

## ETIKA A KÖZIGAZGATÁSBAN

*Az egyet nem értés morális lehetőségei*

MILLEI EMMA\*

(Kivonat)

A társadalmi gyakorlatban az egyéni és csoportérdekek érvényesítése a jogi szabályozáson keresztül történik. Ezen túl van egy morális értékrend is, azonban – a joggal ellentétben – ennek nincs szankcionáló ereje. A jog feladata ideális esetben az lenne, hogy ha a társadalmi változás megköveteli, „új ruhát adjon az erkölcsnek”, módosítsa alkalmazásának feltételeit, azonban soha ne álljon vele ellentétben. Ezen felül a jog inkább az elvi szintű belátás, míg az erkölcs a gyakorlati kivitelezés.

A felelősségre vonás oldaláról közelítve a jogi normáknak teljesen kidolgozott eszköztára van, mind az erkölcsi, mind pedig a politikai normákkal ellentétben. A jogi áthágásokat megelőzendő intézményrendszer kiépített, büntetőszervek, bíróságok működnek, míg az erkölcsi és/vagy politikai felelősségre vonás nem minden esetben szorgalmazandó jogi úton.

Előadásomban a jog és az erkölcs szerepét vizsgálom a közszolgálatban. Vizsgálatom tárgyát képezik az állampolgárok/közalkalmazottak számára rendelkezésre álló jogorvoslati és/vagy etikai lehetőségek, felvázolom az alapvető különbségeket az egyéni értékrend és a társadalom szolgálatába állított egyén közösségi felelősségvállalásához kötött értékek között. Próbálok választ találni arra a kérdésre, hogy félre kell-e tennie a közalkalmazottnak egyéni értékeit, ha a közszolgálat úgy kívánja, illetve reális elvárás-e ez. Létezik-e morális tiltakozás, és ha igen, milyen jogi szabályozással lehetne a gyakorlatban lehetővé tenni? Mik a feltételei? Feladhatók-e bizonyos elveink, ha az érdek úgy kívánja?

*KULCSSZAVAK:* egyéni értékek, társadalmi felelősség, etika, riadófüvés, kizivárogatás, etikai kódex

### *A TANULMÁNY VÁZLATA*

Az egyéni és a közösségi értékrend kapcsolata

Morális dilemmák és lehetőségek

A törvényhozási etika feladatai, alapelvei

A véleménynyilvánítás és a tiltakozás lehetséges módjai

Az etikátlan viselkedés forrásai

Etika a magyar közigazgatásban

Zárszó

\*

### *Az egyéni és a közösségi értékrend kapcsolata*

Az egyén erkölcsi minőségét az általa elfogadott értékek, azaz az ideálok, hitek és attitűdök határozzák meg. Ezen értékek nem csak a személyes kapcsolatokban nyilvánulnak meg, és szabályozzák azt, hanem jelen vannak a társadalom szintjén és a politika világában is. Az értékek segítik az egyént a megfelelő cselekvés kiválasztásában és igazolásában, emberek és események értékelésében (Kamarás 2001:44). Általuk határolódik be és fejeződik ki társadalmi hovatartozásunk, énünk.

Bibó István ezt írja: „az eszmék sohasem eszmei mivoltukban, az emberek belátására, értelmére való hatásukban válnak hatóerőkké, hanem mindig valami konkrét társadalmi, gazdasági, politikai s egyáltalán reális helyzeten keresztül.” A közösségek tehát az együttélés szabályozására és közösségként való

\* A szerző: Millei Emma (1986) Annemasse, Franciaország. Lykieon Kutatói Okleveles filozófus 2016.

fennmaradásukért megteremtik az erkölcsi normákat, melyek az egyéni alapvető értékeket tükrözik, melyek minden, vagy a legtöbb ember számára evidensek, kötelező jellegűek. Ezeknek a normáknak a legfontosabb közös rendező elve az a kanti maxima, hogy „ne tégy olyat, mit magadnak nem kívánsz”. Az erkölcsi normák gyakorlati megvalósulása aztán bekövetkezhet a jog, vagy a közösség szintjén, tehát a normák be nem tartása büntethető társadalmi szankciókkal (pl. kiközösítés) vagy jogi szankciókkal (pl. börtönbüntetés). Amikor az egész közösség ítéli el az egyént, az sok esetben tartósabb. A büntetését letöltő gyermekbántalmazót valószínűleg élete végéig elítéli a közösség, míg egy okirathamisításért elítelt a büntetés végeztével visszakapcsolódhat a közösség életébe.

Manapság „egyetlen globális civilizációban élünk, de ez nem több vékony máz nál, mely eltakarja vagy elrejteti a kultúrák, népek, vallási jogok, történelmi hagyományok és történelmileg kialakult attitűdök végtelen sokaságát, melyek mindegyike a bizonyos értelemben vett globális civilizáció alatt nyugszik”. (Havel 1991:214) Huntington nem tagadja, hogy vannak mindenkiben egyaránt jelen levő azonos értékítéletek, valamilyen erkölcsi érzék, de úgy véli, hogy a nyugati fogyasztói- és tömegkultúra nem mondható egyetemesnek (Huntington 1993:128). Véleményem szerint minden közösségnek (legyen az etnikai, nemzeti, vagy akár vallási vagy szexuális hovatartozás alapján szerveződő közösségről) megvan az a közös értékrendje, melynek alapján szerveződtek, de az emberiség egészének nincsenek abszolút értékei.<sup>1</sup> Gondolhatnánk azt, hogy a tízparancsolat egyik legfontosabb értéke, a gyilkosság tilalma minden ember számára alapvető. Azonban ez a törvény sem abszolút, hanem erősen helyezethez kötött: „ne ölj jogtalanul!” vagy „ne ölj a közösségen belül!”. És akkor még nem beszéltünk a halálbüntetés moralitásáról és legalitásáról, melyet máshogy látnak az egyes államok. A nyugati világ tanulmányozásán túllépve az iszlám világ joggyakorlatát tekintve<sup>2</sup> sok esetben más számít követendő erkölcsi értéknek és szankcionálandó véteteknek, mint nálunk. Az azonban általánosan elmondható, hogy a jogrendszerek a társadalmi értékrendhez igazodnak, és a legtöbb esetben, ha lassan is, de állandóan változásban vannak. A nemzetközi politikában rendkívül nehéz az összes közösség, állam által elfogadott jogrendszer vagy akár emberi jogi egyezmény betartatása is, hiszen ha ezeket az egyezményeket alá is írják az emberi jogokat súlyosan sértő országok, be nem tartják irányelveit. A betartatás pedig több okból is akadályokba ütközik. A nemzetközi közösség ellenőrző funkcióját ugyan igyekszik betölteni, de a reagálás a legtöbb esetben igen lassú és körülményes. Például az egyik legsúlyosabb, emberiség ellen elkövetett bűn, a genocídium tényét nem elég alátámasztani a bűnösök elítéléséhez, magát a szándékot is bizonyítani kell, ami rendkívül nehéz. A másik, betartatást nehezítő tényező az a kettős mérce, mely az erkölcsi értékek követésében is megnyilvánul általánosságban véve, nem csak az emberi jogok kapcsán. Hiányzik a példamutatás a nyugati országok részéről is, elég ha a környezetvédelemre gondolunk. A fenntartható fejlődés támogatása és a Föld hosszútávú élhetőségére tett erőfeszítések nem csak az egyes államok érdeke, hanem mindannyiunké. A tiszta ivóvíz, a ózonréteg védelme és a globális felmelegedés megfékezése közös felelősségünk. Ha a környezetszennyezésért leginkább felelős államok nem hajlandók együttműködni, nem írják alá a környezetvédelmi egyezményeket (vagy el sem ismerik a globális felmelegedés tényét), vagy egész egyszerűen eladják az ártalmas gázok kibocsátására vonatkozó kvótáikat, az már nem nevezhető együttműködésnek. A kérdés tehát az, hogy mi a nagyobb probléma az etikai értékekkel? Az, hogy nincsenek az egyes területeknek konkretizált, minden lehetőséget lefedő etikai kódexei, vagy pedig az, hogyha léteznének is ilyen iránymutatások (mint ahogy sok területen létezik is), a betartatás, a gyakorlati megvalósítás nehézségekbe ütközne. A politikai gyakorlatban jól látható, hogy a gazdasági érdek felülírja a korábbi megegyezéseket. Az egyezményeket békeidőben egyértelműen könnyebb betartani, azonban ha valamilyen konfliktus tör ki, az egyes államok a saját érdekeiket képviselik, saját fennmaradásukért vagy dominanciájukért hajlandók tudatosan lemondani a korábban megállapított nemzetközileg elfogadott értékekről.

Tehát szembesülnünk kell azzal, hogy a nemzetközi kapcsolatokban a közös nevező megtalálása és a jogharmonizáció igen nehézkes. Minden állam ragaszkodik az általa megalkotott értékekhez, és ezek az értékek igen különbözők is lehetnek.

Természetesen jogosan merül fel ennek kapcsán az is, hogy az egyéni értékek feláldozhatók-e a közösség védelmében? Etikailag helyes-e egy terrorista megkínzása, ha olyan információknak lehet birtokában, melyek a közösségre veszélyesek? Az emberi jogi egyezmények és egyéb szabályozások hivatottak ezt a kérdést megválaszolni. A nemzetközi közösség által elfogadott emberi jogi egyezmények biztosítják a mindenkire egyetemesen vonatkozó jogokat, többek között az élethez, a méltósághoz, a szabadsághoz és a biztonsághoz való jogot, nem beszélve a vallás-, gondolat- és vélemény szabadságról. Azonban vannak olyan esetek, amikor ezen szabadságjogok a közösség védelmében korlátozásra szorulnak (elég akár a törvények

<sup>1</sup> Meg kell említenem, hogy bár a közösségnek több definíciója létezik, amikor jogi szabályozásról és szankciókról beszélek, akkor a közösség alatt az adott állam állampolgárainak összességét értem. A törvények mindenkire egyaránt vonatkoznak egy államban. Az egyén egyszerre több közösségbe is tartozhat attól függően, hogy milyen értékeket tart magáénak, azonban egy államnak a polgára, melynek alkotmányát tiszteletben kell tartania.

<sup>2</sup> Az egyes országok között természetesen hatalmas különbségek vannak jogalkotás és joggyakorlat tekintetében.

ellen vétők elzárására vagy a szólásszabadság korlátozására gondolnunk gyűlöletbeszéd esetén), és egyes esetekben a bírói gyakorlat feladata az emberi jogok közti hierarchia felállítása is, ami szubjektívnek ad teret, és az egyéni értékrendre bízva a döntést. Így tehát szembesülünk azzal a kettősséggel, hogy az értékeket választjuk, mert értéknek léteznek, ugyanakkor az értékek azért léteznek, mert mi választottuk őket. Minden közösség a saját fennmaradásáért küzd, így nem csak működésének, hanem közösségként való fennmaradásának is feltétele egy olyan erkölcsi szabályrendszer létrehozása, mely minden tagja számára kötelező érvényű. Ha a szabályokat egy tag nem tartja be, akkor a közösség jogilag elítélheti, vagy pedig kiközösítheti. Más kérdés, hogy erkölcsi érték-e az olyan társadalmi érték, amely az egyént kívülről szabályozza csupán, és nem belülről készíti az etikus cselekvésre. A közösségi együttélés szabályai között lehetnek olyan normák, amelyekkel egyes egyének nem értenek egyet, azonban ha a közösség tagjai kívánnak maradni, kénytelenek tiszteletben tartani azokat.

### *Morális dilemmák és lehetőségek*

Tehát mint láthattuk, a közösségi szabályok betartása a közösség fennmaradása miatt nagyon fontos. Az erkölcsi szabályok be nem tartása különböző szankciókkal büntethető: ha íratlan szabály megsértéséről van szó, a közösség bünteti az egyént, például kiközösítéssel vagy megszegéssel, ha pedig írott szabályt, törvényt sért, akkor az állami igazságszolgálató szerv által ítéltetik el. Az államhatalomnak a közösség szabályozásában rendkívül fontos szerepe van. A törvényeket létrehozza, alkalmazásukhoz és betartatásukhoz pedig biztosítja az intézményi hátteret. Szabályozza a mindennapi élet egyes területeit (hol kisebb, hol pedig nagyobb arányban), mint az oktatást vagy az egészségügyet. Közzolgálati dolgozóknak tekinthetők a köztisztviselők, a fegyveres és rendészeti szervek hivatásos állományainak tagjai, a bíróságok és ügyészségek dolgozói és a közalkalmazottak, azaz az állami vagy az önkormányzati költségvetésből gazdálkodó nem közhatalmat gyakorló szervezetek alkalmazottai.

Természetesen a közzolgálatban sem minden fekete és fehér, tehát adódhatnak olyan helyzetek, melyekre nincs egyértelmű jogi útmutatás, és a döntési helyzetben a dolgozó az egyéni értékrendjét hívhatja csak segítségül. Az egyéni értékeken felül a társadalmi értékeknek van kiemelkedő szerepük a közigazgatásban, pontosan ezeknek az önkényes elemeknek a meghatározásában. A közzolgálati etika vizsgálatai során a morális alapelveket a tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk. A közzolgálati etika nem csak a politika feladatait szabályozza a jólét érdekében, hanem próbálja meghatározni a köztisztviselők jogait és kötelezettségeit is.

Számos etikai dilemma merülhet fel egy-egy eset kapcsán. Létezik-e „nemes hazugság”? Elferdíthető-e az igazság a közjó érdekében? Macchiavelli úgy vélte, hogy a hazugság és a csalás is bocsánatos bűn, ha a politikai érdek úgy szolgálja, mert a cél szentesíti az eszközt. Sissela Bok amerikai filozófus és etikus azt mondja, hogy a hazug embernek három mentsége lehet, mely a hazugságot megengedi: a krízishelyzet, amikor valamilyen súlyos kár csak hazugsággal kerülhető el, bizonyos egyének titoktartási kötelezettsége, vagy pedig ha a hazugság triviális, tehát semmilyen kárt nem okoz. Azonban Bok arra is felhívja a figyelmet, hogy ha ez a három eset elkeveredik egymással, az a legveszélyesebb hazugságokat eredményezheti a feltételezett közjó érdekében. Azonban joggal merül fel a kérdés: ki dönti el, hogy valóban krízishelyzet áll-e fenn? Van-e olyan hazugság, amely valóban nem okoz semmilyen kárt, mely által nem rendül meg a közösség bizalma a hazug emberben?

És bár a hazugság a felsorolt három esetet leszámítva Bok szerint nem etikus, a titoktartás bizonyos esetekben megengedhető. Természetesen demokráciában általános elvárás, hogy minden a lehető legnyíltabban történjen, az állampolgár tisztában legyen a kormányzás céljaival és módszerével, hiszen egy demokráciára épülő állam kormányzása a kormányzók és a kormányzottak közötti kétoldali kommunikációra épül. Rohr szerint a nyitottság mértékét az adott közösség értékrendje határozza meg, én azonban máshogy gondolom: véleményem szerint egy diktatórikus államban élő polgárnak vagy közösségnek is van igénye a kétoldali kommunikációra, ez azonban helyzetéből adódóan nem adatott meg neki. Más kérdés, hogy ez a közösség összefog-e, hogy leváltsa vezetőjét (vagy vezetőit), vagy pedig behódol a korábbi szabályoknak.

A morális dilemma másik forrása lehet a lojalitás összetettségének problematikája. A közzolgálatban dolgozó lojalitással tartozik a közérdeknek, feletteseinek, az állampolgároknak és emberi mivoltából eredően önmagának. Ezért hiába vannak etikai kódexek, jogszabályi rendelkezések, ha ezek a köztisztviselő személyes értékrendjével ellentétesek, lelkiismereti-hivatásbeli ellentét alakul ki. Ezért mondható az, hogy az etikus közzolgálat legfontosabb eleme mindig a személyes értékrend lesz.

Felmerül tehát egy nagyon fontos kérdés. A moralitás csak a magánéletben megvalósítható, vagy a szervezeti életben is? A kérdésre két etikai iskola adott kétféle választ. A *semlegesség etikája* azt vallja, hogy a dolgozó nem követheti saját erkölcsi értékrendjét, hanem alá kell hogy vesse magát a szervezet politikájának. Ezt az elvet követve a közhivatalnok csak két lehetőség közül választhat, ha nem ért egyet a felette álló szerv politikájával: vagy személyes értékrendjét félretéve engedelmeskedik, vagy pedig kilép. A

semlegesség etikája tagadja az etika szükségességét a közszolgálatban, tehát a felmerülő kérdésekre nem tud választ adni.

Cooper azonban rávilágít arra, hogy a kilépés sok esetben nem opció, hiszen a közhivatalnoknak kötelezettségei vannak mind kollégái, mind pedig családjá felé. Így tehát más alternatívákat említ, mint a csöndes rezisztencia vagy az illegális obstrukció. A tiltakozásnak, mint az egyet nem értés megnyilvánulási formájának is több fajtája van, lehet az morális vagy politikai. Tiltakozásnak hangot lehet adni a szervezeten belül, ezzel azonban a tiltakozó állását veszélyeztetheti. Lehet szervezni a munka elvégzése mellett a szervezeten kívül tiltakozó akciót, természetesen a törvényesség keretein belül. A szervezet politikájának obstrukciója is lehetőség, legyen az akár nyílt (szándékosan hanyag munkavégzés), akár rejtett (jogosulatlan információnyújtás, kiszivároztatás).

A hivatalnoki engedetlenség párhuzamba állítható a polgári engedetlenséggel, hiszen számos közös jegyük van, szigorú feltételrendszernek kell megfelelniük. Az engedetlenség feltételezi minden korábbi törvényes eszköz korábbi igénybevételét, az alapvető igazságtalanság ellen kell irányulnia a nyilvánosság bevonásával, tehát olyan elvekhez való fellebbezést kell jelentsen, melyet a többi polgár is elfogad, mely a közösségi értékeket sérti. Mind a hivatalnoki, mind a polgári engedetlenség erőszakmentes.

A *struktúra etikája* azt állítja, hogy az egyes döntésekért és irányelvekért nem az adminisztrátorok, hanem maga a szervezet felelős, ez azonban rávilágít arra, hogy bár a szervezet is egyénekből tevődik össze, a felelősségrevonás problematikus. Mivel egy döntés megszületése soktényezős, roppant nehéz esetenként meghatározni, hogy morálisan ki a felelős egy-egy döntés meghozataláért. Ezt a problémát „problem of many hands”-ként is ismerhetjük (Rohr, 1982:49). Ezt az ellentétet a struktúra etikája úgy oldja fel, hogy mivel egy adott döntés sokszor nem egy emberen múlik, az egyéni szándék néha nem tükrözi a kollektív végeredményt, melyért aztán az egyén nem vonható felelősségre sem. Az azonban tény, hogy a morális felelősséget a szervezetre helyezve a struktúra etikája nem veszi figyelembe a közalkalmazott egyéni morális kompetenciáját. Az egyéni felelősség nem ítéhető meg csupán a végeredmény alapján; nem csak a végrehajtott, hanem az esetleges elmulasztott cselekvést is figyelembe kell venni. A személyes felelősséget lényegesen könnyebb definiálni, mint a közösségi vagy a közszolgálati felelősséget. Egy személy akkor tekinthető felelősnek valamely tett eredményéért, ha azt ő okozta, és nem tudatlanul vagy kényszer hatása alatt cselekedett (Thompson 1997:401). Ez magában foglalja az oksági és az akaratú felelősség fogalmát is.

#### *A törvényhozási etika feladata, alapelvei*

A magánéleti etika és a közéleti vagy akár a törvényhozási etika nem állíthatók párhuzamba. A törvényhozási etika a közintézményekben való cselekvés alapelveit írja elő, és alapját az intézményrendszer viszonyai képezik. Feladata, hogy kiépítsen egy olyan szabályrendszert, mely a személytelen viszonyok normáit alakítja ki olyan emberek vonatkozásában, akik talán sosem találkoztak egymással, de a távolból ítéletet kell alkotniuk egymásról. A személyes etika ennek csak egy, de nem egyetlen eszköze. A törvényhozási etika feladata az is, hogy biztosítsa a törvényhozási folyamat erkölcsi tisztaságát. A törvényhozók a közösség bizalmának letéteményesei, és lemondásokkal jár hivatásuk (pl. állásbeli korlátozások), hiszen a szakmai etika szigorú szabályainak kell megfelelniük. A közigazgatás egyik alapvető hibája Thompson szerint, hogy a közéleti etika követelményeit sokan nem értik, vagy csak egyszerűen nem veszik figyelembe; a korlátozó normákat nem veszik komolyan, azok néha megvetés tárgyai. Az általános nézet szerint az etikai viták nem lehetnek fontosabbak, mint maga a törvényhozás, holott valójában az etika a jó kormányzás elengedhetetlen eszköze. Nem jogos tehát azt gondolni, hogy az etikai viták elveszik a teret a politikai kérdések megvitatása elől, hiszen ha a politikai döntések etikus voltával kapcsolatban merülnek fel kérdések, az súlyos problémákhoz vezethet.

Thomson szerint a törvényhozásban a függetlenség, a korrektség és a felelősség a legfontosabb etikai szabályok. A képviselőnek függetlenítenie kell magát minden, a törvényhozás szempontjából idegen befolyástól, nem használhatja fel pozícióját személyes haszonszerzés céljára a közjó kárára. A jövedelemkiegészítés helyett kötelessége a közügyekre koncentrálnia. A korrektség a kollégákkal, illetve az intézmény egészével szembeni kötelezettségek teljesítését jelenti. A köztisztviselő soha nem élhet vissza privilégiumaival, mert a legkisebb visszaélés is alááshatja az emberek erkölcsi integritásába vetett hitét. A hivatali szolgáltatásokat csak hivatalos céllal veheti igénybe, és az intézmény hírneve iránti felelősségéről sem szabad megfeledkeznie. A felelősség a közbizalom fenntartására azt jelenti, hogy a köztisztviselőnek minden körülmények között elszámoltathatónak kell lennie. Az összeférhetetlenségi szabályokat szigorúan be kell tartania, és figyelnie kell azokra az esetleges korlátozásokra is, mely a törvényhozási karrier lezárulta utáni állásokra vonatkozik, hogy még véletlenül se merüljön fel az etikátlanság gyanúja. Ha az állampolgárok bíznak a törvényhozók etikai szilárdságában, akkor hajlamosabbak a politikai döntésekre koncentrálni a politikusok cselekedeteinek mozgatórugóit vizsgálata helyett. A fent felsorolt alapelvek, szabályok célja az erkölcsi integritás elérése, a korrupció megfékezése.

A korábbi példák alapján láthatjuk tehát, hogy a demokratikus felelősség és elszámoltatás nem egyenlő azzal, amikor az egyén pusztán a saját lelkiismerete által diktált érzésekre, értékekre hagyatkozik. Az elszámoltatás leegyszerűsítve az információcserén alapszik; a miniszter informálja a tisztségviselőket a minisztérium munkájáról, a törvényhozók pedig kialakítanak egy olyan struktúrát, mellyel a végrehajtó szervek tevékenységét ellenőrizni tudják.

Az etikus közigazgatás a legtöbbször számunkra üres frázis, utópisztikus elképzelés. Nemcsak Magyarországon, hanem általánosan is jellemző az emberek bizalmatlansága, hitevesztettsége az államvezetés felé. Éles különbség mutatkozik a „hogyan kellene” és a „hogyan valósul meg” között, és az állampolgárok részéről a tehetetlenség gyakran dühbe, kétségbeesésbe fordul. Egyetlen képviselői demokrácia sem működhet hosszútávon anélkül a bizalom nélkül, melyet a polgárok saját képviselőikbe vetettek, ezért égető szükség lenne a politika és az etika kapcsolatának szorosabbra fűzésére a gyakorlatban is. A következő fejezetben azokról a lehetőségekről lesz szó, melyekkel a köztisztviselő élhet tiltakozását kifejezendő.

#### *A véleménynyilvánítás és a tiltakozás lehetséges módjai*

Max Weber szerint a hivatalnok egyetlen etikus lehetősége, ha a tiltakozásának akar hangot adni az, ha a feljebbvalójához fordul. Vajon akkor is ez a teendő, ha a tiltakozás megtorlással járhat vagy ha épp a feljebbvaló magatartásának etikus volta kérdőjeleződik meg? Hogyan oldható fel az etikai kötelezettségünknek való megfelelés és az általános lojalitási kötelezettségünk közötti ellentét?

A másik lehetséges opció a *riadófújás* (whistle-blowing), mely nyílt, szervezeten belüli tájékoztatást jelent, a morális tiltakozás egyik formája. Ahhoz, hogy a riadófüvés morális maradjon, számos feltételnek kell megfelelnie. A tiltakozó félnek kötelessége a riadófüvés megelőzően minden más intézményi csatornát kipróbálnia a helyzet javítása érdekében, és pontosítva bizonyítania kell, hogy az ellenzett tevékenység milyen jogszabály(oka)t sért. Általános panasztétel helyett kiemelt eseményt vagy tevékenységet kell a vizsgálat központjába állítania, mely az országnak, az állampolgároknak közvetlenül árt. Graham a riadófüvés és a lojalitási kötelezettség közti ellentétet úgy oldja fel, hogy a lojalitás igénye jogtalan, ha az magasabb rendű ideálokba (mint például tisztességesség) ütközik. (Graham 1974:92) A riadófüvéssel természetesen óvatosan kell bánni. Az alaptalan gyanúsítás tönkretelheti az intézmény jó hírnevét, vagy akár működését is akadályozhatja. (Bok 1986:213) És mégha jogos is a riadófüvés, a tiltakozó az etikus viselkedés mellett való kiállással kockáztatja állását, esetleg egész karrierjét, vagy ha meg is tarthatja munkáját, van rá esély, hogy munkatársai kirekesztik, vagy elviselhetetlen munkakörülményeket teremtenek számára. (Williams 1985, Bok 1981, Boling és Dempsey 1981) Az intézményrendszer körülvéző bürokrácia is hallgatásra tudja kényszeríteni az elégedetlen beosztottakat. A hivatalnok, ha helyt akar állni a munkahelyén, kénytelen személyes attitűdjét a szervezeti követelményekhez igazítani, az individuális hozzáállást fel kell hogy váltsa a szervezeti érdekeket szolgáló engedelmességre. (Scott és Hart 1986:52)

#### *Az etikátlan viselkedés lehetséges forrásai*

Az etikátlan viselkedés egyik lehetséges forrása Kleman szerint a vezetői példamutatás hiánya, hiszen egy norma hitelességét veszti, ha mindig megszegik. Ha a normát megszegik, és nem szereznek neki érvényt leleplezése után (elmarad a büntetés), akkor érvénytelenné válik. Az ismeretek hiánya is állhat az etikátlan viselkedés hátterében, bár nem mindig lehet erre hivatkozni. Vannak olyan íratlan szabályok, melyek ha nincsenek is feltétlenül írásba foglalva, be nem tartásuk súlyos következményekkel járhat. Kleman azt javasolja, hogy ha nem vagyunk biztosak egy cselekedet etikus voltában (pl. ajándék elfogadása), akkor inkább ne tegyük.<sup>3</sup> A munkahelyeken általában kettős etikai rendszer működik, egy elvi jellegű és egy hallgatólagos, mely lefedi a korábban említett homályos pontokat. A vezetői példamutatás kulcsszerepet játszik az etikai szabályok betartásában, mint sok már területen is, a tettek hangosabbak, mint a törvények. Ha a vezető etikus cselekszik, és tetteiért vállalja a felelősséget, miközben beosztottjait is ellenőrzi, valószínűsíthető, hogy a beosztottak követik majd a példáját. Ezért tehát a vezető hármas felelősséggel bír: önmaga, a beosztottai és az intézmény, az állampolgárok felé.

#### *Etika a magyar közigazgatásban*

A közszolgálati etika normarendszerének kialakításának feladatát Magyarországon a Közigazgatási és Közszolgálati Tanács, valamint a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum látja el. A semlegesség és a struktúra etikájának elveivel szemben a gyakorlatban csak úgy állítható fel erkölcsi mérce, ha elismerjük az

<sup>3</sup> Irónikusan szembeállítva a gyakorlattal: „Ha nem vagyunk benne biztosak, hogy sosem derül ki, inkább ne tegyük.”

egyén felelősségét a közigazgatási döntésekben, vagy azok elmulasztásában. E két intézmény célja egyrészt egy működőképes köztisztviselői magatartási kódex megfogalmazása, másrészt a magyar etikai infrastruktúra kulcselemeinek erősítése, mely az előbbihez teremti meg a feltételeket. A magyar etikai infrastruktúra alapját kellene hogy szolgálja a *politikusok elkötelezettsége* és erkölcsi szilárdsága. Ez mindennek az alapja, azaz így kellene lennie. A hivatali visszaélések és egyéb etikailag megkérdőjelezhető cselekedetek megfékezésére léteznek hatékony *elszámoltatási, ellenőrzési mechanizmusok* és egy *jogi keret*, mely ezeknek háttérrel biztosít. Az egyes intézmények munkáját optimális esetben *magatartási kódexek* segítik, melyeknek betartását *etikai koordinációs testületek* ellenőrzik. A *támogató közszolgálati feltételek* és a *szakmai szocializációs mechanizmusok* (pl. továbbképzések) nem csak a munkafeltételeket teszik előnyösebbé, hanem a szakmai fejlődéshez is teret biztosítanak. És mivel a közszolgálat a köz szolgálatát jelenti, az erkölcsi értékek biztosításához szükség van az *aktív civil társadalomra* is (pl. oknyomozó média).

Meg kell jegyeznünk azt is, hogy a közszolgálat feltételei közvetlen hatással vannak az etikai infrastruktúrára, hiszen bár az etikai kódex irányt mutat, ellenőriz és motivál, az alkalmazottak számára a legnagyobb motivációt a példamutatáson túl a jó munkafeltételek adják. A versenyképes fizetés megnöveli az alkalmazottak önbecsülését, a szakmai tréningek és a feljebbjutási lehetőség pedig ellenállóbbá teszi őket a visszaélésekkel és a korrupcióval szemben. Az etikai infrastruktúra elemeit a koordináló etikai testület támogatja és hangolja össze, azonban egy ilyen átfogó etikai testület még nem működik Magyarországon. Az Alkotmánybíróság normakontrollal foglalkozó szakmai testület, a civil kontroll és a közigazgatás átláthatóságáért tett erőfeszítések pedig az ombudsman hivatalához köthetők. A 2014 novemberétől hatályban lévő Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe a minden köztisztviselőre vonatkozó etikai követelményeket rendszerezi. A II/17.-es pont remekül rávilágít a korábban említett egyéni értékre való támaszkodásra:

*„a. szavainkat és tetteinket az összes külső kötelezettség és iránymutatás figyelembevételével és lehető legnagyobb mértékű teljesítésével, de végső soron saját morális ítélőképességünkre támaszkodva választjuk meg,*

*b. ügyelünk arra, hogy megszokások és külső kényszerek se tompíthassák el morális ítélőképességünket.”<sup>4</sup>*

A probléma itt sem magával az etikai kódexszel van, hanem egyrészt a betartatással, másrészt pedig azzal, hogy nem fed le minden eshetőséget, vannak benne hézagok. A felelősség fogalmának magyarázatánál a kódex leírja, hogy „amennyiben egy vezetői döntés jogszabállyal vagy alkotmányos értékkel ellentétes, a vezetői tekintélyt tiszteletben tartva, a számunkra rendelkezésre álló valamennyi jogszerű eszközzel, etikus módon felhívjuk a problémára az illetékesek figyelmét”. De mi a helyzet akkor, ha semmi nem történik azután, hogy felhívtuk a hibára az illetékesek figyelmét? Ezzel erkölcsi köteletségünket teljesítettnek véve hallgathatunk, vagy pedig félretehetjük a vezetői tekintély iránti tiszteletünket? A tisztességesség magyarázatában szerepel, hogy „munkahelyünkön és munkahelyünkön kívül is példamutató módon betartjuk a ránk vonatkozó jogi és morális követelményeket”. A jogi követelmények betartásának szükségessége úgy gondolom, mindenki számára egyértelmű. A morális követelményeknek való megfelelés azonban sokakat megoszt. Hiszen felmerül a kérdés, hogy mi számít morális követelménynek? Az alkotmányban rögzített értékek összessége? Vagy a közösség által elfogadott társadalmi értékek? Mi a helyzet azokkal az értékekkel, melyet a társadalomnak csak a többsége fogad el, de nem minden tagja? Az sem elvetendő kérdés, hogy a politikusok vagy általában véve a közszolgálatban dolgozók hivatali kompetenciáját befolyásolják-e magánéleti döntéseik. A világpolitikában megfigyeltek alapján véleményem szerint ez az adott társadalomtól függ. Az Amerikai Egyesült Államokban például az elnök és a szenátorok erkölcsileg megkérdőjelezhető magánéleti döntései erősen befolyásolják karrierjük további irányát. Elég a Clinton-botrányra gondolnunk. Franciaországban azonban az, hogy egy elnök házasságon kívüli viszonyt folytat valakivel, és ebből a kapcsolatból akár gyermeke is születik, a franciák szemében semmit nem árul el abból, hogy az illető jó politikus-e. Véleményem szerint Magyarország tekintetében a közösségnek kiemelkedően fontos (lenne) a politikusok példamutatása, a hangoztatott értékek közvetítése, nem csak a hivatali időben, hanem a magánéletben is. Úgy gondolom azonban, hogy a példamutatás azonban kétirányú kell legyen: az állampolgár, amikor a politikusok erkölcsi értékekhez való hűségét megkérdőjelezi, észben kell tartsa, hogy a politikus is a közösség tagja, őt is mi, a közösség választottuk azok alapján az értékek alapján, melyeket fennmaradásuk és együttélésünk érdekében alkottunk. Mind a magánéletben, mind pedig a közszolgálatban fel kell számolni a „betyárbecsületet”, beszélni kell azokról az etikátlan tettekről, melyekről egy közösség legtöbb tagja tud, mégsem mer vagy akar senki beszélni. A problémákat nem eltussolni kell, hanem nevének nevezni, és nem egymásra mutogatni a felelősök keresésekor. Amíg ez nem történik meg, addig az etikának valóban nem, vagy csak névlegesen lesz helye a közszolgálatban, ami azonban már nem a köz szolgálatáról szól.

<sup>4</sup> A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről, <http://mkk.org.hu/node/145>

## Zárszó

Az érték fogalmi meghatározása nézőpont kérdése. Az érték-fogalommal kapcsolatban a legtöbb biológus úgy véli, hogy érték az, ami hozzásegíti az élő rendszert önmaga fenntartásában. Ez azonban csak az ember esetében érvényes, a gepárd, amikor az antilopot elkapja, nem értékkel, hanem csupán létfenntartási ösztöneit követi. Mérei Ferenc szerint az érték nem rokonszerv-érzés, hanem tudatos megerősítés tárgya, így ez alapján az ember az egyedüli értékelő lény. Ha ezt az elméletet elfogadjuk, továbbmenve elmondhatjuk, hogy az közös értékek (és természetesen érdekek) mentén szerveződtek az emberi közösségek, melyek saját fennmaradásukért létrehoznak olyan erkölcsi és ezáltal jogi normákat, melyeknek be nem tartása jogi szankciókat vagy pedig a közösségből való kirekesztést vonja maga után. A közszolgálatban dolgozók az egyéni erkölcsi felelősségen túl a közösség felé is felelősséggel tartoznak. Munkájukat a tisztesség, az átláthatóság, a lelkiismeretesség és a szakszerűség kell hogy meghatározza. A közszolgálati etika a köztisztviselők viselkedését és munkahelyi etikáját hivatott szabályozni. Azonban az írott szabályok mellett elengedhetetlen a példamutatás, az átláthatóság és az etikai szabályok megszegése esetén a büntetés, hiszen a szabály addig szabály, amíg be nem tartását ténylegesen szankcionálják. Az is fontos, hogy ne csak elméletben legyen etikus a köztisztviselő. Ha a gyakorlatban valamely erkölcsi döntése kapcsán bármilyen kétség felmerül, teret kell biztosítani arra, hogy munkatársai a kiközösítés vagy ellehetetlenítés veszélye nélkül felléphessenek az etikátlan viselkedéssel szemben. Az idáig elvezető út azonban még hosszú, nem csak magyar, hanem világviszonylatban is.

Bibó István írja: „A demokráciának, a nép uralmának előfeltétele az, hogy az alávettettek megszabaduljanak a felettük kialakult hatalmi és uralmi szerkezetek társadalmi... lélektani nyomása alól. Meg kell tapasztalni, hogy az úr és szolga viszonya nem szükségszerű és nem megdönthetetlen. (...) Csupán az az egy forradalom az elkerülhetetlen és nélkülözhetetlen, amelynek során az emberi méltóság egyszer s mindenkorra való érvénnyel fellázad, és megelégtelve embernek ember felett való uralmát, emberrel szemben való kiszolgáltatottságát, a közösséget birtokba veszi. Ha egyszer egy közösségben ez a forradalom lezajlott, akkor minden egyéb politikai, gazdasági és társadalmi változás létrejöhet többé-kevésbé fokozatos és megrázkódtatás nélküli módon is.”

## Irodalom

- Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Akadémiai székfoglaló, 1947.
- Bok, Sissela: *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*. New York, Pantheon, 1978.
- Bok, Sissela: „Blowing the Whistle”. In: J.L. Fleischman, L. Liebman és M. H. Moore (szerk.): *Public Duties: The moral obligations of government officials*. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981.
- Freedman, J. O.: *Crisis and Legitimacy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- Havel, Vaclav: *A kiszolgáltatottak hatalma*. Publicisztikai írások, esszék. (Fordította: Balla Kálmán) Madách Kiadó, Pozsony, 1991.
- Huntington, Samuel P.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Touchstone, 1998.
- Kleeman, Rosslyn: A szövetségi etikai törvény homályos pontjai. (Fordította: Szilágyi Zsuzsa) In: *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, 1997.
- Kamarás István: *Erkölcstan*. Krónika Nova, Budapest, 2001.
- Rohr, John A.: A szakmai etika problémája. (Fordította: Szilágyi Zsuzsa) In: *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, 1997.
- Rohr, John A.: *To Run a Constitution: The legitimacy of the administrative state*. University Press of Kansas, 1986.
- Rohr, John A.: *Ethics for bureaucrats*. Marcel Dekker, New York, 1978.
- Thompson, Dennis F.: A sokszereplős cselekvés erkölcsi felelőssége. (Fordította: Szilágyi Zsuzsa) In: *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, 1997.
- Thompson, Dennis F.: A törvényhozási etika céljai. (Fordította: Szilágyi Zsuzsa) In: *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, 1997.
- Weber, Max: „Bureaucracy”. In: *From Max Weber*. Oxford University Press, New York, 1958.

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke[at]southest-europe.org címre. *A cikket a következőképpen idézze:*

Millei Emma: Etika a közigazgatásban – Az egyet nem értés morális lehetőségei. *International Relations Quarterly*, Vol. 7. No.2. (2016 nyár) 7 p. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*