

# **A Köszolgálati Etika Szabályozási Modelljei**

**Jelige: Eumenusz**

**Lezárási dátuma: 2014. december 2.**

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. FEJEZET: BEVEZETÉS .....</b>                                                 | <b>3</b>  |
| <b>II. FEJEZET: AZ ETIKAI KÓDEX .....</b>                                          | <b>4</b>  |
| 1. ETIKAI KÓDEX MEGHATÁROZÁSA .....                                                | 4         |
| 2. ETIKAI KÓDEX TÖRTÉNETE .....                                                    | 7         |
| 3. ETIKAI KÓDEX JELLEMZŐI .....                                                    | 8         |
| <b>III. FEJEZET: A MORÁL .....</b>                                                 | <b>9</b>  |
| 1. A MORÁL MEGHATÁROZÁSA .....                                                     | 9         |
| 1.1. <i>A közmorál</i> .....                                                       | 10        |
| 1.2. <i>A kritikai morál</i> .....                                                 | 11        |
| 1.3. <i>Kritikai vagy közmorál?</i> .....                                          | 11        |
| 2. A MORÁL TÖRTÉNETE .....                                                         | 12        |
| 3. A MORÁL JELLEMZŐI .....                                                         | 13        |
| <b>IV. FEJEZET: A KÉT MODELL MEGJELENÉSE AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN .....</b> | <b>14</b> |
| 1. A HÁROM FEJLEMÉNY .....                                                         | 14        |
| 2. ETIKAI KÓDEX? .....                                                             | 16        |
| <b>V. FEJEZET: A KÉT MODELL EURÓPÁBAN .....</b>                                    | <b>18</b> |
| 1. ÉSZAK- ÉS NYUGAT-EURÓPAI ORSZÁGOK .....                                         | 18        |
| 2. VOLT-SZOCIALISTA ORSZÁGOK .....                                                 | 20        |
| 3. EURÓPAI UNIÓ.....                                                               | 21        |
| <b>VI. FEJEZET: KÖZIGAZGATÁSI ETIKA MAGYARORSZÁGON.....</b>                        | <b>22</b> |
| 1. ALAPTÖRVÉNY .....                                                               | 22        |
| 2. ETIKAI KÓDEX .....                                                              | 23        |
| 3. MORÁL .....                                                                     | 23        |
| 4. VÁLTOZÁSOK .....                                                                | 24        |
| <b>VII. FEJEZET: A MODELLEK ÖSSZEHAISONLÍTÁSA ÉS MEGFIGYELHETŐ TENDENCIÁK.....</b> | <b>25</b> |
| 1. ETIKAI KÓDEX ÉS MORÁL ÖSSZEHAISONLÍTÁSA .....                                   | 25        |
| 1.1. <i>Megjelenési Forma</i> .....                                                | 25        |
| 1.2. <i>Merevség-rugalmasság</i> .....                                             | 26        |
| 1.3. <i>Precizitás</i> .....                                                       | 27        |
| 1.4. <i>Központi irányítás</i> .....                                               | 28        |
| 2. TENDENCIÁK .....                                                                | 29        |
| 3. LINEÁRIS FEJLŐDÉSELMÉLET .....                                                  | 30        |
| <b>VIII. FEJEZET: ÖSSZEGZÉS.....</b>                                               | <b>32</b> |
| <b>FELHASZNÁLT IRODALOM: .....</b>                                                 | <b>33</b> |

## I. fejezet: Bevezetés

A modern társadalmakban a közigazgatás jelentős szerepet játszik az adott ország működésében, az emberek életében. A köz nevében hatalmat alkalmazó személyek számára szükséges egy etikai rendszer felállítása, hogy elkerüljük az esetleges visszaéléseket. Ugyanakkor itt egy nehezen megoldható problémába ütközünk: milyen formában jelenjen meg a „jó” amire törekednie kell a közigazgatási alkalmazottnak?

Erre a kérdésre két választ adhatunk. Az első lehetséges modell a közigazgatási etika írásban való rögzítése, kodifikálása és pontosítása. Ennek eredménye az úgynevezett etikai kódex. A másik modellben viszont mellőzzük az írott szabályokat és elveket, ehelyett az egyén belső etikai érzékére bízunk a döntéshozatalt. E modell a morál koncepciójával azonosítható.

Magyarországon egészen az utóbbi néhány évig kevésbé volt vizsgált ez a kérdés, de Nyugat-Európában és az Amerikai Egyesült Államokban népszerű téma még ma is a közigazgatási etika megjelenési formája. A vitát gyakorlatilag azonosíthatjuk azzal a problémával, hogy a közigazgatási alkalmazott viselkedési módját szabályozó etika az egyik vagy másik modell alapján jelenjen meg. Az amerikai és európai közigazgatás történetében találhatunk példát egyik vagy másik megközelítésre is.

E tanulmány célja az, hogy elhatárolja és összehasonlítsa ezt a két lehetséges etikai rendszert. Ezen felül vizsgálja azt, hogy a világ különböző részeiben mennyire érvényesül egyik vagy másik modell, és hogy milyen tendenciákat figyelhetünk meg a jelen közigazgatásában.

Ezen célkitűzéseket a tanulmány hét fejezetre osztva tárgyalja. A két eltérő modell önálló bemutatása után áttér a szempontok érvényesülésére az Egyesült Államokban és Európában, illetve összehasonlítja a két etikai formát. Végezetül összefoglalja a különböző fejezetekben megállapított tényeket, és ezekből következtetéseket von le, hogy választ adjon a fentebb említett kérdésekre.

E tanulmány segítséget nyújt abban, hogy képet kaphassunk azokról a lehetséges etikai modellekről, amelyeket alkalmazhatunk Magyarország közigazgatásában. A mű nem egyszerűen az elméleti háttér bemutatására és feltérképezésére törekszik, hanem a gyakorlati szempontokat is megkísérli figyelembe venni. A kutatás során gyűjtött elmélet és gyakorlat tapasztalatokból egy hasznos útmutató jöjjön létre az etikai rendszerekhez, ami alkalmas arra, hogy a közigazgatási etika kidolgozói eldönthessék, hogy az etika megjelenésének melyik formáját választják.

## II. fejezet: Az etikai kódex

A közigazgatási etika modelljei közül először azt kell vizsgálnunk, amelyik esetében az etikai elvek nem az egyén belső tudatvilágából, hanem külső forrásból származnak. Ezt a külső forrást nevezhetjük etikai kódexnek is, mivel ez a leggyakoribb formája. Első lépésként határozzuk meg az etikai kódex fogalmát, majd elemezzük a fogalommal kapcsolatban felmerülő kérdéseket.

### *1. Etikai kódex meghatározása*

Mi is az etikai kódex? Angol elnevezése az ethical code vagy code of ethics. Először elemezzük a szópáros alkotóelemeinek jelentését. A kódex vagy code szó jelentése elég egyértelmű, ha a Merriam-Webster szótár segítségét vesszük igénybe. A code jelentése a mi esetünkben elvek vagy szabályok összessége, amit az alkotó követésre szánt.<sup>1</sup> Ha megvizsgáljuk a másik szót, az etikát, szintén könnyen felismerhetjük a jelentését. Az etikát úgy definiálhatjuk, mint szabályok arról, hogy morális alapon mi a jó és mi a rossz.<sup>2</sup> Ha a két definíciót egybe foglaljuk, megkapjuk fogalmunk lingvisztikai jelentését. Tehát az etikai kódex, olyan szabályok összessége, amit követésre szántak és olyan elveket tartalmaz, amik morális alapon döntenek arról, hogy egy adott cselekvés vagy annak hiánya jó vagy rossz-e. Látszólag ezzel elrendeztük a kérdést, hiszen egy meglehetősen tartalmas fogalmat találtunk a kifejezésre. A közigazgatásra vetítve ez a fogalom nem igényel túl nagy változtatást, logikus módon a közigazgatási etikai kódex azon morális elveket tartalmazza, amelyek alapján a közigazgatási alkalmazottak döntést hoznak egy adott ügyben, illetve amelyek szabályozzák tevékenységüket. Ugyanakkor egyéb kérdéseket is felmerülhetnek.

Első ilyen, hogy az etikai kódex csak írott vagy íratlan lehet-e? Ez egy nagyon fontos kérdés, mivel ha elfogadjuk, hogy lehet íratlan etikai kódex akkor azt, hogyan tudjuk elválasztani a belső forrásból származó etikától? Másrészt, egy etikai kódexnek alapvetően egységesnek kell lennie, egy íratlan kódex esetén viszont ez nincs feltétlenül biztosítva. Viszont olyan társadalmakban ahol nagy a kohézió és nagy hagyománya van az íratlan viselkedési normáknak, amiket a társadalom nagy része habozás vagy írott szabályozás nélkül követ, már elképzelhető egyfajta íratlan etikai kódex, amit a társadalomba beleszületett egyén élete kezdeti időszakában, a szocializáció során sajátít el. Ezen okok miatt, véleményem szerint

---

<sup>1</sup>Merriam-Webster Online Szótár: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/code> letöltés dátuma: 2014.10.11,

<sup>2</sup>Merriam-Webster Online Szótár: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ethic> letöltés dátuma: 2014.10.11,

főszabály szerint csak írott etikai kódexekről beszélhetünk, kivételes esetekben viszont íratlan etikai kódexek is megjelenhetnek. Közigazgatási szemszögből különösen igaz ez a megállapítás, mivel az állami irányítású szerveknél fontosnak kell lennie a jól kodifikált etikai kódexnek. Egy kodifikálatlan, szokás alapú etikai kódex nem valószínű, hogy képes lenne a közigazgatási alkalmazott sokrétű munkájának morális megítélésére, szabályozására.

Az írásbeliség kapcsán fel kell vetnünk azt a gondolatot is, hogy ha a közigazgatási etikai kódex alapvetően írott, akkor csak egy dokumentumot alkossanak az alapelvek vagy pedig legyenek szétválasztva. Szétválasztás mellett érvként lehetne felhozni azt, hogy minden közigazgatási alegységnek szüksége van önálló etikai normákra, így az etikai kódex felbontása racionális cselekedet. Véleményem az, hogy ez nem tekinthető helyes ellenvetésnek, mivel egy közigazgatási etikai kódexben olyan alapvető és a közigazgatás szempontjából univerzális normák, princípiumok kerülnek rögzítésre, ami a közigazgatási tevékenység minden területén alkalmazható, így felesleges külön kódexekben rögzíteni a bizonyos ágazatokra vonatkozó önálló alapelveket. Ugyanakkor bizonyos esetekben elképzelhető, hogy több dokumentumban létezik a közigazgatási etikai kódex, így ezeket az eseteket sem zárhatjuk ki teljesen a fogalomból.

Következő megválaszolandó kérdésünk az lehet, hogy mi a forrása az etikai kódexnek. Itt egy kettőséget fedezhetünk fel, az etikai kódexeknek lehet állami vagy nem-állami eredete. A nem-állami eredetű etikai kódexek létrehozói általában civil szervezetek és egyéb önszerveződő közösségek. Cégek, kamarák és szakszervezetek esetében is megfigyelhető az etikai kódex, etikai előírások papírra vetése, részletes szabályozása. Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy egy közigazgatási etikai kódex felállításánál szó lehet arról, hogy ezt nem az állam végzi el? Lehetséges az, hogy egy etikai kódexet maguk a közigazgatás alkalmazottjai is fel tudnának állítani, közvetlen állami beavatkozás nélkül? Véleményem szerint elképzelhető, hogy a közigazgatási alkalmazottak érdekvédelmi csoportja képes lenne egy ilyen etikai kódex elkészítésére. Viszont az államigazgatás esetében ez nem túl valószínű, inkább önkormányzati szinten tartom ezt kivitelezhetőnek. A IV. fejezetben tárgyalt Amerikai Egyesült Államok kivételt fog képezni ezen a téren.

Továbbá figyelembe kell vennünk azt a közigazgatási jelenséget, amikor az állam kiszervezi a különböző közigazgatási funkciókat, feladatokat és azokat vagy cégek vagy, non-profit szervezetek látják el, másképp mondva outsourcing vagyis egy korábban belső feladat külső szervezettel elvégeztetése valósul meg.<sup>3</sup> Ilyen esetben megengedhető-e, hogy a nem-állami

---

<sup>3</sup> Nicholas BEAUMONT - Zaffer KHAN: A Taxonomy of Refereed Outsourcing Literature, working paper, 2005 2. p.

kontroll alatt lévő közigazgatási szereplők meghatározzák saját maguk számára azokat a közigazgatási etikai princípiumaikat, amik alapján végeznék tevékenységüket? Ez a felszínen logikusnak tűnő lehetőség rejtett veszélyeket hordoz magában. Ugyanis, nem biztosítható az, hogy a cégek és non-profit szerveződések olyan etikai rendszereket képviselnek, amik összeegyeztethetők a közigazgatás és társadalom által helyesnek ítélt, elfogadott erkölcsi értékekkel. A probléma miatt véleményem szerint az ilyen esetekben csak szigorú feltételek mellett lehetne engedélyezni az önálló etikai kódex megalkotást.

Vizsgáljuk meg a másik lehetséges opciót, az állami eredetű etikai kódexet. Ennek nagy előnye, hogy akár kikényszeríthető is lehet bizonyos szituációkban. Továbbá az állami kontroll lehetővé teszi azt, hogy a társadalom többsége által követett és elfogadott etikai normák alapján legyen kialakítva az etikai kódex. Hátránya viszont az, hogy a kódex létrehozásából kizárja azokat, akiknek ténylegesen követniük kell majd az elveit, mivel az etikai kódexet feltehetően a felső vezetés egy szakértői csoport segítségével alakítaná ki.

Ezen indokok miatt úgy vélem, hogy a közigazgatási etikai kódex kérdésénél, a fogalom részének kell tekintenünk az állami eredetet is, a legtöbb esetben. A közigazgatás a legtöbb helyzetben olyan erősen összefonódott az állammal, hogy egy nem-állami etikai kódex alkalmazása nem tűnik logikusnak. Ennek ellenére el kell fogadni, hogy létezik olyan megoldás is, ahol a közigazgatás által használt etikai kódexek nem az államtól, hanem a közigazgatási alkalmazottak által létrehozott szerveződésektől származnak, ahogy fentebb már említettem. A fogalom szempontjából ezt a kivételes esetet is ide lehet számítani, ha az adott etikai kódex mögött jelentős elfogadottság áll.

Utolsó fogalmi szempontként vizsgálunk kell azt, hogy az etikai kódex csupán javaslatokat szolgáltat vagy kötelező erővel rendelkezik. Az előbbi eset lehetővé tesz némi flexibilitást, mivel a kódex követői szabadon értelmezhetik az előírásokat. Utóbbi esetben erre nincs nagyon lehetőség, a követőknek szigorúan és szöveghűen kell értelmeznie az előírásokat. A közigazgatási etikai kódex fogalmánál pontos határt kell húzni a javaslat és imperatív parancs között. A közigazgatás hierarchikus természete miatt, véleményem szerint az imperatívvitást kell elsősorban figyelembe vennünk a közigazgatási fogalom meghatározásánál.

További fogalmi elemek kerültek beépítésbe a közigazgatási etikai kódex fogalmunkba. A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási kódex írott, alapvetően egy dokumentumba foglalt, általában állami eredetű és általában kötelező erővel bíró gyűjteménye a közigazgatási tevékenység során alkalmazandó etikai normáknak. Ezzel sikeresen megadtuk a definícióját ennek a kulcsfontosságú fogalomnak, ami alkalmazható a dolgozat témája szempontjából.

Ugyanakkor szükséges elhatárolni a fogalmat egy hasonló, de nem egyező kifejezéstől. Az úgynevezett code of conduct felszínesen hasonló az etikai kódexhez, de fontos különbséget tenni a két rokonkoncepció közé. A code of conduct, ahogy a neve is mutatja, elsősorban akciót, cselekvést szabályoz. Az elnevezés „conduct” része utal is erre.<sup>4</sup> Ezzel ellentétben az etikai kódex fő szabályozási területe a döntéshozatal erkölcsi szempontok alapján. További eltérés az, hogy a code of conduct sokkal tágabb, mivel a cselekvést szabályozó szempontok sokfélék lehetnek: morális, hatékonysági, stb. Emiatt nem lehetséges a két fogalom egyként való kezelése. Az etikai kódex egy hasonló, de eltérő területet sokkal szűkebb szempontrendszer alapján szabályoz.

## ***2. Etikai kódex története***

Következő lépésként tekintsük át az etikai kódex fejlődésének rövid vázlatát, majd a belőle fakadó közigazgatási etikai kódexét. Az etikai kódex kialakulásának megértéséhez szükség van arra, hogy lássuk azt a ténytet, hogy a kezdeti társadalmak még fejletlen és élesen nem elkülönülő szakmái nem tették általában szükségessé egy önálló etikai kódex kialakulását. Az isteni eredetűnek tartott vallási szabályok elegendőek voltak a korabeli szakmák etikai igényeinek kielégítésére.

Első nagy kivételt, Hippokratész, az időszámításunk előtti negyedik században élő és tevékenykedő görög orvos jelenti. Az által írt eskü bizonyos szempontból az első szakmai etikai kódexként fogható fel. A XVI. század folyamán német területekről kiindulva fokozatosan elterjedt Európa orvosi karain.<sup>5</sup>

A Hippokratészi Eskü elterjedésével és használatával párhuzamosan más folyamatok is beindultak az európai szakmai körökben. A tudományok fokozatos elkülönülésével, a társadalom igényeinek fokozódásával azonos időben alakult ki több egymástól jól elhatárolható munkaszféra. A társadalmi komplexitás növekedése hozzájárult ehhez a folyamathoz. A korábban univerzális vallási alapú etikai parancsok többé már nem tudták ellátni korábbi funkciójukat, így a modernkor hajnalára fokozatosan elkezdtek megjelenni más szakmákban is az etikai kódexek, tipikus módon szakmai szervezetek által kibocsátva.

---

<sup>4</sup>Merriam-Webster Online Szótár: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/conduct> letöltés dátuma: 2014.10.11,

<sup>5</sup> Raphael HULKOWER: The History of the Hippocratic Oath: Outdated, Inauthentic, and Yet Still Relevant, The Einstein Journal of Biology and Medicine 41-42. pp.

Erre kiváló példa az American Institute of Electronic Engineers szervezete, akik 1912 márciusában vezettek be egy mérnökökre vonatkozó szakmai etikai kódexet.<sup>6</sup>

A közigazgatás kérdését vizsgálva ezen időszakban, láthatjuk, hogy a közigazgatás, mint önálló szervezeti alrendszer kiépülése, a hivatalos bürokraták megjelenése szükségessé tette ezen a területen is etikai kódexek létrehozását. A bővülő és egyre bonyolultabbá váló közigazgatási rendszer szabályozására látszólag szükségessé vált az etikai alapelvek kodifikálása. Természetesen, nem ez volt az egyetlen vélemény, szép számmal voltak ellenzők is. A folyamatot tovább erősítette, hogy az etikus közigazgatás kialakítása alapvetően demokratikus elvek megvalósulását is jelentette sok esetben, mint például az Amerikai Egyesült Államok esetében.<sup>7</sup>

### ***3. Etikai kódex jellemzői***

Az első etikai modellünk legfontosabb és szinte egyedüli megjelenési formájának leírása és elemzése után, fordítsuk figyelmünket közvetlenül a modell felé. A modell jellemzőinél a dolgozat csak a legalapvetőbb tényekre és megállapításokra korlátozza magát, mivel a részletes értékelés egy későbbi fejezetben fog helyet kapni.

Az első szempont a megjelenési forma. Azt már fentebb tisztáztunk, hogy a külső etikai forrás általában az etikai kódex. Ugyanakkor elképzelhető olyan megoldás is, hogy valamiféle törvény vagy rendelet szabályozza etikai szempontok alapján a közigazgatási alkalmazottak viselkedését, amely esetben ezt a megoldást is ehhez az etikai modellhez tartozóként ismerhetjük el. További lehetőség, hogy az etikai kódex nem egységes dokumentum, hanem több törvényben, egyéb jogszabályban vagy más dokumentumban van lefektetve.

Második szempont a merevség. A külső forrásból származó etika nem sok teret enged az egyéni érzelmeknek és morális szempontoknak, mivel ez a másik etikai modell privilégiuma. Ehelyett az etikai kódexhez, a külső forráshoz való szigorú engedelmesség általában a jellemző erre a rendszerre.

Következő jellemvonásunk a precizitás. A pontosan leírt és kodifikált etikai elvek, és elvárások nagyfokú pontosságot tesznek lehetővé a közigazgatási etikában. Egy kellően magas színvonalon összeszerkesztett etikai kódex lehetővé teszi a pontos, világos és egyértelmű érvényesítését az etikai szempontoknak.

---

<sup>6</sup>Heinz C. LUEGENBIEHL és Michael DAVIS: ENGINEERING CODES OF ETHICS: ANALYSIS AND APPLICATIONS, Center for the Study of Ethics in the Professions, Illinois Institute of Technology, Chicago, Illinois, 1992 4. p.

<sup>7</sup>Louis C. GAWTHROP: Foundations of Public Administration: Public Service, Ethics, and Democracy, School of Public Affairs, University of Baltimore, Baltimore 3-5. pp.

Utolsó előtti tulajdonságként beszéljünk az etikai kódex alapú közigazgatási etika homogenitásáról, ami a fentebb említett két tulajdonsághoz erősen kötődik. Az etikai kódex merevsége és precizitása miatt a közigazgatási etika az ilyen esetekben szinte teljesen meggyező módon érvényesül a közigazgatási legkülönbözőbb szerveiben, mivel az etika pontos körülírása ehhez a következményhez vezet.

Végezetül meg kell említenünk azt, hogy az ilyen etikai rendszerekben a központi irányítás erősen felügyeli, ellenőrzi és szabályozza a közigazgatási alkalmazottak által követett etikai előírásokat. Természetesen ez csak akkor fordulhat elő, ha az etikai kódex állami eredetű.

Összességében tehát az etikai kódex egy merev, precíz, homogén etikát képviselő és központilag erősen irányított, szabályozott formája az etikának. A fentebb említett négy tulajdonság az etikai kódex fogalmán túl lehetővé teszi számunkra azt, hogy elhatároljuk az etikai kódex-alapú közigazgatási rendszereket a morál-alapú közigazgatási rendszerektől.

### **III. fejezet: A morál**

A közigazgatási etika második modelljének esetében az etika a döntéshozatal pillanatában egy belső forrásból jön, nem pedig kívülről. Ennek a belső tudati alapúnak tekinthető etikának a leggyakoribb megnyilvánulása az úgynevezett morál.

#### ***1. A morál meghatározása***

Vizsgáljuk meg a morál nevét és fogalmát. A morál szó eredetét az ókori Rómára vezethetjük vissza. A „moralitas” kifejezés az eredeti latin szó, amiből később a morál szavunk kifejlődött. A modern gondolkodásban a morál, vagy moralitás alapvetően az a hit, hogy valamilyen cselekedet „jó” vagy „rossz”.<sup>8</sup> Tudományosabb értelemben a morál az a belső értéktömeg, ami etikai útmutatóként szolgál birtokosa számára, illetve erősen kötődik az adott egyénhez. Tekintsük át a fogalmi elemeket.

Első és legfontosabb szempontunk az, hogy a morál egy belső jelenség. Ennek értelmében a morál kényszerítő ereje nem alapvetően a társadalomból, kívülről érkezik, ha nem belülről gyakorol nyomást a személyre. Ugyanakkor ennek a belső nyomásnak lehet külső az eredete, ahogy alább majd látni fogjuk.

Értéktömegként tekinthetjük a morált alapvetően de, e fogalmi elem tisztázása érdekében vizsgálnunk kell a közmorált és kritikai morált, aminek párosa az utóbbi évszázadokban

---

<sup>8</sup>Merriam-Webster Online Szótár: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/morality> letöltés dátuma: 2014.10.12,

dominálta a morálról alkotott elméleteket Európában. Alapvetően a közmorál közösségre, társadalomra fókuszáló komunitárius morálemélet, ami a morál eredetét alapvetően az emberi környezetben, közösségben határozta meg, míg a kritikai morál elmélete individualista és erősen a felvilágosodás által inspirált, az egyén kap benne központi szerepet, aki egyben a morál forrása és értelmezője, bírója.<sup>9</sup>

### 1.1. A közmorál

A közmorál elképzelés eredetének megtalálásához Hegel elméleteit kell igénybe vennünk. A közmorál alapvetően normák összessége, ami az egyén belső tudatában található és befolyásolja az egyén döntéseit, illetve egyfajta etikai rendszert képez az adott személy számára. Hegel véleménye szerint ezt a közmorált nem ösztönösen birtokolja az ember, hanem nevelése során úgymond a társadalom és környezete belekényszeríti a tudatába, vagyis a megszülető ember „tabula rasa” morális szempontból és a nevelését végző környezete szolgáltatja a morál elemeit, amit később beépít a belső tudatába, így létrehozva a morált. Rudolf von Jhering is hasonló gondolatok mentén, határozta meg a közmorált, amit ő alapvetően egy derivatív, alárendelt rendszerként határoz meg, ami a társadalom objektív erkölcsi rendszeréből vonható, vezethető le.<sup>10</sup> Ennek értelmében, habár a közmorál eredetileg kívülről érkezett, az emberi élet későbbi fázisaiban belülről jelenik meg, így ehhez a modellhez tartozónak lehet megítélni.

Hegellel és Jheringgel ellentétben bizonyos filozófiai áramlatok azt feltételezték, hogy az úgynevezett közmorál normarendszerét ösztönösen hordozza minden ember, tehát létezik valamiféle univerzális morál, mivel minden ember bizonyos morális alapelvekkel együtt születik.<sup>11</sup> Ez a megközelítés rendkívül hasonló a természetjog gondolatához. A két eltérő vélemény ellenére a közmorál elmélete az eredeti fogalmi elemünkhöz, az értéktömeghez kapcsolódik, tehát a közmorál forrása a dolgozat szempontjából nem központi kérdés, a belső és külső eredet is egyaránt felhasználható.

---

<sup>9</sup> POKOL Béla: Autentikus Jogelmélet, Dialóg Campus Kiadó, 2012 37. p.

<sup>10</sup> Uo. 38-39. pp.

<sup>11</sup> Marc D. HAUSER: Moral Minds: the Nature of right and Wrong, HarperCollins Publishers, New York, 2006 65-66. pp.

## 1.2. A kritikai morál

A közmorállal szemben helyezkedik el az úgynevezett kritikai morál. Kant elméletének lényege, hogy az igazi morál nem pusztán normák betanult összessége, hanem egy kötetlen, mindig az adott szituációhoz kapcsolódó értékítélet. Az általa elnevezett categoricus imperativus értelmében az emberi cselekedetnek olyannak kell lennie, hogy azt törvény alapjaként lehessen használni, legalábbis a legegyszerűbb megfogalmazásban. A categoricus imperativus teljes egészében, úgy fogalmazható meg, hogy „Úgy cselekedj, hogy a saját törvényhozásodból eredő összes maxima illeszkedjen bele a célok lehetséges birodalmába, mint természeti birodalomba” (Immanuel Kant). Tehát ebben az esetben a morál hangsúlya az egyéni döntésre helyeződik, a közösség és társadalom nem járul hozzá jelentősebben az etikai döntés meghozatalához, mivel az azoktól való elszakadást a categoricus imperativus már alaptól feltételezi. Ugyanakkor ennek a független döntésnek formai keretet ad az, hogy a morális döntések univerzalitása kapcsolatot szolgáltat a közösséghez.<sup>12</sup> Tehát Kant elmélete szerint a kritikai morál ugyan elszakad a közösség normarendszerétől, de azokhoz mégiscsak kapcsolódik a döntések alkalmazhatóságára szabott kikötés miatt.

## 1.3. Kritikai vagy közmorál?

A fogalmi elemekkel kapcsolatban itt merül föl először a közigazgatással kapcsolatos kérdés. A közigazgatási alkalmazott moráljának közmorálnak vagy kritikai morálnak kell lennie? Véleményem szerint a közigazgatási morál egyértelműen a közmorál irányába húz. A kritikai morál által igényelt szellemi erőbefektetés nem alkalmas a közigazgatási működés gyors tempójához, mivel a kritikai morál kialakításához és alkalmazásához egy hosszas művelődési folyamat lenne szükséges, ami a közigazgatási alkalmazottak kiképzése szempontjából túlságosan hosszú időt venne igénybe. Továbbá, ahogy fentebb említettem a kritikai morál gyors alkalmazása jelentősen lassabb, mint a közmorálé, mivel több tudatos döntési és mérlegelési folyamatokat kell a kritikai morál követőjének elvégeznie, mire meg tudja találni a morálisan helyes döntést. A közmorál ezzel szemben egy viszonylag gyors, kevesebb gondolkodást igénylő morál-rendszer, így alkalmasabb a közigazgatás számára. Tehát az összehasonlítás alapjául a közmorált kell majd elsődlegesen alkalmaznunk.

---

<sup>12</sup> POKOL Béla: Autentikus Jogelmélet, Dialóg Campus Kiadó, 2012 41-42. pp.

Következő fogalmi elemünk az etikai útmutató. Ennek értelmét nem túlságosan nehéz kikövetkeztetni. A morál egyfajta mentális iránymutatás birtokosa számára, aminek révén többé-kevésbé ösztönösen érzi az illető, hogy a cselekedete etikailag helyes vagy helytelen.

Utolsó vizsgálandó elem maga a birtokos. Ki rendelkezhet morállal? A legegyszerűbb válasz az, hogy minden ember. Ha viszont figyelembe vesszük a fentebb lévő fejtegetést a morál duális formájáról, akkor egyértelművé válik, hogy morállal csak az rendelkezhet, aki nevelése során megtanulta a közmorált, ezt élete során tudatosan elsajátította vagy pedig a kritikai morál tanait tette magáévá. A közigazgatási alkalmazott szempontjából felmerül az a kérdés, hogy lehetséges-e egyfajta morált kialakítani és belenevelni az alkalmazottba, és ha igen akkor ez miben tér el az etika külső forrásaitól?

A válasz az, hogy igen lehetséges egyfajta morális rendszert elsajátíttatni az alkalmazottakkal, de ez nem fogja megőrizni teljesen az eredeti formáját az emberi elmék különbözősége miatt, illetve habár a morált külsőleg szolgáltatták, a döntéshozatal pillanatában az belülről jelentkezik az etikai kódexszel ellentétben ahol a döntéshozatal pillanatában is külső forrásként jelenik meg az etika. A törvényekből, vagy közigazgatási alapelvekből levezetett morál egy tipikus példája ennek a nem neveltetés alatt elsajátított, eredetileg külső de a döntés pillanatában már belső tudatállapotból levezethető morálnak.

A közigazgatási morált tehát úgy definiálhatjuk, mint a közigazgatási alkalmazott döntéshozatalában etikai útmutatást nyújtó, a döntéshozatal pillanatában belülről megjelenő, önként elsajátított vagy a szervezet által elsajátított értéktömeg. Ez a fogalom alkalmas lesz a további vizsgálódásra.

## ***2. A morál története***

A fogalom tisztázása után vizsgáljuk meg röviden a morál történelmét. A morál mindig is része volt az emberiség történelmének. A legprimitívebb társadalmakban is már jelen volt a morál valamilyen formája. Ez a társadalom igényeivel, a vallási előírások és a körülmények függvényében fejlődött ki minden egységes kohéziót alkotó kulturális csoport esetén. Az ókorban minden kultúrkörnek, népcsoportnak, vallásnak meg voltak a saját morális elvei, jellemzői, így itt még homogén európai morálról nem beszélhetünk. A nyugati társadalomban egységes morális beállítottságot alapvetően a keresztény kultúra hozott, ami egy többé-kevésbé Európában univerzális moralitást eredményezett, amit a társadalom nagy része

követett. A kereszténység meggyengülése jelentős változásokat hozott a morál területén is.<sup>13</sup> A későbbi időszakokban, a társadalmi komplexitás növekedésével lehetőségként merült fel az, hogy a korábban csak szokásként, generációról generációra öröklődő morál helyett az egyén önállóan is elsajátíthat egy számára szimpatikus morált. Ezzel erősen összefüggésbe hozható a Felvilágosodás, aminek során több gondolkodó, mint például a fentebb említett Kant és Hegel, akik munkásságukkal megalapozták a közmorál és kritikai morál elméletét. Továbbá az állami kontroll megnövekedésével lehetőség nyílt az állam számára, hogy mesterségesen avatkozzon bele az egyéni morál fejlődésébe, alakulásába.

### ***3. A morál jellemzői***

Végezetül számításba kell vennünk a közigazgatási morál legfőbb jellemzőit. Első ilyen jellemző az egyediség. Az etikai kódex egységességével ellentétben a morál egyénenként eltérő, még a központilag elsajátított morál esetében is, mivel alapvetően az egyén tudatában létezik, nem fizikailag megfogható.

Ezzel kapcsolatos jellemző a külső megjelenési forma hiánya. A morál a külvilágban csak az egyén cselekedetei, kinyilatkozásai formájában nyilvánul meg, mivel alapvetően egy belső tudatállapot formájában létezik.

A precizitás hiánya is jellemző a morálra, mivel az egyén ösztönös megérzéseire helyeződik a hangsúly. Ennek köszönhetően, nehezen definiálhatók egy adott egyén morális alapelvei. Továbbá a precizitás hiánya ahhoz is vezet, hogy a morálban létező etikai mércék, alapok sokkal kevésbé körbehatárolhatók, mint az etikai kódex esetében.

A morál rugalmas. Ez lehetővé teszi, hogy hasonló jellegű döntésekben más és más eredményre jusson ugyanaz a személy, mivel nem köti egy szigorú formális kódex.

Végezetül beszélnünk kell a központi irányítás kérdéséről. Habár az állam képes sajátosan befolyásolni az egyén moráljának tartalmát, ez alapvetően az egyéni neveltetés, elhatározás kérdése. Így állami kontrollról csak a legritkább esetben beszélhetünk.

---

<sup>13</sup> Robert P. BURNS: On the Foundations and Nature of Morality, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 31 8. p.

## **IV. fejezet: A két modell megjelenése az Amerikai Egyesült Államokban**

A közigazgatási etika két lehetséges megjelenési formájának vizsgálata után, tekintsük át az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási etikáját. A közigazgatási etika kérdése itt merült fel a legerőteljesebben. Ennek megértéséhez vizsgálnunk kell a közigazgatás tudományának fejlődését az Egyesült Államokra levetítve. Természetesen a téma nagysága miatt ezt a dolgozat a teljesség igénye nélkül fogja megtenni.

### ***1. A három fejlemény***

Alapvetően három olyan fejleményt említhetünk, ami a közigazgatási etika releváns kérdéssé válásához vezetett. Első ilyen változás az amerikai gondolkodásban a politika és adminisztráció elhatároltságának megszűnése. A XX. század folyamán a közigazgatást és politikát kutatók úgy vélték, hogy a két területet lehetetlen tisztán elválasztani egymástól, így szükséges a politikatudományokban már jelenlévő etikai kérdéseket átültetni az adminisztratív tudományokba is. Másképpen fogalmazva a közigazgatást korábban vezérlő hatékonysági, szervezési és általános igazgatási elvek helyére az erkölcs és azt etika került. A közigazgatási alkalmazott kénytelen volt figyelembe venni a közérdeket. Ennek következtében a közigazgatási tevékenység és döntéshozatal is etikai vizsgálat, értéktétel alá került.<sup>14</sup> Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy a közérdeket milyen módon határozhatják meg a közigazgatás szereplői.

Másodikként a közigazgatási döntéshozatal alapjairól alkotott nézetek változtak meg. Bizonyos kutatások azt állították, hogy a döntéseket nem csupán elvek alapján, hanem pszichológiai és szociális faktorok alapján hozzák meg a közigazgatásban résztvevő döntéshozók. Ez alapjaiban rengette meg a korábban domináló nézeteket, miszerint úgynevezett adminisztratív alapelvek voltak a döntéshozatal meghatározó befolyásolói. A közigazgatásban ténylegesen érvényesülő szempontok kutatása ezután meg is kezdődött.

Első ilyen, Paul H. Appleby nevéhez köthető, elmélet az volt, hogy a döntéshozatal etikai terhe teljesen eltolódott a közigazgatás felsőbb szintjei felé, a politikai és hierarchiai nyomás következtében. Ez ahhoz a jelenséghez vezetett, hogy a közigazgatási döntéshozatal dualisztikussá vált. A döntéshozók számára egy „jó” és egy „rossz” döntés volt biztosítva, a valóságtól teljesen függetlenül. Következő elmélet-alkotóként Norton Long úgy találta, hogy

---

<sup>14</sup> Nicholas HENRY: Public Administration and Public Affairs, 1975, Prentice-Hall, Inc., Eaglewood Cliffs, New Jersey 33. p.

minden közigazgatási szerv alapvető célja a túlélés. Nem adminisztratív elvek vezérlik a döntéshozatalt, hanem a hatóság életben tartása. A legextrémebb elmélet Gordon Tullock és Dwaine Marvick nevéhez köthető, akik véleménye szerint a közigazgatási alkalmazottat a hierarchiában való előrejutás, az önérdek vezérli. Egyfajta politikusként képzelték el a közigazgatási alkalmazottat.<sup>15</sup> Ezen elméletek tovább erősítették azt a terjedő nézetet, hogy szükséges a közigazgatási etikai szabályozása.

Harmadik változás a közérdek koncepciójához kapcsolható. Az amerikai közigazgatást támadó kritikusok kiemelték, hogy a közigazgatás technokratikus, bürokratikus és arctalan jellege miatt a közigazgatási alkalmazott és az etika abszolút nem tud kapcsolatba lépni egymással. Véleményük szerint, a köztisztviselő, még ha akar, sem dönthet helyesen, morális értelemben, mert a közigazgatás természete miatt képtelen ilyesmi érzékelésére. Ennek értelmében a közigazgatási alkalmazott nem immorális, hanem amorális. Nem ellentétes a morállal vagy etikával, hanem teljesen közömbös azzal szemben.

Ezt arra alapozzák, hogy a modern amerikai társadalomban az egyén képtelen érdemleges döntéseket hozni, mivel a tömegmédia uralma alatt áll. Azzal, hogy a média definiálja számára a fogalmakat, a gondolkodását is beszűkíti, és képtelenné válik a tényleges értékítéletre. Tehát a propaganda segítségével a technokrata állam egy bizonyos viselkedési módot, az úgynevezett „fogyasztó-hedonistát” erőlteti rá a társadalom minden tagjára. Ezt a mentalitást háborúpártiság, önzés, amoralitás és versenyzési vágy jellemzi. A kritikusok szerint ezek az „értékek” vezérlik a közigazgatási alkalmazottakat is.<sup>16</sup>

Hasonlóképpen, Jacques Ellul és Theodore J. Roszak azt a megállapítást tette, hogy a modern társadalom technikai jellege a fogalmakban való objektivitáshoz vezetett. Ennek egyenes következménye, hogy a fogalmakkal párhuzamosan a jelenségek maguk is objektívek, bármiféle szubjektív elemet nélkülözővé váltak. Tehát, a társadalom képtelen morális ítéletet alkotni, mivel minden esetben csupán technikai fogalmakat és adatokat lát, nem pedig a tényleges valóságot. Ehhez szorosan köthetők a közigazgatási alkalmazottakban megfigyelt mentális jelenségek.

Charles Reich kutatta a témát, és úgy találta, hogy az etikai értéktől mentes bürokrácia egy teljesen egysíkú intézményt eredményezett. Egyedüli szempont az előrehaladás, a növekedés és a hatékonyság. Ez az objektivizált szempont-rendszer ugyanakkor ahhoz vezetett, hogy a közigazgatási alkalmazottak „skizofrén” állapotba kerültek, mivel a saját egyéni értékeik mellé társult egy attól teljesen idegen adminisztratív értékrend. További torzulást

---

<sup>15</sup> Uo. 34-35. pp.

<sup>16</sup> Uo. 35-36. pp.

eredményezett az, hogy a korábbi magántulajdon helyét egyre inkább szervezeti tulajdon vette át, ami alapvetően megváltoztatta az emberi gondolkodást. Reich az elmehasadás egyenes következményeként ítélte meg a közigazgatási alkalmazottakban kialakuló elitista, paternalista mentalitást, ami az egyéni érdekek érvényesítésével párosult.<sup>17</sup>

## **2. Etikai kódex?**

A fentebb említett három fejlemény után egyértelművé vált az amerikai közigazgatást kutatók számára, hogy szükséges valamiféle etikai rendszert beépíteni a közigazgatásba. A két etikai modell kérdése itt vetődik fel. Az amerikai közigazgatásnak etikai kódexre vagy pedig egy belső morális iránytűre van szüksége? A korábban felvázolt elméletek és kutatások igazolták, hogy a közigazgatás számára egyik vagy másik megoldás bevezetése létfontosságú, ha a realitások talaján kíván maradni a döntéshozatal.

A kérdésben gyakorlatilag két pártra szakadtak az Egyesült Államok közigazgatásával foglalkozók. Egyik oldalról formalizált etikai kódexek bevezetését sürgették, másik oldalon viszont azzal érveltek, hogy szükségtelen az etikai elveket kodifikálni, elegendő, ha a közigazgatási alkalmazott egyéni ítéletére bízunk az ilyen kérdéseket.<sup>18</sup>

Az etikai kódexet elutasítók egyik fő érve az volt, hogy a rendkívül komplex körülmények között meghozott etikai döntéseket lehetetlen egyszerűsítve kodifikálni. Ezen felül azt is állították, hogy az amerikai közigazgatás számára előnyös az etikai bizonytalanság, mivel ez lehetővé teszi a folyamatosan változó körülményekhez való alkalmazkodást. Továbbá, érveltek azzal is, hogy az etikailag moderált, flexibilis közigazgatási alkalmazott tevékenységét sokkal hatékonyabban és valós igényeknek megfelelően tudja végezni, ha döntéshozatali képességét nem szorítjuk szűk korlátok közé.<sup>19</sup> A másik tábor véleménye szerint viszont nem realisztikus nézet az, hogy a közigazgatási alkalmazottnak önálló etikai érzéke van, amit történelmi példákkal támasztottak alá, mint például Kambodzsa vagy Ruanda, ahol közigazgatási alkalmazottak könnyedén részt vállaltak a népirtásokban.<sup>20</sup>

Érveik ellenére megindult egy kodifikációs folyamat, aminek eredményeképpen egyre több közigazgatási szervezet fogadott el etikai kódexeket. Az egyik első volt ezek közül az 1924-es International City/County Management Association etikai kódexe, ami a városi és megyei

---

<sup>17</sup> Uo. 36-37. pp.

<sup>18</sup> James H. SVARA: Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration, Public Administration Review, Vol. 74, Issue 5, 2014, 563-564. pp.

<sup>19</sup> Ralph Clark CHANDLER: The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics, Public Administration Review Vol. 43, No. 1, 1983, 32. p.

<sup>20</sup> James M. GRANT: Calling the Question: The Need for an ASPA Code of Ethics, Public Administration Review, Vol. 74, Issue 5, 2014, 569-570. pp.

köztisztviselők számára nyújtott útmutatást. Az American Society for Public Administration, a legjelentősebb köztisztviselői önszerveződés, esetében először 1981-ben történt egy kísérlet egy etikai kódex bevezetésére, ami sikertelenül végződött.<sup>21</sup>

Ugyanakkor a szervezet később elfogadott egy etikai kódexet 1984-ben, amit 1994-ben további változtatásoknak vetettek alá. 2013-ban pedig egy teljesen új kódexet hoztak létre, ami visszatért többé-kevésbé az eredeti 1984-es kódex szerkezetéhez, vagyis 8 alapelv köré építette fel a kódexet. Ezzel kapcsolatban érdemes említeni, hogy az 1994-ben készült kódex 5 alapelvet szolgáltató struktúrája kezdetben pozitív visszhangot váltott ki, de az évek múlásával egyre több hiányosságára derült fény, így már 2003-ban felmerült, hogy egy az eredetihez hasonló kódexet kellene létrehozni az ASPA-nak.<sup>22</sup>

Összességében tehát az amerikai közigazgatásra az etikai kódex alkalmazása a jellemző. Habár a morálnak is számos híve van, elsősorban a másik rendszer érvényesül. Ez feltehetően annak köszönhető, hogy a fentebb említett kutatások által felfedett döntéshozatali szempontok egy olyan ellentétes reakciót váltottak ki a közigazgatási etikával foglalkozókban, ami látszólag szükségessé tette egy megfogható, behatárolható etika kidolgozását. Ennek a megjelenési formája az etikai kódex. Tehát, az amerikai közigazgatás szakértőinek többsége vélhetően nem bíz az egyén etikai ítélőképességében, és emiatt létfontosságúnak tartja az erkölcs szabályozását. Érdekes adalék továbbá, hogy az amerikai esetben a közigazgatási etikai kódexek nem az államtól származnak, hanem különböző szervezetek alkotják meg. Ezt véleményem szerint azzal válaszolhatjuk meg, hogy az unitárius állam helyett létező szövetségi állammodellben sokkal nagyobb szerepe van az önszerveződésnek és az alacsonyabb szintű problémamegoldásnak még a közigazgatás területén is. Ez többek között az amerikai történelmi hagyományoknak is köszönhető. Tehát, a közigazgatási alkalmazottak, szervek képesek önmagukat és tevékenységüket szabályozni és nincs szükség komolyabb állami beavatkozásra.

---

<sup>21</sup> Ralph Clark CHANDLER: The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics, *Public Administration Review* Vol. 43, No. 1, 1983, 32. p.

<sup>22</sup> James H. SVARA: Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 74, Issue 5, 2014, 561, 564. pp.

## V. fejezet: A két modell Európában

Az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási etikája után vizsgáljuk meg Európáét. Európa esetében tekintsük át egyesével, hogy a különböző országokban milyen formában jelenik meg a közigazgatási alkalmazott etikája. Itt nem minden esetben találkozhatunk egyértelmű etikai kódex – morál bináris párossal, hanem sok ország esetében találhatunk úgynevezett hibrid megoldásokat, melyek a két modell elemeinek kombinációi. Találunk olyan megoldásokat is, ahol az egyik vagy másik modellnek csak bizonyos elemei érvényesülnek.

### *1. Észak- és nyugat-európai országok*

Első ország, melyet érdemes e szempontból vizsgálni az Finnország. Finnországban a követendő értékek külső formában is megjelennek, és az állam értelmezi őket, mint a közigazgatási személyzeti politika központi elemeit. Ugyanakkor a szabályok nincsenek kodifikálva, kódexbe foglalva, tehát csak az etikai kódex modell valamilyen enyhébb formájáról beszélhetünk.<sup>23</sup>

Hasonlóképpen Dániában is bizonyos alapvető elvek léteznek, amelyeket különböző dokumentumok, kiáltványok, útmutatók tartalmaznak. Ugyanakkor ezek kodifikálására, egy kódexben történő egyesítésére csak az utóbbi időben indult el egy törekvés. Finnországgal ellentétben, ha a dán egységesítés sikeres, akkor az ország közigazgatása tisztán az etikai kódex modelljéhez fog igazodni.

Portugália esetében azt találhatjuk, hogy 1991 folyamán hatályba lépett náluk egy adminisztratív tevékenységről szóló törvény (Decree-Act No. 442/91), ami több mint kétszáz cikket tartalmaz. Ha a törvény felépítését vizsgáljuk, akkor alapvetően két részre lehet azt bontani. Az első része alapvető adminisztratív etikai elveket tartalmaz, a második része pedig konkrét eljárási szabályozást. Természete és tartalma miatt, a törvény első részét egyértelműen etikai kódexnek kell tekintenünk. A harmadik és a tizenharmadik cikk között a törvény a közigazgatási tevékenység alapvető jogi elveit és a közigazgatásra vonatkozó államfilozófiát részletezi. Ugyanakkor, etikai elveket és útmutatást is tartalmaz, amik esetében egy kevésbé hivatalos nyelvet használ. Ez utóbbi elemek miatt ezt a törvényt részben etikai kódexnek is kell tekintenünk. Érdekes adalék viszont az, hogy a portugál közigazgatási etikai kódex nem létezik önállóan, hanem egy másik dokumentumba van beágyazva.

---

<sup>23</sup> Aive PEVKUR: Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, 2007 Nr. 19, 18. p.

Nagy Britannia esetében nem beszélhetünk szigorú és egységes szabályozásról, mint Portugáliában. A közigazgatási alkalmazott magatartásának etikai tartalmát több, különböző szerv szabályozza, befolyásolja, irányítja. Ilyen szerv a Standards Board, az Audit Comission és az Improvement and Development Agency. Ezek reaktívak, vagyis alapvetően csak a közigazgatási alkalmazottak súlyos etikai kihágásaira reagálnak. Ugyanakkor léteznek különböző etikai kódexek, amiknek betartása ki is kényszeríthető munkajogilag. Ezek tartalmát alapvetően a Nolan Committee szabályozza, ami hét olyan alapelvet határozott meg, amit minden etikai kódexnek, illetve code of conductnak tartalmaznia kell. Nagy Britanniában tehát egy decentralizált, de alapvetően etikai kódex-alapú közigazgatási etikai modellt alkalmaznak.

Németországban és Franciaországban viszont nem beszélhetünk különálló etikai kódexről, vagy akárcsak beágyazott etikai kódexekről. Ezekben az országokban a közigazgatási alkalmazott etikáját a különböző törvények szabályozásából vezetik le, és nem tartják szükségesnek az etikai kódexek létrehozását, mivel a különböző törvények azt már megfelelően lefedték.<sup>24</sup> Tehát, ezen országokat nem kategorizálhatjuk etikai kódexes modellként. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy morál alapúnak lehet-e őket tekinteni? Erre igen a válasz, mivel a morál ebben az esetben a közigazgatási környezetből származik és az alkalmazott döntéshozatal során nem egy etikai kódexszel konzultál, hanem a képzése és munkája során elsajátított normákból vezeti le az etikus magatartást. Ezt egyértelműen a morál egy specifikus válfájának lehet tekinteni.

Észtország esetében egy olyan sajátos megoldásról beszélhetünk, ahol ugyan létezik egy önálló etikai kódex, de az hivatalosan csak egy másik törvény kiegészítőjeként alkalmazható. Ennek az a következménye, hogy a kódex tényleges felhasználása nehézkes, mivel azt minden esetben egyeztetni kell a törvénnyel, ami elsőbbséget élvez a kódex felett. Tehát, az észt közigazgatásban nem lehetséges az alkalmazottak tényleges etikai szabályozása, mivel a szükséges procedura túlbonyolított.<sup>25</sup> Észtországnál azt a furcsaságot láthatjuk, hogy habár elméletileg az etikai kódex-alapú modellhez tartozik, a kódex érvényesítésének hiányosságai miatt mégis inkább a morál-alapú modellhez sorolandó. Ezen belül is a közigazgatási alkalmazott nevelkedése során megszerzett morálra építő válfajhoz.

---

<sup>24</sup> Uo. 18-19. pp.

<sup>25</sup> Uo. 19. p.

## **2. Volt-szocialista országok**

Következő lépésként vizsgáljunk meg néhány volt-szocialista ország közigazgatási etikáját. Ezen országok esetében alapvetően azt szögezhetjük le, hogy a szocialista diktatúra átpolitizált közigazgatása után súlyos motivációs és bürokratikus problémák merültek fel a poszt-szocialista közigazgatásban. Ez erőteljesen hátráltatta a közigazgatási etika fejlődését, mivel az korábban nem létezett, csupán ideológiai szempontok vezérelték az alkalmazottakat. Ennek ellenére megfigyelhető egyfajta fokozatos törekvés az etikai standardok kialakítására. Egyik okként a külső nyomást, az Európai Unió bővítését jelölhetjük meg. Ugyanakkor a belső korrupciós és egyéb problémákra választ vár az adott országok közvéleménye, ami tovább segítette a szükséges folyamatok beindulását. A kormányok továbbá kezdik felismerni a napi közigazgatási tevékenység etikai szabályozásának szükségességét, amit különböző módszerekkel igyekeznek megvalósítani.<sup>26</sup>

A megvalósítási fő eszköze az etikai kódex, vagy önálló formában megjelenve, vagy pedig egy törvénybe beágyazva. A korábban említett Észtország, Litvánia, Lengyelország, Cseh Köztársaság, Bulgária és Macedónia esetében alapvetően formális törvényi szabályozást láthatunk, amiket etikai kódexek egészítenek ki. Horvátország és Szlovénia esetében pedig tiszta törvényi szabályozásról beszélhetünk.<sup>27</sup>

A fentebb említett országok közül vizsgáljuk meg Litvániát. Litvánia esetében már 1994-ben felmerült egy lehetséges közigazgatási viselkedési és etikai kódex létrehozása az esetleges érdekellentétek feloldása végett, de ez végső soron nem tudott keresztül jutni a parlamenten. Ugyanakkor a korrupció-ellenes stratégia részeként, 2001-ben sikeresen elfogadott a parlament egy javaslatot, ami a politikusok, közigazgatási alkalmazottak és bírók etikai magaviseletére vonatkozott. Néhány litván régió és intézmény ekkor már rendelkezett önálló etikai és viselkedési kódexszel, de egységes szabályozás nem létezett. Ezen önálló kódexek szabályozását valósította meg egy ideiglenes szabály, ami nyolc olyan alapelvet fektetett le, amit minden közigazgatási etikai és viselkedési kódexnek követnie kellett. A szabály az egységes etikai kódex elfogadásáig helyettesítette a kódexeket, amik hatályukat fogják veszteni az új, egységes kódex elfogadásával.<sup>28</sup>

Összességében tehát azt láthatjuk, hogy a volt-szocialista országok alapvetően nem bíznak a közigazgatási alkalmazottak moráljában és e helyett etikai kódexekkel, törvényekkel

---

<sup>26</sup> Jolanta PALIDAUSKAITE: Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Kaunas University of Technology, Lithuania, 2. p.

<sup>27</sup> Uo. 2. p.

<sup>28</sup> Uo. 3. p.

igyekeznek szabályozni a közigazgatásban résztvevők működését. Ha Európa egészét nézzük, akkor pedig azt állapíthatjuk meg, hogy a kódex-modell dominál, néhány kivételtől eltekintve. Ugyanakkor a modell nem egyformán érvényesül, minden ország másféleképpen oldja meg a tényleges szabályozást.

### ***3. Európai Unió***

Végezetül, érdemes megemlíteni az Európai Unió közigazgatási jellegű szerveinek etikai szabályozását. Az Unió alapvetően mindkét modellt alkalmazza, hogy elérje a megfelelő etikai hozzáállást alkalmazottainál. Az etikai kódex oldaláról egyrészt a Staff Regulations<sup>29</sup> tartalmazza az alapvető etikai értékeket, amiket az Unió intézményeiben dolgozóknak követnie kell. Ezt egészítik ki különböző „jó” adminisztratív hozzáállást leíró kódexek. Ezen felül három különböző módon is elősegíti az Unió az etikus magatartást, amik részben magukba foglalják a közigazgatási alkalmazott moráljának megerősítését is. Az első ilyen módszer a különböző etikai témákat tárgyaló rendezvények lebonyolítása, második megoldás az etikai tudósítók hálózata minden intézményben, akik segítik a személyzetet a gyakorlati etikai kérdések megoldásában. Utolsó módszer pedig az, hogy az uniós alkalmazottak számára elérhető egy széleskörű etikai adatbázis, amivel esetleges problémák, felmerülő kérdések esetén konzultálhatnak.<sup>30</sup>

Az Unió intézményei tehát a már korábban ismertetett etikai kódex-modellt alkalmazza alapvetően, de a fentebb említett egyéb módszerek segítségével a megfelelő morált is próbálja kialakítani az alkalmazottaiban. Az uniós megoldás talán a legtisztább példája az úgynevezett hibrid megoldásnak, ahol mindkét modellnek meghatározó szerep jut a közigazgatási etika szabályozásában.

---

<sup>29</sup>Európai Jogtár, Staff Regulations : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20080501:EN:PDF> letöltés dátuma: 2014.10.13,

<sup>30</sup>European Commission honlapja: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_en.htm) letöltés dátuma: 2014.10.13,

## VI. fejezet: Közigazgatási etika Magyarországon

Az amerikai és európai közigazgatási etika után vizsgálnunk kell Magyarország kérdését. Habár itthon kevésbé kutatott a téma, különösképp a közigazgatási etika megjelenési formái, ettől függetlenül szükséges a téma vizsgálata magyar vonatkozásban.

Dr. Torma András álláspontja, hogy a közigazgatási etikát alapvetően el kell határolni a közszolgálati, más néven köztisztviselői etikától. Véleménye szerint a közigazgatási etika egy tágabb fogalom, míg a köztisztviselői etika egy szűkebb. A közigazgatási etika minden közigazgatásban dolgozó személyre terjed ki, a közigazgatásban élethivatásszerűen tevékenykedő egyénekre és a politikai szereplőkre egyaránt. Ezzel ellentétben a köztisztviselői etika csak az élethivatásszerűen közigazgatásban dolgozó személyekre, alkalmazottakra vonatkozik.<sup>31</sup> Ugyanakkor, a magyar jogi szabályozás alapján el kell választanunk egymástól a köztisztviselői és közszolgálati etikát is, mivel a közszolgálat egy tágabb fogalom Magyarországon, mint a köztisztviselői státusz.<sup>32</sup> E dolgozatban alapvetően nem tettem meg ezt az elhatárolást, sem a magyar, sem a külföldi közigazgatás tekintetében, ehelyett a közigazgatási etika fogalmát is használtam, mint a legáltalánosabb, leginkluzívabb fogalmat.

### *1. Alaptörvény*

A korábbi Alkotmány alapvetően nem tartalmazott konkrét etikai alapelveket a köztisztviselő számára. Ezt az új Alaptörvény vonatkozásában sem mondhatjuk el, mivel ugyan tartalmaz közigazgatáshoz kapcsolódó elveket, követelményeket, ezek nem etikai tartalmúak. Magyarország szempontjából azért jelentős e kérdés, mert törvényeink az Alaptörvény elveiből vezethetők le, ha hiányzik az Alaptörvény köztisztviselői etikára vonatkozó alapvetései, akkor a köztisztviselői etikát szabályozó törvények eszmei alapja is hiányzik. Tehát nem elegendő az, hogy egy etikai kódex és a törvények összhangban legyenek egymással, hanem a törvények és az Alaptörvény etikai tartalma is harmóniában kell, hogy legyen. Ha ezt az összhangot vizsgáljuk, akkor Magyarország tekintetében, felállíthatunk egy etikai forrás piramist a köztisztviselők számára. Ennek csúcsán az Alaptörvény áll, ami alatt található az etikai tartalmú törvények, és végül legalul az etikai kódex.<sup>33</sup> Ez a potenciális

---

<sup>31</sup> TORMA András: Reflexiók a közszolgálati etikához, Magyar Közigazgatás, Cikkék és tanulmányok, 2002, 13.

<sup>32</sup> Uo. 14. p.

<sup>33</sup> Uo. 14-15. pp.

szerkezet jelentősen eltér más országokétól, ahol ilyen komplex megoldás nem jellemző a közigazgatási etika kérdésére.

## **2. Etikai kódex**

Következőleg vizsgálendő, hogy Magyarországon létezik-e egy etikai kódex, ami a fentebb vázolt etikai piramis legalsó szegmensét foglalná el. Magyarországon az első ilyen lépést az 1990-ben létrejövő Magyar Közigazgatási Kamara tette, amikor 1993-ban kiadták az „Etikai követelmények a Magyar Közigazgatásban” című dokumentumot, ami gyakorlatilag egy etikai kódex tervezetnek tekinthető. Ezután viszont lelassult a közugatási etikai kódex kialakulása, az 1993-as tervezet után csak kisebb lépések, törvénymódosítások történtek, amik az etikai normák kialakítására vonatkoztak.<sup>34</sup> Magyarországon legutoljára 2009-ben fogadott el egy határozatot az Országgyűlés, amiben a közszféra alapvető etikai követelményéről rendelkeztek. Ez a határozat elméletben felkérte az OIT elnökét, ÁSZ elnökét, a Legfőbb Ügyészt, a Miniszterelnököt, és MNB elnökét, hogy az alárendeltségükben dolgozó közszolgák számára alakítsanak ki egy etikai kódext, vagy legalábbis tegyenek lépések e cél elérése iránt. Ugyanakkor ez teljes mértékben elakadt, így az etikai kódex létrehozásához nem került közelebb a magyar közigazgatás.<sup>35</sup>

## **3. Morál**

Láthattuk, hogy az etikai kódex eszméje jelenleg nem érvényesül Magyarországon, számos törekvés ellenére. Emiatt szükséges vizsgálni, hogy az etikai kódex ellentétes párja, a morál, milyen mértékben érvényesül a kódex helyett. A morálnak alapvetően két eltérő verzióját vizsgálhatjuk, a két korábbi fejezet alapján. Ez pedig a neveltetés során megszerzett, „natúr” morál illetve a törvényekből, elvekből levezetett morál. Elsőként vizsgáljuk meg ez utóbbit. Fentebb említésre került, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz konkrét etikai elveket a közigazgatásban dolgozók számára. Ennek következtében e moráltípus egyik alappillére nem érvényesülhet, mivel a közigazgatási alkalmazottak nem képesek közigazgatás-specifikus etikai elveket levezetni konkrét rendelkezések nélkül. A moráltípus másik alapja, a törvények, pedig szintén nem érvényesülhetnek, mivel a közigazgatási alkalmazottakat érintő törvények csak minimális etikai tartalommal rendelkeznek, ehelyett csak jogi és eljárási kérdésekre koncentrálnak. Tehát, e fejlettebb moráltípus sem érvényesülhet Magyarországon. Utolsónak

---

<sup>34</sup> Uo. 16-17. pp.

<sup>35</sup> BENCSIK András - CSEFKÓ Ferenc - FÁBIÁN Adrián: Ajánlások a közszféra etikai magatartásszabályainak kimunkálásához, Transparency International Magyarország, 2012, 7. p.

maradt a neveltetés során szerzett morál. Alapvetően, a fentiek alapján, elmondhatjuk, hogy többé-kevésbé e váll faja érvényesül az etikának. Ugyanakkor ez sem tökéletes, mivel Magyarországon az etikai nevelésnek, oktatásnak történelmi okok miatt nincsen nagy hagyománya. Emiatt a közigazgatási alkalmazottak tekintetében a morál alapvetően egy megbízhatatlan, kiszámíthatatlan tényező, mivel szinte teljes mértékben az adott alkalmazott háttérétől függ az érvényesülése

#### **4. Változások**

Ugyanakkor, az utóbbi időben fokozatosan egyre inkább kezd beépülni a magyar közszolgálati oktatásba egy etikai komponens, amit korábban nem tapasztalhattunk. Példaként a Nemzeti Köszolgálati Egyetemet hozhatjuk, ahol jelenleg is folyik tantárgyi keretek között a hallgatók etikai képzése.<sup>36</sup> Ezen felül megjelentek a közszolgálati etikát kutató tanszékek is, mint például a Köszolgálati Etika és Kommunikációs Tanszék.<sup>37</sup> Az ilyen és ehhez hasonló jelenségek következtében várhatóan enyhülni fog a közszolgálati etika hiánya a magyar közigazgatásban, mivel a friss közszolgálati munkavállalók már rendelkezni fognak egy olyan etikai ismeretanyaggal, amit nem elődeik nem birtokolnak.

Az oktatás mellett a Magyary Zoltán Közigazgatás- Fejlesztési Programban is megjelennek olyan hivatásetikai elemek (eskütétel, közszolgálati dolgozókkal szembeni alapvető etikai követelmények), amelyek vélhetően elő fogják segíteni a magyar közigazgatás etikai fejlődését.<sup>38</sup>

Összességében tehát elmondhatjuk azt, hogy habár a magyar közigazgatásban a közszolgálati etikáról egészen az utóbbi időkig nem beszélhettünk, az utóbbi idők eseményei egy olyan folyamat alapjait fektették le, ami idővel a magyar közszolgálati etika kialakulásához fog vezetni.

---

<sup>36</sup> Nemzeti Köszolgálati Egyetem: [http://ktk.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/temesi-istvan\\_-phd-kozszolgالات-pragmatika-es-etika-osszehasonlito-szemponbol.original.pdf](http://ktk.uni-nke.hu/uploads/media_items/temesi-istvan_-phd-kozszolgالات-pragmatika-es-etika-osszehasonlito-szemponbol.original.pdf) letöltés dátuma: 2014.11.01,

<sup>37</sup> Nemzeti Köszolgálati Egyetem: <http://ktk.uni-nke.hu/oktatasi-egysegek/eletpalya-es-emberi-eroforras-intezet/tanszekek> letöltés dátuma: 2014.11.01,

<sup>38</sup>Magyary Program, kormány honlapja: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> letöltés dátuma: 2014.11.01,

## **VII. fejezet: A modellek összehasonlítása és megfigyelhető tendenciák**

A közigazgatási etika két eltérő modellének különálló vizsgálata és Európában, valamint az Egyesült Államokban megfigyelhető megjelenési formák áttekintése után, két kérdés maradt hátra, amit szükséges megvizsgálni. Az első téma a két etikai modell összevetése, a második feladat pedig a IV. és V. fejezetben vizsgált megjelenés alapján a jelenlegi tendenciák feltárása.

### ***1. Etikai kódex és morál összehasonlítása***

#### **1.1. Megjelenési Forma**

Első összehasonlítási szempontunk a két etikai modell konkrét megjelenési formája. Ahogy a II. fejezetben kifejtésre került, az etikai kódex alapvetően egy egységes dokumentumként jelenik meg a külvilágban. Ugyanakkor lehetséges, hogy egy törvénybe vagy más jogszabályba van beágyazva. Egy másik megközelítés az, hogy vagy több jogszabályba van beágyazva, vagy pedig több önálló nem-jogszabályi dokumentumként jelenik meg. Ehhez képest a morálnak alapvetően nincs külső megjelenése, ehelyett az egyén tudatában, belsőleg létezik. Ugyanakkor ez a morál bizonyos esetekben különböző törvényekből, jogszabályokból van levezetve, vagy pedig bizonyos alapvető közigazgatási alapelvekből, amit az adott ország közigazgatása alakított ki. Az ezt megelőző fejezetben említett Németország kiváló példa a törvényekből levezetett közigazgatási morálra.

A különbségek feltárása után szükséges a két modell előnyeinek és hátrányainak a vizsgálata a megjelenési forma és a mérlegelés szempontja alapján. Az etikai kódex esetében a megjelenési forma, abban az esetben, ha egységes dokumentumba van foglalva, lehetővé teszi a gyors és hatékony etikai mérlegelését egy adott döntésnek. Továbbá, a törvénybe vagy más jogszabályba ágyazott etikai kódex esetén, egyfajta extra legitimitást nyújt a megjelenési forma az etikai kódexnek, ami lehetővé teszi, hogy szorosabb követésre sarkallja a közigazgatási alkalmazottakat. Ugyanakkor, ha több dokumentumban vagy törvényben van szétszórva az etikai kódex, az megnehezíti az értelmezést, mivel a közigazgatási alkalmazottnak több dokumentumot kell áttekintenie ahhoz, hogy megfelelő rálátást nyerjen az adott döntés esetében a hivatalos etikai követelményekre. Ez viszont jelentősen lassítja az adott kérdés etikai értékelését, az etikai szempontok figyelembevételét.

A morál esetében alapvetően megtehetjük az a megállapítást, hogy a külső megjelenési forma hiánya alapvetően gyorsítja az adott döntés esetében az etikai mérlegelést, mivel nem szükséges valamilyen külső forrás konzultálása. Viszont itt is megfigyelhetünk bizonyos eltéréseket, attól függően, hogy a morál pontosan miként jelenik meg. Ha az alkalmazott morál a nevelés során alakult ki, akkor alapvetően a fentebb tett állítás tekinthető meghatározónak. Ha viszont a törvényekből vagy közigazgatási elvekből levezetett morálról beszélünk, akkor már más a helyzet. A törvények esetében a problémát az jelenti, hogy az alkalmazott számára szükséges az adott törvény vagy törvények majdnem teljes ismerete, hogy a morálnak megfelelő etikai következtetést levonja. Ha viszont ezzel nem rendelkezik, konzultálnia kell a törvénnyel vagy törvényekkel, hogy levezethesse azokat a szempontokat, amik alapján etikai döntéseket hozhat. Ebben az esetben, viszont nem beszélhetünk semmiféle gyorsaságról az etikai kódex modellhez képest, mivel egy etikai kódex-el való konzultáció vélhetően kevesebb időt vesz igénybe, mint egy vagy több törvény általános etikai elveinek levezetése a szövegből. Ha ezek az etikai elvek kodifikálva vannak, akkor viszont már tényleges morálról nem beszélhetünk. A közigazgatási elvekből levezetett morál esetében valamennyivel egyszerűbb a helyzet, mivel a törvényekből levezetésnél lényegesen kisebb mennyiségű anyagot kell feldolgoznia az alkalmazottnak, hogy levezethesse az adott döntésnél alkalmazható morált.

Összességében tehát, az etikai modellek megjelenési formáját tekintve alapvetően a morál-alapú modell előnyösebb a közigazgatás számára, de csak abban az esetben, ha ez a nevelkedés során szerzett morálra épül. Egyéb típusú morál esetében viszont az alapvető, egy dokumentumban vagy törvényben egységesen létező etikai kódex gyorsaságát tekintve felülmúlja a morált. Tehát az etikai kódex és morál alap megjelenése esetén a morál gyorsabb és hatékonyabb, viszont a speciális esetek tekintetében alapvetően az etikai kódex lesz gyorsabb.

## **1.2. Merevség-rugalmasság**

Második összehasonlítási alapunk a két modell merevsége-rugalmassága. Az etikai kódexet, ahogy a II. fejezetben említettem, alapvetően merevnek lehet tekinteni, mivel nem enged eltérést a benne meghatározott elvektől, kitételektől. A törvényben meghatározott etikai kódex esetében, pedig e tényező fokozottan érvényesül, mivel nagyobb ereje és hatása van a kódexnek a törvényi keretek által nyújtott extra legitimitásnak köszönhetően, illetve a törvényt nehezebben lehet megváltoztatni, mint egy egyszerű nem-jogi dokumentumot. Ezzel szemben a morál rendkívül rugalmas, mivel alapvetően a belső tudatban létező elvek alapján

realizálódik. Ez egyaránt érvényesül a nevelkedés során megszerzett morál és a törvényekből vagy közigazgatási elvekből levezetett morál esetében is.

Tekintsük át, hogy mik az előnyei és hátrányai ennek a merevségnek-rugalmasságnak. A merevség egyik elsődleges előnye az uniformitás. Az etikai kódex esetében egységesebb értelmezést válik lehetővé, így a közigazgatási alkalmazottak döntései etikai szempontból homogénebbek, hasonlóbbak. Ez az előny lehetővé teszi a konzisztens közigazgatás létrehozását, mivel ahogy említettem, az alkalmazottak etikai mérlegelései alapvetően egyezni fognak egymással. A rugalmasság ugyanakkor sokkal nagyobb alkalmazkodóképességet nyújt a morálnak. A morál mindig is tud alkalmazkodni az adott körülményekhez, az etikai kódex viszont erre nem alkalmas a benne konkrétan meghatározott elvek miatt.

### **1.3. Precizitás**

Harmadik és a fentebb említett merevség-rugalmasság dilemmához erősen kapcsolódó vizsgálendő szempontunk a precizitás. Az etikai kódexek alapvetően precízek, világosan és egyértelműen fogalmazzák meg azokat az alapelvek, princípiumokat, amikre épülnek, és pontosan körülhatárolják a közigazgatási alkalmazottak által követendő etikai normákat. A morál esetében erről a precizitásról nem beszélhetünk, mivel az íratlan, csak a belső tudatállapotban létező alapelvek nem teszik lehetővé a pontos megfogalmazást, az egyértelmű körülírást.

Mik az előnyei és hátrányai a precizitásnak? A kérdésre adott válasz erősen összefügg a korábbi szempontunk, a merevség-rugalmasság, esetében adott válasszal. A precizitással egyik alapvető eredménye a konzisztencia, mivel a közigazgatási alkalmazottak döntéseinek etikai elemei egyezni fognak egymással, a pontos fogalmak és meghatározás miatt. További előny a gyorsaság, mivel precíz megfogalmazás esetében nem az alkalmazottnak kell tartalommal feltöltenie az alapelveket, mivel azt már helyette megtette a kódex. Ugyanakkor a precizitás hátránya az alkalmazkodási képesség sérüléséhez vezet, mivel a pontosan körülhatárolt elvek jelentősen leszűkítik a döntéshozatalban a mérlegelési lehetőséget. Továbbá, a morál esetében a precizitás hiány ahhoz vezet, hogy az értelmezés az egyénre lesz bízva, az etikai mérlegelés ez által pedig szinte teljes mértékben a közigazgatási alkalmazottól függ. Tehát a precizitás esetében fő vízválasztó az, hogy az adott közigazgatási rendszerben inkább egy pontos, jól körülírt etikai szabályozásra van szükség, vagy pedig egy nagy alkalmazkodó képességgel rendelkező, de pontatlan, egyéntől függő etikai modellre.

## 1.4. Központi irányítás

Utolsó összehasonlítási szempontunk a központi irányítás kérdése. Az etikai kódex esetében akkor beszélhetünk központi szabályozásról, ha a kódex alapvetően állami eredetű. Szakszervezetek és egyéb szervezetek által létrehozott etikai kódexek nem tekinthetők központilag szabályozottnak, irányítottak. Érdekes kérdést jelent a törvénybe foglalt etikai kódex jelensége. Egyrészt a törvény kidolgozása teljes mértékben az állam privilégiuma, így a kódexre való ráhatása is teljes. Ugyanakkor a törvényeket nehezebb megváltoztatni, mint nem-jogszabályi dokumentumokat. Ennek köszönhetően, a törvényi etikai kódexek nagy teret engednek az állami kontrollnak a megalkotásukkor, a későbbiek folyamán viszont nehezebb lesz a központi irányítás a kódex tartalma felett, mert a megváltoztatás folyamata hosszadalmasabb. A morál esetében nem beszélhetünk központi szabályozásról, különösképpen a nevelkedés során megszerzett morál esetében. Ugyanakkor a törvényekből vagy közigazgatási alapelvekből levezetett morál esetében indirekt központi irányítás egy valós opció. A törvények és elvek módosításával és formálásával az állam képes bizonyos mértékben befolyásolni a közigazgatási alkalmazott morálját.

A központi irányítás előnyeit és hátrányait tekintve, alapvetően azt emelhetjük ki, hogy a központi irányítás alatt álló etikai rendszereknek és az azt nélkülöző rendszerek is rendelkeznek előnyökkel és hátrányokkal. Ha a közigazgatási etika erős állami kontroll alatt van, mint azt az etikai kódex és a törvényekből levezetett morál esetében láttunk, az alaphelyzetben hozzájárul a konzisztens állami etika kialakításához, illetve lehetővé teszi, hogy a közigazgatás által követett etika harmonizálva legyen az államapparátus többi részével, a hivatalos szempontokkal, programokkal. Viszont, ha az állam programja és szempontrendszere nem állandó, hanem gyakran változik, akkor a központi irányítás következtében a közigazgatási etikai kódex tartalma és szempontjai is folyamatosan változni fognak. Az állami kontroll hiánya esetében pedig arról beszélhetünk, egyrészt az előbb említett jelenség miatt a központi irányítástól független etikát nem befolyásolják erősebben a programok és szempontok változásai. Ennek köszönhetően az adott etika konzisztens és relatív stabil lesz. Ugyanakkor, a központi irányítás hiánya ahhoz is vezethet, hogy a közigazgatási etika elvei és szempontjai túlságosan eltávolodnak a valóságtól, és a körülményeknek, illetve a társadalomnak már nem megfelelő etikai rendszer működik, ami csak lassú folyamatok révén tud megváltozni, alkalmazkodni.

Összességében tehát a két modell nagyjából egyenlő mértékű előnyökkel és hátrányokkal rendelkezik. Mindkét modellben találhatunk olyan jellemzőket, amik hasznosak lehetnek a közigazgatás számára. Alapvetően azt állapíthatjuk meg, hogy a két modellt mindig az adott ország társadalmának, közigazgatási kultúrájának függvényében kell megítélni. Ott ahol jól képzett, hivatásos és egészséges közigazgatási kultúrával rendelkeznek a tisztségviselők, illetve ahol gyakoriak a szokatlan és improvizációt igénylő problémák, előnyösebb a morál modelljének a használata. Ott viszont, ahol a közigazgatási kultúra még csak kialakulóban van, vagy súlyos motivációs problémákkal küzd, vagy az adott társadalom kultúrája nem helyez hangsúlyt az egyéni magaviseletre, előnyösebb az etikai kódex használata, mivel az állam vagy a közigazgatási szereplők önszerveződése ilyen esetekben képes olyan etikai útmutatást nyújtani, ami szükséges a morálra hajlammal nem rendelkező közigazgatási alkalmazottak befolyásolásához.

## ***2. Tendenciák***

A két modell összehasonlítása után vizsgáljuk meg, hogy a két korábbi fejezetben taglalt tények és események alapján, milyen tendenciákat figyelhetünk meg a közigazgatási etikában, a két modell vonatkozásában. Ez természetesen alapvetően a nyugati kultúrkörre szorítkozik, mivel más kultúrák esetében az etikáról és közigazgatásról alkotott vélemények, nézetek radikálisan eltérhetnek az európai-amerikai elméletektől, illetve a közigazgatás természete is más lehet, ami jelentősen megnehezítené az összehasonlítást, illetve a tendenciák felállítását. Ha az Amerikai Egyesült Államokat és az európai országok egy jelentős részét vizsgáljuk, láthatóvá válik, hogy egyértelműen az etikai kódex alapú modell felé tolódik el fokozatosan ezen országok közigazgatása. Itt érdekes párhuzam vonható az USA és a legtöbb volt-szocialista ország közé, abban a tekintetben, hogy miért tartják szükségesnek az etikai kódexet. Ez a közös vonás a bizalmatlanság és félelem. Se az Amerikai Egyesült Államok, se a volt-szocialista országok nem bíznak a közigazgatás szereplőiben, így szükségesnek tartják a kódexeken keresztül való szigorú szabályozást. Az Egyesült Államok esetében ezt a szokatlanul átpolitizált közigazgatásra vezethetjük vissza, ahol az ideológiailag, politikailag elfogult döntéshozatal visszaszorítása, korlátozása miatt szükséges az etikai kódex. A volt-szocialista országok esetében pedig egyszerűen a közigazgatási etikai kultúra nem megfelelő színvonalát jelölhetjük meg indokként. A pártállam időszakában a közigazgatási alkalmazotti döntések fő mércéje a politikai eszme, ideológia volt, így nem alakult ki az a más országokra

jellemző mentalitás, ami szükséges a morál alapján működő modern közigazgatási alkalmazott megjelenéséhez.

Ha a morál-orientált országokat nézzük, akkor itt alapvetően azt állapíthatjuk meg, hogy ebben az országokban egyrészt vagy létezik egy erős közigazgatási kultúra vagy hangsúlyosnak találják azt, hogy a kiemelt etikai tartalom nélküli jogszabályok is teljesen megfelelőek a közigazgatási döntéshozatal szabályozására. Ennek a modellnek a két legfontosabb képviselője Németország és Franciaország. Németország esetében a weberi hagyományok, és egyéb kulturális okok miatt egy magasan képzett közigazgatási alkalmazotti réteg tevékenykedik. Ez a réteg továbbá erőteljesen át van hatva azzal a modern német mentalitással, ami nagy hangsúlyt helyez az etikára. A német közigazgatás esetében nem szükséges ténylegesen leírni az etikai elveket etikai kódex formájában, mivel a tisztviselők, hivatalnok egyrészt a nevelkedésük során elsajátított etika, másrészt a törvényekből elvezethető elvek alapján, képesek etikailag megfelelő döntések meghozatalára. A francia helyzet is hasonló, de itt nem a közigazgatási alkalmazottak egyéni kvalitásaira helyeződik a hangsúly, hanem arra a törvény-központú koncepcióra, hogy a törvények már önmagukban hordozzák az etikai elveket, így egy etikai kódex létrehozása redundáns lenne.

Feltehetjük a kérdést, hogy összességében az etikai kódex vagy pedig a morál a domináns etikai modell a közigazgatásban? Véleményem szerint alapvetően az etikai kódexet tekinthetjük a vezető etikai modellnek. Ezt a vezető pozícióját a közeljövőben is meg fogja őrizni, mint ahogy fentebb és az V. fejezetben láthattuk, a morál sikeres adaptációjához és alkalmazásához sajátos mentalitások szükségesek, amik nem találhatók meg az európai kultúrkörhöz tartozó országok jelentős részében.

### ***3. Lineáris fejlődésemélet***

Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy a morál a közigazgatási etika evolúciójának következő lépése-e? Véleményem szerint a morál egyszerre kiindulópontja és végállomása a közigazgatási etikának. A kezdeti fázisokban csak morál létezik, mivel a létrejöttéhez nem szükséges mesterséges létrehozás. A társadalmi igények megnövekedésével, a közigazgatás kiterjeszkedésével, komplexebbé válásával megjelenik az etikai kódex, ami lehetővé teszi a még tökéletes személyi kvalifikáltsággal nem rendelkező közigazgatási alkalmazottak szabályozását. Ám idővel, ha a közigazgatási alkalmazottak kellően magas etikai kompetenciára tesznek szert, az etikai kódexek redundánssá válnak és lehullnak a közigazgatásról, ami után ismét a morál válik a közigazgatási alkalmazott etikájának

középpontjává. Ez a morál viszont már nem olyan kezdetleges, mint a közigazgatási etika legelején, mivel a közigazgatási alkalmazott egyszerre veszi figyelembe a nevelkedése során, a társadalomtól elsajátított etikai elveket és a törvényekből, adminisztratív elvekből levezethető etikát. Tehát a közigazgatási etika megjelenési modelljei lineáris fejlődést mutatnak, az európai kultúrkörbe tartozó országok közigazgatásai pedig ennek a fejlődésnek a különböző fázisaiban léteznek.

## VIII. fejezet: Összegzés

A dolgozat eredeti célkitűzése a két lehetséges etikai modell, az etikai kódex és a morál feltérképezése és összehasonlítása volt, a közigazgatás szempontjából. Reményeim szerint ezt a célt sikerült megvalósítani. A dolgozat egyértelműen választ ad arra a kérdésre, hogy mi is az etikai kódex alapú közigazgatás, illetve a morál-alapú. A két modell közé sikeresen határvonalat lehet húzni, a fogalmi elemeik és jellemzőik tárgyalásra kerültek.

Ezen felül a dolgozat vizsgálta a két modell megjelenését a nyugati kultúrkörön belül, az Egyesült Államok és Európa esetében. Mindkét esetben sikerült kategorizálni az adott országok közigazgatási etikáját a dolgozat alapjaként szolgáló két modell alapján. Ennek során bizonyos permutációkat, apró eltérések is felfedeztünk egy-egy modellen belül.

A megfogalmazás, jellemzés, elhatárolás és megjelenés után vizsgálatra kerültek a két modell tulajdonságai, egymáshoz hasonlítva, és felállításra kerültek a modellekkel kapcsolatban megfigyelhető tendenciák. A tendenciák vizsgálata során jutottunk el a dolgozat egyik kulcsfontosságú megállapításához, ahhoz, hogy a közigazgatási etika fejlődése lineáris, mivel a morál egyik egyszerűbb válfájából indul ki, amit az etikai kódex követ és végezetül elérkezik a morál legkifinomultabb altípusához.

Mit is jelent Magyarország számára ez a lineáris fejlődés, illetve a dolgozat során felmerülő egyéb szempontok, megállapítások? Azt, hogy Magyarország közigazgatásának végig kell járnia a fentebb felvázolt fejlődési utat. Ennek az útnak csak a legelején tartunk. Habár fentebb már említésre kerültek az utóbbi idő közszolgálati etikai lépései, szem előtt kell tartanunk, hogy ez csupán a kezdet a magyar közszolgálati etika fejlődésének szempontjából. Fontos állomás kell, hogy legyen egy etikai kódex megalkotása és átvétele. Ez a kódex lehetővé tenné, hogy a magyar közigazgatási alkalmazottak kultúráját olyan irányba formáljuk, hogy pár év, évtized múlva el is veszíti majd a jelentőségét, mivel a közigazgatási alkalmazottaink képesek és hajlandóak lesznek a morál kifinomultabb változatának alkalmazására, követésére. Egyértelmű cél, hogy Magyarországon létrejöjjön a lehető legmagasabb szintű közigazgatási etika, és ehhez a célhoz elengedetlen egy etikai kódex adoptálása.

Reményeim szerint ez a dolgozat valamilyen apró mértékben hozzájárult, a Magyarországon ritkán kutatott, közigazgatási etika fejlődéséhez és gyarapodásához. Jövőbeli kutatási célként jelölhető meg a nem-nyugati kultúrkörök közigazgatásában megjelenő etikai modellek, illetve az utóbbi fejezetben kifejtett lineáris etikai progresszió részletesebb vizsgálata.

## **Felhasznált Irodalom:**

- BEAUMONT, Nicholas - KHAN, Zaffer: A Taxonomy of Refereed Outsourcing Literature ,working paper, 2005
- BENCSEK András - CSEFKÓ Ferenc - FÁBIÁN Adrián: Ajánlások a közszféra etikai magatartásszabályainak kimunkálásához, Transparency International Magyarország, 2012
- BURNS, Robert P.: On the Foundations and Nature of Morality, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 31
- CHANDLER, Ralph Clark: The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics Public Administration Review Vol. 43, No. 1, 1983
- GAWTHROP, Louis C.: Foundations of Public Administration: Public Service, Ethics, and Democracy, School of Public Affairs, University of Baltimore, Baltimore
- GRANT, James M.: Calling the Question: The Need for an ASPA Code of Ethics Public Administration Review, Vol. 74, Issue 5, 2014
- HAUSER, Marc D.: Moral Minds: the Nature of right and Wrong, HarperCollins Publishers, New York, 2006
- HENRY, Nicholas: Public Administration and Public Affairs, 1975, Prentice-Hall, Inc., Eaglewood Cliffs, New Jersey
- HULKOWER, Raphael: The History of the Hippocratic Oath: Outdated, Inauthentic, and Yet Still Relevant, The Einstein Journal of Biology and Medicine
- LUEGENBIEHL, Heinz C. - Michael DAVIS: ENGINEERING CODES OF ETHICS: ANALYSIS AND APPLICATIONS, Center for the Study of Ethics in the Professions, Illinois Institute of Technology, Chicago, Illinois, 1992
- PALIDAUSKAITE, Jolanta: Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective, Kaunas University of Technology, Lithuania
- PEVKUR, Aive: Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, 2007 Nr. 19
- POKOL Béla: Autentikus Jogelmélet, Dialóg Campus Kiadó, 2012
- SVARA, James H.: Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration Public Administration Review, Vol. 74, Issue 5, 2014
- TORMA András: Reflexiók a közszołgálati etikához, Magyar Közszołgatás, Cikkek és tanulmányok, 2002

*Internetes források:*

Nemzeti Köszolgálati Egyetem honlapja: <http://ktk.uni-nke.hu>

Magyar Program, magyar kormány honlapja: <http://magyaryprogram.kormany.hu>

Merriam-Webster Online Szótár honlapja: <http://www.merriam-webster.com>

Európai Jogtár: <http://eur-lex.europa.eu>

European Commission honlapja: <http://ec.europa.eu>