

Integritás referens tréning

2. nap

Résztevői munkafüzet

Összeállította:
Dr. Zsolt Péter

NKE, 2022



GY12 – KORRUPCIÓS KOCKÁZATNÖVELŐ TÉNYEZŐK



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

A korrupciós kockázatnövelő tényezők

- Egyéni jellemzők (pl. befolyásolhatóság, örömelvűség stb.)
- Szituációs tényezők (hiány, két személy közti egyensúly, kevés fizetés, túlzott büntetés stb.)
- Intézményi jellemzők (instabil szervezet, nagy teher, homályos szabályok és értékek stb.)
- Kulturális sajátosságok (szokások, értékek, normák pl. „tanult tehetetlenség”)

Fel tud idézni saját tapasztalataiból olyan helyzeteket, amiben megfogalmazhatónak tartja a korrupciós kockázatot?

.....

.....

.....

.....

GY13 – „KORRUPT-E A POLGÁRMESTER?”

Ön mit gondolt a gyakorlat végeztével? Korruptnak tartotta a polgármestert?

A vita kapcsán változott a véleménye?

A megbeszélés szempontjai voltak

- Korrupt volt-e a polgármester?
- Tudott-e azonosulni a szereppel?
- Sodorták az események, vagy úgy érezte, Ön irányít?
- A nézőknek melyik figura volt szimpatikus?
- Zavarta-e, hogy még a „jó szereplőt” is politikai önzés hajtotta?
- Miért vonta vissza az előterjesztést a polgármester?
- Miért nem vették komolyan a másik pályázót?
- Miért nem licitált az új helyzetben a helyi vállalkozó?
- Miért nem írtak ki pályázatot a terület hasznosítására, függetlenül a két rivális politikustól és a mögöttük lévő vállalkozótól?
- A problémába sodródást miként akadályozná meg egy értékalapú vezetés?

GY15 – A DÖGEI POLGÁRMESTER

Esetelemzés: Döge polgármesterének vesztés pere¹

1. Az eset

Igencsak meglepődtek D., a kis Tisza-menti falu lakói, amikor 2007 októberében egy esti tényfeltáró műsorban hallották polgármesterüket. A hallottak még jobban meglephették őket, ugyanis a műsorban sugárzott, titokban készült felvételen a polgármester egy építési vállalkozótól követelt 12 millió forintot azért, hogy a benyújtott számlák kifizetése rendben megtörténjék.

A hangfelvétel alapján nyomozás indult, majd az ügyészség vesztegetés miatt emelt vádat a polgármester ellen. A bíróság által jogerős ítéletben megállapított tényállás szerint a mintegy 2500 lelkes falu 2004 márciusában pályázatot nyújtott be a helyi általános iskola felújítása, bővítése, sportcentrum kialakítása, valamint tanuszoda építése, illetve bútor és eszközbeszerzés céljából. A pályázat eredményes volt, az önkormányzat a támogatási szerződés aláírását követően 2005 májusában hozzákezdhetett az elnyert mintegy 226 millió forint felhasználásának. A meghirdetett közbeszerzési eljárás nyerteseként a P-SZ. Kft. megkezdhette az iskolaépület felújítását.

A biztatóan induló projekt végrehajtásában azonban hamarosan problémák jelentkeztek. Az önkormányzat elszámolási vitába keveredett a kivitelezővel, az 2006 augusztusában levonult az építési területről, így a félbehagyott munkákat egy másik cég fejezte be. A felmerült likviditási problémák miatt a P-SZ. Kft. ellen felszámolási eljárás indult, amely végül a vállalkozás megszűnésével ért véget.

Az események mögötti történéseket néhány hangfelvétel világította meg, amelyet SZ. Á., a P-SZ. Kft. vezetője egy használtcikk piacon, valamint a polgármesteri hivatalban titokban készített a polgármesterrel történő tárgyalásairól. A később a médiában is megjelent hangfelvételen többek között ez hallgató: *„És mennyit kellene, hogy kapjatok érte? Hogy minden jól menjen érte, gyorsan.”*- kérdezi Sz. Á, a vállalkozó. Erre a polgármester így felel: *„Figyelj, tehát én megmondtam annak idején, hogy nekem ott van a 6 kölyök, nekem azokat el kell rendeznem. 20-asban egyeztünk meg annak idején... abból 8 el van rendezve.”*

¹ Az eset feldolgozása Klotz Péter munkája.



A hangfelvétel alapján az események egy másik olvasata rajzolódik ki. Ebben a főszereplő a polgármester, akinek az uniós pénz felhasználása jó alkalmat nyújt a privát haszonszerzésre. A mintegy 226 millió forintos megrendelés kijárásáért cserébe 20 millió forintot kér. Mivel a vállalkozónak nincs elég kézpénze a tranzakcióhoz, a kenőpénz átadása a számlák kifizetését követően, a polgármesternek történő visszaosztással valósult volna meg. A vállalkozó az első részletek kifizetése után megmakacsolta magát, egyre kevésbé volt hajlandó fizetni. A polgármester ennek hatására kevésbé volt készséges a kiállított számlák teljesítésének igazolásakor, ami – mivel a munkák folyamatos kiadásokkal jártak – rövid időn belül likviditási problémákat okozott a vállalkozásnak. Időközben a munkák teljesítésében is csúszások következtek be, így a vállalkozást az ebből eredő, a vállalkozói díj 15%-ig terjedő késedelmi kötbér is fenyegette. A polgármesternek ez jó alkalmat teremtett arra, hogy a régóta esedékes járandóságát kezdje követelni a vállalkozótól.

A vállalkozó így szorult helyzetbe került. Már benne volt egy bűncselekménynek minősülő vesztegetési helyzetben, amelyből – ha az esetleges büntetőjogi következményektől a nyomozó hatósággal való együttműködéssel mentesül is – anyagilag mindenképpen vesztesen kerül ki, mivel elbukhatja a vesztegetés útján szerzett megbízását. Ha enged a polgármester zsarolásának, akkor a kenőpénz kifizetése elviheti a beruházás kivitelezéséből eredő haszna egészét, de akár veszteséget is kénytelen lehet elkönyvelni. Helyzete mentésére – ügyvédi tanácsra – egy újonnan beszerzett diktafonnal hangfelvételt készít a polgármesterrel való megbeszélésekről annak érdekében, hogy bizonyítéka legyen a visszaélésekről. A helyzet időközben élesedik, a vállalkozás 2006 nyarán abbahagyja a munkálatokat és levonul az építkezés helyszínéről, a polgármester a pénzt követeli és kötbérrel fenyeget. Ebben a helyzetben 2006 októberében Sz. Á. váratlanul meghal.

A történet itt akár be is fejeződhetne, mivel sem a település lakói, sem a hivatal dolgozói nem tudnak a vesztegetésről, a koronatanú és egyben aktív vesztegető Sz. Á. már nincs az élők sorában és nem tud beszámolni a részletekről. Az ügyben újabb fordulat következett be, amikor közel háromnegyed év elteltével, 2007. június 20-án dr. N. P, aki 2006 októbere, az önkormányzati választások után lett D. község önkormányzati testületének tagja, postai úton kapott egy borítékot a nevére címezve, amiben volt egy CD és egy névtelen levél. A levélben az állt, hogy egy visszaélés körülményeit tartalmazó hanganyagot küldtek el, melyen Sz. Á. tárgyalt a d-i polgármesterrel. Ezt meghallgatta és felismerte azon a polgármester hangját, ezután a levelet és a CD-t behozta a Ny-i Ügyészségre és bejelentést tett. A nyomozás megindult, majd 2007 októberében – egy televízióműsornak köszönhetően – az eset szélesebb körben is ismertté vált.



A megindított nyomozás vádemeléssel zárult. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság által lefolytatott büntetőeljárásban a polgármester tagadta az ellene felhozott vádat. Védekezésében arra hivatkozott, hogy az ellene bizonyítékként felhozott, diktafonnal készült hangfelvétel manipuláció eredménye, azt egy hosszabb beszélgetésből vágták össze, hogy őt – vélhetően politikai ellenfelei – lejáráthassák. Bár a bíróságnak nem állt rendelkezésre az időközben elhunyt Sz. Á. vállalkozó vallomása, a felkért szaktanácsadó, valamint a kép- és hangtechnikai szakértő egybehangzóan azt állapította meg, hogy a felvételen vágásnak és utólagos manipulációnak nincsen nyoma, továbbá a háttérzajok miatt a rendelkezésre álló eszközökkel ennek esélye kizárható. Ugyancsak magas, 78, illetve 89 %-os azonosság állapítható meg a polgármester által adott hangmintával, így bíróság bizonyítottan találta, hogy a felvételen a polgármester hangja hallható.

A bíróság az eljárás során igen nagyszámú, közel ötven tanút hallgatott meg. Ők 4 jól elkülöníthető csoportba oszthatók. A P.-Sz. Kft. részéről meghallgatott tanúk, a d.-i képviselőtestület tagjai, a polgármesteri hivatal részéről kihallgatott tanúk, valamint a további tanúk, akiket a

bíróság a pályázattal, a beruházás megvalósulásával kapcsolatban hallgatott meg. Összességében elmondható, hogy a tanúk a vesztegetésről nem, vagy csak közvetetten szolgáltatott bizonyítékokat, a pályázat és a beruházás lebonyolításáról leginkább a polgármesterhez főződő viszonyuk alapján nyilatkoztak.

A bíróság végül bizonyítottan látta az ügyészség által megfogalmazott vádat és 2010. szeptember 14-én kihirdetett ítéletében a polgármestert a Btk. 250. § (1) bekezdés, (2) bekezdés a.) pont szerinti vesztegetés büntetésében 3 év 10 hónap börtön főbüntetésre, 1 millió forint pénzmellékbüntetésre, valamint 5 év közügyektől eltiltás mellékbüntetésre ítélte. Elrendelte továbbá, hogy a vádlott 15 napon belül fizesse meg a 375 313 forintos bűnügyi költséget is. A bíróság az ítélet indokolásában: *„... kisebb súllyal enyhítő körülményként értékelte a vádlott megromlott egészségi állapotát és ugyanígy értékelte az időmúlást, legalábbis a cselekmény elkövetésétől az eljárás megindításáig terjedő időszakra nézve. Ezt követően, különösen a bírói szakban az ügy viszonylagos elhúzódása döntően a vádlotti magatartásra vezethető vissza. Tekintettel arra, hogy a vádlott hivatalos személy, a büntetlen előélet nem enyhítő körülmény.*

Súlyosító körülményként értékelte a bíróság a hasonló jellegű bűncselekmények igen nagy mértékű elszaporodottságát. Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás, de különösen a közélet tisztasága elleni bűncselekmények azon túl, hogy manapság igen elszaporodottak, egyidejűleg olyannak is tekinthető, amelyek a társadalmat igen érzékenyen érintik. Az utóbbi 5-6 évben egymás után láttak napvilágot a vádlott magatartásához hasonló cselekmények. Ezek olyan cselekmények, amelyeknek nem csak a határon belüli társadalmi visszhangja nagy, hanem olyanok is, amelyek Magyarország nemzetközi megítélését is hátrányosan érintik. Az is látható, hogy az ilyen jellegű cselekmények esetében évtizedeken át alkalmazott bírósági gyakorlat és szankciórendszer nem volt alkalmas a cselekmények megfékezésére (hasonló jellegű cselekmények döntő többsége korábban többnyire felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel, vagy igen rövid időtartamú szabadságvesztés büntetéssel zárult). Nem mellékes az sem, hogy a vádlott polgármesterként valósította meg a terhére rótt bűncselekményt, és mint ilyen, a vele szemben támasztott társadalmi elvárás nagyobb, ezért a cselekményének társadalmi megítélése is súlyosabb.”

Az elsőfokú ítélet ellen a vádlott és védője fellebbezést nyújtott be arra hivatkozva, hogy nem tisztázott, hogy a felvételt tartalmazó diktafont ki, hogyan és mikor szerezte, milyen körülmények között rögzítették az elhangzottakat, továbbá a terhelő tanúvallomások csak közvetett bizonyítékokul szolgálnak a bűnösségre.

A Debreceni Ítéltábla a további bizonyítási indítványokat elutasította, megállapította, hogy az elsőfokú ítélet megalapozott, így a 3 év 10 hónapos börtönbüntetést 2011. február 15-i ítéletével helybenhagyta,

ugyanakkor az 1 millió forintos pénzmellékbüntetés helyett 8 millió forint vagyonek Kobzást rendelt el, mivel a Btk. az ígért vagyoni előny kötelező elkobzásáról rendelkezik.

2. Következtetések

A jogerős ítéletből számos olyan, a magyarországi korrupciós viszonyokra jellemző körülményt vizsgálhatunk, amelyek hozzásegítenek az integritásirányítási rendszer kialakításához vezető szakmai indokok megértéséhez. Lássuk tehát, milyen következtéseket vonhatunk le az esetből!

- **A cselekmény típusa**

Maga az elkövetett bűncselekmény szakirodalomban a kis vagy hivatali (bürokratikus) korrupció, valamint a nagy korrupció határmezsgyéjén mozog. Kétségkívül túlmutat a Magyarországon gyakran előforduló, néhány ezer, tízezer forintos tételű, általában spontán kialakuló helyzetekhez kötött vesztegetéseken; a közösségi erőforrások felhasználása, a választott hivatali tisztséggel való visszaélés és a szervezett jelleg inkább a nagy korrupcióhoz közelíti.

- **Kapcsolódó, büntetőjogilag releváns cselekmények**

Bár a polgármestert a bíróság csak vesztegetés miatt ítélte el, felmerülhet más, büntetőjogilag releváns cselekmények gyanúja is. Elsődleges kérdés, hogy milyen volt a polgármester viszonya a „kölykökhöz”, vagy a 9 fős képviselő-testület azon tagjaihoz, akik a döntéshozatalhoz szükséges képviselő-testületi többséget biztosították mind a pályázat elbírálása, mind az esetleges kötbérigény érvényesítése vagy nem érvényesítése kapcsán. Ennek azért van fontos szerepe, mert ha a vesztegetésben a képviselő-testületi tagok is érintettek, akkor tettestársként ők is elkövették a vesztegetés bűncselekményét, továbbá felmerül a csoportos elkövetés lehetősége. A polgármester hangfelvételen hallható utaló megjegyzése („*nekem ott van a 6 kölyök, nekem azokat el kell rendeznem*”) alapján nem egyértelműsíthető, hogy a polgármester hivatali pozíciója és tekintélye (ne feledjük, a cselekmény elkövetésekor immár 16. éve töltötte be ezt a tisztelet!), vagy némi ellenszolgáltatás (pénz, pozíció, egyéb előny) útján volt képes a számára kedvezőbb irányba befolyásolni a képviselő-testületi tagokat. A hangfelvétel egy másik részén a polgármester erről beszél: „*Á., tudják arról, hogy annak idején megbeszéltük a 20 misi le volt téve, hozta a fickó, hogy kérem itt van, ő nyerje. Ugye nem lehetett, mert azért nem, meg azért nem és azért szavaztak meg, hogy azért szavaztak rátok, mert azt mondtam gyerekek, ő biztos.*” Vagyis feltehető, hogy a 6 másik képviselő-testületi tag meggyőzése inkább szóban történt, későbbi felemlégetésük valószínűleg azt a célt szolgálta, hogy a fizetést megtagadó Sz. Á. előtt igazolja kifizetés szükségességét, illetve az átadott összeg nagyságát.

Mivel a hangfelvétel alapján csak feltételezhető, hogy a „6 kölyök” alatt a polgármester a képviselő-testület vele szimpatizáló tagjait értette, továbbá nem bizonyítható, hogy részükre bármit is ígért volna hivatali kötelezettségük megszegése érdekében, velük szemben – a bizonyítékok hiánya miatt – vesztegetés alapján nem lehetett vádat emelni. Az ügyben esetlegesen érintett testületi tagok sem siettek a rendőrségre a polgármesterre vagy egymásra terhelő vallomást tenni az ügyben játszott szerepükről. A bírósági eljárás során egyébként a képviselő-testület tagjai egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy a vesztegetésről nem tudtak. Mivel nem volt egyértelműen bizonyítható, hogy a polgármester a valóban megkapta-e a vesztegetésért részére járó 8 millió forintot, az ügyészség nem emelhetett ellene vádat pénzmosás elkövetése miatt. Pénzmosást akkor követett volna el a polgármester, ha illegális jövedelmének eredetét eltitkolva legális jövedelemként tüntette volna fel. A jogerős ítélet jövedelemként 242 000 forintos polgármesteri illetményt, valamint vagyonként egy 8 millió forint értékű ingatlant, egy 4 millió forint értékű személygépkocsit, valamint 8 millió forintos banki hiteltartozást nevesít (ez utóbbiakat vélhetően házastársával közösen). A bíróság által elrendelt vagyonelkobzást e vagyona – vagy az ismeretlen helyen lévő vesztegetési pénz – terhére kell végrehajtani. (Érdekes körülmény, hogy amennyiben a polgármester a kenőpénzzel jól gazdálkodott, úgy az 2006 és 2011 között – évi 5%-os kamatos kamattal számolva – 10,2 millió forintra gyarapodott, vagyis a 8 millió forintos vagyonelkobzás és az eljárási költség kifizetése mellett szerény haszonra is szert tehetett. Nem feltételezzük azonban, hogy a vesztegetési pénzt bankban tartotta, így azt az évek során vagy felélte, vagy megpróbálta legalizálni.) Nem tudjuk, hogy az iskola felújításával kapcsolatos vesztegetés volt-e az egyetlen eset, amikor a polgármester hivatali befolyását megpróbálta magánelőnyök megszerzésére fordítani. A bírósági ítélet tartalmaz egy utalást egy közeli tanyára vezető bekötőút építésére, azonban ennek körülményei – bizonyítékok hiányában – nem képezték a büntetőeljárás részét.)

- **Elhúzódo büntetőeljárás**

Noha a vesztegetés vélhetően még 2005-ben történt, a büntetőeljárás a rendelkezésre álló hangfelvétel alapján csak 2007 második felében indult. A bíróság az első tárgyalást az ügyben 2008. november 27-én tartotta, majd a második tárgyalási napra 2009. szeptember 29-én került sor. Az ügyben eljáró Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság – három újabb tárgyalási nap beiktatásával – végül 2010. szeptember 14-én hozta meg ítéletét. Bár az igazságügyi kép-és hangszakértő munkáját akadályozta, hogy csak többszöri kísérletre tudott a polgármestertől hangmintát venni és a védelem többször is újabb bizonyítási indítványokkal állt elő, a Debreceni Ítéltábla végül alig fél éven belül, 2011. február 15-én hirdetett jogerős és végrehajtható ítéletet. Jóllehet a büntetőeljárás kitérők, vagyis megismételt eljárás és a nyomozás újbóli elrendelése

nélkül haladt, a feljelentéstől számítva így is közel négy év telt el a jogerős ítéletig.

- **Halmazott kockázatok**

A vesztegetés körülményeit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az számos olyan kockázati tényezőt tartalmazott, amelyek összeadódva előre vetítették a később bekövetkező eseményeket. Azt nem tudjuk, hogy a 2005-ben meghirdetett pályázati konstrukció összességében és egyes elemeit tekintve mennyire volt kötött, mindenesetre az épületfelújítást, gépészeti munkákat, iskolaszer-beszerzést, informatikai eszközbeszerzést és tanmedence-építést is magába foglaló beruházás – összetettsége okán is – magában rejtette a hibás teljesítés és túlszámlázás kockázatát. A beruházás ugyanakkor a község számára rendkívül kedvező volt, hiszen az elnyert támogatás a költségek 95%-a volt, alig 12 millió forintos önrész biztosítása mellett. Ez az „ingyen pénz”, az önrész nagyon kis aránya a tapasztalatok szerint nem segíti elő a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének következetes érvényesítését.

A mivel a község adminisztratív apparátusa sem a közbeszerzés lebonyolítására, sem a fővállalkozói feladatok ellátására nem volt alkalmas, mindkettőre külső céggel kötöttek szerződést. A végrehajtásban érintett szervezetek nagy száma (Regionális Operatív Program Irányító Hatóság, VÁTI Kht. mint közreműködő szervezet, Ny-B. Kft. mint a közbeszerzés lebonyolítója, P-SZ. Kft. mint a beruházás kivitelezője, önkormányzat), továbbá a felelősségi viszonyok tisztázatlansága azt eredményezte, hogy benyújtott 3. számla kifizetése több mint 3 hónap késéssel történt meg, amit az amúgy is likviditási gondokkal küzdő kivitelező pénzügyi problémái miatt nem bírt elviselni.

A kivitelezési feladatokra kiírt közbeszerzési eljárásra mindössze két ajánlat érkezett, azonban ebből az egyik – a hiánypótlás nem teljesítése miatt – kizárásra került, így az önkormányzat a megmaradt pályázóval kötött szerződést. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának körülményei nem tisztázottak, mindenesetre a beérkező ajánlatok alacsony száma, illetve érvényes ajánlatok kizárása magas kockázatot hordoznak. Nem tudni, hogy a közbeszerzés során vizsgálták-e a pályázatot benyújtó vállalkozások likviditását, mindenesetre ennek ellentmond, hogy a 2005. szeptember 26-i szerződéskötést követő alig egy éven belül a komoly megrendeléssel rendelkező P-SZ. Kft. likviditási problémák miatt felszámolás alá került.

Amint az a bírósági eljárás dokumentumaiból világossá vált, a beruházáshoz kapcsolódó kockázatok jelentősen csökkenthetőek lettek volna, ha az önkormányzat a fizetés kapcsán nem az utófinanszírozást, hanem a szállítói finanszírozást választja. Az előbbi esetén valamennyi költséget az önkormányzat előlegez meg, amelyeket a számla kiállítását követően neki utal a közreműködő szervezet, majd ő továbbutalja a számlát kiállító vállalkozónak. Szállítói finanszírozás esetén a közreműködő szervezet az önkormányzat közbeiktatása nélkül, a számlát kiállító szervezetnek utal. Nem egyértelmű és utólag már nem is

tisztázható, hogy az önkormányzat azért választotta-e a számára is kedvezőtlen utófinanszírozást, hogy később lehetősége legyen a vesztegetési pénz kikényszerítésére, vagy egyszerű gondatlanságról, a pályázati folyamat ismeretével kapcsolatos szakmai hiányosságról van szó.

- **Közérdekű bejelentések**

Dr. N. P., a d-i képviselő-testület 2006-ban megválasztott tagja a bírósági eljárás során beszámolt róla, hogy 2007. június 20-án postai úton egy borítékot kapott, amelyben volt egy CD és egy névtelen levél. A levélben – tulajdonképpen egy közérdekű bejelentésben – az állt, hogy egy visszaélés körülményeit tartalmazó hanganyagot küldtek el, amelyen a néhai Sz. Á. tárgyalt a d-i polgármesterrel. Dr. N. P. a CD-t meghallgatta, azon felismerte a polgármester hangját, majd a levéllel együtt átadta a megyei ügyészségnek. Az ügy felgöngyölítése tulajdonképpen ekkor vette kezdetét, így a névtelen levélírónak, valamint a képviselő-testületi tagnak köszönhető, hogy az ügy a hatóságok számára ismertté vált. A névtelen levél szerzőjére a bírósági eljárás során nem derült fény.

Az ügy felderítése szempontjából fontos, ámde zsákutcába torkolló elem, hogy a néhai T-né B. M, Dr. N. P, és még két képviselő-testületi tag a beruházással kapcsolatos kérdéseikkel írásban fordultak a polgármesterhez, választ azonban nem kaptak. Ekkor levelet írtak a megyei közigazgatási hivatalhoz, azonban innen sem érkezett válasz. Megállapíthatjuk, hogy a polgármester és a közigazgatási hivatal hallgatása az ügy felderítése helyett inkább annak eltussolásához, feledésbe merüléséhez járult hozzá.

- **Pénzügyi szempontok**

Alapos okkal feltételezhető – és a nyilvánosságra került hangfelvétel is erre utal – hogy a polgármester és a P-SZ. Kft. képviselőjében eljáró Sz. Á. még a közbeszerzési eljárás elindítása előtt megegyeztek a későbbi nyertességben, illetve a vállalási árban. A polgármester az üzlet ellenértékeként 20 millió forint, mintegy 10%-nyi kenőpénzt kért. Ha figyelembe vesszük, hogy a vállalkozó a feladat ellátásának nyereségeként szerény, mintegy 10-15%-nyi haszonnal számolt, a kenőpénz kifizetése ennek jelentős részét el is vitte volna. Annak érdekében, hogy az üzleten mégis haszonra tegyen szert, a szolgáltatás árába bele kellett számolnia a polgármesternek juttatandó összeget is, vagyis legalább ennyivel meg kellett emelnie a vállalási árat (túlszámlázás). A példából is jól látszik, hogy a kenőpénz beleépül a vállalási árba, vagyis ennyivel többbe kerül a közösség számára a beruházás.

Abban az esetben viszont, ha a szolgáltatásra előre meghatározott keret áll rendelkezésre, az ár megemelésével nem biztosítható a közreműködő(k)nek ígért „jutalék”. Ilyenkor – ha a műszaki leírás nem kellően pontos vagy laza, esetleg kijátszató a minőségellenőrzés – a teljesített szolgáltatás minőségi vagy mennyiségi korlátozásával megtakarítás érhető el. Ugyancsak ez a helyzet nem megfelelő képesítésű

munkavállalók foglalkoztatásával vagy a munkavállalók bejelentésének elmulasztásával (fekete foglalkoztatás). Mindkét költségcsökkentő módszer jellemzőnek tekinthető az építőiparban. Ezen túl az is előfordulhat, hogy a fővállalkozó – esetünkben a P-SZ. Kft. – nem fizeti ki az alvállalkozóit, majd fizetése képtelenség miatt végelszámolásra kerül. Esetünkben ez történt, a bírósági ítélet indokolása szól arról is, hogy egy alvállalkozó a neki járó 28 millió forint helyett csak 1,5 millió forintot kapott meg. Mivel a végelszámolás során az alvállalkozóknak járó követelések behajtására kevés az esély, a vesztegetés során átadott kenőpénzt tulajdonképpen a munkát elvégző, de ezért díjazásban nem, vagy csak alig részesülő alvállalkozók fizették meg.

- **Társadalmi hatások**

Az eset vizsgálata során ki kell térnünk a közvetlen vagy közvetett társadalmi hatásokra is. A falu életében érthetően nagy felzúdulást keltett, hogy a község első embere, aki 16 éve vezeti a települést (egyben a helyi közéletben ugyancsak meghatározó személy, az iskola igazgatójának férje), vesztegetési ügybe keveredett. A polgármester támogatói ártatlannak tekintik mindaddig, amíg a bíróság jogerős ítéletében ennek ellenkezőjét be nem bizonyítja, míg ellenfelei a hangfelvételre hivatkoznak, amelyen állításuk szerint ő maga nyilatkozik a visszaélésről. Már a híresztelés ténye képes azonban aláásni a polgármester és az esetlegesen érintett képviselő-testületi tagok megítélését, a jogerős ítélet kihirdetésével pedig a polgármester elmúlt 16 éves tevékenysége, mondhatni egész életműve kérdőjeleződik meg.

Az nem egyértelmű, hogy a Sz. Á., a vesztegetést hangfelvételen rögzítő beruházó vezetőjének váratlan halálában közrejátszottak-e a vesztegetéssel kapcsolatos lelki gyötrelmek, de kétségtelen, hogy a felszámolási eljárás során kifizetetlenül maradt alkalmazottak súlyos anyagi veszteségeket szenvedtek el, veszélybe került saját és családjaik megélhetése.

3. A megelőzés szempontjai

Miután áttekintettük az ügyre vonatkozó főbb következtetéseket, joggal tehetjük fel a kérdést: milyen eszközöket, módszereket lehetett volna alkalmazni annak érdekében, hogy a korrupció megelőzhető legyen?

- **Összeférhetetlenség**

Egy kistelepülésen nehézségekbe ütközhet az összeférhetetlenség kiküszöbölése, de véleményünk szerint objektívebbé teszi a beruházás megítélését, ha a megrendelő önkormányzat és a kedvezményezett iskola vezetői nincsenek szoros hozzátartozói viszonyban. Ellenkező esetben felmerülhet a kérdés: vajon a polgármester minden esetben képes-e döntéseit szakmai alapon meghozni, függetlenül magától feleségének befolyása alól?

- **Helyi demokrácia**

Ha egy polgármestert egymást követően öt alkalommal választanak meg a település első emberévé, az elsősorban a közösség elismerését jelenti munkájának. A hosszú hivatalviselés azonban azzal is járhat, hogy a vezető elveszíti motivációját, a vezetői feladatok ellátása napi rutinná válik, továbbá túlságosan erőssé válnak hivatali kapcsolatokon túli személyes kötelek. Amikor a polgármester a képviselő-testület tagjait csak „kölykök”-ként emlegeti, akkor kapcsolatuk kevésbé az „első az egyenlők között” elven alapul, hanem inkább paternalista jelleget ölt.

- **Kontrollok**

A szervezetek működése szempontjából fontos tényező a folyamatos ellenőrzöttség. Politikai szinten ez a képviselő-testületben helyet foglaló „ellenzéki” tagok képében jelent meg. Ők voltak azok, akik az ülésen felvetették és írásban is tájékoztatást kértek a polgármestertől a beruházás állásáról. A kontrollok hiányosságát mutatja, hogy ezekre a kérdésekre nem kaptak választ. Ugyancsak a kontrollok hibás működését mutatja, hogy a megyei közigazgatási hivatal sem reagált a hozzá intézett levélre.

Más kontrollok viszont jól működtek. Helyesen járt el az az ismeretlen levélíró, aki a közérdek szempontjából rendelkezésére álló információt és a kapcsolódó bizonyítékokat a képviselő-testület tagjának továbbította. Ő ugyancsak helyesen járt el, amikor ezeket a dokumentumokat eljuttatta az ügyészségnek. Erős kontrollt jelentett továbbá a média fokozott érdeklődése, amely nem hagyta, hogy az ügy elfeküdjön és az eljárás eredménytelen maradjon.

Elmondhatjuk, hogy az eset kapcsán az utólagos kontrollok is jól működtek, mivel a hangfelvétel nyilvánosságra kerülését követően az illetékes miniszter intézkedett az eset kivizsgálásáról, amelynek szabálytalansági eljárás elindítása lett a következménye.

Az már más kérdés, hogy a beruházás kapcsán indokolt lett volna eleve olyan lebonnyítási szabályokat kialakítani, amely a visszaélések lehetőségét csökkentik. Ilyen lehetett volna például a tervezés során a műszaki tartalom előzetes ellenőrzése (pl. a két medence szükségességének vizsgálata) vagy az utófinanszírozási konstrukció kizárása.

- **Közbeszerzés**

A közbeszerzések korrupciós szempontból kockázatos területnek számítanak. Ebből következik, hogy amennyiben egy közel 240 millió forintos közbeszerzésre összesen két ajánlat érkezik, de ebből az egyiket – a hiánypótlási kötelezettség nem teljesítése miatt – kizárják, az indokoltá tehet egy alaposabb vizsgálatot.

- **Bizonyítékok**

A vesztegetés mint bűncselekmény egyik jellegzetessége, hogy igen nehéz bizonyítani, hiszen megvalósulásához nem is feltétlenül szükséges a pénz

vagy más konkrét előny átadása, elég ennek ígérete is. Esetünkben sem sikerült bizonyítani, hogy a polgármester részére a 8 millió forint átadásra került. A vesztegetésre a döntő bizonyítékot sem a P-Sz- Kft. munkatársai szolgáltaták terhelő vallomásukkal, hanem a néhai Sz. Á. által készített hangfelvétel. E felvétel kapcsán – bár a védőügyvéd a polgármester személyiségi jogainak sérelmére hivatkozott – a bíróság azt állapította meg, hogy *„a titokban, magánszemély által készített hangfelvételek eljárásban történő felhasználhatóságára nem alkalmazandó a titkos információgyűjtés, adatszerzés meglehetősen kötött feltételrendszere, a jelen esetben beszerzett hanganyag bizonyítékkénti értékelésével szemben a Be. 78. §-ában a szabad bizonyítás elvét deklaráló rendelkezéseknek kell teljesülniük. A hivatkozott generálklauzulából következően a hangsúly kizárólag a diktafonnal rögzített szöveg tartalmán van.”*

- **Etika**

A hangfelvételen a polgármester nyíltan beszél a neki járó vesztegetési pénzről és utal arra, hogy mások is megpróbálták megvesztegetni (*„a 20 misi levolt téve, hozta a fickó, hogy kérem itt van, ő nyerve”*), de erre végül nem került sor. Ugyanakkor a vállalkozó sem lepődik meg a polgármester kérésén, hanem az iránt érdeklődik, hogy milyen módon lehet az ügymenetet gyorsítani (*„És mennyit kellene, hogy kapjatok érte? Hogy minden jól menjen érted, gyorsan.”*). Ez arra utal, hogy a magánérdekek előnyben részesítése a közérdekkel szemben elfogadott gyakorlat volt és a hivatás gyakorlásával járó erkölcsi felelősség, példamutatás háttérbe szorult. E jelenség visszaszorítását segítheti a közszférában dolgozók érzékenyítése.

- **Szemléletváltás**

Az elsőfokú ítélet indokolása felsorolja azokat a szempontokat, amelyek alapján a súlyos ítélet kiszabása indokolt volt. Megemlíti a közélet tisztasága elleni bűncselekmények megnövekedett számát, a társadalom érzékenységének növekedését, Magyarország nemzetközi megítélésének romlását, végül megindokolja a súlyosabb ítélet kiszabásának szükségességét: *„Az is látható, hogy az ilyen jellegű cselekmények esetében évtizedeken át alkalmazott bírósági gyakorlat és szankciórendszer nem volt alkalmas a cselekmények megfékezésére (hasonló jellegű cselekmények döntő többsége korábban többnyire felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel, vagy igen rövid időtartamú szabadságvesztés büntetéssel zárult).”*

4. Zárszó

A beruházás befejezésére végül új közbeszerzési eljárást kellett kiírni, így az iskola épületének átadására jelentős csúszással, csak 2007-ben került sor. A 2010-es önkormányzati választásokon a vesztegetéssel vádolt polgármester helyett új polgármestert választottak a helyiek és azóta új vezetője van a

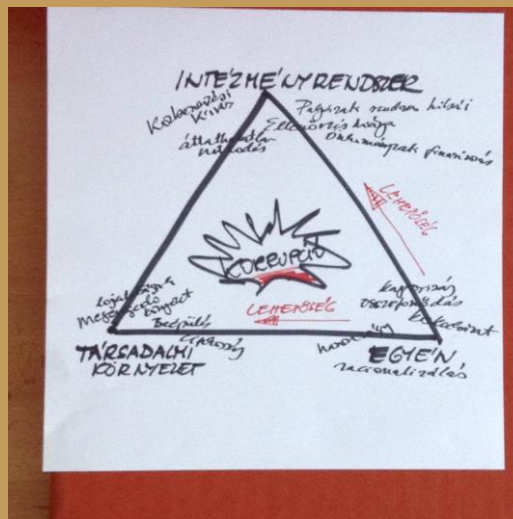
helyi általános iskolának is. Az elítélt polgármester végül nem kezdte meg börtönbüntetésének letöltését, így a rendőrök egy egészségügyi intézményből vezették elő. Jogerős büntetésének letöltését 2011. május 19-én kezdte meg.



2.1. rajz: Cressey csalási háromszög

Konklúzió

a jelenség komplex okai
nemcsak lehetőség: szabályok és szankciók között,
de várakozások is. (elvárások, feltételezések)



Dr. Pallai Katalin: Közzolgálati etika és
Integritás menedzsment

2022.03.26.

22



A KORRUPCIÓ TÉNYEZŐI

© DONALD CRESSEY: THE FRAUD TRIANGLE

- Minden visszaélés elkövetésénél a következő három tényező van jelen: a lehetőség, a motiváció (ideértve a nyomásgyakorlást is) és az öngazolás, vagyis a szabályszegés elfogadhatóvá magyarázása.
 - A lehetőséget az intézményen belüli, illetve a rendszerszintű ellenőrzés, felügyelet tökéletlensége teremti meg.
 - A motiváció, késztetés az emberi jellemből, a bizonyos mértékig természetesnek tekinthető előny- vagy haszonszerzési igényből fakad.
 - Az öngazolás alapja az elfogadhatóvá magyarázást lehetővé tevő és azt megtűrő rossz társadalmi gyakorlat.
- A korrupció megelőzéséhez a három közül elegendő csupán egyetlen tényezőt kiküszöbölni.

Dr. Pallai Katalin: Közzolgálati etika és Integritás
menedzsment

2022.03.26.

23

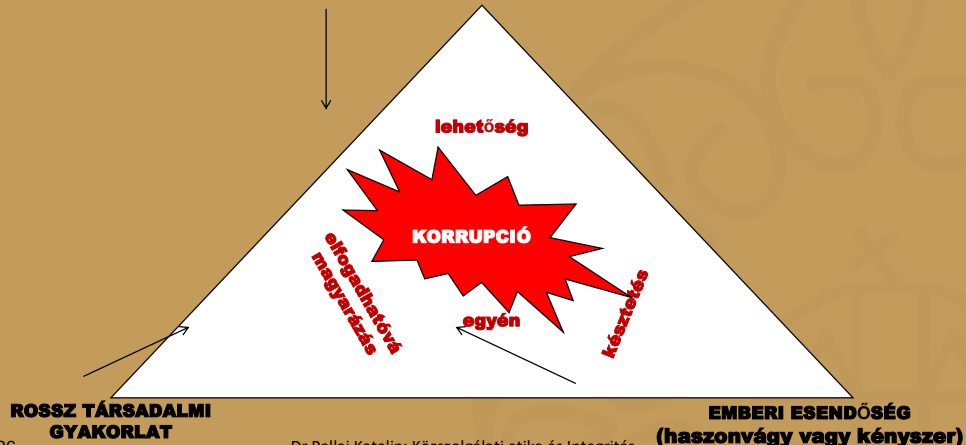


NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

A KORRUPCIÓ FELTÉTELEI

© DONALD CRESSEY: THE FRAUD TRIANGLE NYOMÁN

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER
TÖKÉLETLENSÉGE



2022.03.26.

Dr Pallai Katalin: Köszolgálati etika és Integritás menedzsment

24



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

KORRUPCIÓS JÉGHEGY



3/26/2022

PALLAI: Integritás menedzsment

25

GY16 – FRANCIA KÁRTYA A HIVATALI MŰKÖDÉS MODELLEZÉSE

Az üzenetek iktatását egy üres lapon végezhetik!

	Közérzetrögzítő lap (1–10-ig tartó pontozás)
'5	
'10	
'15	
'20	
'25	
'30	
'35	
'40	
'45	

GY17 – MIT TEHETÜNK A KORRUPCIÓ ELLEN? AVAGY AZ INTEGRITÁSÉPÍTÉS LEHETŐSÉGEI EGYÉNI ÉS SZERVEZETI SZINTEN



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA

GY17 – Mit tehetünk a korrupció ellen?

Avagy az integritásépítés lehetőségei – egyéni és szervezeti szinten

Martin Luther King
Gandhi
Joe Darby
Abu Ghraib
Hugh Thompson
Moscovici
12 dühös ember című darab



Moscovici: Kisebbségi hatás

.....

.....

.....

12 dühös ember:

.....

.....

.....

Tanulság: meg lehet változtatni a többség álláspontját
elbizonytalanítással, következetességgel.

Ápolónős kísérlet:

1. Telefonon keresztül nem fogadhattak volna el utasításokat.
2. Az adag kétszeresét adták volna be, miközben a dobozon fel volt tüntetve a maximális határérték.
3. Maga a gyógyszer nem volt engedélyezett az adott osztályon.

Mikor a nővéreknek lehetőségük volt cselekvés előtt kollégákkal beszélni, megfordult az arány.

Tanulság: az etikai problémáinkat beszéljük meg, másképp egyedül komoly hibákat követhetünk el.

Joe Darby esete:

.....

.....

Tanulság: a helyes cselekvést sokszor csak az utókor ismeri el.

A megbeszélés szempontjai

Milyen attitűdöt vegyünk fel?

Hogyan kommunikáljunk, hogy ne tűnjünk ellenszenvesnek?

Milyenek a mindennapok hősei? Miben különböznek a kiemelkedőktől?





ANTI-KORRUPCIÓS GYAKORLAT

	BELSŐ	KÜLSŐ
FENTRŐL JÖVŐ (Top-down)	Belső monitoring, audit Szervezeti szabályok Jutalmak és szankciók Dolgozók rotációja	Országgyűlés Kormány, önkormányzatok Igazságszolgáltatás Ügyészség, rendőrség Állami Számvevőszék Kormányzati korrupcióellenes szervek
ALULRŐL JÖVŐ (Bottom-up)	Bejelentés (whistleblowing) Szervezeti kultúra	Sajtó, blogok, közösségi média Civil társadalom, nonprofit szervezetek



MIT TEHETÜNK?

© Zimbardo

- Társadalomközpontú légy, ne énközpontú (Martin Luther King, Gandhi)!
- Szerezz szövetségeseket, ne egyedül akarj mindent megoldani! (Egy valaki még bajkeverőnek tűnhet, de három emberre már nem mondják hogy nem normális.) (Rank és Jacobson ápolónős kísérlete, 1977.)
- Nézeteidben, érvelésedben legyél következetes, de ne légy dogmatikus! (Moscovici, vagy a „12 dühös ember” sztorija.)

A személyes ellenállási stratégiák

A korrupcióellenes aktivitás hol a közöny, hol az értékek zavara, hol az érdekek, hol a félelem, hol a helyzet átlátásának hiánya, hol a tehetetlenség miatt marad el. Az egyéni lehetőségeket mindig mindenki mindenhol igen korlátozottan érzékeli.

Az első probléma rögtön a felismerés hiánya. Az etikai ajánlás itt az, hogy sose énközpontúak legyünk, hanem mindig közönségközpontúak.

A második hiba, amit sok jó szándékú ember elkövet, amikor felismeri a helyzet tarthatatlanságát, hogy azt egyedül kívánja megoldani. Ilyenkor az egész közösség is kivetheti magából. Az utókor lehet hősként emlékszik majd rá, de az adott szituációban a közösség elfordul tőle². Az ajánlás tehát itt az, hogy nem egyénileg, hanem csoportosan kell megpróbálni fellépni. Az egyéni vagy a csoportos fellépés variációit az alábbi ábra mutatja.

SZEMÉLYES ELLENÁLLÁSI STRATÉGIÁK

	BELSŐ	KÜLSŐ
FENTRŐL JÖVŐ (Top-down)	<p>FELFÜGGESZTETT SEMLEGESSÉG</p> <p>audit Szervezeti szabályok Jutalmak és szankciók Dolgozó rotációja</p>	<p>NYÍLT SZAKÉRTŐI POLGÁRI MEGNYILATKOZÁS</p> <p>Országos Korrupcióellenes Igazgatóság Ügyészség, rendőrség Állami Számvevőszék Kormányzati korrupcióellenes szervek</p>
ALULRÓL JÖVŐ (Bottom-up)	<p>MOTIVÁCIÓ MEGVÁLTOZÁSA</p> <p>Szervezeti kultúra</p>	<p>KISZIVÁROGTATÁS</p> <p>Sajtó, blogok, közösségi média Országos Korrupcióellenes Igazgatóság szervezetei</p>

7/13/2013

PALLAI: Integritás menedzsement

95

A hivatalon belüli visszajelzés a legkézenfekvőbb, és a szolgálati út betartásakor ez esetben az alkalmazott lojális is tud maradni az intézményéhez. Semlegességét csak addig függeszti fel, amíg főnökeinek megteszi a bejelentést, és akkor is csak a hivatalon belül jár el.

² Lásd Semmelweis történetét vagy most az amerikaiak által hazaárulónak tartott Snowden esetét.

Létezik azonban olyan eset, amikor a vezető korrupcióját észleli az alkalmazott. Számos intézményhez fordulhat. Egyes kultúrákban és egyes területeken a szakértői megnyilatkozás a nyilvánosságban teljesen elfogadott, még akkor is, ha az kritizál egy intézkedést, mert korrupciós kockázatot lát benne³.

Szélsőséges esetekben, mint például a Watergate-botránynál, mikor a szálak igen magasra érnek, eszközként jelenik meg a nyilvánosságnak való kiszivárogtatás is.

Az etikai szociológiai szakirodalom az ellenállás három szintjét különbözteti meg⁴. Az egyik, ha a köztisztviselő olyan beosztást kér magának, ami nem azon a területen történik, amit lelkiismereti okokból nem tud vállalni. A másik a kiszivárogtatás, a harmadik pedig az obstrukció, a feladat szándékos rosszul elvégzése. Ez utóbbiak már csak szélsőséges társadalmi helyzetekben fordulhatnak elő, mint például egy népirtás.

³ Lásd Magyarországon a választási rendszer átalakításáról szóló vitákat, de akad példa arra is, hogy egy ilyen diskurzust vált ki az arányos büntetés megtalálása. Ha a büntetés túl szigorú, az növelheti annak valószínűségét, hogy akár a hivatalnokot, akár a rendőrt le akarják fizetni, hogy a büntetést megússzák.

⁴ THOMPSON, D. F. (1997): A közzolgálati etika lehetősége. In: Gulyás Gyula (szerk.): Közzolgálat és etika. Helikon, Budapest pp. 34–46., valamint: A törvényhozás etikai céljai pp. 165–178.

Részlet

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéből

I. Hivatásetikai alapelveink

I/1. Kormánytisztviselőként feladatainkat

- a) Magyarország Alaptörvényéhez HŰEN,
- b) mindenekelőtt a NEMZET ÉRDEKÉBEN,
- c) a közjó iránt ELKÖTELEZETTEN,
- d) döntéseink, nyilatkozataink és cselekedeteink súlyának tudatában FELELŐSEN,
- e) a legjobb tudásunk szerint SZAKSZERŰEN,
- f) a ránk bízott erőforrások kezelésében HATÉKONYAN,
- g) döntéseinkben, nyilatkozatainkban és cselekedeteinkben TISZTESSÉGESEN,
- h) megjelenésünkben és magaviseletünkben MÉLTÓSÁGGAL,
- i) az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL,
- j) a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN,
- k) a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN,
- l) a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN,
- m) az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE,
- n) emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN,
- o) vezetőink és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN,
- p) minden jóhiszemű érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE
- q) legfőképpen pedig mindenben LELKIISMERETESEN

teljesítjük.

I/2. Vezetői munkakörben feladatainkat ezeken túl

- a) a munkatársainktól elvárt magatartásban PÉLDAMUTATÓAN,
- b) feladataik elvégzésében munkatársainkat TÁMOGATVA,
- c) jogi és morális kötelességeiket munkatársainktól következetesen SZÁMON KÉRVE,
- d) vezetői döntéseinkben SZAKMAI SZEMPONTOKAT ÉRVÉNYESÍTVE

teljesítjük.

II. Hivatásetikai alapelveink magyarázata

II/1. HŰSÉG

Feladatainkat Magyarország Alaptörvényéhez HŰEN teljesítjük, azaz

- a) betartjuk és betartatjuk az Alaptörvényen alapuló hazai és az Alaptörvény alapján kötelező nemzetközi jogi kötelezettségeket, az európai uniós jogszabályokat, valamint az Európai Unió közvetlen hatállyal bíró jogi aktusait,
- b) teljes erőnkkel és legjobb tudásunk szerint törekszünk a jogszabályok alapján megválasztott vagy kinevezett vezetőink által kitűzött célok megvalósítására, az általuk kiadott utasításoknak megfelelően.

II/2. NEMZETI ÉRDEK

Feladatainkat mindenekelőtt a NEMZET ÉRDEKÉBEN teljesítjük, azaz

- a) a közjót Magyarország és a magyar nemzet valamennyi jelenlegi és jövőbeni tagja érdekeinek összességével azonosítjuk,
- b) az egyéni és csoportérdekkel szemben mindig a közjót részesítjük előnyben,
- c) tágabb hazánk, Európa javát a közjó érvényesítésével szolgáljuk.

II/3. ELKÖTELEZETTSÉG

Feladatainkat a közjó iránt ELKÖTELEZETTEN teljesítjük, azaz

- a) azonosulunk a közjó előmozdításával, és a vezetőink által ennek érdekében meghatározott szervezeti célokkal és feladatokkal.

II/4. FELELŐSSÉG

Feladatainkat döntéseink, nyilatkozataink és cselekedeteink súlyának tudatában FELELŐSEN teljesítjük, azaz

- a) mivel munkánk során sok ember sorsát befolyásoljuk, ennek megfelelő komolysággal és odaadással végezzük azt,
- b) döntéseink és cselekedeteink során figyelembe vesszük azok belátható társadalmi, gazdasági és környezeti következményeit,
- c) 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.

II/5. SZAKSZERŰSÉG

Feladatainkat a legjobb tudásunk szerint SZAKSZERŰEN teljesítjük, azaz

- a) a jogi és morális követelmények betartásán túl leginkább szaktudásunk megfelelő alkalmazásáért és a közérdekű célok szakmánk szabályainak megfelelő megvalósításáért vagyunk felelősek,

- b) folyamatosan karbantartjuk és fejlesztjük szakmai ismereteinket és készségeinket, és törekszünk munkánk színvonalának javítására,
- c) munkánkat az ügyelek elvárásainak figyelembevételével, szakmailag elvárható minőségű munkavégzéssel látjuk el,
- d) tudásunk és tapasztalataink átadásával támogatjuk munkatársaink szakmai fejlődését,
- e) az állami szervezetekben felhalmozódott tudást a közvagyon fontos részének tekintjük, és mindent megteszünk annak megőrzése és gyarapítása érdekében.

II/6. HATÉKONYSÁG

Feladatainkat a ránk bízott erőforrások kezelésében **HATÉKONYAN** teljesítjük, azaz

- a) takarékosan bánunk minden olyan emberi, társadalmi, gazdasági vagy környezeti erőforrással, amely felhasználására munkánk közvetve vagy közvetlenül hatást gyakorolhat,
- b) a legjobb tudásunk szerint arra törekszünk, hogy a felhasznált erőforrások a közjó szempontjából a lehető legjobban hasznosuljanak,
- c) kezdeményezően lépünk fel a hatékonyság és eredményesség javítása érdekében.

II/7. TISZTESSÉGESSÉG

Feladatainkat döntéseinkben, nyilatkozatainkban és cselekedeteinkben **TISZTESSÉGESEN** teljesítjük, azaz

- a) munkahelyünkön és munkahelyünkön kívül is példamutató módon betartjuk a ránk vonatkozó jogi és morális követelményeket,
- b) hallgatással sem válunk cinkosává a jogi és morális követelmények megsértőinek,
- c) elkerülünk minden olyan helyzetet, amely illetéktelen befolyás alá kerülésünkhöz vezethetne.

II/8. MÉLTÓSÁG

Feladatainkat megjelenésünkben és magaviseletünkben **MÉLTÓSÁGGAL** teljesítjük, azaz

- a) munkahelyünkön olyan módon viselkedünk, beszélünk és öltözködünk hogy az erősítse munkahelyünk és általában az állami szervek megbecsültségét, és ezáltal javítsa azok feladatellátási képességét,
- b) munkahelyünkön kívül is, a szélsőségeket kerülve, úgy élünk és viselkedünk, hogy az erősítse a velünk érintkezőknek az állami szervekbe és azok munkatársaiba vetett bizalmát.

II/9. PÁRTATLANSÁG

Feladatainkat az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL teljesítjük, azaz

- a) sem személyes, sem politikai rokon- vagy ellenszenveink, sem érdekeink nem tántorítanak el minket a jogszabályi és morális követelményeknek megfelelő, tényeken és bizonyítékokon alapuló eljárástól,
- b) munkahelyünket nem használjuk fel politikai vagy egyéb előnyszerzésre, és tartózkodunk minden olyan, különösen politikai tevékenységtől vagy állásfoglalástól, amely kétséget ébreszthetne részrehajlástól mentes és etikus munkavégzésünk iránt,
- c) érdekképviselői vagy társadalmi szervezetben való tevékenységünket mindig egyértelműen elkülönítjük munkahelyi tevékenységünktől,
- d) nem lépünk be olyan társadalmi vagy politikai csoportosulásba, amely jogszabályokkal vagy az alkotmányossággal ellentétes tevékenységet folytat, sem olyanba, amelyhez csatlakozással a munkákra vonatkozó jogszabályi és hivatásetikai köteleességeinkkel összeegyeztethetetlen kötelezettséget vállalnánk.

II/10. IGAZSÁGOSSÁG

Feladatainkat a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN teljesítjük, azaz

- a) a jogszabályok adta keretek között mindent megteszünk annak érdekében, hogy jogalkalmazásunk megfeleljen a jogszabályok eredeti céljainak és erkölcsileg is helyes legyen.

II/11. MÉLTÁNYOSSÁG

Feladatainkat a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN teljesítjük, azaz

- a) döntéseinket a jogszabályok adta keretek között mindig a – a legjobb szaktudásunk szerint felmért – valós körülményekre tekintettel, a józan ész és az emberiség alapján hozzuk meg.

II/12. ARÁNYOSSÁG

Feladatainkat a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN teljesítjük, azaz

- a) a számunkra adott célok megvalósítása során olyan eszközöket választunk, amelyek indokoltak az adott célok megvalósításához, de sem a köz, sem pedig mások számára nem okoznak indokolatlan terheket vagy károkat.

II/13. VÉDELEM

Feladatainkat az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE teljesítjük, azaz

- a) az érintettek jogait akkor is tiszteletben tartjuk és megvédjük, ha azok nehezítik a közjót szolgáló céljaink megvalósítását,
- b) a közjó szolgálata során, annak csorbítása nélkül, mindent megteszünk az érintettek jogos érdekeinek érvényesítése érdekében.

II/14. ELŐÍTÉLET-MENTESEÉG

Feladatainkat emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN teljesítjük, azaz

- a) személyekkel kapcsolatos magatartásunkat és döntéseinket jóhiszeműen, az érintett cselekedetei alapján alakítjuk ki, és soha nem a rá, vagy a csoportjára vonatkozó benyomásaink vagy esetleg már meglévő nézeteink alapján,
- b) egyenlő bánásmódot tanúsítunk ügyfeleinkkel, munkahelyi kötelességeink teljesítése során munkatársainkkal, továbbá – magánjellegű személyes kapcsolatainkon kívül – minden emberrel szemben,
- c) feladatainkat az emberi méltóság feltétlen tiszteletben tartásával végezzük.

II/15. ÁTLÁTHATÓSÁG

Feladatainkat vezetőink és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN teljesítjük, azaz

- a) munkánkat úgy végezzük, hogy az megfelelően dokumentált, vezetőnk számára könnyen áttekinthető és követhető, valamint munkatársaink számára a munkájukat segítő mértékben megismerhető legyen,
- b) minden tőlünk telhetőt megteszünk azért, hogy az állampolgárok a munkánkkal kapcsolatos közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz a lehető legegyszerűbben, egyenlő feltételekkel hozzájuthassanak
- c) .

II/16. EGYÜTTMŰKÖDÉS

Feladatainkat minden jóhiszemű érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE teljesítjük, azaz

- a) a jogszabályok adta lehetőségeken belül a lehető legszorosabb együttműködést alakítjuk ki más munkatársakkal és állami szervekkel, a közjó hatékonyabb és eredményesebb szolgálata érdekében,

- b) ha a feladat jellege ezt nem zárja ki, mindig építünk a közvetlenül érintettek együttműködésére, és mi is együttműködően viselkedünk velük, az együttműködés átláthatóságának biztosításával,
- c) szakpolitikai, szabályozási és program-végrehajtási döntéseink előkészítése során – ha ezt az ügy jellege nem zárja ki – érdemi és a nyilvánosság számára átlátható párbeszédet folytatunk minden olyan társadalmi csoport képviselőivel, amelyekre munkánk jelentős hatással lehet,
- d) feladatellátás során külső munkakapcsolatainkkal, ügyfeleinkkel nyíltan kommunikálunk, döntéseinket, cselekedeteinket – ha titoktartási kötelezettség ezt nem zárja ki – a szükséges mértékben indokoljuk, törekszünk a felmerült szakmai és személyes konfliktusok konstruktív rendezésére,
- e) együttműködünk az érdekképviselőkkel, megbecsüljük a munkatársaikért kiálló kormánytisztviselőket.

II/17. LELKIISMERETESSÉG

Feladatainkat legfőképpen pedig mindenben LELKIISMERETESEN teljesítjük, azaz

- 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.

II/18. PÉLDAMUTATÁS

Vezetői szerep betöltése esetén feladatainkat a munkatársainktól elvárt magatartásban PÉLDAMUTATÓAN teljesítjük, azaz

- a) azoknak a jogi és morális követelményeknek, amelyeket munkatársainkkal szemben érvényesítünk, mi magunk még jobban igyekszünk megfelelni, mint ahogyan azt munkatársainktól elvárjuk,
- b) munkatársaink jogi és morális követelményeknek megfelelő magatartását mindenekelőtt személyes példamutatásunkkal biztosítjuk,
- c) vezetői felelősségünkből fakadó sajátos kötelességeinket igyekszünk úgy teljesíteni, hogy az a felelősségvállalás, a kötelességteljesítés és az emberségesség példája legyen azok számára is, akiket ugyanilyen kötelezettségek nem terhelnek.

II/19. TÁMOGATÁS

Vezetői szerep betöltése esetén feladataink elvégzésében munkatársainkat TÁMOGATVA teljesítjük feladatainkat, azaz

- a) munkatársainkat ellátjuk a hatékony munkavégzéshez szükséges információkkal, és világos, megvalósítható célokat tűzünk eléjük,

- b) elismerjük munkatársaink teljesítményeit, biztatjuk őket teljesítményük, készségeik és szaktudásuk fejlesztésére, és a tőlünk telhető módon biztosítjuk az ehhez szükséges feltételeket,
- c) megvédjük munkatársainkat minden olyan jogtalan vagy etikátlan támadástól, amely munkájuk miatt éri őket.

II/20. SZÁMONKÉRÉS

Vezetői szerep betöltése esetén jogi és morális kötelességeiket munkatársainktól következetesen SZÁMON KÉRVE teljesítjük feladatainkat, azaz

- a) munkatársaink számára szóban és írásban is nyilvánvalóvá tesszük, hogy jogi és morális kötelességeikkel kapcsolatban milyen magatartást várunk el tőlük,
- b) munkatársaink jogi és morális kötelességeiknek való megfelelését a rendelkezésünkre álló jogszerű és etikus eszközökkel rendszeresen ellenőrizzük,
- c) a jogi és morális kötelességeiket megszegő munkatársainkkal szemben részrehajlás nélkül, elvszerűen és következetesen érvényesítjük a kötelességszegés indokolt és arányos szankcióit.

II/21. SZAKMAI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSE

Vezetői szerep betöltése esetén feladatainkat vezetői döntéseinkben SZAKMAI SZEMPONTOKAT ÉRVÉNYESÍTVE teljesítjük, azaz

- a) munkatársainkat érintő döntéseinket kizárólag szakmailag jelentőséggel bíró szempontokat mérlegelve hozzuk meg, és nem érvényesítünk politikai vagy önkényes szempontokat,
- b) a felettes vezetőink döntéseinek meghozatalát a végrehajthatóság és célravezetőség biztosítása érdekében szakmai szempontok képviselésével támogatjuk,
- c) a felettes vezetőink által kijelölt feladatok végrehajtása és a kitűzött célok elérése érdekében meghozandó saját döntéseinkben kizárólag szakmai szempontokat érvényesítünk, a kapott feladatok és a kitűzött célok felülbírálása és veszélyeztetése nélkül.

A korrupció két lélektani forrása: bizalom és viszonzás⁵

Beszélhetünk-e korrupcióról a törzsi társadalmak esetében?

Olyanról, amely közösségi normákkal szembeni előnyszerzés technikáit tartalmazhatná nem, mert olyan erős a szankcionálási lehetőség - kiközösítés, vagyonelevétel - és mert olyan sűrű szövetű a kapcsolati rendszer, hogy mindenki tudja mit csinál a másik, s ezért a lebukás garantált. Tudjuk azonban, hogy ma mind a lebukás, mind annak következményei sokkal enyhébbek. Másfelől viszont a korrupcióval szembeni fogalmaink is jóval szigorúbbak. Elképzelhető olyan törzsi társadalmi struktúra, ahol a főnöknek vitt ajándékokat a főnök szétosztja a rokonai között, sőt esetleg azok között a fontos emberek között, akik hatalmát később is fenntarthatják. E mechanizmust viszont a modern államok normáit egyre inkább sérti. Nagyon élesen elválik a családomat és rokonaimat segítenem kell morális kíváncságnak, mely egy tradicionális értékrend, attól, hogy a közösségi erőforrásokból nem támogathatom a rokonaimat, pusztán mert lehetőségem van rá nem ültethetem be a pozíciókba a családtagjaimat, mert a közösségi erőforrásokkal nem én rendelkezem. Ez pedig egy modern értékrend, mely már a modern a bürokratikus államgépezet jó működésének feltétele.

Bizalom nélkül még korrupció sincs, sőt...

A korrupció voltaképp egy cserekapcsolat, ahol minél rosszabb pozícióban van valaki, annál kockázatosabb számára a korrumpálás. Egyrészt azért, mert nem tudja megbüntetni a másikat, ha az nem tartotta be az ígéretét, másrészt mert annál szégyenletesebb, ha kiderül a kísérlete. Könnyebb a helyzet a felek között akkor, ha hasonló erőforrásokkal rendelkeznek. Az egyiknek sok pénze van, a másiknak nagy hatalma, intézkedési jogköre, de ugyanilyen szimmetrikus viszony a kis hatalommal rendelkező ügyintéző és az átlagpolgár, aki valamit gyorsabban szeretne elérni. A lényeg, hogy mindkettőnek hiánya legyen, és egymás hiányára érdemben tudjanak ajánlatot tenni. (más a helyzet, amikor a kultúra maga támogatja a korrumpálást, mert akkor lehet valaki jó pozícióban, mint pl. egy gazdag nőgyógyász, és kiszolgáltató, ám szegény pozícióban, a várandós asszony. Itt azonban - legalábbis Magyarországon - nincs norma, melyet kínos és kockázatos volna megsérteni.)

Lélektanilag két dolgora épülnek ezek a kapcsolatok. Az egyik a bizalom, a másik a viszonzás. Mivel roppant mód kell bízni abban, hogy a másik eleget tesz a kérésünknek, mikor elfogadta például az általunk hozzá eljuttatott pénzt, ezért a korrumpálás kockázatvállaló magatartás. A hivatalnokok cserélgetése, rotálása azért is csökkenti a korrupciós kockázatot, mert a cserével a bizalmat először újra fel kell építeni. A

⁵ Bereczkei-Tóth nyomán: http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/bereczkei-toth_p.pdf

viszonosság szintén morális tartalmú, ha nekünk valaki segített, nem szeretnénk adósa maradni. Korrumpálási kísérletbe nem kezd akinek nincs szüksége, vágya, célja, tehát nem akar elérni megoldani semmit, nem kezd, akinek nincs ehhez bátorsága, vagy ha ez nem racionális kísérlet, mert nem megbízható a partner.

A viszonzás problémája

Ismernünk kell önmagunk természetét ahhoz, hogy tudjuk, a viszonzás helyzetében vagyunk, ezt miképp kell kezelni, mert a viszonzási kényszer szintén manipulációs lehetőség a korrumpáló számára. A viszonzáskényszer egészen ősi, arra épít, hogy a közösség potyázó tagjait kiközösíthették, ezért nagyon erős szocializációs nyomás alakult ki arra vonatkozóan, hogyha neked segített valaki, neked is viszont kell őt segíteni. Egyes kutatók szerint az emberré válás folyamatában az agyunk növekedésének oka is visszavezethető arra, hogy a memórián javulásra volt szükség, hogy megjegyezzük ki tartozik nekünk, és mi kinek tartozunk. A potyautasok szankcionálása a közösség számára fontos, és akiről kiderül, hogy mindig csak elfogad, de sohasem ad cserébe semmit,, az megvetendő. az ilyen megbélyegzéstől, és a vele kapcsolatos következményektől úgy óvhatjuk meg magunkat, ha nem maradunk senki adósa. a viszonzás tehát evolúciósan, és szocializációsan is támogatott érték, melyet azonban fel is lehet használni manipulációs célra. A korrumpáló erre építhet. az ajándék visszautasítása sértő lehet, de az ajándék elfogadása meg viszonzást kíván. Azonban, hogy itt mégiscsak belesodrónak a felek a korrupcióba, azt a végeredmény mutatja, hiszen ha a közalkalmazott egy vállalkozótól pénzt fogad el, nem valószínű, hogy ugyanilyen értékben a közalkalmazott csokoládét és virágot küldene cserébe a vállalkozónak.

A korrupció visszaszorítása is költség

Miközben az egyének között kialakulnak önmegerősítő mechanizmusok, a közösség egésze rosszul jár. Befelé zárt módon egy magas bizalmi helyzet jön létre korrumpáló és korrumpált között, de a külső környezeten ők élőködnek. Ezeket a belső zárt körfolyamatokat, melyek között pszichológiai jellegű simogatások, kogn. disz. red. önigazolások húzódnak meg a kívülállók több okból kifolyólag is nehezen törik le. Egyrészt inf. hiányos állapotban vannak, másrészt túl sok energiájukba kerülne egyenként a büntetés. Az egyéni költségek azonban csökkennek, ha nem egyéneknek kell hősnöknek lenniük, ha az információkhoz könnyű hozzáférni (átláthatóság), ha több társadalmi alrendszer is vigyáz és tesz azért, hogy a közösségi érdekek ne sérüljenek szűkösebb csoportérdekekért (jogrendszer, média, hatóságok, civil társadalom).

Nemzetközi történeti kitekintés⁶

1. Vonatkozó nemzetközi előírások

A korrupcióval szembeni globális fellépés sürgetése az **Amerikai Egyesült Államok**hoz köthető. Az 1972-ben kipattant ún. *Watergate-botrány*⁷ az 1970-es évekbeli USA-ban olyan szabályozási folyamatot generált, amelynek célja – az addigi etikai mércék magasabbra állításával – a tiszta közélet megteremtése volt. Az évtized végén így született meg a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló szövetségi törvény,⁸ mely büntetendővé nyilvánította – az üzleti tranzakciók sikere érdekében – külföldi államok gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőinek megvesztegetését. A törvény nem érte el a célzott pozitív hatást, ugyanakkor az amerikai nagyvállalatok számára negatív hatással járt, hogy más fejlett országok más, korrupciós gyakorlatot folytató vállalatai „versenyelőnybe” kerültek a fejlődő országok piacain. A helyzet megváltoztatása érdekében egyre több vállalat lobbizott olyan nemzetközi konvenciókért, amelyek az USA-n kívül – globálisan – is tilalmazzák a korrupciós üzleti gyakorlatokat.

Elsőként az **Amerikai Államok Szervezete** (1996), majd 1997-ben az ugyancsak jelentős USA befolyás alatt működő **Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)** vállalta fel egy korrupció elleni nemzetközi egyezmény⁹ megalkotását. Az OECD-ben emellett 1997 óta egy külön **Korrupció Elleni Munkacsoport (Bribery Working Group)** foglalkozik korrupciós tárgyú kutatásokkal, illetve korrupció elleni programokkal. A Munkacsoport plenáris ülése olyan ajánlásokat fogalmaz meg, melyek elsősorban a nemzetközi közélet tisztaságának elősegítését célzó feladatok hatékonyabb megvalósítására irányulnak. Az ajánlások az OECD Egyezményben részes államok tekintetében a tudatos hozzáállás erősítését célozzák, a bennük megfogalmazott feladatok végrehajtásának koordinációja folyamatos.

A korrupció elleni globális fellépés az 1990-es évek első felében más fórumrendszereken is megkezdődött. Ezek között említjük a különböző nemzetközi gazdasági szervezeteket (Nemzetközi Gazdasági Kamara,

⁶ Átvétel Sántha György – Klotz Péter: Törzsanyag az integritásmenedzsment című tantárgyhoz, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2013.

⁷ A *Watergate-ügy* egy washingtoni irodaházról kapta a nevét, mely az 1972-es amerikai elnökválasztáson a Demokrata Párt főhadiszállása volt. 1972. június 17-én egy csoport behatolt Larry O'Brian demokrata elnök irodájába, hogy bizalmas iratok birtokába jusson. A betöréssel kapcsolatban indított vizsgálat szálai Richard Nixon republikánus elnökig vezettek, melynek következményeként Nixon közvetlen munkatársainak egy részét vád alá helyezték és elítélték. Az ügy súlyos helyzetbe hozta az elnököt, aki így 1974. aug. 9-én lemondott.

⁸ Lásd: Foreign Corrupt Practices Act (1977).

⁹ A nemzetközi üzleti kapcsolatban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD egyezményt Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.

Világbank), valamint az olyan nem-kormányzati szervezet (NGO), mint a berlini székhelyű **Transparency International**, amely 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni globális civil fellépésre szerveződött.

A korrupció elleni fellépés tekintetében európai uniós szinten – az **Európai Bizottság** mellett – az **Európai Csalás Ellenes Hivatal** (OLAF) és az **EUROPOL** hivatkozható olyan közösségi intézményként, melyek – a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme okán – kiemelt figyelmet fordítanak a csalás és korrupció elleni fellépésre. Az uniós szervek e negatív jelenségekre úgy tekintenek, mint amelyek

- aláaknázzák az intézményrendszeren belüli egészséges döntéshozatalt,
- torzítják a versenyt, és ezzel sértik a szabad piac elvét,
- károsítják az Európai Közösség pénzügyi érdekeit,
- hátrányosan befolyásolják a külpolitikát olyan államok esetében, akik segélyben részesülnek,
- valamint ellentétben állnak a nemzetközi kereskedelem nyílt és átlátható bonyolításának általános követelményeivel.

Az európai uniós tagállami együttműködésen túl a világ legjelentősebb nemzetközi szervezetei szinte kivétel nélkül elkülönült szervezeti keretek között, illetőleg önálló programok keretében foglalkoznak a korrupciós jelenségekkel. Az együttműködések alapját olyan nemzetközi egyezmények képezik, melyek többségéhez hazánk is csatlakozott az elmúlt években. Ilyen módon az egész világra kiterjedő korrupció elleni együttműködést koordinál jelenleg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint az ENSZ e területre szakosított szervezete – az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) –, mely hazánkkal is szoros munkakapcsolatot tart. Hazánk emellett az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezménynek**¹⁰ aláírójaként részt vesz az egyezményben részes államok különböző együttműködési formáiban (ld. Részes Államok Konferenciája).

Az **Európa Tanács** esetében a **Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO)** tekinthető korrupció elleni küzdelemre szakosodott szervezetnek, melynek Magyarország alapítástól kezdve tagja. A GRECO – az OECD-hez és az ENSZ-hez hasonlóan – rendszeresen készít felméréseket, a lefolytatott vizsgálatok alapján pedig ajánlásokat fogalmaz meg az értékelt tagállamok számára. Az Európa Tanács tagállamai által aláírt korrupciós ellenes egyezményekben¹¹ foglalt feladatok végrehajtásáról készült jelentések elfogadására általában a tagállamokkal közösen két évente végzett szakértői kiértékelések alapján kerül sor.

¹⁰ Az ENSZ Mexikóban (Merida) 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményét a magyar Országgyűlés is megerősítette a 2005. évi CXXXIV. törvényben, mely 2005. december 14-én lépett hatályba.

¹¹ Lásd az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (kihirdette a 2004. évi L. törvény) és az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét (kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény).

2. Hazai intézményi és szabályozási keretek

Magyarországon az első korrupcióellenes kormányzati intézkedéscsomagot 2001 tavaszán fogadta el az első Orbán-Kormány,¹² amelynek háttérében hazánk EU-csatlakozási esélyeinek javítása állt. A főként a korrupció kriminalizálására és a büntetőjogi szabályozás szigorítására összpontosító egymással lazán összefüggő – a valódi programot nem alkotó – intézkedések túlnyomó többségét az akkori Kormány néhány hónapon belül teljesítette. Ezt követően hosszú évekig nem volt jellemző a korrupciós problémák kezelésének tervszerű meghatározása és programba foglalása, míg nem a Kormány 2007 nyarán féléves határidővel előírta¹³ egy átfogó korrupció elleni stratégia kidolgozását.

¹² Lásd a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatot.

¹³ Lásd: 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról.

A közjó – elméleti előadás

A közjóról ugyanazt fogjuk mondani, mint amit Max Weber (1864–1920) mondott „A politika mint hivatás” előadásán. Amikor a politikusi etikát fejtegetve eljutott addig a pontig, hogy feltegye a kérdést: „milyen irányt kell követessen a politikus?”, azaz hogy mindezek után ő mint szociológus, és általában a szociológia mit tud tanácsolni az egyébként etikus és rátermett politikusnak. Itt alighanem egy hatásszünetet tartott, néhány másodpercet kivárt, és hagyta, hogy közönségének lázasan járjon az agya. Addigra már elég sok érdekes és okos dolgot mondott el ahhoz, hogy legyen tekintélye bármit is mondani. A kérdés beugrató volt, ennyit elárulhatunk előre, de hogy miért tehetjük fel ugyanezt a kérdést a közjóról, és miért adhatjuk ugyanezt a választ a közigazgatás esetében, az először kifejtést érdemel.

Az addig könnyen belátható, hogy a közjó szembe állítható a magánérdekkel. A magánérdekeit előtérbe hozó közszolga könnyebben meginog korrupciós szempontból is, és pedig nem azért, mert rákényszerítették, hanem mert ő maga keresi a nyereszkesedési lehetőségeket. Amelyik közszolga számára nem fontos a közjó, annál komoly probléma van, annak tulajdonképp nincs hivatástudata sem, és őt csak a jogszabályok és környezete etikussága – ha környezete etikus – tudja visszatartani.

A közszolga etikai magva a közjó szolgálata, épp úgy, ahogy az orvosnál az élet védelme, vagy az újságírónál az igazság kiderítése. A közszolga nem teheti fel magának azt a kérdést, hogy egyáltalán van-e értelme a közjóért tevékenykedni?¹⁴ Tegyük hozzá, hogy ezt bármelyik magánember felteheti, eljuthat addig a pontig, hogy mindenki önző, ő is az lesz, vagy hihet a láthatatlan kéz erejében, és gondolhatja azt, hogyha mindenki a saját hasznát keresi végül is azáltal létrejön valami közjó is, de ezzel ő külön minnek foglalkozzon stb. A közszolgánál elfogadhatatlan volna egy ilyen nemtörődöm, vagy épp cinikus beállítódás.

De míg utóbbi kettőnél – orvosnál, újságírónál - a központi értékből minden kibomlik, a köztisztviselőnél mondhatni csak egyre több nehézség támad, ahogy konkretizáljuk az ügyeket. Az orvosnál például az, hogy az ellenséget is gyógyítani kell az élet védelméből következik (az ókori indiai orvosoknak még tilos volt a társadalom kiteszítettjait gyógyítani, mikor is a hipokratészi esküből a görögöknél már nem, sőt, épp elvárttá vált. Az újságírónál az, hogy nincsen jótékony hazugság, az igazság kiderítésének küldetéséből származik.¹⁵

¹⁴ Itt megint Weber módszertani gondolkodását követjük, ő javasolja, hogy egy hivatás magvának megkeresésekor próbáljuk meg megfogalmazni, mi az a kérdés, ami nem tehető fel.

¹⁵ Zsolt Péter: Médiaetika, Budapest–Vác, Eu-Synergon, 2003.

A közjóból viszont a részletesebb értékek nem levezethetők. Ha tudja is valaki, hogy a közjó szolgálata a küldetése, ez inkább csak ahhoz ad támpontot, hogy mit ne csináljon, milyen legyen a magatartása. Az esetben az ördög a részletekben rejlik, hiszen egy rendszer része, és a rendszernek van valamilyen ideológiája, s erre épülnek fel a konkrétumok.

Más törvények születnek akkor, ha a cél a középosztály erősítése, és mások, amikor a leszakadó szegénység elleni harc kerül a fókuszba. Közjónak tartható ez is, az is. Vagy amikor egy kormányzatnak az a célja, hogy csökkentse a fiatalok munkanélküliségét mondhatjuk, hogy na, itt már biztos nem lehet politikai vita a közjóról, de a gyakorlati megvalósítását illetően már igen is eltérhetnek az álláspontok. Ha például a minimálbér csökkentésére van lehetőség a fiatal korosztálynál, az nyilván sarkallni fogja a munkáltatót arra, hogy foglalkoztasson fiatalokat, ám lehet, hogy valaki meg abból indul ki, hogy ez egy furcsa kizsákmányoláshoz vezet, mert abban teszi érdekeltté a munkáltatót, hogy mindig csak egy korosztályt foglalkoztasson, mert őket olcsóbban megkapja, és amint valaki elérte a meghatározott életkort kirúgja. Aki ebben kizsákmányolást lát, az erkölcsi alapon is tiltakozni fog az intézkedések ellen. S vizionálhatja ezt a nemkívánatos következményt a közszolga is, és gondolhatja azt, hogy ennek végrehajtása nem szolgálja a közjót. De folytathatnánk a sort a rezsicsökkentéssel, amely az emberekért van, hisz közjó az, ha kevesebbe kerülnek a szolgáltatások, de nem közjó az, ha emiatt leromlanak a szolgáltatások.

A közjót szolgálni kívánó politikus először is értékválasztás elé kerül. Ha például a kapitalizmusban hisz engedni fogja, hogy sorozatban menjenek tönkre vállalatok, támogatni fogja, hogy sokféle szellemi műhely legyen, sokféle innováció létezzen, versengjenek ezek egymással, és a legjobb győzzön közülük. Ha valaki nem hisz ebben törekedhet arra, hogy felszámolja a párhuzamosságokat. Míg egyik oldalról a párhuzamosságok a fejlődés és a versenyképesség biztosítékai (l. Kornai János munkásságát), addig a másik oldalról fölösleges pénzkidobás, és hatékonytalan dezintegráció.

Voltaképp a politikus nem csinál mást, mint a közjót szolgáló modellt keresi, s ha ebben kudarcot vall, vagy pontosabban a társadalom többsége úgy érzi, hogy kudarcot vallott, akkor a demokráciákban leváltják, és egy új esélyt adnak egy másik ideológiának¹⁶. Weber a maga hatásszünete után – amely nem a közjóról szólt, hanem arról, hogy mit tanácsoljunk a politikusnak milyen irányt vegyen, de ez voltaképp mégiscsak a közjóról szólt -, szóval itt nem véletlen válaszol úgy, hogy végül is az, hogy mit kell tennie a politikusnak hitbeli kérdés, és ez ügyben nem adhatunk neki tanácsot. Azt mondhatjuk neki, hogy hinnie

¹⁶ Valószínűleg nem létezik ideológiamentes politizálás, a politika nem tud nem ideologizálni. Ennek az axiómának a kimondása persze még nem olyan egyértelmű, mint a kommunikációtudományban az, hogy nem lehet nem kommunikálni.

kell, meg azt is, hogy nem lehet hiú, hiszen előző esetben csak a hatalom érdekelné és nem az ügy, utóbbiban pedig önmaga megsegítésére irányulna a tevékenysége és nem a társadalomra. De hogy konkrétan mi is a közjó, abba csak mint magán emberek szólhatunk bele, mint ahogy minden állampolgárnak is lehet erről politikai véleménye. Tudósként azonban jobb, ha itt elhallgatunk.

Ha az interneten rákeresünk a közjóra csak magyar nyelven 16 ezer találat van. A Rerum novarum pápai enciklikától kezdve, mely a szubszidiaritás elvét fejti ki a hatalommegosztó demokratikus elemzéseken át a szociálpolitikai megközelítésekig. Voltaképp mindenki mindenhol beszél és hivatkozik a közjóra.

Meglehetősen nehéz dolga van tehát a közigazgatásban dolgozónak, ha miközben foglalkozásának központi értéke a közjó, az végül is hitelvék alapján áll. Weber még úgy gondolta, hogy a közszolgálat egy semleges „gépezet”, akinek nem kell meghozni a nagy döntéseket, következésképp nem is kell, nem is szabad a döntéseket értékelni (semlegesség etika), s ha nem képes azonosulni, akkor felmondhat. Ha egy intézkedésről úgy véli, hogy rossz következményei lesznek, mert a végrehajtási mechanizmus tapasztalatai alapján ezt előre látja, vagy menet közben érzékeli, akkor felfüggesztheti a semlegességét, de csak a hivatali hierarchián belül. Sőt, morálisan kötelessége is feletteseit tájékoztatni. Weber szerint a közjó az, ha a politikus dönt, a közigazgatásban dolgozó pedig végrehajt, és nem gondolkodik, illetve csak időszakonként, akkor is leginkább csak a döntés meghozatala előtt, a felfüggesztett semlegesség keretei közt jelez vissza.

Ma azonban sokkal nagyobb szabadsággal rendelkeznek a közigazgatásban dolgozók úgyis, mint egyének, és úgyis mint hivatali szakmai közösség. Nem egyszerű végrehajtók. Ennek nem csak az individualizálódó társadalmi környezet az oka, melyből a közszolgálat sem lehet kirekeszteni, hanem funkcionális okai is vannak, nevezetesen a szaktudások felértékelődése, és a feladatok komplexitásának növekedése. Utóbbi mintegy rákényszeríti a modern társadalom demokratikus rendszereit, hogy egyre nagyobb autonómiát is biztosítson egy ügymenet végig vitelében.

Végezetül vegyük a rendőrség példáját, melyen szinté bemutatható, hogy egy olyan intézmény, amelyre minden társadalomnak szüksége van, és amely mindenütt a köz szolgálatában és a közösség védelmében tevékenykedik, egészen más intézménnyé válik/válhat, ha az alapértékeit másként határozza meg. Meghatározható erőszakszervezetként, amely hierarchikusan szerveződik ezután, a vezető az egyetlen igazodási pont és az is logikus, hogy a társadalomban büntető, ellenőrző intézményként fog funkcionálni. A szervezet önérdeke anyagi biztonsága is, és sajnos addig is el lehet jutni, hogy a rendőröknek parancsba adják hány közlekedési kihágást kell „szállítaniuk”, és ezen keresztül mennyi költségvetési

bevételt kell hozniuk. Ez az a pont, amikor már egész biztosan nem lehet a közjó szolgálatáról beszélni, s ez meg is roppantja az állomány integritását, azon keresztül önbizalmát, önértékelését, racionalizációkat indít be, stb.

A másik lehetőség, hogy szolgáltatói etikai alapállásra helyezkedik, ezekből az értékekből igyekeznék építkezni a struktúráját felépítő, s így eljuthat egy segítő, polgárokkal együttműködő intézményig, közelebb kerülhet a helyi viszonyokhoz, kialakulhat egy önkormányzati működtetés, szorosabb együttműködés. Itt a rendőr napi munkájában nem bűnül, hanem „jelen van”. Ha egy kóborló tizenévest lát az utcán nem mondja azt, hogy míg valami *balhét* nem csinál hagy legyen ott, mert tudja, hogy az iskolában volna a helye. Nem az órsre akarja bevinni, hanem ha nem derül ki számára, hogy a gyerek honnan hová tart, orvosnál volt-e etc, akkor bekíséri az iskolába.

„A rendhez való viszonykutatások azt mutatják, hogy alapvetően két rendkoncepció van jelen a rendészetben. Az egyik a legmerevebb, legkevésbé elfogadható felfogáshoz, a status quo rendjéhez kötődik, ezt a parancsolás és az erősebbeknek való engedelmesség jellemzi. A másik pedig a szabályok és a domináns értékek rendjének kombinációjaként fogalmazódik meg, az egymás iránti tisztelet, valamint a jog-és erkölcsi szabályokhoz való igazodás, azok betartása köré szerveződik. Nincsenek azonban adataink arra, hogy az együttműködés rendje – amely az emberek, normák, kultúrák sokfélesége hatékony együttműködésének igényére alapul – jelen lenne a rendőrök gondolkodásában.”¹⁷

Nem azt állítjuk, hogy egyik szervezési modellből csak jó származhat, a másiktól meg csak rossz, és hogy tudjuk mi a magyar társadalomnak megfelelő rendőrségi struktúra, mert épp ez az, ami hitbeli kérdés. De azt igen, hogy egymásra épülhetnek értékek és szervező elvek, s hogy a struktúrákból is következnek viselkedések. Attól a rendőrtől, akinek van egy ideája, és azzal ellentétes struktúrában dolgozik, vagy úgy látja rossz irányba mennek a dolgok, nem azt kell elvárunk, hogy mondjon fel, csak mert mást gondol, mások az ideái, azaz a semlegesség etikájának megkövetelésével alkalmasint épp hogy a legrázkótabbkat és legrátermettebbeket szelektálnánk ki. (Ezzel rosszul járna a rendszer, és alighanem téved Weber amikor azt gondolja, hogy a rendszer érdeke a felmondás vagy azonosulás.) Valamiféle lehetőséget meg kell adni mindenkinek, hogy hitével együtt benne maradjon a szervezetben, arra hathasson, azt gondolkodásra készítse, egyéni példáival esetleg jó irányba mozdítsa. (Miért is ne kísérhetné a rendőr az iskolába a gyereket Magyarországon is, csak mert örültnek néznék a kollégái, vagy miért ne nyithatnának egy nehéz műtét közbeni tájékoztató szobát az

¹⁷ Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valcsicsák Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. Rendészeti Szemle különszám, 2010. március, pp. 269–306. http://wsuf.hu/pub/szakacs_06.pdf

egészségügyben nálunk is mint ahogy Amerikában egy bostoni gyerek szívsebészeti osztályon ezt bevezették?)

Persze, ha nagyon kiéleződik egy rendőr és szervezete között a helyzet, akkor azt el kell hagynia, semleges területet keresve magának, vagy ha karizmatikus erőt érez magában átmehet a politikába, hiszen hiteket ezen az úton lehet a legjobban realizálni.

A demokratikus társadalmak lehetőséget adnak arra, hogy megtalálja mindenki azt az irányt, amelyben az integritást növelheti önmaga számára is, és a társadalom számára is. Ezzel szemben a diktatúrák sajátja, még az olyan puha diktatúráké is mint a 80-as évek szocializmusa volt, hogy sokan furcsa helyzetbe kényszerültek. Például sokan azért mentek el újságíróknak, mert igazából politikusok szerettek volna lenni, csak olyan párt nem létezett, amely számukra megfelelt volna.¹⁸ Nem véletlen tehát, hogy a rendszerváltás után szereptévesztésbe is kerültek, és a szabadságot arra használták fel, hogy szakmájukon keresztül egyre nyíltabb politizálásba kezdjenek, ezáltal saját szakmájuk integritását súlyosan sértették. Mindez egy folyamatot nézve megérthető, de ugyanakkor erkölcsi felmentést nem ad. Az a közszolga is, akinek nagyon világos nézetei és elköteleződése van egy bizonyos irányba, és az adott kurzussal semmilyen szempontból nem tud egyetérteni, egy bizonyos ponton túl nem tudja tartani úgy önmagát, hogy ne kerüljön állandó stresszbe, vagy ne torzuljon a személyisége. Nem megmondható hol van ez a bizonyos pont, ma sokkal kevésbé vagyunk szigorúak mint Max Weber volt, sokkal több alternatív utat látunk, és fogadunk el, de egész biztos, hogy ez a pont ma is valahol létezik.

¹⁸ Zsolt Péter: Médiaháromszög, Budapest–Vác, Eu-synergon, 2005.

Bejelentő-védelem¹⁹

A bejelentő-védelem intézményének lényege, hogy megfelelő felületet és védelmet nyújtson azok számára, akik a felhívják a figyelmet valamely szerv működése során tapasztalt visszaélésekre, hiányosságokra. A közérdekű bejelentők nem saját, hanem a közösség, mindannyiunk érdekében cselekednek, így joggal kell számítaniuk az esetleges retorziókkal szemben a kiemelt védelemre. A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja alapján a bejelentések fogadásának és kivizsgálásának, valamint a bejelentők védelmének eljárás- és intézményrendszerét központi, ágazati és szervezeti szinten is ki kell alakítani.

A Kormány márciusban fogadta el a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját, és az annak végrehajtásához szükséges intézkedésekről is határozott. Ez jelentős lépés a korrupció elleni küzdelemben, hiszen a rendszerváltás óta nem volt ilyen jellegű Kormányzati szintű program. A fő cél, hogy az állam korrupcióval szembeni ellenálló képessége erősödjön, a közigazgatás, államigazgatás, a kormányzati szervek jó ellenálló képességűek legyenek a korrupcióval szemben.

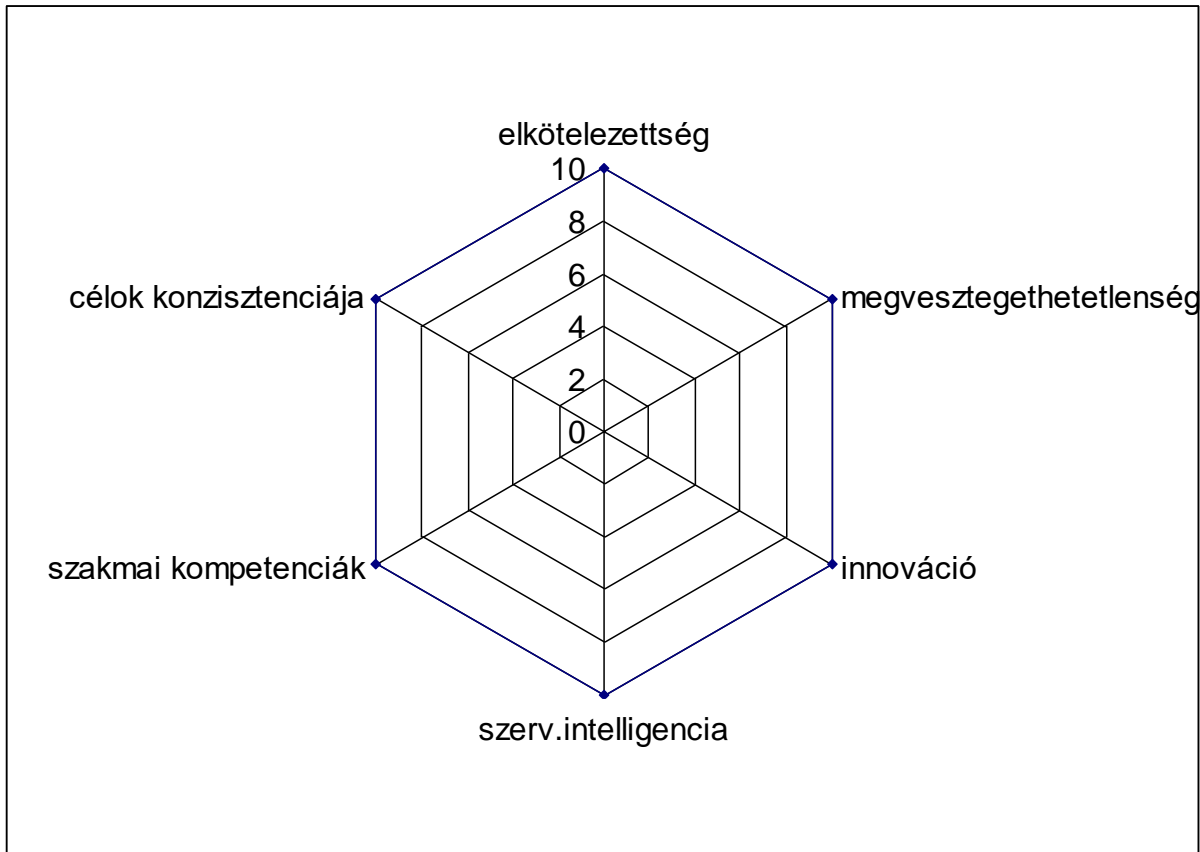
Olyan közszféra jöjjön létre, amely a korrupció jelenségét felismeri, azt elítéli és elhárítja. Ezáltal olyan etikai értékek szilárdulnak meg, amelyek által a közigazgatás és a közigazgatási közszolgáltatások egyfajta mintát tudnak adni a gazdasági szféra felé, és így közvetve képesek a gazdasági korrupciót is csökkenteni.

A program végrehajtásához több intézkedés kapcsolódik: a bejelentő-védelem bevezetése mellett, például már döntés van arról, hogy továbbképzések indulnak a köztisztviselők számára, amelynek része az antikorrupciós képzés, továbbá, hogy Magyarország csatlakozik az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam által 2011. szeptember 20-án aláírt, a nyílt Kormányzatról szól nyilatkozatához (Open Government Declaration). Ezzel tovább szélesedik az a nemzetközi szervezetekkel közös antikorrupciós tevékenység.

¹⁹ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/hogyan-torhetjuk-at-a-hallgas-falat-a-korrupcios-ugyekben-bejelento-vedelem-a-korrupcio-megelozeseert>

Integritásépítő kompetenciák

Rajzolja be a pókhálóba önmagát, aztán egy másik színnel a szervezetét!



Rend, lojalitás, állam egy fejlett integritás nézőpontból

Az állam Max Weber meghatározása szerint egy területre kiterjesztett politikai intézmény, mely ezen a területen egyedül alkalmazhat kényszert. Minden társadalomnak szüksége van arra, hogy bennük egy politikai közösség megfogalmazza a kollektív szempontokat, és azt végre is hajtassa.²⁰ Aki az államot szolgálja, aki az államhoz lojális, az mindig a rendet szolgálja.

Lehet valaki kormányzati, önkormányzati, rendőrségi titkosszolgálati, vagy honvédelmi hivatású, mind – és ebben valóban közös gyökerekből táplálkoznak – a káosszal szemben a rendre esküsznek fel. Nélkülük nem működne az állam, törzsi szerveződési szintekre esnének szét. Ezeknek a hivatásoknak az összetartó ereje az állam iránti lojalitás.

Ugyanakkor szembesülni kell azzal is, hogy a rend, a lojalitás, az állam, bár egyensúlyi állapot létrehozására képes, mely valóban szervezettségében és bonyolultságában egészen lenyűgöző, önmagában olyan pszichológiai alkotóelemekből építkezik, amiket jó és rossz célokra egyaránt fel lehet használni. Lehet valaki lojális a maffiához, lehet értékkövető az, aki hisz a vendettában stb.

Mivel a rend iránti vágy és a lojalításra való hajlam épp úgy megvan az emberekben, mint a szabadság iránti vágy, ezért a rendre, és a lojalításra való hivatkozással is épp úgy vissza lehet élni, mint a szabadságra való hivatkozással.

Egy kísérlet erejéig bemutatnánk ennek a visszaélésnek a lehetőségét. 1972 Sheridan és King arra kérte a kísérleti személyeket, hogy egy lehetetlen feladat elvégzésére bírjanak rá kiskutyákat, és ha a feladatot nem tudják elvégezni, akkor áramütéssel büntessék őket. Az áramütést fokozatosan emelniük kellett. Mivel a kutatók nem voltak állatkínzók, ezért messze nem olyan nagyságú áramütést kaptak az állatok, mint amit a személyek hittek, de amúgy a kísérleti személyeknek „nem kegyelmeztek”. Más hasonló kísérletekhez képest itt lehetett látni, hogy a kiskutyák vinnyognak, és menekülni akarnak, ez ennyivel kegyetlenebb is volt, mint például Milgram híres kísérlete.

A lojalitás a kísérleti személyek részéről a feladatot kiadó kutatónak (tekintélyszemélynek), és a mögötte lévő intézménynek szólt, s ez bírta rá a fiúk 54, a lányok 100%-át, hogy elmenjenek a vélt 450 voltig, amiről pedig tudhatták, hogy akár már halálos is lehet. Óriási feszültséget éltek át az emberek, a lányok sírtak, fiúk gyakran csaltak, de többségük engedelmeskedett. Lojalitásból, és nem félelemből tették, ha ugyanis

²⁰ Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába, Budapest, Osiris, 2003.

megtagadták volna az engedelmességet nem rúgják ki őket az állásukból, nem hurcolják meg őket stb.²¹

Gyakran hisszük azt, hogy a bűnös cselekedeteket az emberek egzisztenciális kényszerek hatására és félelemből követik el, pedig a szociálpszichológiából tudjuk, hogy ennél egyszerűbb szabályozóknak is engedelmeskedünk.

A rendre való törekvésnek van még egy ránk leselkedő veszélye az engedelmesség bűnén túl, ez pedig az, hogy nem tudunk tökéletes rendet teremteni. A rendszerben lévő hibák minél nagyobb a rugalmatlanság, annál nagyobb károkat okoz. Ezek az általában „hibának” tartott jelenségek valójában mindig nagy érdeklődésre tartottak számot a tudósok részéről,²² és a művészetben is valami köztudott, gyakran ábrázolt dologról van szó.²³

Az engedelmesség bűnét azonban el lehet kerülni egyénileg is, ha a saját tekintélyünk érvényre juttatjuk a különböző szituációkban, és ha a felelősségvállalásról nem feledkezünk meg, mondja Philip Zimbardo, ami pedig az államot illeti nem véletlen, hogy elvárásként jelenik meg a „jó állam”, és a „jó kormányzás”.²⁴

²¹ Philip Zimbardo: A Lucifer-hatás, Budapest, Ab Ovo, 2012. p. 290.

²² Deviancia, konfliktus, káosz stb. Ezek a társadalomtudományokban a rendszer működéséhez funkcionálisan hozzájáruló jelenségek, és nem egyértelműen negatívak, sőt.

²³ A Terry Gilliam által rendezett Brazil című film például a tökéletesen felépített bürokratikus társadalomban szükségképp megjelenő konfliktusok és hibák elemzését adja. Kurt Vonnegut: Éj anyánk című könyve egy ember elhibázott életét dolgozza fel, aki pedig minden lépésével csak a „rendet”, ráadásul a demokratikus rendet kívánta szolgálni.

²⁴ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-jokormanyzas-szinonimaja-a-stabilitas-kell-hogy-legyen>