelyeket a demokratikus jogállam közzolgálati tisztviselőitől az állam, mint munkáltató, illetve a szolgáltatásait igénybe vevő állampolgár elvárhat. Ilyen általános értékek és elvek a Magyarország Alaptörvénye iránti hűség, a nemzet szolgálata, 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 kutatás során feltételeztük, hogy a Zöld Könyvben megfogalmazott elvek és követelmények jelentős hatással bírnak az önkormányzatok etikai kódexeinek a kidolgozására, illetve a tartalmára is. Ez utóbb említett tartalmi elemekkel kapcsolatos kérdésekre kapott válaszokkal a 2.3. pontban részletesen foglalkozunk.

Összességében az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok 81,7%-a vette figyelembe a Zöld Könyvben foglaltakat.

A válaszokból megállapítható, hogy minden etikai kódexszel rendelkező megyei önkormányzat figyelembe vette a Zöld Könyvet.

A megyei jogú város önkormányzatoknál ez az arány 88,2%, a fővárosi önkormányzatoknál pedig 81,3%.

A közös önkormányzati hivatalok 83,0%-a, a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalai 81,5% vette figyelembe a Zöld Könyvben ajánlásait.

Az ajánlások tekintetbe vételének mellőzése leginkább a városi önkormányzatokra jellemző, esetükben csak 73,3% nyilatkozott igennel a Zöld Könyv figyelembe vételéről.

1.4 A hivatal alkalmazottainak bevonása az etikai kódex előkészítésébe

Fontos követelmény, hogy az etikai kódex a szervezeti kultúra részévé váljon, illetve hatékonyan formálja, fejlessze azt. Ennek egyik előfeltétele, hogy a hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők aktív részesei legyenek a kódex megalkotására irányuló előkészítő folyamatnak. A kutatás során erre tekintettel külön vizsgáltuk, hogy az önkormányzati hivatalok dolgozóit bevonták-e a kódex előkészítésébe.

Az etikai kódexszel rendelkező hivatalok közel háromnegyedénél (74,9%) került sor a köztisztviselők bevonására az előkészítési folyamatba. A megyei önkormányzatok mindegyike bevonta a munkatársakat, de a közös önkormányzati hivatalok esetében is közel 78,6%-ot tett ki ez az arány. Ettől alig maradtak el a városi önkormányzatok (73,3%), illetve a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalai (72,8%), valamint a megyei jogú városok önkormányzatai (70,6%). Ugyanakkor a fővárosi önkormányzatok esetében ez az arány csak 43,8%, ami valószínűsíthetően a foglalkoztatottak magas számával magyarázható.

1.5 A helyi érdekképviseleti szervek bevonása az etikai kódex előkészítésébe

A Kttv. szabályai szerint a kormánytisztviselői etikai kódex megalkotására a Magyar Kormánytisztviselő Kar kapott felhatalmazást. Ezt első sorban a kódex általános alkalmazhatóságához szükséges legitimitáció követelménye indokolta, tekintettel arra, hogy valamennyi kormánytisztviselő a kinevezésével egyidejűleg kamarai taggá válik.

A helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők azonban nem tagjai a karnak, ugyanakkor szabadon csatlakozhatnak az érdekképviseleti szervekhez. Az érdekképviseleti szerveknek szintén fontos szerepe lehet az etikai kódexek előkészítésében.

Összességében az etikai kódexszel rendelkezők 13,2%-a élt a helyi érdekképviselet előkészítési folyamatba való bevonásának lehetőségével. Az alacsony százalékos átlaggal kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottak esetében, különösen a kisebb helyi önkormányzatoknál igen alacsony a munkavállalói érdekképviseletek tagjainak száma, illetve az érdekképviseletek intézményes jelenléte sem jellemző.

Leginkább a megyei jogú város önkormányzatoknál jellemző az érdekképviseleti szervek bevonása az etikai kódex megalkotásának folyamatába. Esetükben ez az arány 41,2%.

A fővárosi önkormányzatoknál és a megyei önkormányzatoknál ez az arány 25%.

Az etikai kódexszel rendelkező városi önkormányzatok 13,3%-a vonta be az érdekképviseleti szerveket az etikai kódex megalkotásába.

A közös önkormányzati hivataloknál 10,7%, míg a községi (nagy-községi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál az említett arány csak 8,6%.

1.6 Etikai kódex megalkotására vonatkozó tervek a 2019-ig terjedő önkormányzati ciklusban

A kérdőíves kutatás során vizsgáltuk azt a kérdést is, hogy azok az önkormányzatok, amelyek a kutatással érintett időszakban még nem alkották meg etikai kódexüket, tervezik-e még ebben az önkormányzati ciklusban a kódex megalkotását. Pozitív tendenciára utal, hogy a válaszdó 663 etikai kódexszel nem rendelkező helyi önkormányzat közel fele (49,6%) kívánja 2019 végéig megalkotni az etikai kódexét.

Legmagasabb arányban (66,7%) az etikai kódexszel nem rendelkező megyei jogú város önkormányzatok jelezték az etikai kódex megalkotására irányuló szándékukat. A megyei önkormányzatok esetében ez az arány 57,1%, míg a városi önkormányzatoknál 51,5%. Ezt némileg meghaladó arányt képviselnek a községi (nagyközségi) önkormányzatok képviselő-testületének hivatalai (51,9%).

Az etikai kódexszel nem rendelkező fővárosi önkormányzatok fele tervezi a kódex megalkotását, figyelemre méltó azonban, hogy három fővárosi kerület a közeljövőben sem kíván élni a kódexalkotás lehetőségével.

A válaszadó etikai kódexszel nem rendelkező 361 közös önkormányzat 46,8%-a tervezi ebben az önkormányzati ciklusban a kódex elfogadtatását a képviselő testülettel.

2. Az etikai kódexek tartalma

Az etikai kódexek tartalmát a helyi önkormányzatok képviselő testületei a törvényi, illetve egyéb normatív keretek között szabadon állapíthatják meg. Ugyancsak fontos támpontokat ad a kódexek elkészítéséhez az államigazgatási szervek etikai kódexének megalkotását ajánlás jelleggel segítő Zöld Könyv.

2.1 A Kttv. 83. § (1) bekezdésben meghatározott hivatásetikai általános alapelveken kívüli követelmények az etikai kódexekben

A Kttv. meghatározza a közszolgálati tisztviselői hivatás legfontosabb általános etikai alapelveit.⁴⁶ Ezek 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.

Az említett alapelveken kívül az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok 59,8%-a határozott meg további alapelveket. Ez a gyakorlat leginkább a városi önkormányzatokra jellemző, amelyeknek több mint háromnegyede (77,3%) határozott meg további általános etikai

46 Kttv 83. § (1) bek.

követelményeket. De a fővárosi önkormányzatok esetében is közel kétharmados (62,5%) arányt képviselnek az ilyen képviselő testületek.

A közös önkormányzati hivatalok 56%-a, a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületek 55,6%-a élt a többletkövetelmény meghatározás lehetőségével.

A megyei jogú város önkormányzatok 47,1%-ánál figyelhető meg ez a gyakorlat, míg legkevésbé (37,5%) a megyei önkormányzatok éltek a többletkövetelmények előírásának lehetőségével.

2.2 A Kttv. 83. § (2) bekezdésben meghatározott vezetői hivatásetikai alapelveken kívüli alapelvek az etikai kódexekben

Az általános, minden közzszolgálati tisztviselőre irányadó etikai alapelvek mellett a Kttv. tartalmazza a vezetői munkakört betöltőkre vonatkozó legfontosabb többlet etikai követelményeket is.⁴⁷ Ezek körébe tartozik a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség. Hasonlóan az általános etikai követelményekhez a törvény nem tartalmazza az összes vezetői etikai követelményt, ezekre vonatkozóan csak mintegy példálózó jellegű eligazítást ad. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok is az etikai kódexeikben további követelményeket is előírhatnak a vezetőkre vonatkozóan.

A helyi önkormányzatok 62,1%-a élt a vezetői többletkövetelmények lehetőségével. Leginkább a városi önkormányzatoknál figyelhető meg ez a gyakorlat (78,7%), de a fővárosi önkormányzatok 75%-ának az etikai kódexe is tartalmaz ilyen többletkövetelményeket.

A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalai esetében ez az arány 59,3%, a közös önkormányzati hivataloknál pedig 56,6%.

A megyei jogú város önkormányzatok etikai kódexeinek 52,9%-a tartalmaz vezetői többletkövetelményeket. A megyei önkormányzatoknál a legalacsonyabb ez az arány (37,5%).

⁴⁷ Kttv 83. § (2) bek.

2.3 AZöld Könyv etikai normáinak megjelenése az etikai kódexekben

Az ajánlás jelleggel kiadott Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexei tekintetében elősegítette az állami szervek etikai kódexei elkészítését, illetve időszerű felülvizsgálatát, valamint a korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítását. Emellett a dokumentum összegzi azokat az értékeket, amelyeket a demokratikus jogállam közszolgálati tisztviselőitől az állam, mint munkáltató, illetve a szolgáltatásait igénybe vevő állampolgár elvárhat. Ilyen általános értékek és elvek az Magyarország Alaptörvénye iránti hűség, a nemzet szolgálata, 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.

Az önkormányzatok etikai kódexeinek 89,9%-a tartalmaz a Zöld Könyvben meghatározott etikai normákkal azonos, illetve hasonló követelményeket. Ez a magas arány összhangban áll a kérdőív azon kérdésére adott igen válaszok magas arányával, amely arra irányult, hogy az önkormányzat az etikai kódex előkészítése során figyelembe vette-e az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld Könyv előírásait. A I.1.3 pont pontban ismertetett eredmények szerint ez az arány is átlagosan 81,7% volt.

A fővárosi önkormányzatok összes etikai kódexében megjelennek ezek a követelmények.

A városi önkormányzatok etikai kódexei esetében 92%, a közös önkormányzati hivataloknál 89,3%, a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál 88,9%, míg a megyei önkormányzatoknál 87,5% ez az arány. Még a megyei jogú város önkormányzatok etikai kódexeinek a 82,4%-a is tartalmaz a Zöld Könyvben meghatározott etikai normákkal azonos, vagy hasonló követelményeket.

A Zöld Könyvben meghatározott etikai normák közül az önkormányzatok szinte mindegyikének etikai kódexe tartalmaz azonos, vagy tartalmában hasonló követelményt az alábbiakra vonatkozóan:

- elfogulatlanság megőrzésének követelménye;
- a munkával (munkakörrel) összeegyeztethetetlen tevékenységtől való tartózkodás követelménye;
- ajándékelfogadás tilalmának követelménye;
- felkínált jogtalan előnyök visszautasításának a követelménye;

- mások befolyása alá kerülés tilalmának követelménye;
- hivatali helyzettel való visszaélés tilalmának követelménye;
- közadatokkal és mások adataival való visszaélés tilalmának követelménye;
- a hivatali és közforrások felelős felhasználásának követelménye;
- vezetői szerepben való fokozott felelősségvállalás követelménye;
- a köz bizalmára való méltóság követelménye.

Igen magas arányban tartalmaznak az etikai kódexek a visszaélések bejelentésének követelményére vonatkozó előírásokat. Ez a követelmény az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok 91,3%-ánál jelenik meg átlagosan.

A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál ez az arány 100% és a közös önkormányzati hivataloknál is 95%.

A fővárosi önkormányzatok etikai kódexeinek 93,8%-ában megtalálható ez a követelmény (lényegében egynél nem jelenik meg).

A városi önkormányzatoknál 80%-os, a megyei jogú város önkormányzatoknál 58,8%-os és a megyei önkormányzat 50%-os arányt mutatnak az adatok.

A munkahelyváltás esetén történő tisztességes eljárás követelménye átlagosan az etikai kódexek 78,9%-ában jelenik meg. Leggyakrabban a községi (nagyközségi) önkormányzatok etikai kódexei tartalmaznak ilyen tartalmú előírást, esetükben 96,3%-os arányról beszélhetünk. Szintén magas ez az arány a közös önkormányzati hivataloknál (81,1%).

A városi önkormányzatok 72%-a, a megyei jogú városi önkormányzatok 58,8%-a, a megyei önkormányzatok 50% írta elő etikai kódexében a munkahelyváltás esetén történő tisztességes eljárás követelményét.

A fővárosi önkormányzatok esetében a legalacsonyabb ez az arány (37,5%).

Az etikai kódexekben a legkisebb arányban a régi munkatársakkal való kivételezés tilalmának követelménye jelenik meg a Zöld Könyv követelményrendszeréből. Átlagosan ez az arány 72,2%-ot tesz ki. Leggyakrabban a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál találkozhatunk vele (84%).

A fővárosi önkormányzatoknál és a megyei önkormányzatoknál 75%-os arányban található meg, de a közös önkormányzati hivatalok is alig maradnak el ettől a maguk 73%-os arányával.

A városi önkormányzatok etikai kódexeinek 62,3%, míg a megyei jogú város önkormányzatok kódexeinek csak a 47,1%-a tartalmazza ezt a követelményt.

2.4 Az etikai követelmények tartalmára vonatkozó leíró jellegű előírások a kódexekben

Az etikai követelményekkel való azonosulást, illetve az etikai követelmények gyakorlati alkalmazhatóságát hatékonyan elősegítheti, ha a kódex nem csak az egyes követelményeket nevesíti, hanem a követelmények leíró jellegű kifejtését is tartalmazza. Ezt figyelembe véve vizsgáltuk az etikai követelmények részletesebb kifejtésének a gyakorlatát is.

Az etikai kódexek átlagosan több, mint háromnegyede (77,5%) tartalmaz leíró jellegű magyarázatot is. Leginkább a megyei jogú város önkormányzatok (94,1%) és a fővárosi önkormányzatok (93,8%) követik ezt a gyakorlatot. Ugyancsak magas az ilyen kódexek aránya a megyei önkormányzatok és a városi önkormányzatok körében (87,5%, illetve (85,3%).

A közös önkormányzati hivatalok kódexeinek 76,1%-a tartalmaz leíró magyarázatot. Legkevésbé a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál találhatunk az etikai kódexekben a követelményekre vonatkozó magyarázatot. Arányuk nem éri el a kétharmadot (65,4%).

2.5 Az etikai eljárásra vonatkozó rendelkezések a kódexekben

A Kttv. a fegyelmi és kártérítési eljárástól eltérően nem szabályozza az etikai eljárás szabályait, hanem a képviselő testületet hatalmazza fel az etikai eljárás szabályainak a megalkotására.⁴⁸ E felhatalmazással az etikai kódexet elfogadó testületek átlagosan 81,4%-a élt.

A megyei önkormányzatok etikai kódexeinek mindegyike tartalmaz eljárási szabályokat. A megyei jogú város önkormányzatoknál ez az arány 94,1%, míg a városi önkormányzatoknál 89,3%. A közös

48 Kttv. 231. § (1) bek.

önkormányzati hivatalok kódexeinél 83%, a fővárosi önkormányzatoknál pedig 81,3% ez az arány.

Eljárásra vonatkozó szabályozást legkevésbé a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének kódexeiben találhatunk, 74,1%-os arányban.

2.6 Etikai bizottság létrehozására vonatkozó rendelkezések a kódexekben

Az etikai bizottság létrehozását a Kttv. nem teszi kötelezővé, ugyanakkor az etikai eljárásban fontos szerepe lehet, mind a tényállás feltárása, mind az etikai kötelezettségszegés megállapítása, illetve minősítése kapcsán. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy több önkormányzatnál nem hoznak létre külön etikai bizottságot, hanem a feladatokat a jegyző egy személyben látja el.

Az e kérdésre adott válaszokból megállapítható, hogy az etikai kódexszel rendelkezők 82%-ánál alakítanak etikai bizottságot. A megyei önkormányzatok mindegyikénél sor kerül etikai bizottság megalakítására. A megyei jogú város önkormányzatoknál ez az arány 94,1%, a fővárosi önkormányzatoknál 93,8%.

A városi önkormányzatok etikai kódexeinek 86,7%-a, a közös önkormányzati hivatalok 83%-a rendelkezik etikai bizottság megalakításáról.

A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testülete hivatalainak csak a 73,3%-a írja elő etikai bizottság létrehozását.

2.7 Az etikai vétségek miatti büntetésekre (szankciókra) vonatkozó előírások a kódexekben

A Kttv. az önkormányzatok esetében is, csak az etikai eljárás során kiszabható büntetéseket nevesíti. Az ezekkel kapcsolatos további előírásokat az önkormányzat etikai kódexe állapíthatja meg. Ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok átlagosan 84,6%-a élt.

A megyei önkormányzatok és a megyei jogú város önkormányzatok mindegyikének etikai kódexe tartalmaz az etikai vétségek miatti büntetésekre (szankciókra) vonatkozó előírást, de városi önkormányzatoknál is 93,3% ez az arány.

A közös önkormányzati hivataloknál és a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál is meghaladja a négyötödöt (80,5% és 80,2%).

A fővárosi önkormányzatok 75%-a szabályozza e kérdéskört.

2.8. Etikai büntetésekkel (szankciókkal) szembeni jogorvoslatra vonatkozó rendelkezések a kódexekben

Az etikai büntetések – szemben a fegyelmi, illetve kártérítési eljárás során hozott szankciókkal – általában nem jogsértéseket szankcionálnak. Ennek következtében a közösség rosszallását hivatottak kifejezni a normaszegés kapcsán. Ebből következően a Kttv. nem szabályozza az etikai büntetésekkel kapcsolatos jogorvoslati kérdéseket, ugyanakkor az önkormányzatok etikai kódexei lehetőséget adhatnak a jogorvoslatra.

A felmérés adatai szerint az etikai kódexszel rendelkezőknek átlagosan csak 31,2%-a szabályozta ezt a kérdéskört. Kimagasló arányban a megyei önkormányzatok etikai kódexeiben található a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezés, esetükben ez az arány 75%. A városi önkormányzatoknál 41,3%-ot, a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületeinél 37%-ot, míg a Megyei jogú város önkormányzatoknál 35,3%-ot képvisel ez az arány.

A fővárosi önkormányzatok az etikai kódexek egynegyedének, a közös önkormányzati hivatalok kódexeinek, ugyanakkor már csak 22,6%-ában találhatunk a jogorvoslattal kapcsolatos előírást.

2.9 Az etikai kódexek ügyfelek számára való közzétételére vonatkozó rendelkezések

Az etikai kódexek esetében is rendkívül fontos a megfelelő nyilvánosság biztosítása, így az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfeleknek is megfelelő információkkal kell rendelkeznie a köztisztviselők tevékenységét, magatartását szabályozó etikai előírásokkal is. Ezt szem előtt tartva a kérdőíves felmérésben is vizsgáltuk ezt a kérdéskört.

Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok átlagosan egyötöde (20,5%) építette be a kódexébe az ügyfelek számára való közzétételre vonatkozó előírást. Ezzel az adattal kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint, számos önkormányzat

külön előírás nélkül is gondoskodik az etikai kódex nyilvánosság számára való közzétételéről, leggyakrabban a honlapján.

A fővárosi önkormányzatoknál és a megyei önkormányzatoknál a közzétételre vonatkozó rendelkezések aránya 12,5%, de a közös önkormányzati hivataloknál és a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál sem éri el ez az arány az átlagos egyötödöt (15,7%, illetve 19,8%).

A megyei jogú város önkormányzatok etikai kódexeinek a 23,5%-a, míg a városi önkormányzatok kódexeinek a 36%-a rendelkezik erről a kérdésről.

2.10 Az etikai kódexek időszakos felülvizsgálatára vonatkozó előírások a kódexekben

Az etikai kódexek közös jellemzője, hogy a bennük rögzített alapelvek és követelmények az emberi társadalmak több száz, sőt ezer éves fejlődése során kristályosodtak ki, így nagyfokú állandóságot mutatnak. Ez a hivatásetikai kódexek esetében is irányadó, azzal, hogy azok egy-egy szakma művelőinek sajátos normáit is felölelik. Ez utóbbiak esetében már viszonylag gyakoribb változásokat is eredményezhetnek a társadalmi mozgások, illetve az azokat mozgató gazdasági, politikai, technikai erőhatások változások (például az adatvédelem, internetes véleménynyilvánítás, stb.). Az etikai kódexek esetében is fontosnak tartjuk azok tisztviselőkre, illetve a szervezeti kultúrára gyakorolt hatásainak a rendszeres vizsgálatát, elemzését.

Az etikai kódexeknek átlagosan még az egy tizede sem rendelkezik a felülvizsgálat kérdéséről (9,8%). Ilyen tartalmú rendelkezést leggyakrabban a megyei önkormányzatok kódexei tartalmazzak, arányuk 37,5%. A fővárosi önkormányzatok kódexeiben is 31,3% ez az arány.

A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál ez az arány 11,1%, míg a városi önkormányzatoknál csak 9,3%. A közös önkormányzatok 6,3%-a, a megyei jogú város önkormányzatoknál 5,9%-a rendelkezett az etikai kódexében a felülvizsgálatról.

3. Etikai eljárások

A felmérés keretében külön vizsgáltuk, hogy a vizsgált időszakban, vagyis 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31. között hogyan alakultak az önkormányzatoknál az etikai eljárások. Mint az feltételezhető volt, tekintettel a kódexek megalkotása óta eltelt viszonylag rövid időtartamra, országos szinten is csak elvétve került sor etikai eljárásra.

Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok közül összesen 4 esetben kezdeményeztek etikai eljárást nem vezetővel szemben. E kezdeményezések közül 1 fővárosi kerületben, 3 pedig Pest megyében történt. Zetetővel szemben csak egy Győr-Moson-Sopron megyei önkormányzatnál kezdeményeztek etikai eljárást. 2017. augusztus 31-én a helyi önkormányzatoknál nem volt folyamatban etikai eljárás.

Etikai eljárás megindítását megtagadó (elutasító) döntésre nem került sor, és az eljárást sem szüneteltették sehol.

Az adatokat vizsgálva megállapítható, hogy nem vezető köztisztviselőt érintő eljárást megszüntető döntést nem hoztak, ugyanakkor az egy vezetőt érintő etikai eljárást megszüntették.

A nem vezetőket érintő 3 eljárás közül 1 figyelmeztetés büntetéssel, 1 pedig megrovás szankcióval zárult. Mivel e közölt adatok szerint egyéb etikai büntetést nem szabtak ki az eljárások során, megállapítható, hogy egy etikai eljárás zárult az etikai felelősség megállapítása mellett, büntetés kiszabás nélkül.

Külön vizsgáltuk az etikai eljárás során hozott döntéssel szembeni jogorvoslatok kérdéskörét, de az adatok szerint jogorvoslatot egyetlen esetben sem vettek igénybe.

4. Etikai elköteleződés és képzés

A felmérés kapcsán alkalmazott kérdőív eredményeinek bemutatásakor az etikai kódexek elfogadásával kapcsolatosan a 1.4 pontban már érintettük az etikai elköteleződés fontosságát, ugyanakkor fontosnak tartottuk e problémakör részletesebb vizsgálatát is néhány önálló kérdés segítségével.

4.1 A köztisztviselők elköteleződése az etikai kódexben foglaltak iránt

Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok átlagosan több mint kétharmada (71,9%) adott pozitív választ arra a kérdésre, hogy biztosítják-e, hogy a hivatalban foglalkoztatottak vagy a jogviszony létesítésekor a kinevezési okirat aláírásával, vagy az etikai kódex hatálybalépésekor külön nyilatkozattal elkötelezzék magunkat az etikai kódex konkrét rendelkezéseinek betartására. Leginkább a megyei jogú város önkormányzatok tartják fontosnak az ily módon történő elköteleződést. Esetükben ez az arány 82,4%. Ugyanakkor a városi önkormányzatok és a megyei önkormányzatok közel háromnegyede él ezzel a gyakorlattal (76%, illetve 75%).

A közös önkormányzati hivatalok 71,7% nyilatkozott úgy, hogy ilyen formában is biztosítja köztisztviselői számára az elköteleződést. A községi (nagyközségi) önkormányzatoknál hasonló 70,4%-os arányt láthatunk.

Figyelemre méltó, hogy a fővárosi önkormányzatoknak azonban csak a fele követi ezt a gyakorlatot. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az etikai kódexekkel kapcsolatos ismeretbővítés, képzés terén ezek az önkormányzatok az átlagnál jóval magasabb aktívabbak. Ezzel a kérdéssel a 4.2 pontban foglalkozunk részletesebben.

4.2 A köztisztviselők az etikai kódex bevezetésével kapcsolatos helyi képzése, továbbképzése

A köztisztviselők etikai elköteleződésének egyik leghatékonyabb eszközei az etikai ismeretek gazdagítását szolgáló képzések, továbbképzések. E képzések helyi szinten is lehetőséget adnak a tisztviselők etikai kultúrájának, értékrendjének fejlesztésére, illetve megerősítésére.

Az önkormányzatok átlagosan 32,9%-a él a helyi etikai képzések eszközével. Ez az arány csak a fővárosi önkormányzatok esetében kiemelkedően magas (56,3%). A megyei önkormányzatoknál szintén magas 50%-os arányt láthatunk.

A községi (nagyközségi) önkormányzatok képviselő-testületének hivatalainál 38,3%-os, a városi önkormányzatoknál 30,7%-os, míg a közös önkormányzati hivataloknál 29,6%-os ez az arány.

A megyei jogú város önkormányzatok 17,6%-a él a helyi etikai képzés lehetőségével.

4.3 Az etikai bizottság tagjainak etikai kódex bevezetésével kapcsolatos helyi képzése, továbbképzése

A 2.6 pontban bemutattuk, hogy az etikai kódexszel rendelkezők átlagosan 82%-ánál alakítanak etikai bizottságot. Az adatok azt mutatják, hogy a bizottsági tagok helyi képzésére, továbbképzésére az önkormányzatok 15,2%-ánál kerül sor. A megyei önkormányzatok fele gondoskodik a képzésről, de a fővárosi önkormányzatoknál is 31,3% ez az arány.

A városi önkormányzatok 17,3%-ánál kerül sor ilyen jellegű képzésre. A közös önkormányzati hivataloknál ez az arány 13,8%, a megyei jogú városi önkormányzatoknál 11,8%, míg a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál csak 9,9%.

4.4 Helyi etikai kódexek kidolgozásával és az etikai eljárással kapcsolatos központi továbbképzési program kidolgozása iránti igény

A helyi etikai kódexek kidolgozásával és az etikai eljárással kapcsolatos központi továbbképzési program kidolgozása iránti igényre vonatkozó kérdésre a válaszadók átlagosan több mint fele (51,8%) válaszolt igen-nel. Ugyanakkor a fővárosi önkormányzatok teljes köre adott pozitív választ. Igen magas a központi továbbképzési program kidolgozása iránti igény a megyei önkormányzatoknál is, amelyet jól mutat a 73,3%-os arány. Ettől alig marad el a városi önkormányzatok 59,9%-os aránya.

A megyei jogú város önkormányzatok 52,2%-ának visszajelzése mutat központi továbbképzési program iránti igényt.

A közös önkormányzati hivatal 49,7%-a, a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainak 47,2%-a tartja szükségesnek ilyen jellegű képzési program kidolgozását.

IV. Következtetések

A KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016 azonosító jelű „*Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében*” című projekt keretében megvalósuló „*Etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a rendvédelmi hivatásosok és a köztisztviselők körében*” tárgyú kutatást megalapozó kutatási tervben foglaltaknak megfelelően a helyi önkormányzatoknál a következő témaköröket vizsgáltuk:

- a helyi önkormányzatoknál mennyire jellemző az etikai kódex alkalmazása;
- milyen tárgykörök jelennek meg az önkormányzatok etikai szabályozásában;
- mennyire tekinthetők kiforrottnak az önkormányzatoknál bevezetett kódexek és etikai eljárások.

Kutatási módszerként, a kérdőíves felmérést alkalmaztuk tekintettel a helyi önkormányzatok hivatalainak nagy számára, illetve az ország egész területét lefedő működésére. A kérdőíves felmérés előkészítése során indokoltnak tartottuk az államigazgatásban, valamint a rendvédelmi szerveknél bevezetett hivatásetikai kódexek alkalmazásával kapcsolatban az MKK és az MRK gyakorlatának vizsgálatára kidolgozott dokumentumokat is figyelembe venni. Az adatgyűjtés során vizsgált kérdésköröket a melléklet tartalmazza.

Az önkéntes adatszolgáltatás céljából kiküldött kérdőívet mind az 1249 önkormányzati hivatal megkapta. Az adatszolgáltatási felhívásnak összesen 1018 szerv tett eleget, ami 81,5%-os adatszolgáltatási hajlandóságnak felel meg.

1. Az etikai kódex elfogadása

E kérdéskör részletesebb vizsgálatát különösen indokolta, hogy az önkormányzatok által elfogadott etikai kódexekről, azok esetleges módosításáról, az etikai kódexek előkészítésének gyakorlatáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok.

A helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalai etikai kódexalkotási gyakorlatára vonatkozóan az Állami Számvevőszék (ÁSZ) Integritás Projekt keretében 2011 óta végzett felmérések és az azok eredményeit összefoglaló elemzések nyújthatnak támpontokat. Az ÁSZ felmérés a

kötelezően nem előírt „lány” integritáskontrollok kapcsán azt is vizsgálja, hogy a szervezet rendelkezik-e etikai szabályzattal vagy etikai kódexszel.⁴⁹ Az igennel válaszolók esetében azonban meg kell jegyezni, hogy azok tartalmazzák azokat az önkormányzatokat is, amelyek a korábbi évek során megalkotott etikai kódexszel rendelkeztek.

A 2011. évi ÁSZ jelentés szerint az 530 válaszadó helyi önkormányzatnak csupán 11%-a rendelkezett etikai kódexszel, ami lényegesen elmaradt a válaszadók összessége esetében számított 24%-os átlagtól. A 2015. évi ÁSZ integritás felmérés adatai alapján az 1119 válaszadó helyi önkormányzat 34,6%-a rendelkezett etikai kódexszel.

A jelen kutatás keretében válaszadó 1018 önkormányzat közül 356 rendelkezik 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e közötti elfogadott etikai kódexszel, vagyis az önkormányzatok átlagosan 34,9%-a. Pozitív tendenciára utal azonban az az adat, hogy a kutatás során a válaszadó 663 etikai kódexszel nem rendelkező helyi önkormányzat közel fele kívánja 2019 végéig megalkotni az etikai kódexét.

A megyei jogú városi önkormányzatok közel háromnegyedének van elfogadott etikai kódexe. Kedvező tendencia rajzolódik ki a jövőre nézve, hogy az etikai kódexszel nem rendelkező megyei jogú városi önkormányzatok háromnegyede tervezi még ebben az önkormányzati ciklusban az etikai kódex elfogadását.

A fővárosban működő válaszadó önkormányzatoknál az etikai kódexek aránya csaknem 73%. Figyelemre méltó tény, hogy a 22 válaszadó fővárosi önkormányzat közül 6 nem rendelkezik kódexszel és ezek közül 3 tervezi 2019-ig etikai kódex megalkotását.

A megyei önkormányzatok esetében 53,3% az etikai kódexszel rendelkezők aránya, a városi önkormányzatoknál pedig 43,1%.

A közös önkormányzati hivatalok, valamint a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testület hivatalainak közel egyharmada rendelkezik etikai kódexszel. Tekintettel arra, hogy ebbe a csoportba tartozik az önkormányzatok nagy többsége, fontos hogy a kódexszel nem rendelkezők több mint fele tervezi 2019-ig etikai kódex megalkotását.

Az etikai kódexek normatartalma csak viszonylag mondható stabilnak. Ezt mutatja, hogy az elmúlt 4 évben megalkotott kódexek közül csaknem minden 10. már módosításra került. Legnagyobb, közel

49 A többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához - ÁSZ tanulmány, Budapest, 2015. december

24%-os arányban a megyei jogú városi önkormányzatok módosították a kódexeiket. A legnagyobb stabilitás a fővárosi önkormányzatoknál figyelhető meg (16 etikai kódexszel rendelkező közül csak egynél került sor annak módosítására).

A kutatás előkészítése során feltételeztük, hogy a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja keretében kidolgozott, ajánlás jellegű Zöld Könyvben megfogalmazott elvek és követelmények jelentős hatással bírnak az önkormányzatok etikai kódexeinek a kidolgozására, illetve a tartalmára is. Ez utóbb említett tartalmi elemekkel kapcsolatos kérdésekre kapott válaszokkal a 2. pontban részletesen foglalkozunk.

Összességében az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok közel 82%-a vette figyelembe a Zöld Könyvben foglaltakat. Kiemelésre méltó, hogy minden etikai kódexszel rendelkező megyei önkormányzat figyelembe vette a Zöld Könyv ajánlásait.

Fontos követelmény, hogy az etikai kódex a szervezeti kultúra részévé váljon, illetve hatékonyan formálja, fejlessze azt. Ennek egyik előfeltétele, hogy a hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők aktív részei legyenek a kódex megalkotására irányuló előkészítő folyamatnak. A kutatás során erre tekintettel külön vizsgáltuk, hogy az önkormányzati hivatalok dolgozóit bevonták-e a kódex előkészítésébe. Az etikai kódexszel rendelkező hivatalok közel háromnegyedénél került sor a köztisztviselők bevonására az előkészítési folyamatba. A megyei önkormányzatok mindegyike bevonta a munkatársakat, ugyanakkor a fővárosi önkormányzatok esetében ez az arány alig haladja meg a 40%-ot, ami valószínűsíthetően a foglalkoztatottak magas számával magyarázható.

A Kttv. szabályai szerint a kormánytisztviselői etikai kódex megalkotására a Magyar Kormánytisztviselő Kar kapott felhatalmazást. A helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők azonban nem tagjai a karnak, ugyanakkor szabadon csatlakozhatnak az érdekképviselői szervekhez. Az érdekképviselői szerveknek szintén fontos szerepe lehet az etikai kódexek előkészítésében. Összességében az etikai kódexszel rendelkezők valamivel több mint 13%-a élt a helyi érdekképviselői előkészítési folyamatba való bevonásának a lehetőségével. Az alacsony százalékos átlaggal kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottak esetében – különösen a kisebb helyi önkormányzatoknál – igen alacsony a munkavállalói érdekképviselői tagjainak száma, illetve az érdekképviselői intézményes jelenléte sem jellemző. Leginkább a megyei jogú városi önkormányzatoknál jellemző az érdekképviselői szervek bevonása az etikai

kódex megalkotásának a folyamatába. Esetükben ez az arány 41,2%. A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál az említett arány ugyanakkor a 9%-ot sem éri el.

2. Az etikai kódexek tartalma

Az etikai kódexek tartalmát a helyi önkormányzatok képviselő testületei a törvényi, illetve egyéb normatív keretek között szabadon állapíthatják meg. Ugyancsak fontos támpontokat ad a kódexek elkészítéséhez, az államigazgatási szervek etikai kódexének megalkotását ajánlás jelleggel segítő Zöld Könyv. Emellett a Kttv. meghatározza a közszolgálati tisztviselői hivatás legfontosabb általános etikai alapelveit.⁵⁰ Ezek 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 és a védelem. Az említett alapelveken kívül az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok csaknem 60%-a határozott meg további általános alapelveket. Ez a gyakorlat leginkább a városi önkormányzatokra jellemző, amelyeknek több mint háromnegyede, de a fővárosi önkormányzatok esetében is közel kétharmados arányt képviselnek az ilyen képviselő testületek. Legkevésbé a megyei önkormányzatok éltek a többletkövetelmények előírásának lehetőségével (37,5%).

Az általános, minden közszolgálati tisztviselőre irányadó etikai alapelvek mellett a Kttv. tartalmazza a vezetői munkakört betöltőkre vonatkozó legfontosabb többlet etikai követelményeket is.⁵¹ Ezek körébe tartozik a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség. Hasonlóan az általános etikai követelményekhez a törvény nem tartalmazza az összes vezetői etikai követelményt, ezekre vonatkozóan csak mintegy példálózó jellegű eligazítást ad. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok is az etikai kódexeikben további követelményeket is előírhatnak a vezetőkre vonatkozóan.

Az ajánlás jelleggel kiadott Zöld Könyv az állami szervek etikai kódexei tekintetében elősegítette az állami szervek etikai kódexeinek elkészítését, illetve időszerű felülvizsgálatát, valamint a korrupciós

50 Kttv 83. § (1) bek.

51 Kttv 83. § (2) bek.

kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítását. Emellett a dokumentum összegzi azokat az értékeket, amelyeket a demokratikus jogállam közszolgálati tisztviselőitől az állam, mint munkáltató, illetve a szolgáltatásait igénybe vevő állampolgár elvárhat. Ilyen általános értékek és elvek a Magyarország Alaptörvényéhez való hűség, a nemzet szolgálata, 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.

Az önkormányzatok etikai kódexeinek csaknem 90%-a tartalmaz a Zöld Könyvben meghatározott etikai normákkal azonos, illetve hasonló követelményeket. Ez a magas arány összhangban áll a kérdőív azon korábban említett kérdésére adott igen válaszok magas arányával (81,7%), amely arra irányult, hogy az önkormányzat az etikai kódex előkészítése során figyelembe vette-e az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld Könyv előírásait. A fővárosi önkormányzatok összes etikai kódexében megjelennek ezek a követelmények.

Igen magas arányban tartalmaznak az etikai kódexek a visszaélések bejelentésének követelményére vonatkozó előírásokat. Ez a követelmény az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok több mint 91%-ánál jelenik meg átlagosan, de a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál ez az arány 100%.

A munkahelyváltás esetén történő tisztességes eljárás követelménye átlagosan az etikai kódexek csaknem 80%-ában jelenik meg. Leggyakrabban a községi (nagyközségi) önkormányzatok etikai kódexei tartalmaznak ilyen tartalmú előírást, esetükben 96,3%-os arányról beszélhetünk. Figyelemre méltó, hogy a fővárosi önkormányzatok esetében a legalacsonyabb ez az arány, alig haladja meg az egyharmadot.

Az etikai kódexekben a legkisebb arányban a régi munkatársakkal való kivételezés tilalmának követelménye jelenik meg a Zöld Könyv követelményrendszeréből. Átlagosan ez az arány 72,2%-ot tesz ki.

A kérdőíves kutatás vizsgálta az etikai követelmények részletesebb kifejtésének a gyakorlatát is. Az etikai kódexek átlagosan több mint háromnegyede tartalmaz leíró jellegű magyarázatot is. Leginkább a megyei jogú város önkormányzatok és a fővárosi önkormányzatok követik ezt a gyakorlatot. A községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének hivatalainál azonban ez az arány nem éri el a kétharmadot.

Tekintettel arra, hogy a Kttv. a fegyelmi és kártérítési eljárástól eltérően nem szabályozza az etikai eljárás szabályait, hanem a képviselő testületet hatalmazza fel az etikai eljárás szabályainak a megalkotására,⁵² a kérdőíves kutatás vizsgálta, hogy az etikai kódex tartalmaz-e az etikai eljárásra például etikai vétséget elkövető meghallgatása, jegyzőkönyv felvétel, összeférhetetlenség, eljárás szüneteltetése, stb.) vonatkozó rendelkezéseket? A válaszokból kiderül, hogy ilyen jellegű szabályokat a kódexek átlagosan valamivel több, mint 80%-a tartalmaz. Legkevésbé a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testületének kódexeiben találhatóak ilyen előírások, esetükben 74,1%-os arányt láthatunk.

A Kttv. az önkormányzatok esetében is csak az etikai eljárás során kiszabható büntetéseket nevesíti. Az ezekkel kapcsolatos további előírásokat az önkormányzat etikai kódexe állapíthatja meg. Ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok átlagosan 84,6%-a élt. Míg a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városi önkormányzatok mindegyikének etikai kódexe tartalmaz ilyen tartalmú előírást, a fővárosi önkormányzatoknak csak a háromnegyede szabályozza e kérdéskört.

A Kttv. nem szabályozza az etikai büntetésekkel kapcsolatos jogorvoslati kérdéseket. Ugyanakkor az önkormányzatok etikai kódexei lehetőséget adhatnak a jogorvoslatra, így a kutatás keretében ezt a kérdéskört is vizsgáltuk. A felmérés adatai szerint az etikai kódexszel rendelkezőknek átlagosan csak 31,2%-a szabályozta ezt a kérdéskört. A megyei önkormányzatok etikai kódexeiben ez az arány 75%. Ezzel szemben a közös önkormányzati hivatalok kódexeiben, ugyanakkor már csak alig haladja meg a 22%-ot.

Az etikai kódexek esetében is rendkívül fontos a megfelelő nyilvánosság biztosítása, így az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfeleknek is megfelelő információkkal kell rendelkeznie a köztisztviselők tevékenységét, magatartását szabályozó etikai előírásokkal is. Ezt szem előtt tartva a kérdőíves felmérésben is vizsgáltuk ezt a kérdéskört. Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok átlagosan egyötöde (20,5%) építette be a kódexébe az ügyfelek számára való közzétételre vonatkozó előírást. Ezzel az adattal kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint számos önkormányzat külön előírás nélkül is gondoskodik az etikai kódex nyilvánosság számára való közzétételéről, tipikusan a honlapján. Leggyakrabban a városi önkormányzatok kódexei rendelkeznek erről a kérdésről (36%).

52 Kttv. 231. § (1) bek.

Az etikai kódexek esetében is fontosnak tartjuk azok, tisztviselőkre, illetve a szervezeti kultúrára gyakorolt hatásainak a rendszeres vizsgálatát, elemzését. A felmérés adataiból azonban kiderül, hogy az etikai kódexeknek átlagosan még az egytizede sem (9,8%) rendelkezik a kódex felülvizsgálatának kérdéséről. Leggyakrabban a megyei önkormányzatok kódexei tartalmazznak ilyen előírást (37,5%), ugyanakkor a közös önkormányzatoknál már jóval 10% alatti ez az arány.

3. Etikai eljárások

A felmérés keretében külön vizsgáltuk, hogy a vizsgált időszakban, vagyis 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31. között hogyan alakultak az önkormányzatoknál az etikai eljárások. Mint az feltételezhető volt – tekintettel a kódexek megalkotása óta eltelt viszonylag rövid időtartamra –, országos szinten is csak elvétve került sor etikai eljárásra.

Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok közül összesen 4 esetben kezdeményeztek etikai eljárást nem vezetővel szemben. E kezdeményezések közül 1 fővárosi kerületben, 3 pedig Pest megyében történt. Vezetővel szemben csak 1 Győr-Moson-Sopron megyei önkormányzatnál kezdeményeztek etikai eljárást. 2017. augusztus 31-én a helyi önkormányzatoknál nem volt folyamatban etikai eljárás.

Etikai eljárás megindítását megtagadó (elutasító) döntésre nem került sor, és az eljárást sem szüneteltették sehol.

Az adatokat vizsgálva megállapítható, hogy nem vezető köztisztviselőt érintő eljárást megszüntető döntést nem hoztak, ugyanakkor az egyetlen, vezetőt érintő etikai eljárást megszüntették.

4. Etikai elköteleződés és képzés

Az etikai kódexszel rendelkező önkormányzatok átlagosan több mint kétharmada biztosítja, hogy a hivatalban foglalkoztatottak vagy a jogviszony létesítésekor a kinevezési okirat aláírásával, vagy az etikai kódex hatálybalépésekor külön nyilatkozattal elkötelezzék magukat az etikai kódex konkrét rendelkezéseinek betartására. Leginkább a megyei jogú város önkormányzatok tartják fontosnak az ily módon történő elköteleződést. Esetükben ez az arány valamivel több, mint 82%. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a fővárosi önkormányzatoknak csak a fele követi

ezt a gyakorlatot. Azonban meg kell jegyezni, hogy az etikai kódexekkel kapcsolatos ismeretbővítés, képzés terén ezek az önkormányzatok az átlagosnál jóval magasabb mértékben aktívak.

A köztisztviselők etikai elköteleződésének egyik leghatékonyabb eszközei az etikai ismeretek gazdagítását szolgáló képzések, továbbképzések. E képzések helyi szinten is lehetőséget adnak a tisztviselők etikai kultúrájának, értékrendjének fejlesztésére, illetve megerősítésére. Az önkormányzatok átlagosan 32,9%-a él a helyi etikai képzések esz-közével. Ez az arány csak a fővárosi önkormányzatok esetében kima-gasló (56,3%), ugyanakkor a megyei jogú város önkormányzatok csak valamivel több mint 17%-a él a helyi etikai képzés lehetőségével.

Az önkormányzatok átlagosan több mint fele (51,8%) fontosnak tartaná központi továbbképzési program kidolgozását a helyi etikai kódexek kidolgozása és az etikai eljárás tárgykörében. A fővárosi ön-kormányzatok teljes egészében pozitív választ adtak ezzel kapcso-latban. A megyei önkormányzatok közel háromnegyede, a városi ön-kormányzatok csaknem 60%-a, a megyei jogú város önkormányzatok több mint fele, a közös önkormányzati hivatalok, valamint a községi (nagyközségi) önkormányzat képviselő-testülete hivatalainak pedig csaknem a fele szükségesnek tartaná központi továbbképzési prog-ram kidolgozását és megvalósítását.

Mellékletek:

Adatgyűjtési kérdések (Adatlap)

Az etikai kódexek érvényesülése a helyi önkormányzatoknál
kutatáshoz

1.	ETIKAI KÓDEX ELFOGADÁSÁRA VONATKOZÓ ADATOK	IGEN	NEM
2.	Van-e a hivatalnak a képviselő-testület által 2013. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e között elfogadott etikai kódexe?		
3.	Módosították-e az említett időszakban az etikai kódexet?		
4.	Az etikai kódex előkészítése során figyelembe vették-e az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló „Zöld Könyv” előírásait?		
5.	Az etikai kódex előkészítésébe bevonták-e a hivatal alkalmazottait?		
6.	Az etikai kódex előkészítésébe bevonták-e a helyi érdekképviselői szervezetet?		
7.	Amennyiben a hivatal nem rendelkezik az említett időszakban elfogadott etikai kódexszel, tervezik-e a 2019-ig terjedő önkormányzati ciklusban etikai kódex megalkotását?		
8.	ETIKAI KÓDEX TARTALMÁRA VONATKOZÓ ADATOK	IGEN	NEM
9.	Az etikai kódex tartalmaz-e a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (1) bekezdésben meghatározott hivatásetikai alapelveken kívüli alapelveket a beosztotti munkakört ellátók tekintetében?		
10.	Az etikai kódex tartalmaz-e a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (2) bekezdésében meghatározott hivatásetikai alapelveken kívüli alapelveket a vezetői munkakört ellátókra vonatkozóan?		

Etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a
rendvédelmi hivatásosok és a köztisztviselők körében

11.	Az etikai kódex tartalmaz-e a „Zöld Könyvben” meghatározott alábbi etikai normákkal azonos, vagy hasonló követelményeket?		
12.	Bejelentjük a visszaéléseket		
13.	Megőrizzük elfogulatlanságunkat		
14.	Tartózkodunk a munkánkkal összeegyeztethetetlen tevékenységektől		
15.	Nem fogadunk el ajándékokat		
16.	Visszautasítjuk a felkínált jogtalan előnyöket		
17.	Nem kerülünk mások befolyása alá		
18.	Nem élünk vissza a hivatali helyzetünkkel		
19.	Nem élünk vissza a köz és mások adataival		
20.	Felelősen használjuk fel a hivatali és közforrásokat		
21.	Vezetői szerepben fokozott felelősséget vállalunk		
22.	Munkahelyváltás esetén is tisztességesen járunk el		
23.	Régi munkatársainkkal sem kivételezünk		
24.	Méltóak maradunk a köz bizalmára		
25.	Az etikai kódex tartalmaz-e az egyes etikai követelmények tartalmára vonatkozó leíró jellegű előírásokat?		
26.	Az etikai kódex tartalmaz-e az etikai eljárásra (pl. etikai vétséget elkövető meghallgatása, jegyzőkönyv felvétel, összeférhetetlenség, eljárás szüneteltetése, stb.) vonatkozó rendelkezéseket?		
27.	Az etikai kódex tartalmaz-e etikai bizottság létrehozására vonatkozó rendelkezést?		
28.	Az etikai kódex tartalmaz-e az etikai vétségek miatti büntetésekre (szankciókra) vonatkozó előírást?		
29.	Az etikai kódex tartalmaz-e az etikai büntetésekkel (szankciókkal) szembeni jogorvoslatra vonatkozó rendelkezést?		
30.	Az etikai kódex tartalmaz-e az ügyfelek számára való közzétételre vonatkozó rendelkezést?		
31.	Az etikai kódex tartalmaz-e az időszakos felülvizgálatára vonatkozó előírást?		

Etikai kódex érvényesülése a kormánytisztviselők, a
rendvédelmi hivatásosok és a köztisztviselők körében

32.	ETIKAI ELJÁRÁSOKRA VONATKOZÓ ADATOK (2013.09.01-2017.08.31.)	VEZETŐVEL SZEMBEN (DB)	NEM VEZETŐVEL SZEMBEN (DB)
33.	Etikai eljárás megindítására irányuló kezdeményezések száma		
34.	Etikai eljárás megindítását megtagadó (elutasító) döntések száma		
35.	Etikai eljárást szüneteltető döntések száma		
36.	Etikai eljárást megszüneteltető döntések száma		
37.	Etikai eljárás során hozott döntéssel szembeni jogorvoslatok száma		
38.	2017. augusztus 31-én folyamatban lévő etikai eljárások száma		
39.	ETIKAI BÜNTETÉSEKRE (SZANKCIÓKRA) VONATKOZÓ ADATOK		
40.	Figyelmeztetés büntetéssel (szankcióval) lezárt etikai eljárások száma		
41.	Megrovás büntetéssel (szankcióval) lezárt etikai eljárások száma		
42.	Egyéb büntetéssel (szankcióval) lezárt etikai eljárások száma		
43.	BÜNTETÉSEK (SZANKCIÓK) SZÁMA ÖSSZESEN		
44.	ETIKAI ELKÖTELEZŐDÉssel ÉS KÉPZÉssel KAPCSOLATOS ADATOK (2013.09.01-2017.08.31.)	IGEN	NEM
45.	Biztosítják-e, hogy a hivatalban foglalkoztatottak vagy a jogviszony létesítések a kinevezési okirat aláírásával, vagy az etikai kódex hatálybalépésekor külön nyilatkozattal elkötelezzék magukat az etikai kódex konkrét rendelkezéseinek betartására?		
46.	A hivatal dolgozói részesültek-e az etikai kódex bevezetéséhez kapcsolódó helyi képzésben, továbbképzésben?		
47.	Az etikai bizottság tagjai részesültek-e az etikai kódexszel kapcsolatos helyi képzésben, továbbképzésben?		
48.	Fontosnak tartaná-e központi továbbképzési program kidolgozását a helyi etikai kódexek kidolgozása és az etikai eljárás tárgykörében?		

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK PROJEKTIRODA: *Integritás Jelentés 2011. a magyarországi költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatokról „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése”* ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt - Állami Számvevőszék Projektiroda, Budapest, 2012.
2. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Melléklet az Európai Unió antikorrupciós jelentéséhez – Magyarország
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 20.)
3. JUHÁSZ Lilla Mária - RIGÓ Attila: *Korrupciómegelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban*; Tansegédlet, NKE Közös alapozó modul, Szociológiai tankönyv; 2014.
4. KONDOROSI Ferenc – UTTÓ György – VISEGRÁDY Antal: *A bírói etika és a tisztességes eljárás*. Legény Krisztián (szerk.), Budapest, 2007.
5. RÉTVÁRI Bence, *Közszolgálat* II. évf. 9. sz.
6. TRANSPARENCY INTERNATIONAL MAGYARORSZÁG: *A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében*”, HUSK/0901/1.5.1/0246. projekt; <http://docplayer.hu/274300-A-helyi-onkormanyzatok-mukodesenek-atlathatosaga-kerdoives-felmeres-tukreben-husk-0901-1-5-1-0246-sz-projekt-esettanulmany.html> (A letöltés dátuma: 2017.11.26.)
7. TORMA András: *A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda*. Magyar Közigazgatás, 1998. 8. sz.

8. VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit – SZABÓ Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje – az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján. *Új Magyar közigazgatás* 2016. (9. évf.) 1. sz. 41-48. old.

JOGSZABÁLYGYŰJTEMÉNY

- Magyarország Alaptörvénye
- 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
- 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
- 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
- 2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
- 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról
- 273/2012. (IX. 28.) Kormányrendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
- 9/1997. (II. 12.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről
- 11/2006. (III. 14.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról
- 64/2011. (XII. 30.) BM rendelet a belügyminiszter felügyelete, irányítása alá tartozó egyes fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.

Kiadó:
Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:
Prof. Dr. Kis Norbert dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kotró Szimonetta
Tördelőszerkesztő: Vöröss Ferenc

ISBN 978-615-5870-94-1

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001
„Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek
nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében”
című projekt keretében készült.

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében készült.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE