

PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Hrecska-Kovács Renáta

**MISKOLC
2021**

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

dr. Hrecska-Kovács Renáta

**A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA VIZSGÁLATA AZ
EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETÉNEK
SZEMÉLYZETI RENDTARTÁSA ÉS SZABÁLYZATA
ALAPJÁN**

Kitekintéssel a közszołgálat főbb európai rendszereire

(PhD értekezés)

**Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola**

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Róth Erika

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai jogfejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: DSc Prugberger Tamás professor emeritus

**MISKOLC
2021**

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

dr. Hrecska-Kovács Renáta LL.M.: " A közszolgálati pragmatika vizsgálata az Egyesült Nemzetek Szervezetének személyzeti rendtartása és szabályzata alapján – Kitekintéssel a közszolgálat főbb európai rendszereire" című Ph.D. értekezését érintve

A szerző irodalom-, és forrásjegyzéket tartalmazó mintegy négyszáz, ezek nélkül pedig háromszázhatvan oldalt kitevő Ph.D értekezése az Egyesült Nemzetek Szervezetében (továbbiakban: ENSZ) foglalkoztatott alkalmazottak szolgálati jogviszonyát nemcsak bemutatja, hanem összehasonlítja az európai államok és mindenek előtt Magyarország köztisztviselői jogviszonyainak a rendszerével. A feldolgozás elsődleges értékét az a részletes információs adatgyűjtemény adja meg, amely az ENSZ alkalmazottak jogviszonyának jellegét az európai államok közszolgálatának rendszerbe foglalt szabályainak párhuzamba állítva mutatja be. Ez vonatkozik a magyar közszolgálati, közalkalmazotti és köztisztviselői joggal történő párhuzamba állításra is, ahol a szerző kitér arra, hogy a magyar közszolgálati jogi szabályozás a többi nyugat-európai államtól eltérően nem egy, hanem két jogforrásban, egy külön köztisztviselőiben és egy külön közalkalmazottiban található meg. A szerző az értekezésében kitér arra, hogy míg a frankofon-latin közszolgálati jogi szabályozás egy közszolgálati jogforrási rendszerben kezeli az ügyintézői, azaz a köztisztviselői, és az ügykezelői, azaz a közalkalmazotti munkakört, addig a germán jogrendszer az ügykezelőit a munkajogi szabályozásba tette át. A dolgozatból az tűnik ki, hogy az ENSZ közszolgálati szabályozás jellege a hagyományos frankofon-latin rendszert követi.

A szerző értekezése római számokkal megjelölt három részből áll. Az első az általános elméleti megalapozást tartalmazza négy, ugyancsak római számokkal megjelölt alfejezetben, amelyekben részletesen bemutatja a szabályozás jogtörténeti gyökereit, a nemzetközi szervezetek helyét a jogrendszerekben. Ebben a részben foglalkozik a szerző azzal, hogy az ENSZ keretében fennálló szolgálati jogviszony miért nem magánszolgálat, hanem közszolgálat. Itt mutatja be a szerző az általános jogforrástannal összevetve a nemzetközi szervezeti belső jogot önálló jogterületként, valamint az ENSZ Személyzeti Rendtartását, amelynek rendszere összhangban áll a

nemzeti közszolgálati jogok rendszerével. Az első résszel kapcsolatban a műhelyvitára benyújtott dolgozattal kapcsolatban felvethető volt, hogy a szerző talán egy kicsit túldimenzionálta a jogfilozófiai alapozást. Szerintem azonban nem alaptalanul, mivel a neokantiánus jogfilozófia mai frankfurti rendszere erősen hat a közszolgálatnak a munkajogviszonyhoz való közelítésére, aminek hatását az ENSZ szolgálati jogviszonyra, a szerző ugyancsak vizsgálta. Eme első részt azonban a bírálók túlnyomó többsége túl hosszúnak tartotta, sőt kifogásként felvetődött az, hogy nem illeszkedik szervesen az értekezés témakörébe. E kritikai felvetéseket átkonzultálva a szerző rövidített az első részen és a dolgozat témájához úgy illesztette, hogy a rövidített változat hasznosan a téma egészéhez kapcsolódjon és ne tartalmazzon l'art pour l'art részeket, szükségtelen fejtegetéseket. Ezen túlmenően az I. részhez tartozó egyes témák sorrendjén is változtatott a műhelyvitára beterjesztett első variációhoz képest és így logikailag is konzisztensebbé vált az I. rész.

Eme első, megalapozó szakaszt követően a II. részben a hat alfejezet közül az első a kinevezéssel és annak módosításával, a második a munka-, és a pihenőidővel, a harmadik az illetménnyel, a negyedik pedig szociális és az egyéb juttatásokkal foglalkozik. Ezt követi ötödik alfejezetként az alapvető jogok és kötelezettségek bemutatása és az ezek megsértésével összefüggő felelősségi rendszer és fegyelmi intézkedések. Az e fejezetet záró alfejezet a szolgálati jogviszony megszűnésének, megszüntetésének formáiról, valamint a szolgálati jogviszony megszűnését követő korlátozásokról szól. Pozitívuma e fejezetnek az, hogy az itt tárgyalt valamennyi intézmény az ENSZ szabályozását, ill. megoldását precízen mutatja be, kimutatva, hogy mennyiben hasonlít az európa és a magyar szabályozáshoz és mennyiben tér el azoktól. Itt esetleg felvethető lenne, hogy érdemes lehet a nagyobb részeket kivenni és a dolgozatot a kisebb fejezetek láncolatává bontani. Hogy egy ilyen újratagolás indokolt lenne vagy sem, az majd a műhelyvitán eldől. Én csak felvetem ennek a lehetőségét, de nem foglalok benne állást. Tekintve, hogy a műhelyvitán a tagolás rendszerét nem kifogásolták azon változtatás nem történt. Viszont bírálat tárgyát képezte az, hogy a II. rész minden egyes fejezete az értekezés munkahelyi vitára előterjesztett első változatában részösszegzéssel végződik, amit a műhelyvitán többen is helytelenítettek arra hivatkozással, hogy a részösszegezésekben töredezetté válik az egészre vonatkozó általános koncepcionális megítélés, ezért az értekezés végleges szövegéből kimaradtak a részösszegezések és az I-III. részek végén általános összegezésre kerül sor.

A munkaügyi kapcsolatokat tartalmazó harmadik részben a szerző kimutatja, hogy a szolgálati kérdésekkel kapcsolatos érdekképviselési és tárgyalási megoldások jelentősen eltérnek a magyar közalkalmazotti érdekegyeztetési rendszertől, amely majdnem olyan a dogmatikai rendszerét illetően, mint a munkajogi. Ezért hasonlóság inkább az erősen lekorlátozott magyar köztisztviselői érdekegyeztetési rendszerrel áll fenn, ugyanakkor a közös tárgyalási bizottsági rendszer a nyugat-európai megoldásokkal mutat rokon vonásokat. Itt a szerző a műhelyvitára bocsátott korábbi variációhoz képest, amely az ENSZ-nél fennálló munkaügyi kapcsolatokat önmagában vizsgálta és írta le, a védelemre előterjesztett változatnál a munkaügyi kapcsolatokra kialakult általános dogmai keretekkel összehasonlítva mutatja be, ami szerintem előnyére vált az értekezés eme részének.

Ezen rész második fejezete az ENSZ és az alkalmazottai között fennálló érdek-, és jogviták intézésének rendjét és rendszerét tartalmazza. Az egyéni és a kollektív érdekviták rendezésének intézményrendszere és mechanizmusa hasonlít a nyugat-európaihoz és a magyarhoz egyaránt, amit a szerző megítélésem szerint korrekt módon mutat be. A bírósági vitarendezés azonban annyiban tér el a nemzeti megoldásoktól, hogy az ENSZ-nél a lényegét érintően kétfokú házi bíróság van további (külső) jogorvoslati lehetőség nélkül.

Az értekezés jelentős értékének tartom, hogy a szerző, amikor az egyes ENSZ szolgálati jogintézmények tárgyalásába bocsátkozik, előtte körvonalakban bemutatja az európai államok nemzeti szabályozását és e megoldásokhoz viszonyítva tárgyalja az ENSZ megoldását, nemcsak *de lege lata* jelleggel, amit egyúttal értékeli, de bírálatokat is kimondva, *de lege ferenda* javaslatokat is ad. E javaslatait legtöbbször az egyes részek összegezésében teszi meg.

Mindezeket figyelembe véve és értékelve, úgy vélem, a védelemre megérett Ph.D értekezésről van szó, ezért javaslom a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Jogtudományi Doktori Iskola vezetőjének, hogy Hrecska-Kovács Renáta Ph.D értekezését védelemre fogadja be, és a védési eljárást indítsa el.

Miskolc, 2021. augusztus 18.

Prof. em. Dr. D.Sc. Prugberger Tamás
témavezető

TARTALOMJEGYZÉK

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS	5
TARTALOMJEGYZÉK	9
BEVEZETÉS	15
I. A KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA	15
II. KUTATÁSI MÓDSZERTAN, FORRÁSOK ÉS FELHASZNÁLÁSUK	23
III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA, AZOK HASZNOSÍTÁSI LEHETŐSÉGEI	26
I. RÉSZ: ÁLTALÁNOS ELMÉLETI BEVEZETÉS	35
I. AZ ENSZ ÉS SZEMÉLYZETI STRUKTÚRÁJÁNAK KIALAKULÁSA.....	36
II. AZ ÁLLAMI ÉS NEMZETKÖZI KÖZSZFÉRA ÖSSZEHASONLÍTÁSÁNAK ALAPJA	46
III. JOGFORRÁSTAN	56
1. Általános jogforrástan	58
2. A nemzetközi szervezeti belső jog, mint önálló jogterület	59
3. Belső jogforrások az ENSZ-ben	60
4. Az ENSZ Személyzeti Rendtartás és Szabályzat hatálya	67
4. 1. Személyi hatály.....	69
4. 2. Területi hatály.....	70
4. 3. Időbeli hatály	71
4. 4. Tárgyi hatály.....	71
5. A nemzetközi szervezetek munkajogának további forrása: bírói jog	73
IV. SZEMÉLYZETI POLITIKA A SZERVEZETSZOCIOLÓGIA TÜKRÉBEN.....	77
1. Szervezeti kultúra és szervezeti menedzsment a közszférában.....	79
1. 1. A közszolgálati meggyőződés megnyilvánulása a szervezeti kultúrában.....	81
1. 2. A közszolgálati szervezetmenedzsment kihívásai	83
1.2.1. Szervezeti stratégiai tervezés	86
1.2.2. A stratégiai céloknak megfelelő szervezeti struktúra.....	89
1.2.3. Szervezeti rendszertan	91
1.2.4. Szervezetirányítási stílusok.....	92
1.2.5. A személyzeti állomány szerepe a szervezeti működésben.....	95

1. 3. A munkáltatói márkaépítés előtérbe kerülése	97
2. Közszolgálati szervezeti pszichológia.....	99
ÖSSZEGZÉS.....	104

II. RÉSZ: A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐI JOGVISZONY KELETKEZÉSE, MÓDOSULÁSA, MÓDOSÍTÁSA, MEGSZÚNÉSE, MEGSZÜNTETÉSE ÉS TARTALMA..... 107

I. KINEVEZÉS ÉS MÓDOSÍTÁS	108
1. Általános áttekintés	108
2. A közszféra foglalkoztatási jogviszonyainak típusai	114
2. 1. Az álláshelyek besorolása	115
2. 2. Kinevezés és előmenetel	118
3. A kinevező okirat	119
3. 1. A megbízólevél fogalma és jogintézménye	119
3. 2. A megbízólevél kötelező tartalmi elemei	121
3. 3. A megbízatás létrejöttéhez szükséges kellékek	121
4. A kinevezés típusai.....	123
4. 1. Rövid időtartamú megbízatás.....	124
4. 2. Határozott időre szóló megbízatás	128
4. 3. Folyamatos szolgálatra szóló megbízatás / Határozatlan időre szóló kinevezés.....	130
5. A tisztviselői jogviszony létesítését megelőző eljárás: a versenyvizsga	132
6. A jogviszony kezdete	135
7. A kinevezés személyi feltételei	136
7. 1. Földrajzi eloszlás	138
7. 2. Helyi toborzású álláshelyek tisztviselői.....	138
7. 3. Nemzetközi toborzású álláshelyek tisztviselői	139
7. 4. A nemek közötti paritás elérése.....	140
8. Szervezetten belüli újrafoglalkoztatási lehetőségek, belső pályázatok	145
9. A szervezetten belüli foglalkoztatás alapelvei – etikai alapelvek és alapvető jogok–kötelezettségek	145
10. A kinevezés módosítása	151
II. MUNKAIDŐ ÉS PIHENŐIDŐ.....	153
1. A munkaidő-beosztás lehetséges formái	153

1. 1. Rugalmas munkarend a közszolgálatban.....	157
1. 2. A rugalmas munkarend hatásai a közszolgálatban.....	161
1. 3. A túlmunka szabályozása	164
2. A pihenőidő fogalma és fajtái	166
3. A szabadság fogalma és formái.....	168
3. 1. Rendes szabadság	171
3. 2. Hazatávozási szabadság (home leave).....	172
3. 3. Rendkívüli szabadságok	175
3.3.1. Családi eltávozás (family leave).....	176
3.3.2. Szülési és szülői szabadság.....	178
3.3.3. Tényleges önkéntes katonai szolgálat.....	180
3.3.4. Rekreatív szabadság (R&R szabadság).....	181
3.3.5. Tanulmányi célú eltávozás.....	183
III. ILLETMÉNY ÉS EGYÉB JUTTATÁSOK.....	186
1. Illetménysávok	186
2. Kiegészítő juttatások rendszere.....	189
3. Béremelés.....	190
4. Mobilitásösztönző csomag.....	193
4. 1. Mobilitási támogatás és veszélyességi pótlék	193
4. 2. Gyermek tanulmányi alapja	194
5. Kivételes álláshely-támogatás.....	196
6. Egyéb juttatások	196
6. 1. Túlmunka és éjszakai pótlék.....	196
6. 2. Hazatelepítési alap.....	198
6. 3. Belépésösztönző támogatás.....	199
7. Szociális biztonság és kapcsolódó juttatások.....	199
7. 1. Az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapjában való részvétel	200
7. 2. Egészségtámogató programok	203
7. 3. Helytállás a foglalkoztatásból eredő károkért.....	205
7. 4. Kiküldetési és áthelyezési költségek.....	207
7. 4. 1. Kiküldetés	208
7. 4. 2. Beilleszkedési támogatás	209
IV. ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK; FELELŐSÉGI RENDSZER ÉS FEGYELMI INTÉZKEDÉSEK	210

1. A tisztviselők alapvető jogai és kötelezettségei	211
1. 1. A bírói joggyakorlat szerepe az alapvető jogok és kötelezettségek megállapításában	213
1.1.1. Véleménynyilvánítás szabadsága – Crawford-ügy (1953).....	214
1.1.2. Egyenlő bánásmód követelménye – Oglesby-ügy (2019).....	215
1.1.3. Visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme – Lloret Alcañiz és társainak ügye (2018)	216
1.1.4. Tisztességes eljáráshoz való jog – Subramanian és társainak ügye (2016)	217
1. 2. A tisztviselők teljesítménye	219
1.2.1. Belső képzések.....	221
1. 3. Tájékoztatási kötelezettség	224
1. 4. Egyéb jogosultságok és kötelezettségek	225
1. 5. Privilégiumok és immunitás	226
2. Fegyelmi intézkedések	228
2. 1. Kötelezettségszegés	231
2. 2. A fegyelmi eljárás.....	233
2.2.1. Bejelentési kötelezettség.....	234
2.2.2. Előzetes vizsgálat	235
2.2.3. Kivizsgálás	236
2.2.4. Fegyelmi eljárás.....	238
2.2.5. Az eljárás kimenetele	239
2. 3. Kiszabható hátrányos jogkövetkezmények	240
2. 4. Esetjog.....	243
V. A SZOLGÁLATI JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE.....	248
1. A megbízatás megszűnésének és megszüntetésének rendszere	249
1. 1. Lemondás	253
1. 2. Hivatal elhagyása.....	255
1. 3. Megbízatás lejárt.....	256
1. 4. Nyugdíjazás	260
1. 5. Felmentés	261
2. Eljárás a megbízatás megszüntetése esetén.....	263
2. 1. Lemondási és felmentési idő.....	263
2. 2. Végkielégítés.....	264
2. 3. A szabadság megváltása.....	264

2. 4. <i>Munkáltatói igazolás</i>	265
3. Korlátozások a jogviszony megszűnése után.....	267
ÖSSZEGZÉS.....	269
III. RÉSZ: MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK ÉS VITARENDEZÉS.....	279
I. MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK.....	280
1. Szociális párbeszéd az ENSZ szervezetén belül.....	280
2. Foglalkoztatotti érdekképviseleti szervezetek és érdekképviseleti tisztviselők.....	283
3. Közös személyzet-irányítási gépezet.....	285
3. 1. <i>Személyzeti Menedzsment Bizottság</i>	285
3. 1. 1. <i>Kapcsolattartó csoport</i>	286
3. 1. 2. <i>Munkacsoportok</i>	287
3. 1. 3. <i>A Személyzeti Menedzsment Bizottság és megállapodásai</i>	287
3. 2. <i>Közös Tárgyalási Bizottság</i>	288
3. 2. 1. <i>Közös Tárgyalási Bizottság a központi egységeknél</i>	288
3. 2. 2. <i>Közös Tárgyalási Bizottság a terepszolgálatoknál</i>	289
4. Érdekképviseleti működés a gyakorlatban.....	289
II. A JOG- ÉS ÉRDEKVITÁK ELRENDEZÉSÉNEK FORMÁI.....	294
1. Informális vitarendezés általában.....	294
1. 1. <i>Alulról szerveződő vitarendezés</i>	299
1. 2. <i>Informális konfliktusrendezés a közszolgálatban</i>	304
1. 3. <i>Kötelező tárgyalás, mint a konfliktusrendezés első lépése</i>	307
2. Alternatív megoldások az ENSZ vitarendezési gyakorlatában.....	308
2. 1. <i>Az ombudsmani hivatal</i>	310
2. 2. <i>A mediációs szolgálat</i>	312
3. Jogviták specializált bíróság előtt.....	313
3. 1. <i>Az ENSZ belső jogorvoslati rendszerének felépítése</i>	319
3. 2. <i>Az ENSZ formális vitarendezési mechanizmusa</i>	320
3. 2. 1. <i>Vezetőségi értékelés</i>	322
3. 2. 2. <i>Felfüggesztő hatály</i>	323
3. 2. 3. <i>Az elsőfokú bíróság (UNDT)</i>	324
3. 2. 4. <i>Az ENSZ fellebbviteli bírósága (UNAT)</i>	324
ÖSSZEGZÉS.....	326
ÖSSZEFOGLALÓ.....	329

SUMMARY	338
TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE.....	339
IRODALOMJEGYZÉK.....	340
Szakirodalmi források	340
Jogszabályok, egyéb jogforrások	370
Bírósági döntések	378
Online források.....	381
1. SZÁMÚ FÜGGELÉK.....	384
SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT	397

BEVEZETÉS

I. A kutatási feladat rövid összefoglalása

Doktori értekezésemmel egy olyan összehasonlító jogi munkát szeretnék közreadni, amely alkalmat kínál arra, hogy a nemzetközi szervezetek – és különösen az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) – önálló alapokon nyugvó belső foglalkoztatási jogát összevethessük az államok közzolgálati jogával. Azzal a céllal végeztem el kutatásomat, hogy a tisztviselők jogállásának bemutatásával, az általánosan érvényesülő jogok és kötelezettségek vizsgálatával megtaláljam a tisztviselői jogviszonyok elidegeníthetetlen, sajátos azonosító jegyeit.

Sok bizonytalanság övezi a közzolgálat, a közzolgálati alkalmazott vagy a köztisztviselő fogalmakat, mivel a jogrendszerek eltérnek abban, hogy fogalmilag pontosan mit is értünk az egyes kifejezések alatt, illetőleg pontosan milyen személyi kör is tartozik az egyes elnevezésekhez. Ilyen téren az ENSZ úgy működik, mint bármely állami közzolgálat, a maga teljes dogmatikai rendszerével, jogforrasi összességével, szankció- és felelősségrendszerével, illetve önálló igazságszolgáltatási szervezetével.

A működési keretek hasonlósága lehetőséget ad arra, hogy az egymástól még olyan távolinak tűnő nemzetközi- és nemzeti közzolgálatokat a kutató összevesse, a bennük kialakult jó gyakorlatokat kiemelje, a hátrányos vagy hiányos szabályozások javítására pedig módosító javaslatokat tegyen.

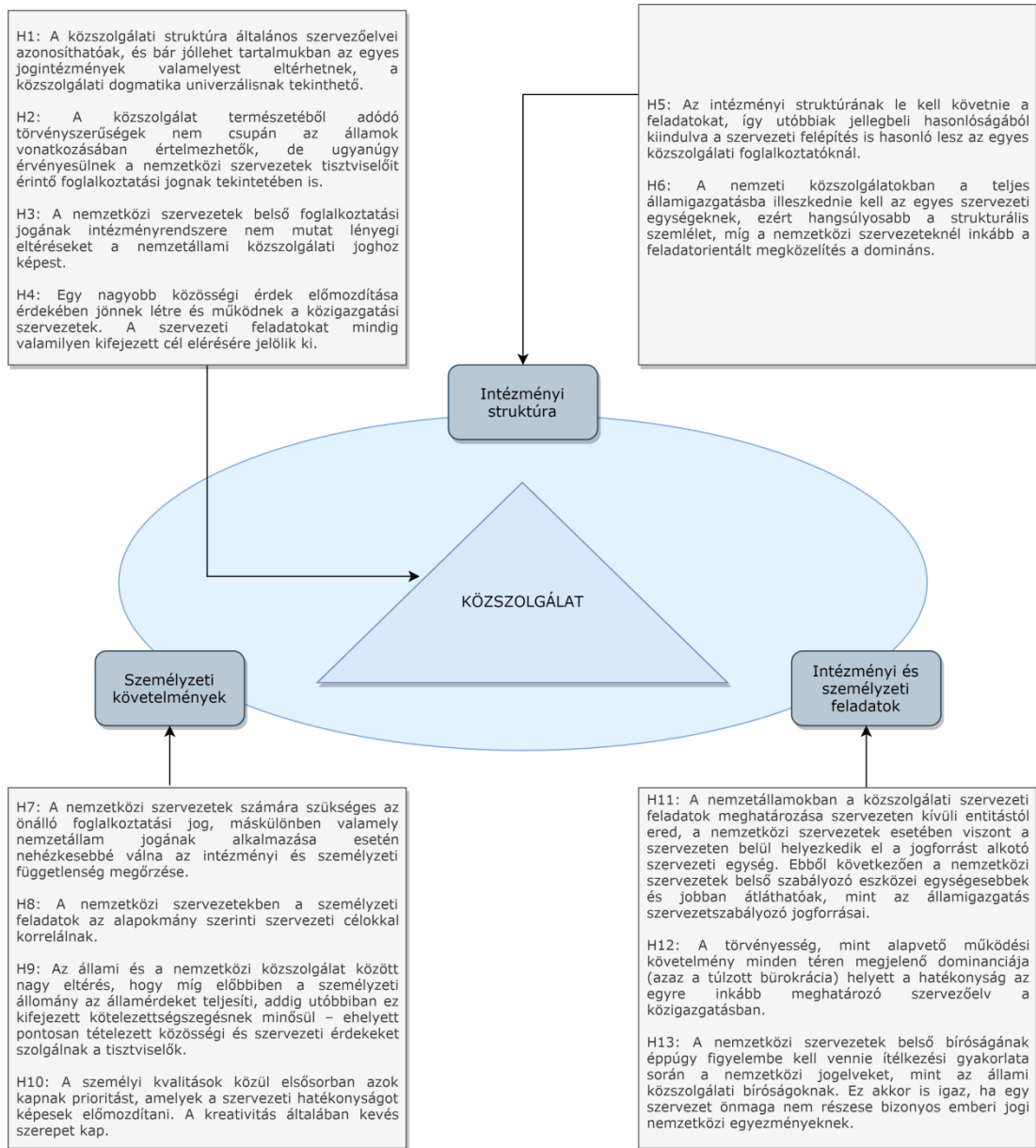
A témát eredetileg a nemzetközi szervezeti működés és a munkajog iránt érzett szakmai érdeklődésem miatt választottam, később azonban úgy hozta a sors, hogy a kutatott anyagokat a gyakorlatban is megtapasztalhattam, amikor az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) voltam két éven át a hazai koordinátora és az Igazságügyi Minisztérium szakértőjeként több ülésen is részt vehettem mind New Yorkban, mind pedig Bécsben. Ezek a látogatások alkalmat adtak nekem arra, hogy visszacsatolást kapjak az addig feltárt sajátosságokról, személyes benyomást szerezzek a szervezeti működésről, és további irányokat szabhassak a folyamatban lévő doktori munkámnak. Ennek a folyamatnak eredménye jelen értekezés, amely összesen három szerkezeti részben – így az általános elméleti megalapozás, a közzolgálati jogviszony keletkezése, módosítása,

megszűnése, megszüntetése és tartalma, a munkaügyi kapcsolatok valamint a munkaügyi jog- és érdekviták rendszere – mentén vizsgálja meg és tárja fel az ENSZ szabályzatainak és a hazai, a német, az osztrák, a francia, részben az angol és az olasz közszoigálat egyes jogintézményeinek egymáshoz fűződő viszonyát.

Amint azt *Konrad Zweigert* és *Hein Kötz* vallotta, a jogösszehasonlítás egyik fő funkciója a megismerés, mert elősegíti a problémák azonosítását és közvetetten vagy akár közvetlenül megoldást is kínál azokra. A jogösszehasonlítás révén feltárhatjuk a különböző társadalmi és kulturális berendezkedéseket, legyen szó akár szociológia, akár szervezettani megközelítésről.¹ *Jelen értekezésben rámutatok, hogy az ENSZ apparátusa ugyanúgy kezelhető és értelmezhető, mint az állami központi közigazgatási intézményrendszer, az abban tevékenykedők jogviszonyai, szervezeti kulturális kötöttségei, gyakorlatai nagyfokú hasonlóságot, sok helyütt teljes egyezést mutatnak.*

Az értekezésem logikai felépítését és az egyes hipotéziseimet az 1. ábrán foglalom össze. Kiindulópontom, hogy a közszoigálati pragmatikát kívánom feltárni három fő szervezetiirányítási tényező mentén: az intézményi struktúra, az intézményi és személyzeti feladatok és a személyzetre vonatkozó követelmények alapján. A közszoigálatóság folyamatos átalakuláson megy keresztül, és minden reform e három tényezővel összefüggő változásokat idéz elő. Munkámban a hangsúlyt azokra a pontokra helyezem, amelyek állandóságot mutatnak a jogterületen, és eredményeim szerint ez a szerkezeti felépítés ilyennek minősül, teljesen függetlenül attól, hogy milyen igazgatási egységet vizsgálunk.

¹ HORVÁTHY Balázs: *A jogösszehasonlítás főbb tézisei és az európai integráció.* (<https://mek.oszk.hu/03400/03435/03435.htm>). A jogösszehasonlítás sajátosságairól lásd bővebben: ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts I. (Grundlagen.* J.C.B. Mohr, Tübingen. 1971.



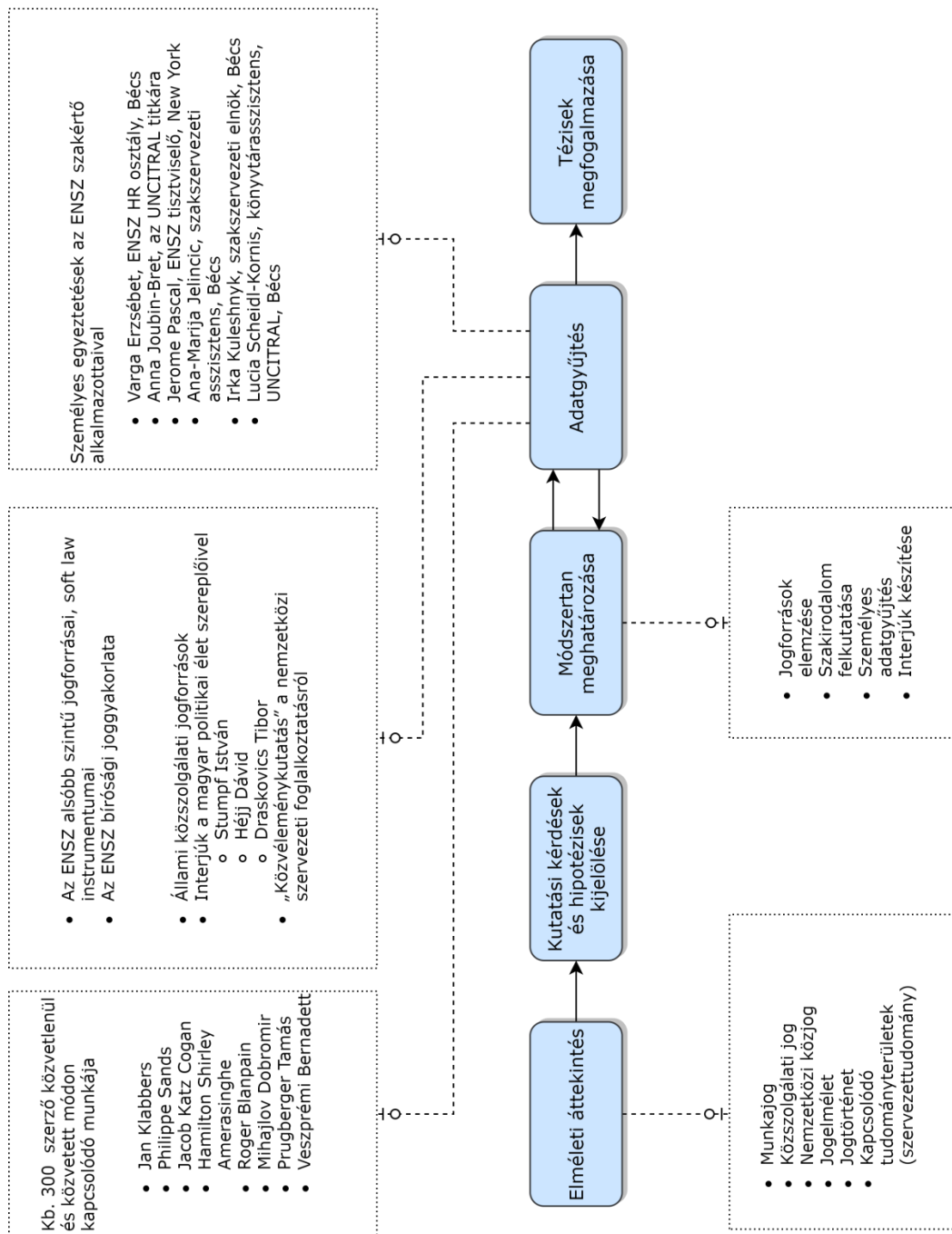
1. ábra: Az értekezés logikai felépítése²

² Saját ábra.

Disszertációmiban a következő kutatási kérdésekre kerestem a választ:

1. Mi indokolja, hogy a nemzetközi szervezetek saját személyzeti és szervezetirányítási struktúrával rendelkezzenek?
2. Mi történne, ha a kormányközi szervezetek nem alkotnának maguknak önálló foglalkoztatási joganyagot?
3. Van-e összefüggés aközött, ahogyan az ENSZ kialakította saját munkajogát és aközött, ahogyan a közszolgálati jog a nagy európai közszolgálati rendszerekben működik?
4. A joganyagok tekintetében mennyire áttekinthető az ENSZ rendszere és szervezeti értelemben beszélhetünk-e a jogbiztonság követelményének teljesüléséről?
5. Hogyan biztosítja az ENSZ személyzeti szabályzata útján a személyzet kellő függetlenségét?
6. Az ENSZ munkajogi szabályozása a szervezeti szuverenitás terméke, de a munkajogi alapintézmények (jogviszony létesítése, módosítása, megszüntetése) mennyiben mutatnak egyedi megoldásokat?
7. Van-e olyan jogi konstrukció, amely segíthet a nemzetközi tisztviselők számára abban, hogy klasszikus értelemben vett szakszervezetek hiányában is képesek legyenek kollektív jogokat érvényesíteni?
8. A belső igazságszolgáltatási szervezetrendszer mennyiben képes tiszteletben tartani a nemzetközi jog által elismert, az igazságszolgáltatásra általában vonatkozó alapvető emberi jogokat?

A kérdések által lehatárolt kutatási feladat teljesítése érdekében a 2. ábrán látható módon készítettem el disszertációm.



2. ábra: A disszertáció készítésének folyamata³

³ Saját ábra.

Kutatásom két fő cél mentén épült tehát fel: egyrészt az ENSZ, mint az egyik legmeghatározóbb nemzetközi szervezet foglalkoztatási jogát terveztem bemutatni, másfelől pedig e folyamat révén rá kívántam mutatni azokra a sajátos jegyekre, amelyek a közszolgálatot szervezettől függetlenül közszolgálatná teszik. Dolgozatomban az alábbi hipotéziseket vizsgáltam:

H1: A közszolgálati struktúra általános szervezőelvei azonosíthatóak, és bár jóllehet tartalmukban az egyes jogintézmények valamelyest eltérhetnek, a közszolgálati dogmatika univerzálisnak tekinthető.

H2: A közszolgálat természetéből adódó törvényszerűségek nem csupán az államok vonatkozásában értelmezhetőek, de ugyanúgy érvényesülnek a nemzetközi szervezetek tisztviselőit érintő foglalkoztatási jognak tekintetében is.

H3: A nemzetközi szervezetek belső foglalkoztatási jogának intézményrendszere nem mutat lényegi eltéréseket a nemzetállami közszolgálati joghoz képest.

H4: Egy nagyobb közösségi érdek előmozdítása érdekében jönnek létre és működnek a közigazgatási szervezetek. A szervezeti feladatokat mindig valamilyen kifejezett cél elérésére jelölik ki.

Az első négy hipotézisemet egyfelől jogtörténeti források segítségével vizsgáltam meg, másrészt összehasonlítottam a nagy európai közszolgálati rendszereket az ENSZ hatályos foglalkoztatási joganyagával. Empirikus vizsgálatokat is végeztem, hiszen szakembereket kérdeztem meg és saját tapasztalatomat is összevettem a kapott eredményekkel.

H5: Az intézményi struktúrának le kell követnie a feladatokat, így utóbbiak jellegbeli hasonlóságából kiindulva a szervezeti felépítés is hasonló lesz az egyes közszolgálati foglalkoztatóknál.

H6: A nemzeti közszolgálatokban a teljes államigazgatásba illeszkednie kell az egyes szervezeti egységeknek, ezért hangsúlyosabb a strukturális szemlélet, míg a nemzetközi szervezeteknél inkább a feladatorientált megközelítés a domináns.

A 5-6. hipotézisek megvizsgálása érdekében az ENSZ foglalkoztatási joganyaga mellett a jobb megértés és a kontextusba helyezés érdekében szervezetirányítási területen is folytattam kutatásokat.

H7: A nemzetközi szervezetek számára szükséges az önálló foglalkoztatási jog, máskülönben valamely nemzetállam jogának alkalmazása esetén nehezkesebbé válna az intézményi és személyzeti függetlenség megőrzése.

H8: A nemzetközi szervezetekben a személyzeti feladatok az alapokmány szerinti szervezeti célokkal korrelálnak.

H9: Az állami és a nemzetközi közszolgálat között nagy eltérés, hogy míg előbbiben a személyzeti állomány az államérdeket teljesíti, addig utóbbiban ez kifejezett kötelezettségzegésnek minősül – ehelyett pontosan tételezett közösségi és szervezeti érdekeket szolgálnak a tisztviselők.

H10: A személyi kvalitások közül elsősorban azok kapnak prioritást, amelyek a szervezeti hatékonyságot képesek előmozdítani. A kreativitás általában kevés szerepet kap.

A 7-10. hipotézisek tekintetében az ENSZ személyzeti politikáját vizsgáltam meg a HR-osztály és a személyzeti menedzsmenttel foglalkozó egyéb szervezeti egységek szakanyagainak elemzésével, majd ezt vetettem össze az állami közszolgálatban tapasztalt jellemzőkkel.

H11: A nemzetállamokban a közszolgálati szervezeti feladatok meghatározása szervezeten kívüli entitástól ered, a nemzetközi szervezetek esetében viszont a szervezeten belül helyezkedik el a jogforrást alkotó szervezeti egység. Ebből következően a nemzetközi szervezetek belső szabályozó eszközei egységesebbek és jobban átláthatóak, mint az államigazgatás szervezetszabályozó jogforrásai.

H12: A törvényesség, mint alapvető működési követelmény minden téren megjelenő dominanciája (azaz a túlzott bürokrácia) helyett a hatékonyság az egyre inkább meghatározó szervezőelv a közigazgatásban.

H13: A nemzetközi szervezetek belső bíróságának éppúgy figyelembe kell vennie ítélezési gyakorlata során a nemzetközi jogelveket, mint az állami közszolgálati bíróságoknak. Ez akkor is igaz, ha egy szervezet önmaga nem részese bizonyos emberi jogi nemzetközi egyezményeknek.

Az utolsó három hipotézisem vizsgálatához – a nemzetközi közszolgálat elszigeteltségének és a vonatkozó jogok érvényesülésének elemzése érdekében – a rendelkezésre álló jogszabályi forrásokon felül – a belső bíróság joggyakorlatából gyűjtöttem relevanciával bíró eseteket.

II. Kutatási módszertan, források és felhasználásuk

A nemzetközi szervezetek belső foglalkoztatási joga hazánkban nem élénken kutatott terület, külföldön is inkább csak az olyan vezető kiadók készítettek a témát is érintő nagymonográfia jellegű műveket, mint a Cambridge University Press,⁴ az Oxford University Press,⁵ valamint a Sweet & Maxwell.⁶ Bár a témát érintően valóban nem sokszínű a szakirodalmi választék, jelen munkámban az említett műveken kívül nagy segítséget nyújtott a *Roger Blanpain* szerkesztésében elkészült *International Encyclopaedia of Laws: Labour Law and Industrial Relations*⁷ című kötet és a *Jura Europae Droit du Travail/Arbeitsrecht* című három kötetes sorozata.⁸ A közszolgálat felépítésének áttekintésében *Veszprémi Bernadett* munkássága szolgált hasznos kiindulópontként,⁹ és *Prugberger Tamás Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel* című kötete¹⁰ is alapvető jelentőségű forrásmunkának bizonyult kutatásom tárgyában.

Értekezésem hangsúlyosan primer forrásokból építkezik, így alapvetően az ENSZ Közgyűlés által megalkotott Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (*Staff Regulations and Rules*), illetve a Főtitkári alacsonyabb szintű jogforrások adják a vázát, amelyhez összehasonlító szemlélettel teszem hozzá az egyes állami szabályokat azzal az igénnyel, hogy megválaszolhassuk azt a kérdést, amely szerint vajon az ENSZ mennyiben alkot egyedülálló szabályösszességet és mennyiben törekszik arra, hogy már ismert, bevált közszolgálati modelleket kövessen.

Kutatásomat az elméleti vonatkozások teljes körű feldolgozásának igénye vezette, amelyet kiegészítettem a személyes tapasztalataim, valamint interjúk során megszerzett gyakorlati tudásanyag értékelésével. Megjegyzem, hogy bár az

⁴ KLABBERS, Jan: *An Introduction to International Organizations Law* (3rd ed.) Cambridge University Press, Cambridge, 2015. (doi:10.1017/CBO9781139946308)

⁵ COGAN, Jacob Katz – HURD, Ian – JOHNSTONE, Ian (ed.): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford University Press, 2016.

⁶ SANDS, Philippe – KLEIN, Pierre Klein: *Bowett's Law of International Institutions*. Sweet & Maxwell, 2009.

⁷ BLANPAIN, Roger (szerk.): *International Encyclopaedia of Laws: Labour Law and Industrial Relations*. Wolters Kluwer, 1977.

⁸ *Jura Europae. Droit du Travail/Arbeitsrecht. 1-3 Vols.* Verlag C. H. Beck, Munich; Editions Techniques Juris-Classeurs, Paris. 1971.

⁹ ld. pl. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. (<http://real.mtak.hu/118796/>), illetve VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

¹⁰ PRUGBERGER Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*. Novotni Kiadó, 2013.

értekezésem az ENSZ belső rendszeréről szól, meglátásom szerint minden olyan nemzetközi szervezet, amely önálló személyzeti szabályzattal és belső bírósággal rendelkezik – így jellemzően például az Európai Unió szervezete –, szinte megegyező képet mutat az általam választott jogalannyal.

A disszertációm jelentőségét elsősorban abban látom, hogy az ENSZ-nél számos igazgatási utasítás született a személyzeti szabályzatban foglalt részkérdéseket, jogintézményeket illetően, amelyek áttekintése sok időt igényel és az összefüggések ezen instrumentumok között nem mindig egyértelműek. Munkámmal célul tűztem ki, hogy az ENSZ és rajta keresztül a kormányközi szervezetek belső foglalkoztatási joga átfogóan legyen megismerhető. A kutatómunkámat ilyen téren ahhoz hasonlíthatom, ahogyan az ember kibont egy ezer darabból álló puzzle-t, az értekezés pedig remélhetőleg a kis darabkákból elkészült teljes képet adja át az olvasónak.

Annak érdekében, hogy a kutatási módszerek és a belőlük kikövetkeztetett kutatási eredmények mindvégig követhetők és érthetőek legyenek, az egyes fejezetek elején rövid bevezetőben felvázolom az egyes jogintézményekre vonatkozó szabályozások közös vonásait és különbségeit, a három nagy rész végén pedig összefoglalót adok a fejezetekben részletesen kifejtett háttérszabályozásról. Tekintettel arra, hogy az értekezés témája elsősorban – de nem kizárólag – munkajogi természetű, a kutatómunkám során figyelembe vettem a jogelmélet, a nemzetközi közjog, illetve az általános polgári jog eredményeit is.

Az értekezés címére is visszautalva céloim a teljes közzolgálati pragmatika¹¹ feltárása volt, munkám ezért két fejezetben eltér a hagyományos munkajogi-, foglalkoztatási jogi felépítéstől. Az első nagy szerkezeti egységben kitérek a nemzetközi szervezetek létének és önálló foglalkoztatási jogának alapjául szolgáló jogtörténeti- és jogfilozófiai alapvetésekre, mintegy elhelyezve dogmatikailag azt a témát, amelynek részletes bemutatása az értekezés célja. Meggyőződésem, hogy ezen bevezető nélkül a szervezeti foglalkoztatási jog létezése kevésbé érthető és indokolható. A másik speciálisabb fejezet a szervezeti kultúra, menedzsment és pszichológia nem jogi témakörét járja körül, ugyanis meglátásom szerint a

¹¹ GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzolgálati jog*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 7. o. Közzolgálati pragmatika alatt a közigazgatási munkát végző réteg jogállásának valamennyi elemét (így többek között a kiválasztástól az előmenetelen, az illetményrendszeren át a jogviszony megszűnéséig) koherensen, azonos elveken építkező – egy vagy több jogszabályból álló – joganyagát értjük.

közszolgálat nem értelmezhető ezen aspektusok nélkül. Bár a téma erősen jogszociológiai, úgy ítélem meg, hogy az értekezés nem nélkülözheti azon elméleti megalapozást, hogy a nemzetközi szervezeti-, illetve az állami közszférabeli foglalkoztatás miben más, miben több mint szabályok összességének gyakorlati alkalmazása.

Az értekezés további részében már a munkajogi kutatások ismert szerkezeti felépítését követem, így szólok a jogforrási alapokról, a kinevezésről, a jogviszony módosításának és megszüntetésének kérdéseiről, a munkaidőről és pihenőidőről, az illetményrendszerekről, a szociális biztonságról, a felelősségi rendszerről, a munkaügyi kapcsolatokról, illetőleg a belső igazságszolgáltatási szervezetrendszer működéséről.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítási lehetőségei

Kutatásomban megállapítottam azt, hogy az állami és a nemzetközi közszolgálat egyaránt magában hordozza azokat a jellemzőket, amelyek közszolgálati jellegűvé teszik őket. A munkáltató oldalán mindenhol sajátos kiválasztási rendszer működik, továbbá megkerülhetetlen sajátosság, hogy a foglalkoztató minden esetben az állam vagy annak valamely szerve – e tekintetben a kormányközi szervezet is az állami entitás egyfajta megnyilvánulása. Különbséget inkább abban találunk, hogy az állam saját igazgatásában nyilvánvalóan közvetlenül megnyilvánul munkáltatóként, a nemzetközi szervezetek esetében ezzel szemben – a nemzetközi alapítás és tagság révén – egy közvetett állami jelenléte tapasztalunk.

T1a: A jogviszony közszolgálati jellege szervezettípustól függetlenül áll vagy nem áll fenn.

T1b: Közszolgálati jellegű foglalkoztatási jogviszony az, amely valamilyen módon az állami autoritáshoz kapcsolódik és feladatait a polgárok érdekében látja el.

T1c: Az állam és a nemzetközi szervezet belső igazgatása a fejlődés egy adott szintjén lényegében ugyanazokkal a problémákkal és kérdésekkel találja szemben magát, csak a szabályozási rendszer típusaiban találunk eltéréseket.

A kutatás alapján azt a következtetést vontam le, hogy a germán közszolgálati modell hatott legkézzelfoghatóbban az ENSZ belső szabályrendszerének kialakítására, tekintve hogy a tisztviselő-közszolgálati munkavállaló felosztástól kezdve, a szervezetmenedzsmenten keresztül, a rugalmas munkarend közszolgálati való összeegyeztetéséig sok olyan részletszabállyal találkozunk, amely a németországi viszonyokat idézi. Ugyanakkor nagy és alapvető különbség a német és a frankofón rendszerű közszolgálat, valamint az ENSZ foglalkoztatási joga között, hogy míg előbbiek egyértelműen pragmatizálják a szférát, azaz a tisztviselő elmozdítására csak különösen súlyos kötelezettségzegés esetén van lehetőség, addig az ENSZ rendszere ilyen téren inkább a menedzserszemléletű közszolgálat felé húz, amely a tisztviselők

személyes kompetenciáinak a szervezeti célokkal való mindenkori összeegyeztethetőségét helyezi előtérbe.

T2a: A nemzetközi szervezetek belső joga történetileg az állami közzolgálati jogokból fejlődött ki.

T2b: Az élethivatásszerű közzolgálat és a zsákmányrendszer-szemlélet nem mutat közvetlen összefüggést az adott közzolgálat működőképességével vagy hatékonyságával: az érdemeken alapuló kinevezések a közzolgálat demokratizálódásához ugyan hozzájárulnak, a teljesítmény fokozása azonban kizárólag tevékenységmenedzsment révén érhető el.

Lényeges megfigyelésem, hogy a belső foglalkoztatási jogrendben egyáltalán nem képeződik le az a folyamat, ahogyan az azt magában foglaló szervezet az egyes világpolitikai eseményekre reagál. Az ENSZ esetében ezt a belső jogalkotási feladatot a Főtitkár és a Közgyűlés teljesítik, ezen egységek politikai tevékenysége azonban semmilyen ráhatással nem bír a belső foglalkoztatási jogra, sem gyakorlati, sem pedig elméleti szempontból. Ezt fejezik ki az értekezésben az ún. külső és belső fejlődési ívről írt részek. A joganyag legalább ugyanolyan mértékben mutat állandóságot akár a hatalmi ágak szétválasztása, akár a jogbiztonság, akár a nemzetközileg elismert munkajogi alapelvek érvényesülése terén, mint bármely vizsgált jogállam közzolgálati joga. Az azokat magukba foglaló szervezetek politikai tevékenysége gyakorlatilag annyira sem hat a belső foglalkoztatási joganyaguk tartalmára, mint ahogyan az egy állam esetében az időszakos kormányzati választások során megtörténik.

T3a: A szervezeti tevékenység és a szervezeten belüli jogrend között nincs közvetlen kapcsolódás.

T3b: A szervezet globális céljainak történő strukturális alárendeltség a jogbizonytalanság veszélyét hordozná magában.

T3c: A „jogállamiság követelményének” dogmatikai tartalma a nemzetközi szervezetek belső jogrendszerében is értelmezhető.

Egyértelmű, hogy amennyiben a kormányközi szervezetek bármely tagállam jogát alkalmaznák a saját belső jogviszonyaikra, akkor ez a helyzet előbb-utóbb megnyitná az utat az állami bíróság joghatósága előtt, így az eljárhatna belső jogviták elbírálása során. A székhely állama szerinti jog befolyása közvetve az adott államigazgatás fiókszervezetévé tenné a nemzetközi szervezetet, amely ellentmondana annak a célnak, hogy ezen szervezetek nemzetközi érdekek előmozdítására hivatottak. A belső jog többet jelent az egyébként szintén esszenciális foglalkoztatási szabályok összességénél: belső egységek alapítása és igazgatása, az ezen egységek tagjainak kinevezése, az egységeken belül történő döntéshozatali mechanizmusok, a személyzetre vonatkozó előírások, a működtetésre fordítandó pénzügyi források rendezése tartoznak ide.

T4a: A minden állam jogrendszerétől független belső munkajogi szabályozás biztosítja a teljes szervezeti szuverenitást.

T4b: A működés belső szférája olyan tevékenységeket jelent, amelyek a rendszer fennmaradását garantálják.

T4c: A külsődleges funkciók olyan eljárásokat takarnak, amelyek a nemzetközi szervezetnek a tagállamokra és azon belül is a közös munkában való részvételükre vonatkozó befolyást alapozzák meg.

Megoszlanak a szakirodalmi vélemények arról, hogy a nemzetközi szervezetek joga mennyiben tekinthető önálló jognak. Egyes elméletek szerint nem jog a maga önállóságában, mások ennek ellenkezőjét vallják: *sui generis* jogágként tekintenek rá. Egy köztes elképzelés szerint a nemzetközi közjogon belül önállóan lehatárolható jogterületről van szó.

T5: A belső szervezeti szabályozás egy mögöttes jogalkotási terméke a nemzetközi közjogi mechanizmusoknak.

A szervezeti kultúra alapvető feltevések olyan összessége, amelyet egy adott csoport a külső alkalmazkodás és a belső rendszer kialakítása során felmerült problémák megoldása során kitalált, bevezetett, felfedezett. Olyan előfeltevésekről beszélünk,

amelyek elég jól működtek ahhoz, hogy érvényesnek fogadja el a közösség, és az adott problémák vonatkozásában – az észlelés, gondolkodás és érzés bevett útjaiként – az új tagoknak megtanítsák. Sok esetben a szervezeti kultúra vívmányait belső szabályzatok foglalják össze megismerhető forrásként, néhány alsóbb rendű vagy nem megfogalmazott szokás azonban csak a napi munkavégzés és interakciók révén sajátítható el. Érvényt szerezni a szervezeti kultúrának bíróság előtt alapvetően akkor lehetséges, ha az objektíve megismerhető és nem ellenkezik jogszabállyal vagy belső szabállyal.

T6a: A szervezeti kultúra a szervezet azon szociális vetületét adja meg, amely a belső jogrendszerben jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokként képeződik le.

T6b: A szervezeti kultúra minden esetben magyarázatot ad arra, hogy viselkedési szempontból mi, miért és hogyan történik egy szervezeten belül.

T6c: A személyzeti diverzitás növekedésével párhuzamosan erősödik a szervezeti kultúra jelentősége.

A közszolgálati jogban jól ismert az érdemeken alapuló, illetve kevésbé elterjedt a valamilyen egyéb feltételen alapuló kiválasztási modell. Előbbi jellemző célja a jogegyenlőség biztosítása azáltal, hogy az alkalmassági feltételeknek való megfelelés esetén bárki bekerülhet a rendszerbe. Napjaink jogállamaiban ez a tendencia ismert, és a nemzetközi szervezeteknél is ezt követik. Az érdemeken alapuló kiválasztási rendszerben az állam vagy a nemzetközi szervezet dönthet úgy, hogy a lehetőségekhez mérten objektívizálja a felvételi folyamatot, ennek biztosítására szolgál többek között a kötelező pályáztatás, illetve a nemzetközi szervezeteknél a versenyvizsga jogintézménye.

T7: A közszolgálati jogviszony objektívizálása a közigazgatás eredményes működése felé hat.

Egy nemzetközi szervezeten belül kevésbé sokszereplős az érdekérvényesítési folyamat, mint egy állam esetében. Tekintettel arra, hogy a jogalkotói szerepet az ENSZ-nél a Közgyűlés és a Főtitkár töltik be – utóbbi egyben a munkáltatói jogkör

gyakorlója is –, így ezen szervezeti egységekhez szükséges benyújtani a munkafeltételek fejlesztésével kapcsolatos észrevételeket. Klasszikus bipartit, tripartit szociális párbeszéd jelenlétét részben ennek következtében nem várhatjuk. Mindezen felül a felek érdekképviselője szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a szervezeten belül elsősorban a foglalkoztatottak oldaláról működhet érdekképviselő, a döntéshozatali mechanizmus említett közvetlensége miatt foglalkoztatói oldalról inadekvát lenne egy külön szervezeti egységet fenntartani e célból.

T8: A munkaügyi kapcsolatok szereplői elnevezéstől függetlenül képesek egymáshoz nagyon hasonló módon működni bármely foglalkoztatási jogviszony keretén belül.

Szembeötlő az a tény, hogy az alternatív vitarendezési lehetőségek korántsem sokoldalúak az ENSZ esetében. Ez így van minden nemzetközi szervezetnél, hiszen előfordul, hogy egymástól különböző intézményeket alakítanak ki, az összes lehetőséget áttekintve azonban jellemzően csak két-három típust választanak. Kérdés, hogy mennyire szükséges a sokoldalúság egyáltalán? Úgy látom, hogy e téren fontosabb a hatékonyság, mint a választék. Sok esetben nem látunk nagyobb különbségeket az egyes módszerek között, így a nemzetközi szervezeteknél általában felmerülő munkaügyi típusvitákra vonatkozóan jól megállapítható, hogy melyik az a néhány jogintézmény, amely céljánál és természeténél fogva is alkalmas a jogviták eldöntésének elősegítésére. Az ENSZ esetében az Ombudsmani és Mediációs Szolgálat teszi lehetővé a formális út elkerülését. A vitarendezés során fontos elv, hogy a tisztviselőhöz lehető legközelebb eső konfliktusrendezési szintet vegyék igénybe a felek, mert így biztosítható a minél idő- és költséghatékonyabb, a felek egymáshoz való viszonyára is pozitívabb hatással bíró megoldás.

T9a: Az alternatív vitarendezési eljárások segítik a szervezeti működést.

T9b: Az alternatív vitarendezési eljárások sokféleségét tekintve hatékonyabb, ha egy szervezet csak két-három ilyen lehetőség jogi háttérét biztosítja tisztviselői számára.

T9c: Az egyén identitása döntések sorozatán keresztül alakul ki, ebből következően társadalmi érdek is, hogy a kompromisszumokra épülő gondolkodást támogató konfliktusrendezési eljárások előtérbe kerüljenek.

T9d: Az alternativitás, mint jelző nem „bíróságellenes” nézőpontot jelöl – célja az igazságszolgáltatási szervezetrendszer agilis átállásának megkönnyítése. Az alternatív vitarendezési eljárások és a formális, bíróság előtti eljárások teljes mértékben egyenrangúnak tekintendők.

T9e: A szubszidiaritás és a felek egyenlősége a konfliktusrendezés eredményességét segíti elő.

Tekintettel arra, hogy a felek egyenlőtlensége szélsőséges esetben megkérdőjelezheti a belső eljárás legitimitását is, megoldásként egy olyan jogi biztosítási rendszer kiépítése lenne elképzelhető, amely a társadalom-, egészség-, vagy nyugdíjbiztosításhoz hasonlóan minden tisztviselőt megilletne az esetlegesen a jövőben felmerülő munkaügyi jogviták esetére. Az ENSZ úgy tűnik, hogy a nemzetközi szervezetek között aránylag jól teljesít a jogszerűségi mércén, hiszen ítélezési gyakorlata jól átlátható, valamint jogi tanácsadást is biztosít tisztviselői számára. A szervezetre is jellemző ugyanakkor, hogy elhúzódhatnak a tárgyalások, az alapjogok betartása nem maradéktalan és a belső szabályozás szinte áttekinthetetlen.

T10a: A nemzetközi szervezetek gyakorta küzdenek „jogállamisági” deficittel az elhúzódó tárgyalások, az alapvető emberi jogok teljes körű érvényesülési garanciáinak hiánya, az áttekinthetetlen belső szabályozás vagy a nem transzparens belső ítélezési gyakorlat miatt.

T10b: A belső bírósági rendszer kiépítése megkerülhetetlen kötelezettség, ha a szervezet meg kívánja őrizni a nemzetállamoktól való függetlenségét.

T10c: Az önálló nemzetközi jogalanyiság megléte többletfelelősséget ruház a nemzetközi szervezetekre struktúrájuk és működési rendszerük kialakításában.

Hasznosítási lehetőségek

1. Az ENSZ-nél történő foglalkoztatás alapvetően egyközpontú, azaz egyetlen olyan „kódex” van jelen a jogrendszerében, amely a szolgálati jogot meghatározza. Észrevehető, hogy hazánkban szakirodalmi szinten hasonló unifikálási szándék merül fel, a jelenlegi, fragmentált közszolgálati szabályozási rendszer fenntartása azonban túl mélyen ivódott be az érintett érdekkörök mindennapjaiba, az attól történő elszakadás ezért rendkívül nehéz. A hazai közszolgálati jogot ajánlott lenne egységesíteni, a specialitásokat alacsonyabb szintű, szervezeti utasítások tartalmazhatnák.
2. A közszolgálati szervezetmenedzsment területén hasznos irányvonal lehet az ENSZ-re jellemző rugalmasság, friss szemlélet átvétele. A szervezet kifejezetten törekszik arra, hogy lépést tartson a kor követelményeivel, amikor a funkcióinak ellátásáról van szó. Ez leképeződik az adaptív személyzeti politikától kezdve, a modern szervezeti infrastruktúrán keresztül, a reális célkitűzésekkig minden működési szegmensben. A hazai közszolgálati jogban az érdemeken alapuló foglalkoztatás lenne követendő: megfelelő munkaerő-elosztással, valamint több és szigorúbb kiválósági képzéssel annak érdekében, hogy a közszolgálatot ellátó tisztviselők egy magas presztízsű foglalkoztatási csoportot képezhessenek.
3. Az Egyesült Királyságban már működik olyan szervezeti egység, amely a közszolgálati szervezetpszichológia érvényesüléséért felel, és az ottani, valamint az ENSZ-nél tapasztaltak alapján hasznos lehet a hatékony szervezeti működés fejlesztése érdekében a hazai rendszerben is kiépíteni egy ide tartozó szakmai egység-hálózatot.
4. A közszolgálati érdekképviselési módszertanon és intézményrendszeren változtatnia kellene a hazai jogalkotónak, mert jelenleg nincs igazán erős érdekképviselés a munkaerőpiac ezen szegmensében. A tisztviselők motivációjára is hangsúlyt kellene fektetni, emellett képezni kellene az érdekképviselési tagokat, valamint a mindenkori döntéshozókat is érdekeltté kellene tenni az egyeztetési folyamatokban. Az ENSZ abban jó modellként szolgálhat, hogy szervezeten belül sok egység működik az érdekképviselés különböző területein, így a tisztviselők és a döntéshozók is általános és

folyamatos aktivitással találkoznak, ha egyeztetésekről, problémák feltárásáról és megoldási javaslatok kidolgozásáról van szó.

5. Már a nemzetközi szervezetek esetében is felmerült részéről az arra irányuló javaslat, hogy (akár kötelező) jogi biztosítási rendszert építsenek ki a munkavállalók számára. Ez a lehetőség hasznos lenne a hazai közszolgálatban (vagy akár teljes munkajogban) is, mert több lehetősége lenne a munkavállalóknak igényt érvényesíteni jogvita vagy akár érdekvita fennállása esetén. Utóbbi miatt a biztosításnak ki kellene terjednie mindennemű vitarendezési formára, nem csak a formális, bírósági eljárásra. A biztosítási díj kifizetése mellett a munkavállalók illetményének reálértékét meg kellene tartani.
6. Az ENSZ jó példát biztosít azzal, hogy az igazgatási struktúrába implementálja az informális konfliktusrendezési eszköztárat, hiszen a tisztviselők így egyfelől ismeretében vannak a lehetőségeiknek, másrészt pedig a külső szakemberek igénybevételek kizárásával a szervezeti integritás is biztosítható.
7. Ma Magyarországon a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) szerinti tisztviselői besorolásokért elsősorban és gyakorta kizárólagosan a vezetők felelősek, maga a tisztviselő semmilyen formális módon nem szólhat bele abba, hogy milyen kategóriába is kerüljön. Az ENSZ-nél hasonló a rendszer, azonban a szervezet fenntart egy dedikált bizottságot arra a célra, hogy a tisztviselő vitathassa a besorolási szint jogosságát. Egy hasonló jogorvoslati lehetőség hazánkban is előnyös lenne, működését a Közzolgálati Döntőbizottság mintájára képelném el, vagy a Döntőbizottság illetékességi köreit bővíteném a besorolási ügykörrel.
8. Az ENSZ HR-osztálya magas színvonalú szakmai munkát végez, feladata a szervezettervezés, a szükséges álláshelyek besorolása, illetve a jelentkezők háttérének ellenőrzése. A szervezeti egység a munkaerőre vonatkozó összehasonlító elemzéseket és jelentéseket készít, munkaköri leírásokat ad, standard munkaprofilokat fejleszt, a szerződések modalitásait elemzi a mindenkori funkciók és pozíciók műszaki áttekintése és értékelése révén, technikai megközelítéssel áttekinti és értékeli a kompetenciákat a pozíciók megfelelő szintjének meghatározása érdekében, illetőleg igényre szabott kompetenciakereteket fejleszt, valamint vizsgál felül. Álláspontom szerint a

hazai közszolgálatban nem csak a tisztviselői képzésre szükséges hangsúlyt fektetni, hanem a szervezet adminisztratív hátszágát nyújtó humánerőforrás-menedzsmentnek is nagyarányú modernizáción kellene átesnie. Ez magában foglalná a képzési színvonal emelését, külföldi jó gyakorlatok aktív beépítését a mindennapi munkafolyamatokba és az alkalmazott HR-szakemberek folyamatos továbbképzését minden, a feladatkörükkel lefedett területen.

A kézirat lezárásának dátuma:¹² 2021. szeptember 28.

¹² A kézirat lezárásának ideje ellenkező jelölés hiányában megegyezik a weboldali hivatkozások utolsó megtekintésének időpontjával.

I. RÉSZ:
ÁLTALÁNOS ELMÉLETI BEVEZETÉS

I. Az ENSZ és személyzeti struktúrájának kialakulása

Amint az alkotmányjog az államok belső jogrendjének alapja, úgy alapja a külső jogrendnek a nemzetközi közjog. E két területet a jogfilozófia kapcsolja össze, mivel a jogelmélet hatására alakul ki a mindenkori dogmatikai rendszer és a jogintézmények sora. Jelen mű első fejezete azt a célt tűzi ki, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete belső foglalkoztatási jogának megismerése előtt megvizsgálhassuk azokat a közjogi jelentőségű történeti lépéseket és jogfilozófiai irányzatokat, amelyek mentén a szervezet létrejöhetett, megszerezte önálló nemzetközi jogalanyiságát, ezt követően pedig – követve a hatalmi ágak elválasztásának elvét – kialakíthatta belső működési rendjének részeként jogalkotási mechanizmusát, ennek folyományaként megalkothatta önálló foglalkoztatási jogát és megteremthette munkaügyi igazságszolgáltatási rendszerét.

Diplomáciai együttműködések már az ókori görög és római birodalom¹³ idejében is ismerünk, e kooperációk modern formájukat ugyanakkor csak a tizenötödik században nyerték el, majd a komplex társulások gyökereit a XIX. század elején találhatjuk meg. Amikor az ekkor már létező és sikeresen működő diplomáciai képviselők bilaterális úton nem tudták kezelni az összetett problémákat, amelyekkel államok csoportjai a társadalomfejlődés során kénytelenek voltak szembenézni, az érintett nemzetek összegyűltek és nemzetközi konferenciákat szerveztek. Az ilyen konferenciák jellemzően egy speciális kérdést kívántak

¹³ A jelen fejezetben ismertetett diplomáciai együttműködések gyökerein felül a római jogban már a közszolgálatosság alapvető sajátosságait is megtaláljuk, ez pedig az értekezés témája szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. Ahogyan azt Theodor MOMMSEN *Römisches Staatsrecht* (Vol 2., Part 2. Cambridge University Press, 2011. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511707605>) kötetében ismerteti, a kancelláriánál és a hadseregnél jelentkezett először a közszolgálatra jellemző alárendeltség. Theodor Mommsen a 19. század legnagyobb hatású romanistájaként az egyetlen római jogász volt napjainkig, aki Nobel-díjat is kapott 1902-ben a *Römische Geschichte* címmel megjelent művéért. Mommsen közjogi tárgyú munkássága meghatározó befolyást gyakorolt a 19. század végének és a 20. század elejének e tárgykörben folytatott kutatásaira, Magyarországon jelentős eredményeket ért el e téren Zlinszky János. [Id. pl. ZLINSZKY János: *Ein Versuch zur Rezeption des römischen Rechts in Ungarn*. In: HORAK, Franz – WALDSTEIN, Wolfgang (Hrsg.): *Festgabe für Arnold Herdlitzka zu seinem 75. Geburtstag*. Wilhelm Fink Verlag, München, 1972. 315-326. o., ZLINSZKY János: *Staat und Recht im archaischen Rom*. Helikon Universitas 1988/28. 169-182. o., ZLINSZKY János: *Rechtsstaat Rom*. In: SCHERMAIER, Martin Josef – VÉGH, Zoltán (szerk.) *Ars boni et aequi. Festschrift für Wolfgang Waldstein zum 65. Geburtstag*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1993., ZLINSZKY János: *Ius publicum: Római közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1994., ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1997., illetve a jogász szaktekintély eredményit méltató PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Zlinszky János és a római közjog*. *Iustum Aequum Salutare* XII. évf. (2016) 1. szám 77–82. című munkáját (<http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2016isz/08.pdf>).

szabályozni, és ha a tárgyalások során sikerült valamilyen megállapodásra jutni, azt nemzetközi dokumentumba foglalták¹⁴ és ennek elkészültével a konferencia fel is bomlott. A konferenciák termékei lehetnek olyan nemzetközi szerződések, amelyek maguk egy későbbi nemzetközi szervezetet alapítanak, így a konferencia végeztével az államok együttműködése nem szűnt meg, hanem átalakult egy intézményesült formába.¹⁵

Számos nemzetközi jogász¹⁶ foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy pontosan milyen történelmi lépések vezettek el a XIX. század második felében a nemzetközi szervezetek megjelenéséig. Különbséget tehetünk intézményes működés és *ad hoc*¹⁷ együttműködési csoportok kialakulása között. Amerikában – abban az időben, amikor Európában még eseti konferenciákat szerveztek az államok –, már kialakult egy permanensen ülésező társaság: 1826-ban a pánamerikai államok konferenciába tömörültek, amely az 1885-ös Washingtoni Konferenciát követően rendszeressé vált és 1948-ban megalakult az együttműködésből az Amerikai Államok Szervezete (*Organization of American States – OAS*). Ez a pánamerikai együttműködés abban különbözött az azonos időszakban Európában megfigyelhető kongresszusok és konferenciák jellegétől, hogy a részt vevő államok minden alkalommal meghatározták, hogy mikor és hol kerül sor a legközelebbi tanácskozásra, azaz ezeket nem egy-egy ország hívta össze egy megvitatandó probléma tisztázása céljából. A konferenciáknak volt egy adminisztratív szervezeti egysége (az 1912-ben alapított Pánamerikai Unió), amely előre elkészítette a soron következő találkozó napirendjét. A folyamatos együttműködés miatt több lehetőség mutatkozott előkészítő kutatásokat folytatni az egyes alkalmakhoz kapcsolódóan, mint az *ad hoc*

¹⁴ Ilyen dokumentum vagy jogforrás jellemzően a nemzetközi szerződés, az egyetértési megállapodás (memorandum) vagy a jegyzőkönyv.

¹⁵ AMERASINGHE, Chittharanjan Felix: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. 2nd ed. Cambridge University Press, New York, 2005. 1-2. o.

¹⁶ Chittharanjan Felix Amerasinghe, az ENSZ belső bíróságának egykori fent idézett művében több releváns irodalmat is felsorol a témában, amelyek közül SANDS, Philippe – KLEIN, Pierre – BOWETT, D. W.: *Bowett's Law of International Institutions*. 6th ed. Sweet & Maxwell, 2009; illetve VIRALLY, Michelle: *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement: mélanges Michel Virally*. A. Pedone, 1991. művét magam is kiemelem.

¹⁷ Generálisan megfigyelhető jelenség, hogy a jogi kérdések helyett a résztvevők a konferenciákon jellemzően politikai irányokról folytattak vitát, azonban jellegét tekintve a politikai kérdések egyáltalán nem alkalmasak arra, hogy egy ilyen sok résztvevős fórumon hozzanak bennük előkészület nélkül döntést. Ennek is köszönhetően figyelhető meg, hogy a nemzetközi gyűléseken különböző – kormányoktól független – csoportosulások alakultak ki az egyes, érvényre juttatandó elvek mentén, majd hasonló szerveződések alakítottak maguk között idővel bizonyos kormányzatok is, azonban ezeknek feladat sokkal inkább adminisztratív kérdések kezelése volt, semmint politikai döntéshozatal vagy képviselet. (ld. bővebben: AMERASINGHE *i.m.* 3-6. o.)

szervezett konferenciák esetében, illetve a periodikus karakterisztika egy folyamatosabb építkezést tett lehetővé.¹⁸

Bár a fejlődési út eltérő, időben körülbelül egymás mellett haladt a két kontinens: Európában tulajdonképpen a folyami bizottságok, valamint a különböző egyesülések¹⁹ működése vezetett a nemzetközi szervezeti működés kialakulásához, amelynek első lépései közé soroljuk a rendszeres ülésezést, az állandó adminisztratív szerv felállítását és a többségi határozathozatal először szűk, majd egyre szélesebb körben történő bevezetését. Végül 1919-ben, a Versailles-i Békeszerződés értelmében kerülhetett sor a Nemzetek Szövetsége vagy Népszövetség (*League of Nations*), azaz az ENSZ elődjének megalapítására. E politikai szervezetnek már szerettek volna az alapítók egy nyitott, általános működési jelleget kölcsönözni, innentől pedig a nemzetközi szervezetek kultúrája Európában is létrejött.

A Népszövetség állandó Titkársága – amelyet a szervezet genfi székhelyén hoztak létre – a főtitkár irányításával különböző részlegekből állt, amelyekben szakértő apaparátus dolgozott: politika, pénzügy és közgazdaságtan, kommunikáció és tranzit, kisebbségek és közigazgatás, mandátumok, fegyverek kivonása, egészségügy, szociális kérdések, együttműködés, jog, valamint az információáramlás voltak a csoportok fő területei. A Titkárság részlegeiben dolgozó tisztviselők feleltek a munkaterülettel összefüggésben megrendezett összes értekezletért és konferenciáért, ők készítették elő a Közgyűlés üléseit. 1924 szeptemberében a Titkárságon dolgozó tisztviselők száma mindössze hetvenöt fő volt, míg a teljes személyzet létszáma négyszázra volt tehető.²⁰

Főként a II. Világháborút követően ébredt fel a nemzetközi jogalanyokban és közösségekben az az igény, hogy bizonyos eredményeket hatékonyabban érjenek el, mintegy tudatosult, hogy a közösségi érdekekkel ellentétes saját érdekek

¹⁸ Uo. 3. o.

¹⁹ Lásd többek között: Nemzetközi Távközlési Egyesület (1865), Egyetemes Postaegyesület (1874), a Vasúti Áruszállítás Nemzetközi Egyesülete (1890), Nemzetközi Iparjogvédelmi Iroda (1883), Nemzetközi Szerződési Jogvédelmi Iroda (1886), Nemzetközi Közegészségügyi Hivatal (1907).

²⁰ A Nemzetek Szövetségéről lásd bővebben *Diliana Stoyanova* szemléletes írását: <https://www.daghammarskjold.se/btwn-intlism-and-integrity/>. A cikkben a szerző kiemeli, hogy az 1920-ban létrehozott szervezet nagy hatással volt a később formálódó nemzetközi tisztviselői minőségre, és hogy Sir Eric Drummond, a szervezet első főtitkára volt az a személy, aki rájött, hogy az államoktól teljesen független, önálló tisztviselői apparátussal alakítható ki kellően hatékony szervezet.

érvényesülését összefogással lehetséges megakadályozni,²¹ illetve azt is észlelték az államok, döntéshozók, hogy bizonyos kívánt eredményeket támogatók és kitartó közös munka nélkül elképzelhetetlen vagy aránytalanul nehéz elérni.²² A nemzetközi szervezetek száma tehát megszorodott,²³ céljuk szerint alapvető különbséget

²¹ Jürgen Habermas neokantiánus német filozófus és szociológus ismert gondolatával, amely szerint a rövid távú nemzeti érdekeket háttérbe kell helyezni, amennyiben azok összeütközésbe kerülnek a közép-, illetve hosszútávú közösségi érdekekkel.

Magyarországon a neokantiánus gondolkodásmód jelentős alakja Losonczy István. Bizonyos mértékig túlzásba esve, *Habermason* (Európa) és *Dworkinon* (Amerika) keresztül jut el a diskurzus erkölcsön alapuló neotermészetjogi alapokig: a mai politikai szinten a jelen értekezés tárgyául megjelenő ENSZ is ezt a vonalat képviseli, amikor például előtérbe helyezi a támogató migrációs politikát a neokolonizációs törekvések megideologizálásával. (A diskurzus erkölcsének problematikája visszavezethető Jürgen Habermas azon gondolatára, hogy ha egy politikai közösség tagjai az életüket szabályozó normák érvényességét egy minden érintett bevonásával zajló szabad, racionális diszkusszióban igazolják, védelmet élveznek a privát autonómiájukat biztosító szubjektív szabadságjogaik és nyilvános autonómiájukat garantáló politikai szabadságjogaik. Ennek az elvnek a tulajdonképpeni megnyilvánulása napjaink demokráciája és a legitim államvezetés kérdésköre. A témáról lásd bővebben SZÜCS László Gergely: *A diskurzuselv, mint a jogállamiság garanciája – Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán*. Magyar Filozófiai Szemle, 55. évf. (2011) 2. szám, 75-96. o.)

A neotermészetjogi gondolkodást azonban kritikával illehetjük, mert a benne végbemenő diszkusszióknak nincsenek markáns viszonyítási pontjai. Példaként már említettem az ENSZ migrációs politikáját, amelynek értékelése kapcsán egy rövid történelmi kitekintést szeretnék tenni: Mint ismeretes, az I. világháború utáni reformok eszközeként az 1923-ban útjára indított Nemzetközi Páneurópai Unió célul tűzte ki, hogy a nemzetek felszámolásával egyesült Európát alakíthassunk ki részben a kulturális keveredés útján. A migrációs politikáknak ugyanakkor azt is figyelembe kell venniük, hogy az idegen kultúra beengedése könnyedén elvezet az államberendezkedés totális átalakulásához, nem csak egyfajta újragondolását jelenti a mindenkori fennálló rendszernek. *Richard Coudenhove-Kalergi* gróf munkássága részként a *Lazar Markovics Zamenhof* által 1887-ben kialakított eszperantó lett volna az a nyelv, amely egységes módon összefogta volna az európai népeket, ugyanakkor megvizsgálva az aktuális lingvisztikai helyzetet, a következőt látjuk: az angol nyelv térhódítása vetekszik az eszperantóhoz eredetileg fűzött elképzelésekkel, ez az impozáns eredmény pedig történetesen pont a denacionalizáció ellentétéből született meg. Arra a nemzettudatra vezethető vissza, amely révén az angolok és a franciák megakadályozták az eszperantó térnyerését. A francia kormány az 1920-as évek elején kifejezetten megtiltotta az iskolákban az eszperantó nyelv használatát azzal az indokkal, hogy az új nyelv miatt „a francia és az angol elpusztulna, és a világ irodalmi színvonala romlana.” (<http://impofthediverse.blogspot.com/2014/09/the-danger-of-esperanto.html>) Következésképpen látható, hogy globális eredményeket nem csak a nemzetek határainak elmosódásával lehetséges elérni, ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy az identitásának integritását megóvó alanyok sokkal nagyobb határfokkal képesek befolyást szerezni a diskurzusban, mint vetélytársaik. Egy olyan több síkon értelmezhető témakörben, mint amilyen a neokolonizációs törekvéseké, a neotermészetjognak nagy szerep juthat, minekutána e megközelítés szerint nincs egységes természetjogi rendszer, hanem annyi létezik, ahány szerző van. Papp Ignác szerint az újjáéledt természetjog társadalmi-gazdasági tartalmát a kapitalizmus belső ellentmondásai eredményezik, amely a tételes jog jelentőségét hangsúlyozó marxista felfogással áll gyökeresen szemben. (PAPP Ignác: *Fejezetek a politikai és jogi gondolkodás történetéből (1950-1970)*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica, Tomus XXII. Fasciculus 6. 60. o.)

²² A nemzetközi szervezetekkel szemben volt és olykor ma is felmerül olyan félelem, hogy valamiféle globális kormányzás filozófiai vagy ideológiai vágyát kívánják megvalósítani, a gyakorlatban azonban sokkal inkább a többféle szemszög, a sokféle jogi és társadalmi kultúra, az érdekek és célok ütköztetéséből eredő igény, valamint a közös felelősség kialakítása és átérzése működteti ezeket a szervezeteket.

²³ A nemzetközi szervezetek mennyisége sok kormányzatban aggodalmat kelt: bár kétségtelenül vonzó lehetőség a határokon túlnyúló ügyeket közösen rendezni, ezek a szervezetek nagy

tehetünk a béke megőrzése,²⁴ a fejlesztések végrehajtása²⁵ és szűkebb hatályú, gyakorlati kérdések igazgatása²⁶ között.²⁷ Bár jelen munka az ENSZ-ről, mint a talán legmeghatározóbb szervezetről szól, megjegyzem, hogy a szervezetek ereje nem múlik önmagában azon a körülményen, hogy objektíve mennyi tagállammal rendelkeznek.²⁸ Ha megnézzük az egyes nemzetközi szervezeteket, működésük hatékonyságának kulcsa az, hogy a saját tevékenységi körükben érintett államok milyen mértékben támogatják, valamint hogy a közös munka mennyire szigorú és részletes szabályok mentén folyik.

A nemzetközi szervezeti működés jellemzője az is, hogy az *Alf Ross* dán jog- és morálfilozófus által tételezett zárt,²⁹ nemzeti jogrendszereket egyfajta módon megnyitja, közösségbe helyezi. Legegyszerűbb példát ad erre maga az Európai Unió, amelynek fő célja a tagállami jogrendszerek harmonizálása, egységességre való törekvése közben pedig lassanként eltörli a szabályrendszerek zártságát.

A *funkcionalista elmélet*³⁰ szerint a gazdasági és társadalmi viszonyok területén *sok olyan konfliktus keletkezik időről-időre, amelyknél a nemzeti érdek háttérbe szorítható, az emberi igazságosság és az ember egyéni és kollektív érdeke*

pénzösszegeket emésztene fel, amelyeket a tagállamoknak kell kigazdálkodniuk a működés érdekében. A sok szervezet tehát egy idő után kontraproduktív közeget teremt, ezért szükséges körülmények között meghatározni a tevékenységi köröket és szükség esetén már működő társulások segítségével megoldani a felmerülő problémákat. Amerasinghe ezzel kapcsolatban rámutat, hogy nem csak pénzügyi kérdéseket indukál a nemzetközi szervezetek számbeli gyarapodása, mivel az emberi erőforrás is kevésbé profitábilis, gazdaságilag ésszerűtlenül elaprózott, minél több ilyen egységről beszélünk. (ld. AMERASINGHE *i.m.* 9. o.)

²⁴ ld. pl. Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)

²⁵ ld. pl. Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezet (FAO), Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD), Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC), Nemzetközi Fejlesztési Társulás (IDA)

²⁶ ld. pl. Kereskedelmi Világszervezet (WTO), a már említett folyami bizottságok vagy a bálnavadászat kontrolljára létrejött Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság (IWC)

²⁷ Az állampolgárok életére egy nemzetközi szervezet közvetett és közvetlen hatást is gyakorolhat. Egyfelől közvetett a hatás, amennyiben magát az államot érinti valamilyen jogosultság vagy kötelezettség és ennek révén részsül valamilyen eredményben a lakosság – példa lehet erre egy támogatás kiutalása, amelyből intézmények, utak épülhetnek vagy vállalkozások kezdhetik meg működésüket. Közvetlen hatással bírnak jellemzően bizonyos nemzetközi szerződések, amelyek a nemzetközi jog primátusa révén közvetlenül védik az embert (ld. pl. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata).

²⁸ Például az IWC bizonyára soha nem fog annyi tagállammal rendelkezni, mint a globális politikákat érintő ENSZ – működésének értelme, hatékonysága és az általa elérni kívánt célok azonban éppúgy versenyképesek lehetnek a szervezet saját területén, ha azon országok együttműködnek, ahol a bálnavadászat és az abból eredő problémák közügynek számítanak.

²⁹ ROSS, Alf: *On Law and Justice*. Berkeley&Los Angeles, University of California Press, 1958. illetve VISEGRÁDY Antal (szerk.): *Scandinavian Legal Realism / Skandináv Jogi Realizmus*. Szent István Társulat, Budapest, 2013. 112. o.

³⁰ A témához ld. pl. FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái – Kísérlet a jogösszehasonlítás tudománytörténetének új értelmezésére*. PhD-értekezés, Budapest, 2010. 116. o.

pedig előtérbe kerül. Ennek az elméletnek kritikusai azt vallják, hogy a politikai és nem politikai szféra nem különíthető el világosan, márpedig ez a differenciálás lenne a funkcionalista elmélet alapja. Tény, hogy a gazdasági szervezetek – például a WTO, amelynek százhatvannégy tagállamából több mint száz fejlődő állam, már ezzel a ténnyel is politikai alapot ad az együttműködésnek, de a társadalmi együttműködésre hozott szervezetek – például az UNICEF – napról-napra jobban átpolitizálódnak, azon egyszerű ténynél fogva, hogy tagállamaik vannak, amelyek már önmagukban politikai alanyok. *Álláspontom szerint azonban határozott záróvonalat kell húznunk a szervezeti tevékenység és a szervezeten belüli jogrend között: mint látni fogjuk, a belső foglalkoztatási joganyag teljes mértékben független mindennemű befolyástól, politikai vagy hatalmi hatástól és tulajdonképpen a szervezetek aktuális működési céljai is legfeljebb közvetett módon nyilvánulnak meg ebben. A feladatok kiosztásában természetesen meg kell jelennie a külső tevékenység aktuális céljainak, azonban a személyzeti struktúra ennél jóval nagyobb állandóságot mutat az évtizedek szabályzati módosításait megvizsgálva.*

Brian Z. Tamanaha a modern jogfilozófia egyik jelentősebb kutatója szerint a jog fejlődését és kialakulását a *különbőféle szinteken végbemenő gyarmatosítási törekvések hatásai és a jogász hivatásrend működése befolyásolják.*³¹ Nincs ez másként a nemzetközi szervezeti jog esetében sem, amelynek fejlődése külső és belső ívre osztható. A külső fejlődési ívre azokat az eseményeket fűzzük fel, amelyek a szervezet megalapítását és az ahhoz vezető lépéseket mutatják be, a működési alapszabályok kialakulását, illetve a tagsági és egyéb résztvevői kört határozzák meg. A belső fejlődési íven láthatók azok a lépések, amelyek a szervezeti struktúrát, a belső kultúrát és a személyzeti szabályzatok és személyügyi politikák létrejöttét teszik lehetővé.

Maguk a nemzetközi szervezetek a gyarmatosítási törekvések egyik jellemző, modern kori letéteményesei, ha elfogadjuk Böröcz elméletét,³² amely szerint egyáltalán azért jöttek létre, mert a kolonizációs folyamatok a térképen megálltak – azaz *újfajta gyarmatosítás van folyamatban, amelyben kiemelt szerepet kapnak a jogalanyok.* Az elmélet persze cáfolható, ugyanakkor a nemzetközi szervezetek bizonyosan is alkalmasak arra, hogy összefogó funkciót töltsenek be, az általuk tárgyalt rész kérdésekben különböző szupranacionális jogkörökkel és szabályokkal

³¹ TAMANAHA, Brian Z.: *A Realistic Theory of Law*. Cambridge University Press, 2017. 71-76. o.

³² BÖRÖCZ József: *Az EU és a világ – Kritikai elemzés*. Kalligram Kiadó, Budapest, 2018.

megvalósítják az átvitt értelemben vett gyarmatosítást. Emellett vitathatatlan az is, hogy a nemzetközi szervezeteken belül a jogász hivatásrend kiemelt helyet foglal el, e téren gondoljunk csak az ENSZ belső bíróságára: ez a szerv gondoskodik arról, hogy a mindennapokban érvényesüljön a szervezeti jog, és ezen keresztül fennmaradhasson a szervezet maga.³³ A személyzeti jog későbbiekben tárgyalandó személyközpontú megközelítéséhez hozzátartozik tehát az elmélet- és történetközpontú fejlődés vizsgálata is, miután a kettő együtt ad ki számunkra egy teljes képet.

Johann Gottlieb Fichte, a jog kölcsönös elismerő viszonyáról szóló elmélete nagyon érdekes vizsgálatra ad alkalmat, amikor azt mondja, hogy az *önnön szabadság tételezése és a másik szabadsága miatti önkorlátozás eredendően összetartozik*. Elmélete nagyon hasonlít *Jhering* gondolatához, amely szerint a tulajdont nem lehet abszolút módon gyakorolni – az érdekösszhang kérdése egy olyan jelentőségteljes kérdés, amely kikerülhetetlenül határokat szab a jog tulajdonosa számára.³⁴ Fichte ebben a szellemben teszi hozzá, hogy *a szabadság nem jelent mindentől független, korlátlan hatalmat, hanem – az anarchikus jelleg megfékezését szolgáló – kölcsönössége miatt eleve és mindvégig lehetőségében korlátozott*.³⁵ Tekintettel arra, hogy Fichte a szabadságot tartalmában is relacionális jellegűnek ismeri el, álláspontom szerint a *nemzetközi szervezetek szerepe abban is tetten érhető, hogy az államok egymás hátrányára gyakorolt mozgásterét rendszerezze*, valamely meghatározott normák alapján igazságossá tegye, *kiegyenlítésre* törekedjen.

Nagyon nehéz leképezni ezt a felelősséget a nemzetközi szervezetek belső szabályozásában, végképp bonyolult feladat megtalálni azokat a munkajogi jellegű

³³ A bíróságok rendkívüli szerepét több tudós és gondolkodó elemezte már a történelem során. *Pierre Bourdieu* szociológus például azt mondja: „A törvénykezés a jog meghatározásának monopóliumára irányuló verseny terepe. Ezen a területen konfrontációt tapasztalunk azon szereplők között, akik olyan szakmai kompetenciával rendelkeznek, amely elkerülhetetlenül szociális irányultságú, és amely lényegében a társadalmilag elismert képesség azon szövegeknek értelmezésére, amelyek lényegében a világ működésének helyesnek tartott vagy legitimált képét szentelik meg.” Ld.: BOURDIEU, Pierre: *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*. The Hastings Law Journal Vol. 38. (1987) July. 817. <http://derechocambiosocial.pbworks.com/f/bourdieu%255B1%255D.pdf>

³⁴ A kérdéstről többek között PRUGBERGER Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban* (Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002) című kötete szól részletes megközelítéssel.

³⁵ FRIVALDSZKY János: *A jogi gondolkodás mérföldkövei a XIX. század végéig*. Szent István Társulat, Budapest, 2013. 271. o. Hozzá kell tennünk: *Fichte* gondolatában benne van az, hogy az anarchista vonalakat meg kell fékezni. Ezek napjainkra felerősödtek, hogy bár az ember alapvetően társas lény lenne, az öntörvényűség teret nyer és mindeközben megvalósul a hobbesi filozófia, amely szerint a természeti állapotot a „mindenki harca mindenkivel” elve jellemzi.

intézkedéseket, amelyek visszavezethetők arra, hogy a szervezet a szabadság kereteit jelöli ki az államok számára. Egy fokkal könnyebb, ha Fichte kölcsönös elismerő viszonyon alapuló elméletét vizsgáljuk, de ekkor is jobbra alapelvi szinten maradhatunk. Ez a körülmény arra enged következtetni, hogy bár a nemzetközi szervezet jellegénél fogva rendelkezik bizonyos morális tartalommal – hiszen érdekeket véd – belső szabályozásának annyira mindenképpen technikai jellegűnek kell lennie, hogy az körülményektől függetlenül működőképes maradjon. Úgy kell tehát elképzelnünk egy nemzetközi tisztviselőt, mint az órában egy olyan kisebb fogaskereket, amely forog ugyan a számára megszabott sebességgel, ám nincs tisztában azzal, hogy milyen áttéteken tudja megmozdítani a mutatót.

Az ENSZ létrehozását az a meggyőződés vezérelte, hogy a világ nemzeti képesek együttműködni, és együtt is kell működniük a konfliktusok békés megoldásában és az emberek életének jobbra tételében. Nagyon sok körülmény változott meg ugyanakkor az ENSZ megalapítása óta: a Szervezet taglétszáma közel megnégyszereződött, miközben a dekolonizáció, a népesség növekedése és a globalizáció mind külön-külön hozzájárultak modern világunk átrajzolásához. A világ fejlődésével együtt gyarapodtak a kihívások is. A technológiai fejlődés mindenkit érint, és mindenkihez kötődik úgy, ahogyan akár egy évtizeddel ezelőtt sem tudtuk elképzelnünk; pénzügyi, élelmiszer-, egészségügyi és energiaválságok nem voltak tekintettel országhatárookra; továbbá az éghajlatváltozás és más ökológiai veszélyek rávilágítottak arra, hogy a fenntartható fejlődés három egymást kiegészítő pilléren nyugszik: társadalmi fejlődés, gazdasági növekedés és környezetvédelem.³⁶ Az ENSZ *nem rendelkezik egységes, összefoglalt munkaügyi jellegű szabályozási anyaggal, ezért jött létre az ILO, mint szakosított szerv:*³⁷ működése révén speciálisan a társadalmi igazságosságot mozdíthatja elő a foglalkoztatás területén kialakított standardokkal – leegyszerűsítve tehát egy szervezet a *szociális igények biztosítására*.³⁸ Az Európai Unió esetében ellenben ez az aspektus kevésbé jelenik meg, *inkább gazdasági motiváció áll működésének háttérében:*³⁹ megfigyelhető, hogy az integráció első lépései is az ilyen téren való együttműködés megerősítésére

³⁶ Alapvető Tények az ENSZ-ről. Magyar ENSZ Társaság, 2013. 3. o.

³⁷ BIRK, Rolf: *Internationales und Europäisches Arbeitsrecht (§§ 17-23, S. 190-468)*. Verlag C.H. Beck, München, 2000. Dritter Abschnitt: Internationales und Europäisches Arbeitsrecht – Erstes Kapitel: Internationales und supranationales Arbeitsrecht, 37-39. sorok. Fontos megjegyezni, hogy az ENSZ olyannyira fontos szerepet szán az ILO által kidolgozott útmutatásoknak és egyezményeknek, hogy azok természetesen a belső foglalkoztatásra is vonatkoznak.

³⁸ <http://www.ilo.int/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>.

³⁹ BIRK *i.m.* Grundlagen des Europäisches Arbeitsrecht c. fejezet, 8. sor.

irányultak abból a megfontolásból, hogy az egymással kereskedelmet folytató országok között kialakuló gazdasági egymásrautaltság csökkenti az esetleges konfliktusok kirobbanásának valószínűségét.⁴⁰ Mindezek a feladatok és felelősségvállalások jó kormányzást kívánnak meg, amelynek alanyai és elemei is azok a nemzetközi tisztviselők, akik foglalkoztatási jogviszonyba lépnek adott nemzetközi szervezettel.

Tekintettel arra, hogy a jogi konstrukcióknak mindig az emberek közötti igazságot kell szolgálniuk, a dolog belső természetéből adódott, hogy *önálló, a kiemelt céloknak megfelelő munkaügyi szabályozást szükséges kialakítani az általános munkajogi alapelvek mentén.*⁴¹ Érdekes kérdést jelent – és az értekezés későbbi fejezeteiben még foglalkozunk vele – a tisztviselők jogkövetési magatartása: ha megnézzük az ENSZ – de bármely más szervezetre is igaz ez – *személyzeti szabályzatát*, úgy látjuk, hogy *egyfajta munkaügyi kódexet* tartunk a kezünkben, amely valójában nem állapít meg semmiféle többletfelelősséget vagy speciális szabályt az állami közszolgálati kódexek tartalmához képest. A tisztviselők kiemelt helyzete munkavállalóként nem másból, mint magának a szervezetnek kiemelt felelősségéből ered, amely révén mintegy átvetül a belső jogviszonyokra az intézmény nemzetközi jogban betöltött pozíciója. Ennek gyakorlati megnyilvánulása a kiválósági elvárások sokasága például a versenyvizsgák során, de a rövid távú kinevezések túlsúlya és a munkafeltételek egyfajta elkerülhetetlen kiszámíthatatlansága is (ld. változó helyszínű missziók).

Az ENSZ és a hozzá hasonló szervezetek teljes önkormányzással rendelkeznek – így jogalkotó, végrehajtó és igazságszolgáltatási szerveket is működtetnek szervezeten belül –, amely körülmény oka abban keresendő, hogy a belső irányítás vagy hatalom kikényszerítésének (azaz a gyakorlati működés) záloga a tisztviselők önkéntes jogkövetése.⁴² A belső jog mellett természetesen elengedhetetlen az alapvető emberi jogok nemzetközi szervezeteken belül való

⁴⁰ http://europa.eu/about-eu/index_hu.htm.

⁴¹ Szemléletes példát ad erre az Európai Unió személyzeti szabályzatának 2013-as módosítása, amely tekintetében – tekintettel arra, hogy az Európai Tanács 2013. február 8-án tette közzé a többéves pénzügyi keretről szóló következtetéseit – elkerülhetetlen volt, hogy a pénzügyek fontos kérdéseivé váljanak az ezzel szinte egy időben készülő személyzeti rendeletnek. A jogalkotó tehát rögzítette, hogy az EU fenntartja tisztviselőit terhelő szolidaritási adórendszerét (1023/2003/EU rendelet, Preambulum (7) bekezdés). Ebben az intézkedésben az Európa-szerte ismert és megélt válságra adott választ láthatjuk. (ld. HRECSKA Renáta: *Nemzetközi szervezetek munkajoga. A tisztviselői jogviszony tartalma az Európai Unióban és az Európa Tanácsban*. Jog és Állam. 19. szám (2014). IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. 177. o.)

⁴² Ezzel kapcsolatban lásd *Herbert Hart* munkásságát: FRIVALDSZKY (2013a) *i.m.* 278. o.

érvényesülése is,⁴³ amelyek mögé éppúgy szükséges a kényszerítő erőt odatennie a szervezetnek, mintha egy államról lenne szó. Ez megjelenik a szolgálati jogviszony jellegében is, amint azt a későbbiekben még részletesen bemutatom.

⁴³ HRECSKA Renáta: *Alapjogok védelme a nemzetközi és hazai tisztviselők munkaügyi jogvitáiban*. In: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2014*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. (<https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202014/hrecska.pdf>)

II. Az állami és nemzetközi közszféra összehasonlításának alapja

A nemzetközi szervezetek jogát kutatva úgy találhatjuk, hogy bizonyos kompetenciák megjelenésével a szervezetek – és főként az ENSZ család tagjai – alkalmasak arra, hogy globális politikai programokat és célokat befolyásoljanak, valamint olyan entitásokká nőttek ki magukat, amelyek jelentést és azonosságtudatot képesek biztosítani minden jogalany számára, bármely tevékenységi területen.⁴⁴ Mindez azért releváns számunkra, mert a különböző szervezetek működési elveit megvizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy mind szellemiségükben, mind rész megoldásaikban hasonlóak, éppen ezért a közöttük lévő összehasonlítás – bár első ránézésre magától értetődő lehet – nem hoz sok eredményt, főként nem derül ki belőle a közszolgálati pragmatika mibenléte. Sokkal érdekesebb ilyen megközelítésben áttekinteni azt, hogy a látszólag oly eltérő szervezeti és állami belső igazgatást rendező szabályozás hol mutat eltéréseket és kapcsolódási pontokat. A kettő között ugyanis szorosabb kötelék feszül, mint az ugyancsak első pillantásra kiviláglana: a szervezeti konstrukciók az államok modelljeiből erednek, ezért szükségképpen találunk egymással összehasonlítható bázisokat, amelyeknek fő összekötő eleme az egyes jogintézmények mögött álló, többségében azonos jogpolitikai célokban rejlik.

A nemzetközi és állami közszolgálat hasonlóságokat és eltéréseket egyaránt mutat, ezek részben a történelem során alakultak ki, és idővel majd újabb attribútumok is érkehetnek a kutatáshoz a nemzetközi jog váltoásaival, a szuverenitásproblémákkal vagy akár a technológiai újításokkal párhuzamosan. Összevetésünket most a tisztviselői szintek, illetve a szervezeten belüli tagozódás, a működés célja, valamint a jogforrások szerint tesszük meg – utóbbiról bővebben a következő fejezetben lesz szó.

Főszabályként igaz, hogy bármely ország vagy nemzetközi jogalany közszolgálatáról legyen is szó, közös vonásuk, hogy pragmatikájukat illetően alapvetően hordozzák

⁴⁴ SIMMONS, Beth A. – MARTIN, Lisa L.: *International organizations and institutions*. In: CARLSNAES, Walter – RISSE, Thomas – SIMMONS, Beth A.: *Handbook of International Relations*. Sage Publishing, 2012. 193. o.

magukban azt a jellemzőt, ami közszolgálativá teszi őket. Állami és nemzetközi szinten egyaránt minden esetben kimutatható, hogy viszonylag egységesen tartják szükségesnek egy sajátos kiválasztási-, előmeneteli-, illetmény- és megszüntetési rendszer kialakítását. Emellett fontos körülmény, hogy a szabályozások alanyi körét illetően az egyik oldalon mindig az állam, vagy annak tulajdonában lévő, közfeladatot ellátó szerv, esetleg átruházott jogkörben köztestület⁴⁵ vagy szakmai kamara áll. Itt jegyzem meg, hogy a foglalkoztató személye a nemzetközi szervezetek esetében is jól megközelíthető ebből a szempontból, mivel a kormányközi szervezet is az állami entitás egyfajta megnyilvánulása.⁴⁶

Petrovics Zoltán szerint a jogösszehasonlításhoz a kulcs a komparáció tárgyát képező jogintézmények funkcionális azonossága. Ebből következik, hogy csak azon jelenségek hasonlíthatók össze, amelyek az adott jogrendszerekben ugyanazt vagy hasonló funkciót töltik be.⁴⁷ Mivel az állam és a nemzetközi szervezet belső igazgatása a fejlődés egy meghatározott szintjén lényegében ugyanazokkal a problémákkal találja szemben magát, annak ellenére, hogy azokat adott esetben különböző eszközökkel és módszerek felhasználásával oldja meg, e megoldások általában összehasonlítás tárgyát képezhetik, mivel azonos célt szolgálnak, és ekképpen azonos funkciót töltenek be.

Történelmileg úgy tűnik, hogy az egyes államok nagy szabadsággal rendelkeznek annak meghatározása során, hogy mely jogviszonyokban történjék a közfunkciók ellátása. Ebből eredően a közszolgálati jogviszonyok és a közszolgálat jogalanyainak jogállása mindenekelőtt azon elv alapján határozható meg, hogy az adott alany érdemi módon hozzájárul-e valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához.⁴⁸ Alapvetően az egyes sajátosságokat figyelembe véve többféle rendszert különböztethetünk meg: csak Európában csoportot képez az angolszász, a germán, a frankofón-latin rendszer, de külön említést tehetünk a skandináv és a poszt-szocialista (vagy kelet-európai) rendszerekről is. A kategorizálást Magyarországon részben

⁴⁵ Magyarországon ilyen a Magyar Tudományos Akadémia vagy a Magyar Művészeti Akadémia.

⁴⁶ GYÖRGY *i.m.* 18-19. o.

⁴⁷ PETROVICS Zoltán: *Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az eu tagállamaiban.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2009/1. 88. o. http://real.mtak.hu/103264/1/WEB-PPB_2019_1---086-113_Petrovics.pdf

⁴⁸ *Uo.* 89. o.

Prugberger Tamás⁴⁹ végezte el, de a nemzetközi jogi szakirodalomban nem kerülhet meg Christoph Demmke és Timo Moilanen témát érintő munkássága sem.⁵⁰

Felmerülhet a modellek kritikájaként, hogy túlzottan általánosítók, leegyszerűsítő jellegűek. A kutatásom elején úgy gondoltam, hogy jelen munkában is hasznosabb lenne modellek helyett egyes államok jellemzőbb szabályozási elemeit nagyító alá helyezni és úgy összevetni az ENSZ-ben tapasztalt megoldásokkal. Mégis úgy tekintek ezekre a nagy európai közszolgálati rendszerekre, mint olyan kategóriákra, amelyekből az esszenciális magvát ragadhatjuk meg a közszolgálati típusoknak: természetes, hogy minden állam a maga szempontjai szerint szervezi meg igazgatását, azonban ilyen szempontból még a világon sincs, nem hogy Európában olyan állam, amely egyedülálló szisztémát alakított volna ki – azaz sem ő nem követ más megoldásokat, sem őt nem követi senki. Ilyen módon pedig megkerülhetetlen a modellé válás, és jól látható majd a későbbiekben, hogy az ENSZ szolgálati joga észrevehetően építkezik is az egyes irányzatokból. Nézzük tehát részletesen, hogy mely rendszerekben találhatjuk meg azokat az építőelemeket, amelyek később az ENSZ szolgálati rendszerének alkotóivá is váltak.

⁴⁹ Id. pl. PRUGBERGER Tamás: *A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében*. Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII. Miskolc. 437-461.; PRUGBERGER Tamás – KENDERES György – MÉLYPATAKI Gábor: *A munka és a közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*. Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért, Miskolc, 2012.

⁵⁰ Ld. pl. DEMMKE, Christoph: *Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich*. In: KOCH, Rainer– CONRAD, Peter– LORIG, Wolfgang H. (eds): *New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Gabler Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden 2011.; BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph: *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten: Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses*. European Institute of Public Administration, 2002; DEMMKE, Christoph: *Public Service Reforms in the EU Member States – Evidence and Perceptions*. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2008/4. 666-691. o.; DEMMKE, Christoph: *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2019. december 23. (<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982>); AUER, Astrid – DEMMKE, Christoph – POLET, Robert: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn – Lage und Perspektiven*. Maastricht, Europ. Inst. für öffentlich Verwaltung, 1997.; DEMMKE, Christoph: *Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa*. 2005.; DEMMKE, Christoph: *Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen*. ZBR Heft 4/2010, 109-123. o.; DEMMKE, Christoph: *Public Administration Reform over Time – Did Change Lead to a More Effective Integrity Management?* Central European Public Administration Review 2020/2, 7-27. o.; DEMMKE, Christoph: *15 Institutional change and increasing ambivalence of reform effects and reform outcomes*. Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of Reforms, 2020.; DEMMKE, Christoph: *Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich*. In: VEIT, Sylvia – REICHARD, Christoph – WEWER, Götrik (eds.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Springer VS, 5. Aufl. 2019.; DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2010.

A dél-európai államokban (pl. Spanyolország, Olaszország, Portugália, de dogmatikailag ide tartozik Franciaország is) egy közszolgálat létezik, ennek szabályrendszere vonatkozik a magyar jogi fogalmak szerint vett köztisztviselőkre és közalkalmazottakra egyaránt. Arányaiban nagyon elterjedt a munkaszerződés a kinevezés mellett, éppen ezért a közigazgatásban nagyobb szerepet kap a kollektív munkajogok gyakorlása, mint – a skandináv rendszeren kívül álló – más államok közszolgálati rendszereiben. Ugyanakkor, aki közszolgálatban dolgozik – még ha alacsonyabb beosztásban is – azt általában inkább közalkalmazottnak veszik. A közszolgálati munkaviszonyt főszabály szerint helyettesítésre vagy határozott időre szóló jogviszony esetén szokták alkalmazni Franciaországban. Ez a jelenség a nyílt rendszerű közszolgálatra jellemző, ahol kizárólag a tisztviselő tudása és képességei, esetleg tapasztalata számít, amelyekért őt épp akkor – általában a szerződésben meghatározott időszakra – szerződtetik. Ha új tudásra, másfajta képességekre van szükség, új jelöltet keresnek helyette, akárcsak az üzleti szférában.⁵¹

Prugberger Tamás szemléletes példaként hozza a trieri egyetem példáját, ahol a professzorok hivatalnokok, az ügyviteli tevékenységet végzők és a tanársegédek alkalmazottak, a fizikai tevékenységet végzők pedig munkás besorolást kaptak.⁵² Bár nem egy állam jogrendszere követi ezt a megoldást, mégis igaz, hogy míg a frankofón-latin jogrendszerben az ügykezelők általában közalkalmazotti státuszt élveznek, addig például a germán rendszerben ugyanezen pozíciók birtokosai közszolgálati munkavállalóknak minősülnek.⁵³ Álláspontom szerint lényeges következmények az egyes elnevezésekből nem erednek, sokkal inkább azt érdemes vizsgálni, hogy a közszférában történő munkavégzés mekkora státuszbiztonságot jelent az érintett munkavállalói csoportoknak. Az ENSZ esetében például hiába

⁵¹ LINDER Viktória: *Közszolgálati jog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) [33] [<http://ijoten.hu/szocikk/kzszojlati-jog> (2020)].

⁵² PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 45. o.

⁵³ Történetileg a német jogrendszerben a kialakult jogi szabályozás értelmében alapvetően kétféle szempontból lehetett osztályozni a tisztviselőket, egyfelől szolgálati ágak (jogi, műszaki stb.), másfelől a feladat jellege és a képzettség szintje szerint. Ez utóbbi alapján megkülönböztették az érdemi, ügydöntő, hatósági feladatkört betöltő fogalmazási tisztviselőket, a kisegítő feladatokat ellátó segéd-és kezelő tisztviselőket (irodatiszt, írnok), s a tulajdonképpen fizikai dolgozókat, a szolgákat. Külön kategóriát képeztek az altisztok, akiket egyik fizetési osztályba se soroltak be. Az első kategóriába tartozóknak főiskolai végzettséggel kellett rendelkezniük, míg a második kategóriában elegendő volt a középiskolai végzettség. (ld. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értekezés, 343. o.)

beszélhetünk teljes jogú tisztviselői karról, ha egyébként viszonylagos bizonytalanság jellemzi a teljes foglalkoztatottságot.

Németországban alapvetően élethivatásképpen⁵⁴ vállalható közszolgálati pozíció (*Beamte*), amelynek egyetlen igazán fontos előfeltétele, hogy közszolgáltatást lásson el a kinevezett tisztviselő.⁵⁵ A közhivatalt ellátókon kívül megkülönböztetünk a bizonyos közszolgáltatásokat nyújtó, ám főszabály szerint határozatokkal nem hozó szerződéses alkalmazottakat (*öffentliche-rechtliche Angestellte*) és a fizikai munkát végző szerződéses dolgozókat (*öffentliche-rechtliche Arbeiter*). A német jogban az állami szerveknél szolgálatot teljesítők tartoznak a kifejezett közhivatalnoki kategóriába, a többiek altisztnek minősülnek, akikre az általános munkajogi szabályok vonatkoznak. Az osztrák rendszer jellegében hasonló a némethez annyi különbséggel, hogy ott két kategóriába csoportosíthatók a közszolgálati alkalmazottak: megkülönböztetik a közszolgálati jogviszonyban álló hivatalnokokat (*Beamte*) és a szerződéses közszolgálati jogviszonyban álló szolgálatvállalókat (*Vertragsbediensteter*) csoportját.

Úgy látom, hogy hagyományosnak az a megközelítés minősül, amely köztisztviselőként kezeli mindazokat, akik esszenciális tevékenységet végeznek az állam működése szempontjából, függetlenül attól, hogy hatóságként járnak-e el. Amikor az ENSZ 1945-ben megalakult, ez volt az uralkodó szemlélet, ezért figyelhető meg ez a rendszer az intézmény falain belül is: a kiegészítő funkciót ellátó személyek (pl. takarítószemélyzet, biztonsági szolgálat)⁵⁶ munkaviszonyban állnak, míg a hivatali feladatokat végzők mind hivatásos tisztviselői besorolást kapnak. A jelentős méreteket elérő funkcionárius-csapaton kívül adminisztratív és technikai alkalmazottak sokasága támogatja a köztisztviselők munkáját, mivel akárcsak állami szinten, a nemzetközi szervezetek működtetése is az alkalmazottak különböző típusain keresztül lehetséges.

⁵⁴ Az élethivatal szempontjából egyidőben nagy hasonlóságot láthattunk a magyar és a pragmatizált német rendszer között a státuszbiztonság szempontjából, azonban 2010. óta csökkenő tendenciát mutat ez a jelenség – ebben a német rendszert egyebekben szorososan követő holland szisztémával mutat a hazai szabályozás rokonságot. A pragmatizált germán rendszer azt jelenti, hogy a tisztviselő gyakorlatilag csak fegyelmi eljárás révén mozdítható el a pozíciójából, és amennyiben megszűnik a foglalkoztató, akkor köteles a rendszer őt máshová elhelyezni.

⁵⁵ PEINE, Franz-Joseph – HEINLEIN, Dieter: *Beamtenrecht*. Heidelberg, C.F. Müller, 1999. 1. o. és 43. o.

⁵⁶ A takarítási feladatokat a közszolgálati rendszerekben az igazgatási szervek általában külső cégeknek szervezik ki, a biztonsági szolgálatot pedig akár kiszervezés útján szerződő fegyveres biztonsági szolgálat, akár pedig – ahogyan például a hazai minisztériumokban – a rendőrség illetékes szervének kihelyezett őrségének tisztjei látják el.

A nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban megkerülhetetlen az ügynök (*agent*) fogalom alkalmazása tekintve, hogy a szakirodalom a szervezetet a „külvilággal” összekötő személyzeti tagokat így nevezi.⁵⁷ *Folke Bernadotte* gróf jelentős személyisége volt az ENSZ történetének, az ő fogalom-meghatározása szerint „nemzetközi ügynöknek minősül bármely fizetett vagy fizetetlen, állandó vagy ideiglenes jelleggel alkalmazott funkcionárius, akit a szervezet egy szerve felhatalmazott, hogy ennek valamely funkcióját gyakorolja, vagy ehhez segítséget nyújtson.” Általánosan megfogalmazva mindenki ügynöknek tekintendő tehát, akinek révén az adott szervezet cselekszik.⁵⁸ Kovács Péter úgy fogalmazza meg *Nemzetközi Közjog* című alapművében, hogy az „ügynökök a napi gyakorlatban nem csak a szervezet saját tisztviselői vagy állandó alkalmazottai, hanem a szervezet keretei között megalkotott nemzetközi szerződések végrehajtásának ellenőrzését végző paritásos összetételű szakértői csoport tagjai, különleges szakértelmet igénylő feladatok ellátására felkért szakemberek, próbaidős alkalmazottak, szakmai gyakorlatot teljesítő végzős hallgatók és fiatal diplomások.”⁵⁹ Ebben az ügynök-fogalomban szövődik össze *elméletben* a szervezet külső tevékenysége és a belső funkciógyakorlás.

Ez a jogviszony jellegével összefüggést nem mutató, ám a funkciók gyakorlása szempontjából lényeges ügynök-fogalom vezet át minket az eddig röviden felvázolt közszolgálati modellektől eltérő, helyenként ellentétes példákhoz. Politikai megközelítésben a szociáldemokrata befolyásolás erősödése érhető tetten az angolszász rendszer mai kialakulásában: a közszolgálat privilégiumait igyekeztek eltörölni, így a rendszer elmozdult a munkaviszony felé, az Egyesült Királyság ma az egyetlen olyan ország, ahol a közszolgálati alkalmazottak jogviszonya nem a közszolgálati jogon belül került szabályozásra.⁶⁰ Az Amerikai Egyesült Államokban

⁵⁷ KOVÁCS Péter *i.m.* 311. o.

⁵⁸ *Uo.* + ICJ: *Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadó vélemény*, 1949. április 11. rec., 1949. 177. o.

⁵⁹ KOVÁCS Péter *i.m.* 312. o.

⁶⁰ Az Egyesült Királyságban hatályos közszolgálati törvény 2010-ben került elfogadásra, amely azonban inkább a köztisztviselőkkel szemben támasztott értékrendi elvárásokról szól, mintsem tényleges speciális előírásokról. (ld. HARRIS, Josh: *Legislating for a Civil Service*. Institute for Government. London, 2013. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Legislating%20for%20a%20civil%20service.pdf>).

Lényegében a helyzet nem változott a törvény megszületése előtti időkhöz képest – a témáról lásd bővebben: DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. European Institute of Public Administration Maastricht/Berlin/Helsinki,

hasonló rendszert építettek ki, mert úgy tekintik, hogy a kormányzó és az elnök is a maga baráti körét hozza, akikkel együtt dolgozott a gazdasági életben. Egészen más tehát a tisztviselői pozíciókkal kapcsolatos elméleti megalapozás, amely tetten érhető a konkrét szabályozás kialakításában is.

Az angol szabályozás abszolút ellentétéként a magyar jogalkotó megoldása hozható a legkönnyebben. A hazai szabályozás jelentősen differenciált, így a közszolgálat körébe vonható egyebek mellett a kormánytisztviselők és a kormányzati ügykezelők kormányzati szolgálati jogviszonya; a köztisztviselők, a közszolgálati ügykezelők, a jegyzők közszolgálati jogviszonya; a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya; a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvéd tisztjelöltek és a honvéd altisztjelöltek szolgálati viszonya; a rendvédelmi szervek foglalkoztatotti állományának hivatásos szolgálati viszonya és igazgatási alkalmazotti szolgálati jogviszonya; a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonya. Mindezen felül a képet tovább cizellálja, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyban, a közszolgáltatásokat ellátó közalkalmazottak pedig közalkalmazotti jogviszonyban állnak.

Ehhez képest az *ENSZ-nél történő foglalkoztatás egyrétű*, könnyen átlátható, amely rendszer a magyar jogi kutatók számára is követendő törekvés egyébként: észrevehető, hogy hazánkban szakirodalmi szinten unifikálási törekvés van jelen,⁶¹ a jelenlegi rendszer fenntartása azonban túl mélyen ivódott be az érintett érdekkörök mindennapjaiba, az elszakadás ezért rendkívül nehéz.⁶²

November 2012. 20. o. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2012_2_CY_The_Future_of_Public_Employment_in_Central_Public_Administration.pdf.

⁶¹ Id. pl. Kiss György, Prugberger Tamás, Kenderes György munkássága is érinti a kérdést. (ld. többek között KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: *A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új szabályozása*. Magyar Közigazgatás, 1993. június, XLIII. évfolyam, 6. szám.329. o., illetve KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálat. a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbevett új jogi szabályozás tükrében*. Magyar Közigazgatás, 1991/10. szám, 908-910. o., PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája*. Új Magyar Közigazgatás, 2010. május, 3. évfolyam 5. szám. 43-50. o., valamint MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. ResearchGate – DOI: 10.14750/ME.2016.028)

⁶² A témával kapcsolatban kritikát fogalmaz meg PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Wolters Kluwer, 2014., illetve fontos megállapításokat tesz PRUGBERGER Tamás *Magyar munkajogi reform európai kitekintéssel* (Novotni Kiadó, 2013) című könyvében.

A nemzetközi szervezetek történelmi szempontból egységes belső szabályozást alkottak, alapvetően egyetlen jogforrás gondoskodik arról, hogy a belső működés rendezett legyen. Személyzeti politikájukat úgy alakítják ki, hogy *mindenki tisztviselőnek minősül, aki az adminisztrációban dolgozik, és csak azt foglalkoztatják munkaszerződéssel, akinek a munkaköre nem függ össze szervezeti ügykezeléssel.* Az ENSZ bécsi székházában például az ügykezelők mellett dolgoznak takarítók, biztonsági őrök, posta- és banki alkalmazottak, újságos és szuvenir üzletet üzemeltetnek, illetve több éttermet. A New York-i székházban minden ilyen szolgáltatás szintén megtalálható, mégis – bár a világ két egymástól igen messze eső pontjáról beszélünk – pontosan ugyanazon szabályok szerint lesznek bizonyos munkakörökben tisztviselők és más munkakörökben munkavállalók. Ez a szigorú, jól átlátható szabályozás teszi lehetővé azt, hogy beszéljünk bármely kirendeltségről, a belső működés átlátható és teljesen független marad. *A munkaszerződéssel foglalkoztatott személyzeti tagokra vonatkozó jog mibenléte az adott szervezet és a székhely szerinti állam közötti megállapodáson múlik:* előfordulhat, hogy egy szervezet maga szabályozza és ezáltal megtartja a belső foglalkoztatási jogának teljes integritását (pl. Európai Unió), de az is létező jelenség, hogy az adott állam joga alkalmazandó a szervezetnél fennálló munkaviszonyokra.⁶³

A bírói gyakorlat nyomán úgy tűnik, hogy az ENSZ-csoporton belül a *székhely szerinti állam joga egyáltalán nem releváns:* az ENSZ fellebbviteli bírósága 1951-ben jelentette ki, hogy a székhely szerinti állam – amely ebben az esetben egyben a jelentkezők állampolgársága szerinti állam is volt – előírásainak megszegése nem eredményezhet kedvezőtlen bánásmódot a szervezet részéről.⁶⁴ Az ILO fellebbviteli bírósága 1955-ben hozott hasonló döntést, amely szerint az alkalmazott nemzeti jogával való összhang hiánya nem eredményezheti a határozott idejű szerződés meg nem újítását, vagy megszüntetését.⁶⁵ 1957-ben ugyanez a

⁶³ AMERASINGHE *i.m.* 276-277. o.

⁶⁴ Id. UNAT Judgement No. 4. *Howrani and four others vs. The Secretary-General of the United Nations* 8-22. o. (https://untreaty.un.org/unat/UNAT_Judgements/Judgements_E/UNAT_00004_E.pdf); UNAT Judgement No. 6. *Keeney vs. The Secretary-General of the United Nations*. 24-25. o. (https://untreaty.un.org/unat/UNAT_Judgements/Judgements_E/UNAT_00006_E.pdf)

⁶⁵ Id. ILOAT Judgement No. 17. *Duberg vs. UNESCO* (https://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.fullText?p_lang=en&p_judgment_no=17&p_language_code=EN).

bíróság kifejezetten kimondta, hogy az indítványozott nemzeti jogot nem lehet alkalmazni, csakis a szervezet belső jogát.⁶⁶

Ebben a fejezetben a közszolgálati modelleket vizsgáltam meg, és azok egymáshoz való viszonyán felül törekedtem rámutatni arra is, hogy az ENSZ szolgálati joga milyen hasonlóságokkal és eltérésekkel bír. A fejezet ugyanakkor nem lenne teljes a skandináv közszolgálati jog és az új közmenedzsment említése nélkül, ezért erre még röviden kitérek.

A skandináv jogban egyedi megoldás, hogy a köz- és magánszféra jellemzően rendkívül közel áll egymáshoz, ezáltal a rendszerek átjárhatók a munkavállalók számára. A modell gyakorlatilag egyáltalán nem érvényesül az ENSZ vonatkozásában, azonban egy ponton mégis fedezhetünk fel kapcsolódást, ami érdekes párhuzamot von a két rendszer között. Hazafi Zoltán PhD-értekezésében úgy fogalmaz, hogy a 80-as években elindított reformok legjelentősebb hatásukat Nagy-Britanniában, illetve a skandináv országokban fejtették ki, mert a köz- és magánszféra egymáshoz való közelsége miatt az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) irányzata ezekben az országokban honosodhatott meg a legeredményesebben. Mindehhez a szervezeti kultúra is megfelelő nyitottságot biztosított.

Az ún. új közmenedzsment eszméi a kilencvenes években az USA-ban alakultak ki a hatékony közigazgatás megteremtése, a közigazgatás gazdasági modernizációja célzatával. Az irányzat eszköztárába tartozik a piaci verseny módszereinek közigazgatásba történő átültetésére; a szolgáltatásközpontúság és ügyfél-orientáltságra; a minőségjavítás, minőségbiztosítás területére; a közigazgatási egységek önállóságának növelésére; az állam szerepvállalásának csökkentésére kiszervezés, privatizáció, PPP-konstrukciók révén; valamint a közigazgatás és politika elválasztására.⁶⁷ Az ENSZ szervezeti kultúráját megvizsgálva – ahogy arról még a későbbiekben részletesen lesz szó – arra a következtetésre juthatunk, hogy *bizonyos elemeket gyakorlatilag már azelőtt megvalósított, hogy egyáltalán az NPM megjelent volna a közszolgálati jogban.* A szervezet alapvetően menedzsmentszemléletű, műveleti egységre fókuszáló belső foglalkoztatási

⁶⁶ Id. ILOAT Judgement No. 28. *Waghorn vs. ILO* (https://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.fullText?p_lang=en&p_judgment_no=28&p_language_code=EN).

⁶⁷ Az NPM koncepciójának hatása az elmúlt évtizedekben számos országra kiterjedt, de gyökeresen sehol sem változtatta meg a közigazgatást, nem épült ki új modellként. (Id. ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA: *Közszolgálati Tisztviselők* 2. InfoJegyzet, 2017/53. 3. o.)

struktúrát alakított ki, ami azt jelenti, hogy az egyes szervezeti egységek vezetői viszonylag nagy döntési szabadsággal rendelkeznek, és a beosztottak a kereteiken belül szintén rugalmasan teljesítik feladataikat (ezt láthatjuk megnyilvánulni például abban a hétköznapi gyakorlatban, hogy a szervezet eltér az általános hivatali munkaidőtől, és ha a munka természete megengedi, jellemzően a törzsidő jogintézményét alkalmazza). A minőségbiztosítás abszolút prioritásként értelmezhető az ENSZ munkaszervezési metodikájában, bár hozzá kell tenni: ahelyett, hogy a tisztviselők folyamatos képzésére helyezne hangsúlyt, a színvonalat a rövid távú kinevezésekkel és a könnyen cserélhető emberi erőforrással kívánja fenntartani. A szervezet ezzel akár veszélyeztetheti is céljait, hiszen nehezen épít ki olyan tisztviselői gárdát, amely hosszú távú tudás- és tapasztalati anyagot képes lenne felhalmozni, így a minőségbiztosítás gyakran kimerül abban, hogy a kiszámíthatatlan munkafeltételektől leterhelt munkaerőt friss szemléletű tisztviselői gárda váltja időről-időre. Azzal ugyanakkor, hogy a szervezet a fluktuáció ellen nem tesz határozott lépéseket, megerősíti azt a véleményemet, hogy közelebb áll a piaci szemléletű foglalkoztatókhöz, mint az életpályamodell követő közszolgálati rendszerekhez.

Az NPM-re is jellemző szemlélet, amely a politikát és a közigazgatást elválasztja, olyannyira sajátja a szervezetnek, hogy annak szolgálati jogában megkerülhetetlen alapelvet formál. Ez megnyilvánul abban, hogy a tisztviselők a földrajzi diverzitás elve szerint minden tagállamból érkeznek, ugyanakkor – amint azt az Európai Unióban is rögzítették a szabályzatokban – nem saját államukat képviselik, hanem azt az egy közös érdekrendszer, aminek mentén a szervezet maga létezik. Pontosan ez a jelleg emeli a szervezeti kultúrát olyan lényeges kohéziós erővé, amelyet az állami közigazgatásban valószínűleg sosem érhet el.

A skandináv modellre tehát annyiban hasonlít – nagyon távolról – az ENSZ szolgálati joga, hogy néhány ponton megvillant olyan jelenségeket, amelyek a piacibb szemlélet felé tolják a szervezet szolgálati jogát. Az értékszemléletben azonban olyan szinten eltér a kettő rendszer, hogy nem feltételezhető a modell beszivárgása az ENSZ belső jogába, sokkal inkább vázlatos és esetleges hasonlóságokról beszélhetünk e vonatkozásban.

III. Jogforrástan

Bár vizsgálódásaink során kétséget kizáróan azt láthatjuk, hogy az egyes államok nem egységes szabályozási elv mentén alakítják ki közszolgálatukat, ez a nemzetközi szervezetekről épp ellenkezőleg mondható el. A II. Világháborút követően a nemzetközi szervezetek sokkal nagyobb autonómiát szereztek maguknak, mint amennyivel azelőtt rendelkeztek, és ezzel párhuzamosan a nemzetközi jogban betöltött jelentőségük is megnövekedett. Onnantól kezdődően, hogy egy dedikált közszolgálati apparátust működtetnek ezek a kormányközi szervezetek, nem hagyható figyelmen kívül az a belső igazgatási joganyag, amelynek révén működésüket biztosítják.

Már a szabályok kialakításakor egyértelművé vált, hogy ha a nemzetközi kormányközi szervezetek bármely tagállam jogát alkalmaznák a saját belső viszonyaikra, akkor ez a helyzet előbb-utóbb megnyitná az utat az állami bíróság joghatósága előtt, így az eljárhatna belső jogviták elbírálása során – ezt pedig mindenképpen szeretnék volna és ma is szeretnék elkerülni.⁶⁸ Ezen felül képzeljük csak el: milyen visszás helyzeteket szülne, ha egy adott tagállam által delegált tisztviselő jogi helyzetét a székhely szerinti állam közszolgálati joga határozná meg? A székhely állama szerinti jog befolyása ráadásul közvetve az adott államigazgatás fiókszervezetévé tenné a nemzetközi szervezetet, amely mindennek megkoronázásaként sok esetben más államoktól is érkező pénzügyi hozzájárulásból működik. Ha végiggondoljuk, furcsa konstrukciót látunk a szemünk előtt – pedig egykor, amikor a nemzetközi szervezetek még nem voltak olyan kiforrott struktúrával és jogi háttérrel ellátva, mint napjainkban, a helyzet pontosan ilyen volt.⁶⁹ Az ENSZ megalapítása után explicit módon kinyilvánításra került az a szemlélet, hogy *a nemzetközi szervezeteknek egyáltalán nem szükséges azt a jogot követni, amelyben központjuk vagy bármely székhelyük, kirendeltségük található, már csak azért sem, mert a személyzet tagjai a világ számos országából érkeznek. Ezzel annak okán sem lehetett semmilyen probléma, mert az ENSZ elődje, a Nemzetek*

⁶⁸ AMERASINGHE *i.m.*272. o.

⁶⁹ A helyzetről szemléletes módon ír Michael Barton AKEHURST nemzetközi jogász, *The Law Governing Employment in International Organizations* (Cambridge University Press, 1967) című művében.

Szövetsége már rendelkezett azzal a joggal, hogy kialakítsa saját belső jogrendszerét.⁷⁰

Minderre való tekintettel tehát egy nemzetközi szervezet – amint azt már jeleztük a fejlődési ívek összehasonlítása kapcsán is – egyfelől egy külső, másfelől egy belső funkcióval rendelkezik. A dichotómiával kapcsolatban azt találjuk, hogy a működés belső szférája olyan tevékenységeket jelent, amelyek a rendszer fennmaradását garantálják, és amelyek a gépezet akadálymentes haladását biztosítják. Ehhez képest a külsődleges funkciók olyan eljárásokat takarnak, amelyek a nemzetközi szervezetnek a tagállamokra és azon belül is a közös munkában való részvételükre vonatkozó befolyást alapozzák meg.

A belső jog többet jelent az egyébként szintén esszenciális foglalkoztatási szabályok összességétől: belső egységek alapítása és igazgatása, az ezen egységek tagjainak kinevezése, az egységeken belül történő döntéshozatali mechanizmusok, a szükséges személyzetre vonatkozó előírások, a működtetésre fordítandó pénzügyi források rendezése tartoznak ide. Természetesen minden nemzetközi szervezet esetében felmerülhetnek speciális részletszabályok, így az ENSZ esetében például különleges szabályok vonatkoznak az állandó haderő működésére is.⁷¹

A nemzetközi szervezetek úgynevezett *személyzeti szabályzatokban*⁷² fektetik le működésük sarokköveit. Ezen szabályzatok a belső szabályozás legmagasabb autonóm szintjét képezik. Lehetőség van arra, hogy egy szervezeten belül az alárendelt szervezeti egységek is megalkossák saját belső szabályzataikat, azonban a jogforrási hierarchiát tekintve ezek mindig a központi személyzeti szabályzat alatt helyezkednek el.⁷³

Amint azt az előző részben bemutattam, az államok közszolgálati szabályozásában kisebb-nagyobb eltéréseket mindig tapasztalunk, gyakorlatilag nincs két egyforma rendszer. Ugyanez igaz a nemzetközi szervezetekre is: a nemzetközi tisztviselőkre alkalmazandó joganyag függ az adott szervezet alapító okiratában foglaltaktól, a személyzeti szabályzat tartalmától, valamint az alacsonyabb szintű jogforrások, azaz a különböző igazgatási utasítások

⁷⁰ *Uo.*

⁷¹ *Id. pl. United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines.* New York, 2010 – https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf.

⁷² Az ENSZ esetében e jogforrás neve *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (Staff Regulations and Rules of the United Nations)* - <https://hr.un.org/handbook/staff-rules>, amelyet a Főtitkár ad ki közleményben (ennek száma ST/SGB/2018/1), és jelenleg hatályos változata 2018. január 1-től alkalmazandó.

⁷³ *Uo.* 274. o.

(*administrative instruction*), körlevelek (*information circular*), közlemények, javaslatok rendelkezéseitől. Természetesen a különbözőségek mellett bizonyos, a nemzetközi szervezeti működés sajátosságaira visszavezethető hasonlóságokat is azonosítunk: ezek a szervezetek rendszerint ugyanolyan kérdésekkel szembesülnek, amikor a kiválasztási és kinevezési eljárásról, szerződési típusokról, díjazásokról, előléptetési lehetőségekről, a jogviszony megszüntetéséről, felelősségről, vagy a munkaügyi kapcsolatokról van szó.⁷⁴

1. Általános jogforrástan

Általános meghatározásként azt találjuk, hogy a jogrendszer egy adott állam hatályos jogszabályainak és egyéb jogi előírásainak a rendezett összességét jelenti. Ez azonban nem teljesen igaz: önálló jogrendszert alkotnak a nemzetközi szervezetek is, amelyek mint szuverén nemzetközi jogi jogalanyisággal bíró entitások, minden államtól független belső normastruktúrát és jogalkalmazási gyakorlatot alakítanak ki.

Az általános jogforrástan mind a jogállamok, mind a nemzetközi szervezetek esetében ugyanolyan elvek mentén épül föl. Egyfelől igaz, hogy a *jogszabály* és *jogforrás* fogalmak részben ugyan fedik egymást, azonban míg előbbi a jogintézmény tartalmára utal, addig utóbbi a formai megközelítést tartalmazza. A generális norma azáltal válik jogi jellegűvé (azaz jogszabállyá), hogy arra feljogosított szerv, jogalany (azaz tágabb és formai értelemben vett jogforrás) bocsátja ki.⁷⁵ A két fogalom egymáshoz való viszonyát úgy is megfogalmazhatjuk, hogy anyagi jogforrás a kibocsátó (Országgyűlés, kormány, miniszterek vagy az ENSZ esetében a Közgyűlés és a Főtitkár), alaki jogforrás pedig a kibocsátott norma (alkotmányos szabály, törvény, rendelet, illetőleg a személyzeti szabályzat, igazgatási utasítások, információk körlevelek, főtitkári közlemények, stb.).

A jogszabály tehát különböző típusú jogi normából áll, meghatározott jogforrási formában keletkezik és az előírt jogalkotási folyamat eredményeként jön létre. *Csirk Lóránt* ennek szellemében megkülönbözteti a jogalkotást és a jogszabályszerkesztést: a jogalkotás tárgyi oldalról (a jogszabály oldaláról) a normatartalom; az az esszencia, amely arra irányul, hogy absztrakt módon

⁷⁴ COGAN, Jacob Katz – HURD, Ian – JOHNSTONE, Ian (szerk.): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford University Press, 2016. 1074. o.

⁷⁵ PRUGBERGER Tamás: *Adalékok a jogi normatan és a jogforrástan elméletéhez*. 153-163. o.

magatartási viszonyokat szabályozzon. Ezzel szemben a jogszabályszerkesztés, a kodifikáció már nem alkotmányjogi, hanem szakigazgatási kérdés.⁷⁶

Másfelől beszélnünk kell a jogforrások hierarchiájáról is. Mind az államok, mind a szervezetek esetében van egy alapvető jogforrás, amelyből minden további szabályozás ered: az állami jogalkotásban ez az alkotmányos szabály, a szervezeteknél pedig az alapító okirat. Nem csupán az alapvető norma alatt elhelyezkedő, a megfelelő szerv által az előírt rendben megalkotott jogi normák kerülnek azonban be a hierarchiába, hanem a bírósági joggyakorlatról is szót kell ejtenünk.

A felső bíróságok elvi határozatai a *pro domo* jellegű, az alsó szintű közigazgatási szerveket érintő normatív aktusaihoz hasonló normáihoz hasonlítanak. Különbség csupán az, hogy míg a *pro domo* közigazgatási normatív aktusok *de iure* kötelezők a kibocsátó közigazgatási szerv alá tartozó közigazgatási szervekre, addig a felső bírósági elvi határozatok *de iure* csak ajánlatosak, *de facto* azonban majdnem kötelezők az alsó bíróságok számára.⁷⁷ Egyértelműbb a helyzet Magyarország vonatkozásában a jogegységei határozatokkal, amelyek mindenképpen kötelezők az alsóbb szintű bíróságokra nézve. Az ENSZ esetében ilyen típusú megkülönböztetéseket nem tehetünk, mert a kétfokozatú belső bírósági szervezetrendszer nem ad ki különböző típusú döntéseket, a meghozott határozatok pedig bizonyos fokú, de nem abszolút jellegű precedensként vannak jelen a jogrendszerben.

2. A nemzetközi szervezeti belső jog, mint önálló jogterület

A nemzetközi szervezetek belső szabályzataival kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy mennyire tekinthetők ezek egyáltalán jognak. *Amerasinghe* kifejti, hogy egyes elméletek szerint *egyáltalán nem jog a maga önállóságában*, ugyanakkor ez a megközelítés arra nem ad választ, hogy akkor pontosan milyen kategóriába is sorolható – esetleg ha önálló kategóriát alkot, akkor minek nevezzük és milyen attribútumok alapján? Figyelemmel arra, hogy *kikényszeríthető szabályokról és végrehajtható szankciókról* beszélünk, amelynek érvényesüléséről ráadásul az ENSZ

⁷⁶ CSINK Lóránt: *Mérföldkő a jogalkotásban*. Pázmány Law Working Papers 2011/22. 9. o.

⁷⁷ PRUGBERGER Tamás: *Kritikai könyvelemzés »A jogrendszerek világa« című könyvről*. Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam (2017) 2. szám, 214. o.

estében egy *önálló belső bíróság* gondoskodik, álláspontom szerint ez a megközelítés nem osztható. Egyes kutatók álláspontja alapján a nemzetközi szervezetek belső joga leginkább egy, a nemzetközi közjog mellett önállóan létező *sui generis* jogágnak tekinthető,⁷⁸ azonban véleményem szerint helyes megközelítésben bár önálló jogterületként kezelhető, a maga minőségében mégis a nemzetközi közjog szerves részét képezi és attól nem lehet teljesen független. Amerasinghe ugyanígy érvel: szerinte az elmélet alapjaként az szolgál, hogy azt az alapokmányt, amely felhatalmazására a belső szabályozás megalkotásra kerülhet, maga a nemzetközi közjog hozza létre, így valójában *a belső szabályozás egy mögöttes jogalkotási terméke a nemzetközi közjogi mechanizmusoknak.*⁷⁹

A szakirodalom több helyütt vizsgálta már a nemzetközi szervezeti belső jog forrásait, mint a jogterület megértését segítő jelentős kérdéskört.⁸⁰ Lényeges alapvetés, hogy bármennyire is magától értetődő lenne a felvetés, a nemzetközi szervezetek belső jogának jogforrási struktúrája és a nemzetközi közjog jogforrási rendszere között semmiképpen *nem vonható analógia*. Ugyanígy kifejezetten nem állapítható meg összefüggés az államok közszolgálati jogforrásai és a nemzetközi szervezetek foglalkoztatási szabályai között.

3. Belső jogforrások az ENSZ-ben

Lehet-e a foglalkoztatás alapjául szolgáló megállapodás jogforrás? Magyarországon és az államok többségében ez fogalmilag kizárt, jobban mondva csak a jogforrás tágabb értelemben vett fogalmába illik bele: bár részben vagy egészben megismerhetők belőle a felek jogai és kötelezettségei, mégis nélkülöznek minden absztrakciót, és személyi hatályukat tekintve is csak azon jogalanyokra nézve tartalmaznak rendelkezéseket, akik abban részes félként részt vesznek. Az ENSZ és az ILO fellebbviteli bírósága azonban kifejezetten elfogadta a szerződést

⁷⁸ Erről a kérdéstről lásd többek között az UNDT néhány ítéletét is: Judgement No. UNDT/2010/125, UNDT/2010/097. („10. Az alperes előadja, hogy a nemzetközi közigazgatási jog forrásai nem azonosak a nemzetközi közjog forásaival, bár a nemzetközi közigazgatási jog a nemzetközi közjog egyik ága lehet. A Nemzetközi Bíróság alapokmányának 38. cikkének (1) bekezdése, amely a nemzetközi közjog forrásait tükrözi, nem vonatkozik közvetlenül a nemzetközi közigazgatási jogra, és ezek a források csak „analógia útján” tekinthetők forrásnak a nemzetközi közigazgatási jogban.”)

⁷⁹ Uo. 274. o.

⁸⁰ AMERASINGHE *i.m.* 283. o.

jogforrásként.⁸¹ A kérdéshez hozzátartozik, hogy – amint azt a későbbiekben részletesen kifejtem – különbséget kell tenni azon szervezetek között, amelyek szerződéses alapon, és azok között, amelyek belső jogszabály alapján kinevezéssel alkalmazzák tisztviselőiket.⁸² A foglalkoztatási szerződés ilyen szempontból sok kérdést felvet, ha jogforrásként alkalmazzuk,⁸³ de természetesen a belső jogszabály alapján egyoldalú kinevezéssel foglalkoztatott tisztviselők esetében semmilyen relevanciája nincs a kinevezés tartalmától eltérő egyéni megállapodásoknak jogforrástani értelemben.

Amennyiben a szerződéseket elfogadja egy adott nemzetközi szervezet jogforrásként, úgy ezek elsődleges, de nem a legjelentősebb jogforrásnak minősülnek. A szerződésre a Világbank fellebbviteli bíróságának 1981-es jelentése nyomán úgy tekinthetünk, mint forrásra, amely elengedhetetlen eleme a tényleges jogviszony létrejöttének, azonban ezt a feladatot teljesítve nem marad más szerepe, mint összegezni azt az operatív feltételrendszert, amely a szervezet és alkalmazottjának jogviszonyában érvényesül.⁸⁴

Egyebekben az ENSZ jogforrási rendszere majdnem teljes egészében megegyezik a magyarországi és általában az államokra jellemző jogforrási rendszerrel, habár a jogforrások alkalmazásában találunk eltérést. A hazánkban eljáró bíróságok az alkotmányos alapjogok tekintetében az Alaptörvényt alkalmazzák, ezen felül a speciális szabályokat a közszolgálat hármas tagolásából adódóan (civil közszolgálat,⁸⁵ igazságszolgáltatási szervek,⁸⁶ közhatalom-gyakorlás egyenruhás területei)⁸⁷ többféle törvény és rendelet adja.

⁸¹ AMERASINGHE *i.m.* 283-284. o. A munkaszerződés szerepének történeti alakulását illetően ld. bővebben KENDERES György: *Intézménytörténeti kérdések a munkaszerződés alakulását illetően*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/2. (2007), 541-579. o.

⁸² Az ENSZ tekintetében például érdemes figyelembe venni ez ügyben a fellebbviteli bíróság 19. számú ítéletét, amely szerint az alkalmazottak jogi helyzete szempontjából szerződéses természetűnek tekintendő mindaz a kérdés, amely az alkalmazott személyes helyzetét érinti (pl. szerződésének természete, fizetése, besorolása), illetve belső jogszabályon alapulónak tekintendő mindaz a kérdés, amely magát a szervezetet érinti (pl. általános szabályok, amelyeknek nincs személyes relációja). ld. UNAT Judgement No. 19. *Kaplan vs. The Secretary-General of the United Nations* 74. o. Eszerint tehát az ENSZ szervezetén belül a tisztviselők jogviszonya vegyes alapokon nyugszik.

(https://untreaty.un.org/unat/UNAT_Judgements/Judgements_E/UNAT_00019_E.pdf).

⁸³ Például ha a felek szerződést kötöttek egymással, de a tényleges kinevezés elmarad, akkor is megállapítható a jogviszony fennállása közöttük – mutat rá Amerasinghe (ld. *i.m.* 284. o.)

⁸⁴ AMERASINGHE *i.m.* 285. o.

⁸⁵ *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény – Kjt. (1992. évi XXIII. tv.):* pl. egészségügy, oktatás, közművelődés – Az Mt-vel generális-speciális viszonyban van.
A kormányzati igazgatásról szóló törvény – Kjt. (2018. évi CXXV. tv.): Hatályba lépésével (2019. 03. 01.) az Áttv. (2016. évi LII. törvény) hatályon kívül került. Szervi hatálya: Központi kormányzati igazgatási szervek (minisztériumok, kormányzati főhivatalok, központi hivatalok);

A hierarchia legtetején az ENSZ esetében az alapító okirat áll, amely állami szinten az alkotmányos szabálynak felel meg. Általában ugyanakkor nem kerül előtérbe, mint hivatkozási alap, de amennyiben mégis az ebben foglalt alapvető értékeket érinti egy jogvita, egyetlen belső bíróság sem vonja kétségbe a hivatkozás jogalapját. Az ENSZ tekintetében első alkalommal a már hivatkozott 4. számú döntésben jelentette ki a fellebbviteli bíróság az Alapokmány jogforrásként történő alkalmazandóságát. Fontos vita alakult ki egyébként az évtizedek során az alapító okiratok belső jogvitákban történő alkalmazhatóságáról tekintettel arra, hogy e források a szervezet és a tagállamok egymáshoz fűződő viszonyát rendezik, és tartalmukat tekintve nincs igazán kötődésük a személyzeti ügyekhez. Emellett az is tény, hogy a kinevezési okiratokban nem szokás rájuk hivatkozni, illetőleg az adminisztratív bíróságok alapító okirataiban sem tesznek róluk a döntések jogalapjaként említést Akehurst szerint.⁸⁸

Az ENSZ alapokmánya *négy cikkben* foglalkozik a személyzeti ügyekkel.⁸⁹ A 8. cikk szerint a fő- és segédszerveinek munkájában a férfiak és nők bármilyen minőségben egyenlő feltételek mellett való részvételére vonatkozólag az ENSZ nem állíthat fel semmiféle korlátozást. A 97. cikk rendelkezése a Titkárságra vonatkozik, és ilyen módon az első konkrét szabály a későbbi Személyzeti Rendelkezések és

Fővárosi és megyei kormányhivatalok – Az Mt. annyiban alkalmazandó, amennyiben a törvény úgy rendel.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény – Kttv. (2011. évi CXCV. tv.): Szervi hatálya – Autonóm jogállású közigazgatási szervek (pl. Köztársasági Elnöki Hivatal, Állami Számvevőszék, Gazdasági Versenyhivatal); Helyi önkormányzati igazgatási szervek (pl. polgármesteri hivatal); Intézmény-fenntartásra kijelölt szerv (pl. Klebelsberg Intézményfenntartó Központ) – Az Mt. annyiban alkalmazandó, amennyiben a törvény úgy rendel.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény – Ksztv. (2010. évi XLIII. tv.): A Kit. sok szakaszt hatályon kívül helyezett. A törvény személyi hatálya a központi államigazgatási szervekre, a Kormány tagjaira, az államtitkárokra, valamint a biztosi jogviszonyban álló személyekre terjed ki.

⁸⁶ 2011. évi CLXII. törvény – Bírák jogállása; 2011. évi CLXIV. törvény – Ügyészek jogállása; 1997. évi LXVIII. törvény – Igazságügyi alkalmazottak (pl. fogalmazók, szakértők).

⁸⁷ *A honvédek jogállásáról szóló törvény – Hjt. (2012. évi CCV. tv.):* Személyi hatálya: a hivatásos és a szerződéses állományú katonákra, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonákra, a honvéd tisztjelöltekre, és a honvéd altiszt-jelöltekre terjed ki.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény – Hszt. (2015. évi XLII. tv.): Személyi hatálya: a rendőrség, a katasztrófavédelem, a NAV, a büntetés-végrehajtás, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára terjed ki.

⁸⁸ AKEHURST *i.m.* 61. o. Az UNDT és az UNAT alapító okirata is csupán egy-egy ponton tesz említést az ENSZ Chartáról, amikor azt a szervezeti kört határozza meg, amelynek ügyeiben a bíróság eljárhat – *Statute of the United Nations Dispute Tribunal*, Article 2/5. (<https://www.un.org/en/internaljustice/undt/undt-statute.shtml>) és *Statute of the United Nations Appeals Tribunal*, Article 2/10. (<https://www.un.org/en/internaljustice/unat/unat-statute.shtml>)

⁸⁹ Az ENSZ Charta eredeti példánya elektronikus formában megtalálható a következő címen: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>

Szabályok „előzeteseként”. Ennek alapján a Titkárság főtitkárból és olyan tisztviselői karból áll, amelyet „a Szervezet megkövetel.” A Főtitkárt a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés nevezi ki. Ő a Szervezet legfőbb igazgatási tisztviselője.

A Főtitkár és a tisztviselői kar kötelességeik teljesítését illetően a 100. cikk alapján *sem* valamely kormánytól, *sem* a Szervezeten kívül álló más hatóságtól utasítást nem kérhetnek, és nem kaphatnak. Tartózkodniuk kell nemzetközi tisztviselői minőségükkel összeférhetetlen bármely magatartástól és kizárólag a Szervezettel szemben felelősek. A Szervezet mindegyik tagja kötelezi magát arra, hogy tiszteletben tartja a Főtitkár és a tisztviselői kar feladatainak kizárólag nemzetközi jellegét és nem kísérli meg őket feladatuk gyakorlásában befolyásolni.

A 105. cikk szerint a Szervezetet mindegyik tagjának területén megilletik a céljainak eléréséhez szükséges kiváltságok és mentességek, és az ENSZ tagjainak képviselőit, valamint a Szervezet tisztviselőit szintén megilletik a Szervezettel kapcsolatos feladataik független ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek. Ezzel a kérdéssel részletesebben foglalkozunk a fegyelmi joggal foglalkozó fejezetben.

Az alapító okiratok kiegészítő jogforrásaként számításba kell vennünk az *általános jogelveket*, amelyek a főbb belső bíróságok joggyakorlatában már 1929 óta szerepelnek hivatkozási alapként.⁹⁰ Azzal a kérdéssel kapcsolatban tudományos diskusszió alakult ki az évtizedek folyamán arról, hogy a jogelveket milyen módon érdemes vagy szükséges levezetni, illetve hogy az állami – és ebben az esetben melyik állam – vagy a nemzetközi jog általános jogelveit kell adott esetekben alkalmazni?⁹¹ Uralkodó gyakorlatként ugyanakkor elterjedt, hogy mindenekelőtt a jog univerzális jogelveire fektetnek hangsúlyt az adminisztratív bíróságok, így különösen a *clausula rebus sic stantibus*,⁹² illetve az *estoppel*⁹³ elvet hivatkozták.⁹⁴

⁹⁰ AMERASINGHE *i.m.* 288. o.

⁹¹ A témában ld. többek között JENKS, Clarence Wilfred: *The Proper Law of International Organisations* (Oceana Publications, 1962) című kötetét.

⁹² ILO ADMINISTRATIVE TRIBUNAL: Judgement 1879 (*Créchet v. European Patent Organisation, EPO*, 1999)

⁹³ ILO ADMINISTRATIVE TRIBUNAL: Judgement 592 (*Byrne-Sutton v. International Telecommunication Union, ITU*, 1983); Judgement 3160 (*A.R.B.B. v. United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*, 2013); Judgement 3614 (*E.P. v. European Patent Organisation, EPO*, 2016); Judgement 3729 (*A.É.B. v. Permanent Court of Arbitration, PCA*, 2017); Judgement 3942 (*A.V. v. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO*, 2018); Judgement 3950 (*A. G. v. United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*, 2018); Judgement 4273 [*A., G., L. (No. 2) and S. A. v. European Organization for Nuclear Research, CERN*, 2020]

Általános jogelvek akkor szoktak nemzetközi szervezetek belső bírósági eljárásaiban jogforrásként szolgálni, ha az igazgatási hatalom és a diszkrecionális jogkör kontrolljára van szükség.⁹⁵

Nem írott jogforrásként szolgál az általános jogelvek mellett a szervezet *belső gyakorlata* is, amely állami szinten *leginkább a szokásjognak felel meg*. Magyarországon szokásjog alapján nem szokás a közszolgálatban sem gyakorlatot folytatni, sem jogvitákat bonyolítani. *Blutman László* azt írja, hogy a szokásjog helyzetét a nemzetközi jogban az utóbbi időkben kétirányú folyamat határozza meg, azaz a nemzetközi szerződéses jog mennyiségi növekedése lassan kiszorítja a jogvitákból és a kodifikáció sok területen előrehaladt, *egyre több szokásjogi norma léte válik elfogadottá, így nagyobb biztonsággal lehet alkalmazni őket, ha szükséges*.

Az államok *nemzetközi jogi felelőssége* a mai napig olyan fontosabb kérdés, amelyet inkább a szokásjog rendez, már csak azért is, mert sok állam nem részese a különböző kodifikációs szerződéseknek, ami utat nyit a szokásjog alkalmazásának. A nemzetközi szokásjogot azonban sok bizonytalanság övezi, ami óvatosságra inti a nemzetközi szerveket, ha alkalmazni akarják. Számos kérdésben ellentmondásos a gyakorlat, és a nemzetközi jog elmélete sem kínál minden problémára általánosan elfogadott megoldásokat.⁹⁶

Ehhez képest a nemzetközi szervezeteken belül azt látjuk, hogy a gyakorlat, azaz a szokások a foglalkoztatási feltételek részét képezhetik. Ez persze könnyen vezethet *ad hoc* jogalkalmazáshoz és ebből következően – mint általában –, veszélyezteti a jogbiztonságot is. A témában a *Nemzetközi Bíróság által 1956-ban kiadott tanácsadói vélemény* szolgál kiindulópontul, amely szerint a belső gyakorlat területén csak azokat a szokásokat lehetséges alkalmazni, amelyek fennállására és tartalmára megismerhető bizonyíték áll rendelkezésre.⁹⁷ A szervezeti gyakorlat jobbára érdekalapú helyzetekben – azaz nem tipikusan jogkérdésekben – szokott felmerülni, így döntő lehet abban például, hogy mely körülmények között hosszabbítanak meg egy határozott idejű kinevezést vagy mennyi az általános

⁹⁴ *Kovács Péter* az egyszerű módon egyébként lefordíthatatlan *estoppel elvet* úgy határozza meg, mint egy elvet, amelyet a germán-római jogrendszeri iskolákban három különálló elv fejez ki, jelesül az „adott szó szentsége”, a jóhiszemű eljárás elve és a *non venire contra factum proprium*, azaz „saját felróható magatartására jogszerzés címén senki sem hivatkozhat”. (ld. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*. Osiris Kiadó, 2011.)

⁹⁵ A kérdésről *Amerasinghe* részletesen ír már idézett művében – ld. 290. o.

⁹⁶ <https://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szokasjog>.

⁹⁷ ICJ Advisory Opinion on Judgements of the Administrative Tribunal of the ILO – 91. o. (<https://www.icj-cij.org/en/case/30>)

bérfejlesztés mértéke. Olykor az is előfordul, hogy egy kialakult gyakorlat a tisztviselőre nézve hátrányosan tölti ki a rendelkezésre álló jogszabályi környezetet, azonban ez a jelenség marginális és ritkán található rá példa.⁹⁸ Az általános jogelvek és a belső gyakorlat hierarchikus viszonyát illetően arra a következtetésre jutunk, hogy főszabály szerint a belső gyakorlat nem írhat felül univerzálisan érvényesülő jogelveket, azonban a tartalom itt is döntő szempont lehet figyelembe véve, hogy a tisztviselőket kedvezőbb helyzetbe hozó belső gyakorlat jogszerűen megelőzheti alkalmazási sorban az általános jogelveket. Természetesen írott jogforrást még kevésbé írhat felül egy gyakorlat, alapító okiratban foglalt szabályozást pedig semmilyen körülmények között nem érinthet ellentétesen.⁹⁹

Az angolszász joggyakorlatból megismert *equity* úgyszintén fontos forrása lehet a nemzetközi szervezetek belső jogának – Magyarországon a *common law* és az *equity* kettőséhez hasonlóval nem találkozunk. Az *equity* szellemében az eljáró döntéshozó a belátása szerint jár el, ebben a folyamatban őt nem kötik a korábban meghozott döntések. A 17-18. századtól kezdve a Kancellária élére az egyházi vezetők helyett nagynevű jogtudósok kerültek (*pl. Heneage Finch, Philip Yorke, John Scott lordkancellárok*), akik igyekeztek az *equity*-n belül alapelveket lefektetni, és ezzel a jogbizonytalanságot megszüntetni. Amennyiben ezen alapelvek egyeznek vagy korrelálnak az univerzális jogelvekkel, akkor a nemzetközi szervezetek bíróságai is szívesen alkalmazzák őket – e kikötés miatt tulajdonképpen a nemzetközi szervezetek gyakorlatában nincs különbség az általános jogelvek és az *equity* intézményen belüli alkalmazása között, azonban tekintettel arra, hogy igenis foglalkoznak a jogalkalmazók az *equity* jelenségével, érdemes nekünk is kitérni erre.¹⁰⁰ Az *equity* alapján egyébként *ex aequo et bono* jellemzően a kárfelelősség mértékét szokták megállapítani.

Az *írott jog* tekintetében a jogforrási hierarchiában az *alapokmány* alatt áll a tisztviselők jogviszonyával kapcsolatos *előírások és szabályok* gyűjteménye, illetve más alsóbb szintű *közlemény, ajánlás, tájékoztató*, amelyeket általában a Főtitkár ad ki.¹⁰¹ Ez a kétféle alsóbbrendű jogforrási minőség az államok jogában a törvények,

⁹⁸ AMERASINGHE *i.m.* 292. o.

⁹⁹ *Uo.* 296-299. o.

¹⁰⁰ *Uo.* 292. o.

¹⁰¹ Az alacsonyabb szintű jogforrásokról részletesen rendelkezik a Főtitkár az ST/SGB/2009/4. számú főtitkári közleményben (*Secretary-General's bulletin Procedures for the promulgation of administrative issuances*). Ennek értelmében főtitkári közlemény tárgyi hatálya lehet minden olyan, akár a személyzeti szabályzatot, akár a pénzügyi szabályzatot (*Financial Regulations and Rules of the*

illetve a rendeletek és utasítások szintjének feleltethető meg. A nem írott jogforrások csak ezek után következnek – legalábbis ami a tisztviselőket hátrányosan érintő íratlan jog sorsát illeti. A tisztviselőket előnyösebb helyzetbe állító íratlan szabályok esetenként elsőbbséget élvezhetnek, és alkalmat adhatnak arra, hogy az írott jogot megfelelően kiegészítsék.

Fontos érdekesség, hogy bár korábban jeleztem: a nemzeti jogok nem képeznek jogforrási alapot a nemzetközi szervezeten belül, amennyiben erre mégis utasítást ad a személyzeti rendelet és szabályzat (pl. jellemzően a társadalombiztosítási kérdésekben), úgy adott rész kérdésben a meghatározott állam jogát kell alkalmazni. Emellett amikor az írott jog a nemzeti jog fényében kerül interpretálásra, szintén fontos szerepet kap az állami jog (pl. a házasság fennállásának megkövetelése esetén a házasság definíciója miatt).¹⁰² A belső jogforrások rendszerének jobb áttekinthetősége miatt az alábbi ábrán mutatom be a hierarchikus rendeződést.

United Nations) érintő kérdés részletes szabályozása, amelyet a Közgyűlés fogadott el; a Biztonsági Tanács által elfogadott szövegek impelentálásához szükséges részletkérdések; a Főtitkár által lényegesnek tekintett szabályozási egyéb kérdések; a Titkárság szervezete; speciális programok indításának részletszabályai. Igazgatási utasítás tárgyi hatálya lehet ehhez képest minden, ami a személyzeti vagy pénzügyi szabályzat részletkérdéseit érinti, valamint rendezheti a főtitkári közleményekből fakadó speciális szabályozási feladatokat is. Az igazgatási utasításokat alapvetően az igazgatásért felelős főtitkár –helyettes hirdeti ki, de e feladatkört alkalmanként másnak is delegálhatja a Főtitkár. (ld. ST/SGB/2009/4. 3.1., 4.1-4.2. pontok)

¹⁰² *Uo.* 294. o.



3. ábra: Belső jogforrási hierarchia az ENSZ-nél¹⁰³

4. Az ENSZ Személyzeti Rendtartás és Szabályzat hatálya

A személyzeti szabályzatok hatályának vizsgálatához nem árt felidézni, hogy miért is alkothat és alkot egy nemzetközi szervezet ilyen típusú jogforrást. A német, az osztrák és a svájci *Beamtegesetz*-ek, valamint a holland *Ambtenarewet* keret-törvényként funkcionálnak, amelyeket az egyes tárcarendeletek, valamint intézményi rendtartások konkretizálnak.¹⁰⁴ Ahogyan egy államnak szüksége van foglalkoztatási kódexre, a nemzetközi szervezeteknek is kell egy foglalkoztatási alapszabályzat tekintve, hogy az alapító okirat, a nemzetközi szerződések vagy egyéb univerzális hatályú jogforrások – amely jogforrások még az állami foglalkoztatási jogban is csupán kereteket biztosítanak a helyi szabályozás kialakításához –, nem tölthetik be a speciális, az alkalmazottak szintjéhez legközelebb álló szabályozás szerepét. Az ENSZ számára a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat olyan funkciót tölt be, mint

¹⁰³ Saját ábra.

¹⁰⁴ PRUGBERGER Tamás: *A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010) 439. o.

Magyarország számára a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit).

Már esett róla szó, de a kérdés minduntalan felmerül: miért nem alkalmazhatja a székhely szerinti tagállam munkajogát az adott nemzetközi szervezet? Erre viszonylag összetett a magyarázat, amely azonban egyszerűen megérthető: vegyük alapul az ENSZ szervezetét, amelynek van egy központja New Yorkban, egy Genfben és Bécsben. Fő tevékenységet folytat ezen felül Afrikában – Nairobiban és Addis Ababában –, valamint regionális irodákat működtet és kilenc békefenntartó missziót. Dél-Amerikában a chilei Santiago a központ, amely a Latin-Amerikai és Karib-térség Gazdasági Bizottságának ad otthont. Bangkokban az Ázsiai és Óceániai Gazdasági Bizottság központja található, szintén sok regionális irodával a térségben. Nyugat-Ázsia Gazdasági Bizottságának pedig a libanoni Bejrútban található a központja. Ha csak ezeket a központibb egységeket vesszük alapul, akkor az ENSZ szervezetének körülbelül nyolc különböző ország jogát kellene alapul vennie, nem beszélve arról a problémáról, hogy a tisztviselők gyakran részesülnek olyan megbízatásban, amely során ideiglenes vagy időszakos kinevezést kapnak egy másik országban – ilyenkor mindig megváltoznának a munkafeltételeik. Hozzátenném azt is, hogy amennyiben ilyen körülmények kerülnének kialakításra, akkor valószínűleg akár munkajogi visszaélésekre is alkalmat adhatna egy Genfben dolgozó tisztviselő teszem azt Etiópiába történő áthelyezése, figyelemmel arra a körülményre, hogy utóbbi ország jogrendszerében összességében nem található annyi munkajogi védelem,¹⁰⁵ mint előbbiében.

A személyzeti szabályzatok lehetőséget biztosítanak ezen felül egy olyan dologra, amellyel az állami szintű közszolgálat nem igazán találkozik, még olyan országok esetében sem, mint Nagy-Britannia vagy Franciaország, amelyeknek pedig tengerentúli területeik is vannak. Elviekben elképzelhető lenne ugyanis az a helyzet, hogy az ilyen országok saját államuk területén kívül is képesek érvényesíteni az állami közszolgálati jogot, mert a további területeik átveszik az ő jogrendszerüket. Általában azonban ezek a területek vagy autonómiával bírnak a saját jogi szabályozásuk kialakítását illetően, vagy pedig valamilyen különös szabályokat hoz az anyaország, amelyekkel reflektálni tudnak a helyi viszonyokra. Egyszóval állami

¹⁰⁵ ILO: *National Labour Law Profile – Federal Democratic Republic of Ethiopia*. 2004.
https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158894/lang--en/index.htm

szintű közszolgálat esetén nem fordulhat elő az, hogy miközben öt különböző országban teljesít valaki szolgálatot öt különböző szervezeti egységnél, mégis egyetlen szabályzat – legfeljebb némi speciális, az adott feladatra vagy területre érvényes eltéréssel – lesz rá irányadó.

Felvetődhet, hogy vajon a nemzetközi szervezetek egyénekre vonatkozó jogot miért alkothatnak? Azon túl, hogy minden önálló jogalanyisággal bíró szervezetnek joga van ahhoz, hogy kialakítsa belső működésének rendjét, az egyén, mint nemzetközi jogalany ugyanúgy bír aktív és passzív jogalanyisággal¹⁰⁶ egy nemzetközi szervezettel, mint egy állammal szemben. Ebből adódóan semmilyen olyan korlátozás nem állhat fenn, amely szerint belső munkajogi szabályozást ne alkothatna adott szervezet.

4. 1. Személyi hatály

Az ENSZ személyzeti szabályzatának személyi hatálya segít számunkra meghatározni, hogy kit tekintünk nemzetközi tisztviselőnek. Magyarországon kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tisztviselők számítanak azok a személyek, akik az állam alkalmazottaiként különböző igazgatási feladatokat látnak el és a jogszabály ezt a besorolást adja számukra.¹⁰⁷ a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tisztviselők konkrét ügyekben járnak el, döntéseket készítenek elő, hoznak meg és hajtanak végre.¹⁰⁸ A közigazgatás személyi állománya jeleníti meg a közigazgatást egyfelől a társadalom, másfelől a politika irányába.

Ugyanezt a mechanizmust találjuk meg a nemzetközi tisztviselők esetében is, akik azonban nem egy vagy több állami entitás szolgálatában állnak, hanem az önálló jogalanyisággal rendelkező nemzetközi szervezetet képviselik. Esetükben a társadalom többpólusú tényező: egyrészt értendő alatta az emberek, de az államok közössége is. A „társadalom” ugyanis mindig az a jogalany, aki igénybe veszi a közszolgáltatásokat, illetve akikkel szemben az adott közigazgatási egység közhatalmat gyakorol.¹⁰⁹

¹⁰⁶ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 314. oldal.

¹⁰⁷ 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 3. §

¹⁰⁸ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 321. o.

¹⁰⁹ *Uo.* 322. o.

Az ENSZ személyzeti szabályzata a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat címet viseli, és az ENSZ Titkárság alkalmazottainak jogállását, munkajogi jogviszonyát szabályozza alapelvekkel és részletes rendelkezésekkel. Tisztviselőnek minősülnek az ügyintézők, az intézmény működésének szempontjából lényeges tevékenységet folytatók. Amint korábban erről már tettem említést, a kisegítő munkaköröket betöltők – mint a takarító-, illetve biztonsági szolgálat – munkaviszonyban állnak a szervezettel.

A személyi hatály kérdése nem csupán azért fontos, hogy megállapíthassuk, melyik személyzeti tagra milyen írott jogforrások alkalmazandók. Lényeges ismernünk az involvált személyi kört azért is, mert a közszolgálatban sok olyan elv létezik, amely – még ha leírt forrásként köti is az adott személyeket –, mégis elsősorban az erkölcs szférájában mozog. Fontos ezért egyértelműen meghatározni, hogy olyan, sokszor nehezen megfogható, és a bírósági gyakorlat alapján lassan kikristályosodó, egymásnak látszólag ellentmondó elvárások, mint a hatékonyság és jogszerűség, a rugalmasság és stabilitás, a lojalitás és semlegesség kikkel szemben áll fenn, mint többletkövetelmény.

4. 2. Területi hatály

A nemzetközi közszolgálati szabályozás általános sajátossága, hogy gyakorta állampolgárságtól teszi függővé azt, hogy kik állhatnak alkalmazásban, illetőleg tisztviselői számára bármilyen desztináció vonatkozásában elrendelhet kiküldetést. Ennek okán a területi hatály kérdése mind a toborzás, mind a munkavégzés szempontjából igen fontos. E kérdéskörben el kell rugaszkodnunk az állami szintű jogszabályok esetében értelmezett területi hatály fogalomtól, mert nem állapíthatunk meg egy objektív határt, amelyen túllépve már nem lesz alkalmazandó például az ENSZ személyzeti szabályzata.

A megközelítésünk alapja tehát az, hogy egyfelől a nemzetközi szervezetek személyzeti szabályzatainak *területi hatálya azokra a földrajzi egységekre terjed ki, ahol a szervezet kirendeltséggel* – azaz állandó alkalmazottal – *bír*, illetve iroda vagy kirendeltség hiányában is, ahol a személyi hatályban megjelölt tisztségviselők – általában a nemzetközi szervezet alkalmazásában vagy képviselésében – tartózkodnak. A *területi hatály* ebben az esetben tehát *rendkívül képlékeny*, és ahelyett, hogy objektív határokon belül kerülne megállapításra, tulajdonképpen a

személyi mozgástól függően folyamatosan változhat. Mindennek oka az a már többször bemutatott körülmény, hogy az állam joga szervezeti belső jog által adott felhatalmazás hiányában nem határozza meg a nemzetközi szervezet működését, azaz a nemzetközi szervezet belső szabályzatának akkor is hatályban kell maradnia, ha a tisztviselő hivatalos szolgálatot teljesítve elhagyja a székhely vagy bármely kirendeltség országának területét.

4. 3. Időbeli hatály

A személyzeti szabályzatok időbeli hatályának vizsgálata a legegyszerűbb megközelítést teszi lehetővé: természetesen az átmeneti rendelkezések tartalmazzák a hatályba lépés időpontját, a szabályzat pedig addig alkalmazandó, ameddig új módosítást nem szavaz meg az arra kijelölt szerv, amely az ENSZ esetében a Közgyűlés. Az ENSZ jelenlegi személyzeti szabályzata 1952-2021 között hetvennyolc módosítást élt meg, a legújabb változat 2018. január 1-én lépett hatályba.¹¹⁰

4. 4. Tárgyi hatály

Tárgyi hatályát tekintve az ENSZ személyzeti szabályzata a tisztviselői jogviszonyra alkalmazandó, minden más jogviszony – legyen az munkajogviszony vagy megbízási-vállalkozási jogviszony – más, többnyire állami jogszabály alapján kerül teljesítésre.

Miért szükséges vajon külön szabályozni a két jogviszonytípust? György István szerint – tekintettel arra, hogy mind a köz- mind a magánszféra foglalkoztatási rendszere az alárendeltségben végzett munkát szabályozza – több hasonlóság mutatkozik meg a területek között, mások mellett a jogi szabályozás alá eső életviszonyokban, a szabályozott szolgálati és munkaviszonyok fajtáiban, elemeiben, a közös alapelvekben, a joggyakorlás alapvető jogszabályi rendelkezéseiben, illetve a két jogág legfontosabb jogforrásai közötti kapcsolatban.¹¹¹ Mint tudjuk, a munkajogot és a közszolgálati jogot az különíti el a tisztán a polgári jog szabályai

¹¹⁰ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, 12.4. rendelkezés, 12.4. szabály. (<https://hr.un.org/handbook/staff-rules>)

¹¹¹ GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 27. o.

szerint végzett munkafajtáktól, hogy esetünkben a foglalkoztató és foglalkoztatott egymással alá-fölrendeltségben állnak, míg a polgári jogi jogviszonyokban főszabály szerint¹¹² a mellérendeltség a jellemző. A munka- és közszolgálati jogban fontos követelmény a díjazás vagy illetmény megléte, a szerződések szabad akarat elhatározás alapján történő létrejötte, a személyes munkavégzési kötelezettség, illetve a rögzített szabályok szerint történő munkavégzés. Mindezek a jellemzők éppúgy megtalálhatók a nemzetközi szervezetek speciális foglalkoztatási jogában, mint az állami szintű közszolgálati jogban.¹¹³

Amikor különbséget szeretnénk tenni a két terület – azaz a köztisztviselői és magánfoglalkoztatás – között, akkor *Ulpianus* megközelítését érdemes alapul vennünk, amely szerint közjog, ami az állam és magánjog, ami az egyén közvetlen érdekét szolgálja.¹¹⁴ A közszolgálati jog tehát olyan jogviszonyokat szabályoz, amelyek keretei között az alkalmazottak közfeladatot látnak el, a foglalkoztató személye valamilyen közigazgatási szerv, a szabályozási alapfilozófiára pedig jellemző, hogy a felek alkupozíciója nem egyforma: a közszolgálati jogot általánosan jellemző kógeneciából eredően az alkalmazott általában választhat aközött, hogy a számára felkínált konstrukciót elfogadja vagy nem, de módosító javaslatokat csak bizonyos keretek között áll módjában tenni. Az állami szintű közszolgálati jogra általában igaz, hogy míg a közalkalmazottaknál elterjedtebbek az egyébként a munkajogra jellemző egyoldalúan megalkotott munkáltatói szabályzatok, a közszféra egyéb szegmenseiben ezek teljes hiányát fedezzük fel: Magyarországon a minisztériumok esetében például a mindennapi munkaszervezés szerepét rendes jogforrások, így miniszteri rendeletek és utasítások, illetve a közigazgatási államtitkári utasítások töltik be. Központi elem továbbá, hogy a közszolgálati jog valamennyi területét egy-egy önálló törvény szabályozza, amelyeket

¹¹² A polgári jog mellérendeltségi rendszerét megbontják az olyan jogviszonyok, amelyekben az egyik fél jogismereti vagy jogérvényesítési deficittel rendelkezik (ezért *de facto* alárendelt félnek minősül), és ezért a jogalkotó mesterségesen avatkozik be különböző jogi garanciák megalkotásával a felek közötti relációba. (Jellemző példaként szolgálnak a fogyasztói vagy a biztosítási szerződések, ém a felek elnehezült helyzetének ellensúlyozására vezették be a közérdekű kereset – *popularis actio* – jogintézményét is.) ld. bővebben FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA POLGÁRI KOLLÉGIUMA: *A fogyasztói szerződés részévé váló általános szerződési feltételek érvénytelensége iránti közérdekű kereset elbírálásával összefüggő jogalkalmazási kérdések.* (https://fovarosiiteltotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pkp_fogyasz_2010.pdf)

¹¹³ GYÖRGY *i.m.* 28-31. o.

¹¹⁴ *Uo.* 45. o.

kormányrendeletek hajtanak végre, ezek pedig a szorosan vett munkaviszony kérdéseit nem érintik.¹¹⁵

A közszolgálati jogot egyedien jellemzi a jól kiszámítható, törvényi szinten garantált előmeneteli rendszer, illetve a komoly elvárásokat támasztó kötelezettségek összessége. Utóbbi teljes mértékben meghatározza a jogviszonyt, ugyanis ebben a körben találjuk meg a szigorú alkalmassági követelményeket, az összeférhetlenségi szabályok széles skáláját, a folyamatos továbbképzés követelményét, az utasításnak való engedelmség merev szabályait, illetőleg a fegyelmi jogi anyagot.¹¹⁶ Egyedi, speciális jogelvként a politika-semlegesség (lojalitás és törvényesség), az alávettség (hierarchikus rendszer), a karrier (garantált előmenetel), a professzionalizmus (élethivatási mivolt), a fokozott felelősség (összetett felelősség) elvét sorolnám fel.¹¹⁷ Ezen jellemzők miatt az ENSZ számára egyértelműen átláthatóbb kereteket biztosít, hogyha *kizárólag a tisztviselői szabályokról rendelkezik, a jellegében pedig egészen eltérő magánfoglalkoztatási formákat más, jellemzően szervezeten kívüli jogforrásokra bízza.*

A magyarországi és az ENSZ falain belül kialakított közszolgálat között nagy eltérések nem tapasztalhatók, de természetes is, hogy *alapelveikben, attitűdjeikben és céljaikban hasonló, mi több sokszor ugyanolyan jellemzőket mutat a két foglalkoztatási rendszer.* A közszolgáltatás, mint fogalom szempontjából ugyanis nem az a *differentia specifica*, hogy milyen szervezetnél vagy szinten valósul meg, hanem az a körülmény, hogy a köz érdekében végzett szolgáltatástípusról beszélünk.

5. A nemzetközi szervezetek munkajogának további forrása: bírói jog

Végezetül a jogforrási rendszer teljes átlátása érdekében a hatállyal kapcsolatos szűkítésekkel nem érintett bírói jogot kell megismernünk. A közszolgálati jogvita ismert fogalom mind az állami, mind a nemzetközi közszolgálatban, szabályai és mechanizmusai rendezik a közszolgálati jogviszonyból származó valamely igény érvényesítésének, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójának valamely döntése ellen való fellépésnek a kereteit.¹¹⁸ Természetszerű hasonlóságokat mutathatunk ki a nemzeteken belül és nemzetközi szervezeteknél folytatott közszolgálati bírósági

¹¹⁵ Uo. 45-48. o.

¹¹⁶ Uo. 49. o.

¹¹⁷ Uo. 49-53. o.

¹¹⁸ Uo. 196. o.

eljárások között, mivel alapelveikben ezek egymással teljesen megegyeznek. Bírósághoz fordulhat minden tisztviselő, akinek alanyi jogosultságaiból ered valamilyen igénye, ugyanakkor érdekvitákban, azaz a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozó döntések esetében a bíróság kizárólag az adott jogszabály felhatalmazása alapján járhat el.¹¹⁹ Ezt az elvet láthatjuk érvényesülni az ENSZ elsőfokú adminisztratív bírósága (UNDT) által kimondottakban, amelyek szerint egyfelől a vezetésnek kötelessége tisztességesen, igazságosan és átláthatóan bánni az alkalmazottaival,¹²⁰ ugyanakkor viszont az UNDT-nek nincs jogosultsága elbírálni, hogy a Közgyűlés milyen juttatásokat ad a különböző kategóriák tisztviselőinek.¹²¹

A bírósági szervezetrendszeréről, illetve a működéséről az értekezés későbbi fejezeteiben még részletesen szólok. A jogforrástan szempontjából azonban most van alkalom arra, hogy rögzítsem: figyelemmel kísérve az első- és másodfokú bíróságok sok éves munkáját úgy látom, hogy a belső munkaügyi jogviták nem különböznek jellegükben azoktól a konfliktushelyzetektől, amelyek a legáltalánosabb munkahelyeken merülnek fel – így szerződés-hosszabbítás, egyenlő bánásmód,¹²² előléptetés, zaklatás, fegyelmi büntetések kiszabása a legmegszokottabb területek, amelyeket az ENSZ belső jogvitái érintenek. Az ENSZ esetében azonban – amint azt már említettem – mindezt megfűszerezi a kulturális sokszínűség és a földrajzi diverzitásból fakadó helyzeti sajátosság.¹²³

A hasonlóságok ellenére napjainkra általánossá vált nemzetközi jogi megoldás, hogy a nemzetközi szervezetek szolgálati joga – és a hozzá kapcsolódó igazságszolgáltatási rendszer – adott nemzetközi szervezet belső szabályozásának része, amely kívül esik minden állam jogrendszerén.¹²⁴ Több szempontból fontos ez a megoldás – egyfelől természetes a független jogi berendezkedés igénye, ha csak arra gondolunk, hogy a tisztviselők a világ számos országából érkeznek a

¹¹⁹ *Uo.*

¹²⁰ Judgment No. 2014-UNAT-433 (*Hersh v. Secretary-General of the United Nations*) (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2014-UNAT-433.pdf>).

¹²¹ Judgement No. 2015-UNAT-563 (*Reid v. Secretary-General of the United Nations*) (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2015-UNAT-563.pdf>).

¹²² A munkáltatói hatalom gyakorlása során szervezettől és annak típusától függetlenül rendkívül gyakoriak a hátrányos megkülönböztetésre irányuló gyakorlatok, sok esetben akár szándékon felüli diszkriminációhoz vezetve a döntéshozókat. A témáról lásd bővebben ZACCARIA Márton Leó – BANKÓ Zoltán: *A munkáltatói hatalom az egyenlő bánásmód tükrében*. In: BANKÓ Zoltán (szerk.): *A munkáltatói hatalom aspektusai*. Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2016. 53-78. o.

¹²³ UN: *Why do we need an internal judicial system?* (<http://www.un.org/en/oaj/unjs/why.shtml>)

¹²⁴ HUTTER, Julia: *Pre-litigation procedures to settle employment disputes in international organizations. Case study of the United Nations system*. 2007. 4. o. (https://eur-int-comp-law.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/i_deicl/VR/VR_Personal/Reinisch/Internetpublikationen/hutteh.pdf).

szervezetekhez, azaz egészen eltérő jogrendszerekben szocializálódtak. Annak érdekében tehát, hogy a tisztviselők közötti egyenlőség biztosítható legyen, szükség van egy jól beazonosítható önálló jogi szabályösszességre. Szükséges ugyanakkor rögzíteni azt a körülményt is, hogy a nemzetközi szervezet autonóm joga megóvja a tagállamokat attól, hogy bármelyik közülük nyomást gyakorolhasson a többire – amely könnyen megtörténhetne, ha valamelyik jogrendszerét átvinné adott szervezet.¹²⁵

A belső igazgatási vagy úgynevezett adminisztratív bíróságok szinte minden jelentősebb nemzetközi szervezetnél önállóan megtalálhatók, így találhatunk ilyen szervezeti egységet az ENSZ és ILO mellett többek között az Európa Tanácsnál, a Nemzetközi Valuta Alapnál (IMF), a Világbanknál, és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Banknál (EBRD) is. E tendencia ellentétéként az Európai Unióban 2016. szeptember 1-jétől kezdve az Unió és alkalmazottai közötti jogviták átkerültek a Törvényszék hatáskörébe, ami a 2004-ben létrehozott dedikált Közszolgálati Törvényszék megszűnését jelentette.

Az ENSZ belső igazgatási bíróságáról nem csak jelen értekezés témája szempontjából fontos külön megemlékezni, ugyanis nagyon sok jogelvet, amely mentén az ítélkezés folyik, vagy ez a szerv,¹²⁶ sok esetben pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) adminisztratív bírósága fektetett le.¹²⁷ A bírói jogot illetően úgy látszik, hogy a nemzetközi szervezetek nem csak saját bíróságuk által kimondott elveket építik be szabályzataikba vagy gyakorlatukba, de más nemzetközi szervezetek bíróságát is követik. Hogy mennyire tekinthető precedens jellegű rendszernek a belső igazgatási bíróságok joggyakorlata, az nehezen meghatározható, de az *equity* jogforrásként történő elismerésével egyértelmű lehetőség nyílik arra, hogy a bíróság bármikor elszakadjon a korábbi ítélkezési irányvonalától.

¹²⁵ Uo. 4. o.

¹²⁶ Id. pl. UNAT Judgement No. 71. (1958), MIHAJLOV, Dobromir: *A nemzetközi tisztviselők jogállása*. In: BALÁZS István (szerk.): *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba*. Közigazgatási Füzetek 9. Budapest, 1993. 119. o. Az idézett döntés értelmében egy nemzetközi tisztviselő csupán rossz helyzetfelismerése vagy a körülmények szerencsétlen összjátéka miatt jogszerűen elbocsátható. Ez a döntés megalapozza a nemzetközi tisztviselők különleges felelősségét, amelyről a későbbiekben még lesz szó.

¹²⁷ ILOAT Judgement No. 392 (1980) MIHAJLOV *i.m.* 87. o. A döntés szerint a hosszantartó igazolatlan távollét fegyelmi eljárás nélkül szolgálhat felmentési alapként. Ez egy olyan szabály, amit a bíróság mondott ki, de ma már az írott jog részévé vált, így például az ENSZ személyzeti szabályzatában megtalálható az erről szóló passzus.

IV. Személyzeti politika a szervezetszociológia tükrében

A szervezeti kultúra, a szervezetmenedzsment és főként a szervezeti pszichológia a tisztán jogi jellegű témakörökön kívül esnek, mégis szükséges róluk szót ejteni, mert az e fejezetben bemutatott jelenségek, törvényszerűségek állnak mindazon jogforrások és joggyakorlatok mögött, ami a közszolgálatot azzá teszi, ami – legyen szó akár állami, akár nemzetközi formájáról. A különböző államoknál a gyakorlat alakította ki a közszolgálati magatartást illető elvárásokat és megoldásokat, amelyek a szervezeti kultúra részeivé váltak, mintegy beépültek a rendszerbe. Ezeket vette figyelembe az ENSZ saját magatartási és szervezetpolitikai rendszerének kialakítása során, már az Alapokmány megfogalmazásakor. A kialakult gyakorlatokból az elmúlt néhány évtizedben önálló tudományág épült, amely a szervezeti kultúra, a szervezeten irányítás és a szervezeti pszichológia törvényszerűségeit igyekszik feltárni annak érdekében, hogy egy-egy munkavállalói közösség a lehetséges leghatékonyabban működhessen.

A nemzetközi szervezetek – és így természetesen az ENSZ is – folyamatos fejlődésen mennek keresztül, amelynek oka, hogy az államoknál jóval rugalmasabban és gyorsabban kell reagálniuk a különböző világpolitikai, -gazdasági eseményekre. A szervezeti kultúra és a hatékony szervezetmenedzsment nélkül a belső jogforrások élettelen vázai azon intézkedések sorozatának, amelyek segítenek a szervezetnek elvégezni a feladatát. A szervezeti kultúra érvényesülését jogi eszközökkel csak alkalomadtán és főképp közvetetten lehetséges kikényszeríteni – egy olyan, típusos jogkövetésnek lehetünk tanúi, amikor a kultúra részét képező előfeltevések annyira természetesek a szervezeti tagok számára, hogy lényegében tudat alatt működnek, és magától értetődő módon határozzák meg a tagok számára a szervezet önértelmezését és a környezetfelfogását. Ennélfogva a kultúra jelentéssel ruházza fel a környezetet, csökkenti annak bizonytalanságát és stabilizálja azt: segít tájékozódni abban, hogy mi a jó és a rossz, mi a fontos és mi a lényegtelen.¹²⁸ Az alkalmazkodóképességet ezáltal úgy képes növelni, hogy a szervezet maga minden körülmény között megmarad a saját morális keretein belül. *A szervezeti kultúra a*

¹²⁸ BELÉNYESI Emese: *Közigazgatási szervezeti kultúra*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 8. o.

szervezet azon szociális vetületét adja meg, amely a belső jogrendszerben jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokként képeződik le.

A szervezeti kultúra alapvető feltevések¹²⁹ olyan összessége, amelyet egy adott csoport a külső alkalmazkodás és a belső rendszer kialakítása során felmerült problémák megoldása során kitalált, bevezetett, felfedezett. Olyan előfeltevésekről beszélünk, amelyek elég jól működtek ahhoz, hogy érvényesnek fogadja el a közösség, és az adott problémák vonatkozásában az észlelés, gondolkodás és érzés bevett útjaiként az új tagoknak megtanítsák.¹³⁰ A szervezeti kultúrában minden benne foglaltatik: a túlórák mennyisége és elszámolása, a vezetővel való kommunikáció szabályai, a szabadság kivételének eljárása, a munkaszerződések vagy kinevezési okiratok jellemző tartalma vagy a jellegzetes megszüntetési eljárások. Fontos rögzíteni, hogy a fogalom soha nem egy megfogható dolgot takar, hanem sokkal inkább eljárások összességét, amelyek a különböző munkaproduktumokban tudnak realizálódni.¹³¹ Sok esetben a szervezeti kultúra vívmányait belső szabályzatok foglalják össze megismerhető forrásként, néhány alsóbb rendű vagy nem megfogalmazott szokás azonban csak a napi munkavégzés és interakciók révén sajátítható el. Érvényt szerezni a szervezeti kultúrának bíróság előtt alapvetően akkor lehetséges, ha az objektíve megismerhető és nem ellenkezik jogszabállyal vagy belső szabályzattal.

A szervezet esetében a szervezeti kultúra azért jelentőségteljes tényező, mert míg az államigazgatásban az egy nemzethez tartozás eleve ad egy azonosságtudatot a tisztviselőknek, addig az ENSZ-nél a földrajzi diverzitás okán a szervezethez tartozás lesz az a koháziós erő, amelyre alapozhat az irányítás.

¹²⁹ Más megfogalmazásban mindazon párbeszéd, elbeszélések, utasítások és reakciók gyűjteménye, amit egy munkahelyi kollektíva napról-napra megoszt egymással akár anekdoták, akár kifejezések, akár bánásmód, akár belső célok és munkamódszerek révén. (MACQUEEN, Jim: *The Flow of Organizational Culture. New Thinking and Theory for Better Understanding and Process*. Palgrave MacMillan, Bethel, Alaska, 2020. 7. o.)

¹³⁰ Edgar Henry Schein (1928) az MIT Sloan School of Management egykori professzora hasonlóképpen fogalmazta meg a szervezeti kultúráról vallott nézeteit, mint S. M. Davis, aki megkülönböztette az uralkodó és napi értékeket. Az uralkodó értékek, nézetek az adott szervezet működésének filozófiai alapjai, tartós nézetek arról, hogy milyen módon versenyezzen a szervezet, hogyan viszonyuljon a környezetéhez, illetve a szervezeten belül hogyan viszonyuljanak az emberek egymáshoz stb. Az uralkodó (kormányzó) nézetek ritkán változnak és nehezen változtathatók, éppen ezért, ha a stratégia nincs összhangban az uralkodó nézetekkel, akkor ez nagy valószínűséggel a stratégia bukását okozza. A napi értékek a mindennapi viselkedést határozzák meg, így ezek könnyebben változnak a helyzetek változásával. A stratégia az uralkodó értékekre, nézetekre épül. A stratégia megvalósíthatósága viszont a napi értékektől, viselkedési normáktól függ. (ld. még: BARLAI Róbertné: *Szervezetfejlesztés*. Szegedi Tudományegyetem Közoktatási Vezetőképző Intézet, 2011. 4.3. fejezet.

¹³¹ Uo. 13. o.

1. Szervezeti kultúra és szervezeti menedzsment a közsférában

A *szervezeti kultúra* kialakításának folyamata abból áll, hogy a minket körülvevő világról alkotott feltevéseinket és elképzeléseinket egybetesszük. Ennek alapján hozhatjuk létre szervezetünk működésének paradigmáját, azaz azt a keretet, amely a szervezetben tevékenykedők számára kiindulópontként fog szolgálni, amikor saját kulturális határaikat meg kívánják határozni. Az így kialakult paradigma alkalmas arra, hogy zsinórmértékül szolgáljon az egyes, szervezeten belüli tevékenységek megfelelőségének értékelésekor.¹³² Mivel azonban a rendszer szubjektív alapokon nyugszik, folyamatos kontroll alatt érdemes tartani a belső kulturális fejlődést, miután szervezettől és berendezkedéstől függően irracionális eredményeket is produkálhat egy közösség e téren.

A szervezeti kultúra minden esetben magyarázatot ad arra, hogy viselkedés szempontjából mi miért és hogyan történik egy szervezeten belül. A bejáratott mechanizmusokra jó példa a közigazgatás szigorú hierarchiája, amely nem csak az adott szervezeti egységet érintő szervezeti és működési szabályzatban kerül rögzítésre, de a kulturális beágyazottság miatt amint belép az újonnan alkalmazott tisztviselő a küszöbön, szinte a nyakába szakad a nyomás. Ezt először csak érzi, aztán lépten-nyomon konkrétan találkozik is vele, amint egy-egy feljegyzés, levél vagy bármely felettesi jóváhagyástól függő átírat megfogalmazására kerül sor, esetleg megfelelő szinten fel kell venni a kapcsolatot egy illetékes szervezeti egységgel. Ezért meglepő, amikor egy helyettes államtitkár vagy akár egy államtitkár barátságosan, netalántán előzékenyen áll egy problémához, előnyben részesíti a személyes megbeszéléseket, és az adott főosztályon dolgozók közvetlenül is kommunikálhatnak vele – miután beidegződés szintjén állunk szemben azzal az alapfeltevéssel, hogy a hierarchiában nem szólhatunk a kettővel fölöttünk dolgozó személyhez – ez is egyfajta megnyilvánulása az előző bekezdésben felvetett irracionalitás veszélyének.

Az ENSZ esetében hasonlóan szigorú ranglétrán helyezkednek el a tisztviselők, ugyanakkor a szervezetenél szerzett személyes tapasztalataim alapján a nemzetközi szervezeti működés egy *különös ötvözete a versenyszféra multinacionális*

¹³² Uo. 17. o.

vállalkozásainak¹³³ és a klasszikus fogalmi keretek között létező közszférának. Az állami és nemzetközi szféra tehát a szervezeti kultúra kontextusában igen nagy hasonlóságot mutat egymással, azonban az ENSZ mintha kevésbé kötött jelleggel működne a mindennapokban. Ennek oka elsősorban az lehet, hogy amíg egy állam közszolgálatára alapvetően csak adott állam kulturális és társadalmi közeget szolgálja ki, az ENSZ és a többi nemzetközi szervezet univerzális érdekeknek igyekszik megfelelni, ami nagyfokú rugalmasságot követel meg minden résztvevőtől.

Az érdekek olyan tényezők, amelyek nagyban meghatározzák egy szervezet kulturális gyökereit. Krizbai János¹³⁴ a katonai hivatásról írt esszéjében többek között a NATO vonatkozásában vizsgálta a különböző értékrendi kérdéseket, eszerint a szervezeti jövőkép fogalma alapvetően a „Mit?” kérdésre felel, és mint ilyen, azt a távlati képet mutatja fel, amelynek a megteremtésén fáradozik az adott tisztviselői közösség. A küldetés fogalma a szervezetnek a „Miért?” kérdésre adandó válasza: miért hozták létre a szervezetet, milyen célt szolgál a működése? Végezetül az értékrend a „Hogyan?” kérdésekre keresi a választ, azaz azt vizsgálhatjuk, hogy miként cselekedjünk a küldetésünkkel való összhang érdekében és azért, hogy ténylegesen a megvalósítandó jövőkép felé haladjunk.¹³⁵ A küldetést, a jövőképet és az értékrendet együtt szervezeti filozófiának nevezzük, amely szoros összefüggésben áll a szervezeti kultúra mibenlétével. A szervezeti filozófia tulajdonképpen arra a kérdésre keresi a választ, hogy miben hisz az adott egység, a szervezeti kultúra pedig ennek megvalósítását mutatja meg. Ezen összefüggés következménye, hogy bár a személyügyi menedzsmentben könnyen fogalmazhatók meg szervezeti filozófiai vezérelvek, azokat maga a személyzet a mindennapi gyakorlatával eltérő kulturális perspektíváiknak felrhatóan könnyen figyelmen kívül hagyhatják.¹³⁶ *Fontos ezért, hogy mind a szervezeti filozófia, mind a szervezeti kultúra ne önmagában álljon, hanem reflektáljon a személyzeti politikára is* – ennek kiemelkedő példáját látjuk az ENSZ-ben, ahol eleve személyzetpolitikai alapelv a

¹³³ Természetesen a nemzetközi szervezetek alapjaikban különböznek a multinacionális vállalkozásoktól, miután utóbbiak profitorientált vállalkozások. A hasonlóság azonban megfigyelhető a nemzetközi kirendeltségek közötti együttműködésben és abban, hogy mindkét formációnak figyelemmel kell lennie azokra a gazdasági-társadalmi folyamatokra, amelyek hézagjait működésükkel képesek kitölteni.

¹³⁴ Dr. habil Krizbai János ny.ezds. (1954), okleveles szociológus, villamos mérnök

¹³⁵ KRIZBAI János: *A katonai hivatás és az önkéntes haderő értékei*. Hadtudomány, XXVIII. évfolyam, 2018/3-4. 128. oldal

¹³⁶ DAVIES, Michael D.V.: *The Administration of International Organizations: Top Down and Bottom Up*. Routledge, New York, 2017. számozatlan oldal.

földrajzi diverzitás, de ezen felül is számos belső programban és szabályzati elemben figyelhető meg a mindenféle értelemben vett sokszínűség népszerűsítése¹³⁷ és az ennek megvalósítására vonatkozó elvárások rendszere.

1. 1. A közszolgáltatóság megnyilvánulása a szervezeti kultúrában

A történelem során kialakult nemzeti közigazgatási intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán (például a központi/állami meghatározottság vs. ügyfél-orientáció, szakmai vs. politikai meghatározottság) olyan speciális, természetesen távolról sem homogén szervezeti kultúrával bír, ami meghatározza az alkalmazható menedzsment eszközöket.¹³⁸ *Belényesi Emesével* egyetértek abban, hogy a közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon lehet teljesíteni – ezek a különbségek például jól megmutatkoznak akkor, amikor összevetjük egy állami és egy nemzetközi közszolgálati feladat végrehajtásának menetét. A történelmileg és társadalmilag meghatározott, és az adott szervezetben, és/vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos jelleme, karaktere. Ez a szervezeti kultúra, amelyre természetesen rendkívül erőteljesen hat az ország, a társadalom, egyes szakmák kultúrája.

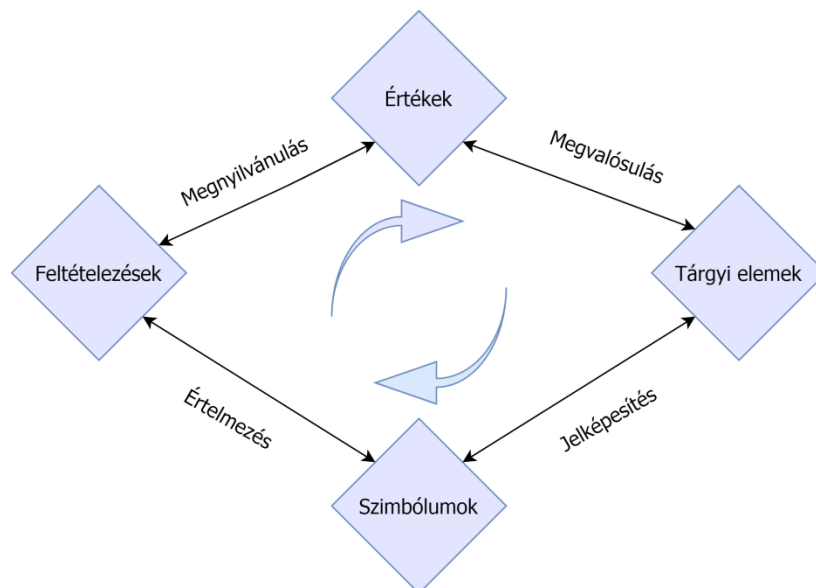
A komplex szervezeti rendszerek összetett gondolkodást és kommunikációs megoldásokat követelnek maguknak. A közszolgáltatóság szempontjából jelentős, hogy minél inkább másokra fókuszál az adott szervezet tevékenysége, annál inkább kell megjelennie ennek a külső érdekrendszernek a szervezeti kultúra szövetében, és az individuális teljesítményben egyaránt. *Jim MacQueen* álláspontja szerint egy szervezet munkatársa sokkal nagyobb hatékonyságot képes elérni, ha már

¹³⁷ A szervezeti kultúrának olyannyira része az a törekvés, hogy az egyes nemzeti hagyományok is megjelenhessenek és valamilyen szinten beépülhessenek az ENSZ mindennapjaiba, hogy például mind a New York-i, mind a bécsi székház éttermében külön nemzetek konyhái üzemelnek és a tisztviselők nem csak saját nemzetük ételeit fogyasztják, de szívesen ismerik meg kollégáikat az ő étkeiken keresztül is. Számomra az egyik legérdekesebb kulturális élmény volt, amikor paprikás csirkét ehettem az amerikai szakácsok által elkészítve. Az étel tökéletlensége, és az a körülmény, hogy nyomokban sem hasonlított az itthon megismert ízekre és állagra megmosolyogtató és egyben megható is volt, mert ennek ellenére is a magyar kultúra iránti törődést éreztem a szervezet részéről.

¹³⁸ BELÉNYESI *i.m.* 22. o.

belépésekor tudatosítja magában, hogy *adott szervezet részeként cselekszik*, és döntéseiben, feladatellátásában nem tisztán önös céljai, érdekei, meggyőződései, hanem a szervezeti kultúra szellemisége szerint jár el. Ez a lépés vezetheti el a tisztviselőt odáig, hogy egyes szám első személyben képes látni a szervezetének tevékenységét, amely attitűd révén lesz képes megfelelően képviselni azt az ügyfelek felé.¹³⁹

A kulturális dinamika modellje azt az összefüggést mutatja meg, ahogyan egy csoportnyi ember – így például a közszolgálatot ellátó tisztviselők csoportja – kialakítja egymás között az észlelés, gondolkodás és érzelmek közös rendszerét, amely egy értékrendet fog meghatározni:



4. ábra: A kulturális dinamika modellje¹⁴⁰

Ez a modell mutatja meg számunkra, hogy miként alakul ki a mindennapi ügyvitel formája. Általában az értékek és feltételezések a nemzetközi szervezetekben és állami közszolgálatokban hasonló keretek mentén alakulnak ki, a tárgyi elemek és szimbólumok a nemzetközi szervezetek falain belül sokrétűbbek és talán meghatározóbbak.¹⁴¹ Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy állami szinten a

¹³⁹ MACQUEEN *i.m.* 19. o.

¹⁴⁰ Saját ábra. Forrás: MACQUEEN *i.m.* 30. o.

¹⁴¹ Gondoljunk csak arra, hogy Magyarországon tipikus közszolgálati szimbólumnak számít az ügyiratokon a címer használata és az közigazgatási funkciókat ellátó épületekre kifüggesztett nemzeti lobogó. Ez egy egyszerűbb, kisebb volumenű szimbolikai háttér, mint az ENSZ-nél, ahol a szervezet esetében a székházak udvarában felállított tagállami zászlók sora, a közös ENSZ-lobogó,

nemzeti hovatartozást hivatottak ezek az elemek kifejezni, ami többé-kevésbé adott, ezért inkább csak megerősítésre szorul. Nemzetközi szinten viszont már kialakítani szükséges azt a tudatot, hogy az államok együtt munkálkodnak valami közös, felsőbbrendű cél elérése érdekében – utóbbit pedig egészen egyszerűen nagyobb volumenű, összetett jellegű szimbólumrendszerrel lehetséges elérni.

1. 2. A közszolgálati szervezetmenedzsment kihívásai

Szervezetmenedzsment alatt az emberi erőforrások és folyamatok irányítását értjük, amelynek alapvető kereteit a szervezeti kultúra adja meg. A közigazgatási menedzselési folyamatokban alapvetően az jelenti a kihívást, hogy a tisztviselő azonosulni tudjon a szervezeti célokkal, és a gépezet valóban homogén egységként működhessen.

Mi segítheti a tisztviselőket abban, hogy ilyen szinten magukénak vallják szervezetük működési értékeit? Akár állami, akár nemzetközi szervezetről beszélünk igaz, hogy a mindenkor uralkodó nézőpontok és gyakorlatok egy meghatározó része a szervezet saját történetében gyökerezik. A történeti háttér ismerete nélkül a szervezetet irányítók sem érthetik meg mindig, hogy miért egy bizonyos módon jár el adott szervezet, ez pedig negatív hatással lehet arra, ahogyan az újonnan belépő tisztviselők tekintenek a szervezeten belüli munkára.

Attól, hogy valamit mindig egy bizonyos módon végzünk, még nem garancia a minőségre, ezért kell vizsgálódnunk, ha javítani szeretnénk a szervezeten.¹⁴² A nemzetközi szervezetek és a rugalmasabb szemléletű állami szintű közszolgálatok általában sokkal alkalmasabbak arra, hogy a történelmi előzményeket hatékonyan használják fel a jövőbeni tervezés során. Magyarországon kétségesek az eredmények: többször volt arra kísérlet, hogy a közigazgatást megreformálja az aktuális államvezetés, amely törekvésnek jól érezhető lenyomatai vannak a tisztviselői gépezet működésében is. Ha visszatekintünk a rendszerváltás előtti szakaszra, azt látjuk, hogy a rendszerváltás után attól az uralkodó berendezkedéstől nagyon el szeretett volna szakadni a mindenkori kormányzat. 2016-ban a Magyar

a mindenki számára szuvenírként kapható emléktárgyak mind-mind globális összetartozás-érzést hivatottak kifejezeni.

¹⁴² MARTINELLI, Silvio – BOWYER, Jonathan (szerk.): *Szervezetmenedzsment T-kit*. Európa Tanács és Európai Bizottság, 2000. július. (http://www.unp.hu/sites/default/files/imuk/pdf/tkit1_szervezetmenedzsment.pdf) 11. o.

Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézetben készült közigazgatás-reformmal foglalkozó kötet kapcsán interjút készítettem több, a közigazgatás-fejlesztést valamilyen formában megélt politikai szereplővel: *Héjj Dávid* országgyűlési képviselővel; *Draskovics Tiborral*, a Medgyessy-kormány és az első Gyurcsány-kormány pénzügyminiszterével, a második Gyurcsány-kormány kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszterével, később igazságügyi és rendészeti miniszterével; *Stumpf István* volt alkotmánybíróval. Hármójuk véleménye alapján a következőket fogalmazom meg a szervezetmenedzsmenttel kapcsolatban. Egyrészt káros, ha érinthetetlennek bizonyulnak tisztviselők, mert eltávolodhatnak a rendszer tényleges működési mechanizmusától és tudásuk, világszemléletük nem szolgálja a haladást. El kell kerülni továbbá az elhamarkodott lépések révén történő építkezést, amelyek tarthatatlan állapotokat eredményezhetnek.¹⁴³ A harmadik lényeges lépés a fiatal munkaerő megtartása és az erős közszolgálati éthosz megteremtése, megerősítése.¹⁴⁴

Mindez modern menedzserszemléletet követel, amely az ENSZ-nél könnyebben megfigyelhető, a nemzetközi szervezet inkább a versenyszférában megkövetelt aktivitási szintet hozza, míg az átlagos állami közigazgatásra ez korlátozottan igaz.¹⁴⁵ Ennek oka, hogy a hatékonyság és eredményesség növelésének legfontosabb zálogát a szervezeti struktúra, illetve a különböző felelősségi, érdekeltségi, előmeneteli rendszerek átalakítása mellett a közigazgatás alap- és támogató folyamatainak fejlesztése jelenti. E folyamatok lefutása ugyanakkor állami szinten gyakran nem egyértelmű, és hosszabb időszakon keresztül vizsgálva sokszor

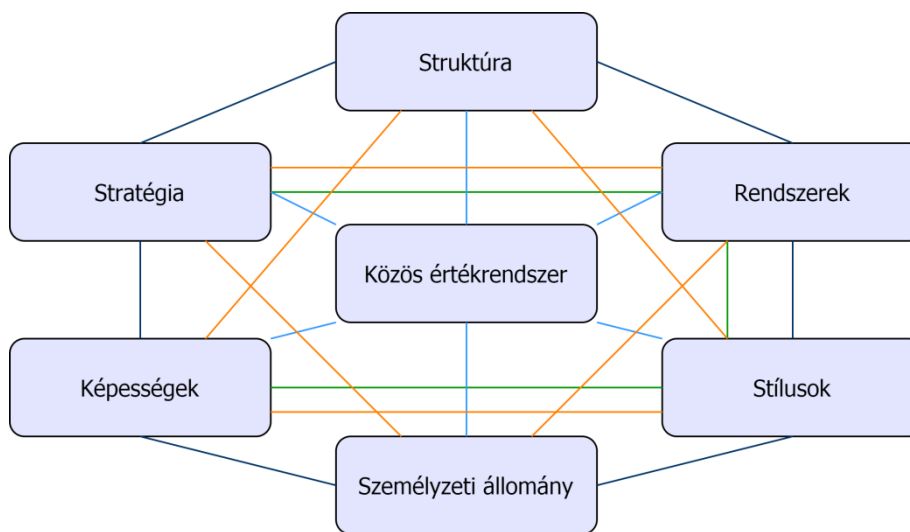
¹⁴³ Ennek a helyzetnek jellegzetes megnyilvánulása volt, hogy például akkoriban a köztisztviselői törvény nem rendezte a végkielégítéshez szükséges minimális követelményeket, azaz egyetlen napi jogviszony után is hat havi összeget vihetett haza a tisztviselő...

¹⁴⁴ *Stumpf* szavait idézi *Veszprémi Bernadett* is, amikor arra utal, hogy a hazai közigazgatás bénultságának oka a víziók hiányának összefonódása az eszközök válságával. (VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 270. o.)

¹⁴⁵ Magyarországon például csak a 2010. utáni időszak hozott változást a hozzáállásban, amely folyamatban például a Magyar Program is meghatározó szerepet kapott: kialakította a közszolgálatban dolgozókkal kapcsolatos feltételeket, amelyek nélkül jó közigazgatást nem lehet megalkotni. Átszervezte az intézményrendszert, hangsúlyt fektetett az elektronikus folyamatok támogatására, illetve a működés feltételeit segítő testületeket (pl. Magyar Kormánytisztviselői Kar) hozott létre. A közszolgálati életpálya szempontjából jó lépés volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) létrehozása, a közigazgatási ösztöndíjrendszer megalkotása, illetve a jogviszony lezárásának részét képező tartalékkormány, amelynek célja, hogy a tisztviselő ne kerüljön ki a közszolgálati rendszerből, hanem üresedés esetén elsőbbséget élvezzen a kívülről jövőekkel szemben. 2012-től a nyilvántartást a hivatásos és katonai szolgálati jogviszonyban állókra is kiterjesztették. (ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Állami erőforrások – Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020. 243. o.)

még egy adott szervezeten belül sem mindig azonos módon mennek végbe.¹⁴⁶ Az ENSZ sokkal koncentráltabban valósítja meg a közigazgatási mechanizmusokat, mint amire egy államigazgatás töredezettsége okán képes, ezért van lehetőség a menedzserszemlélet aktívabb kibontakoztatására is. Nem beszélve arról, hogy az ilyen típusú módszertanok beépülése a jogi és társadalmi környezetbe akár évtizedeket is igénybe vehetnek, így míg például Magyarországon a közigazgatás fejlesztése alapvetően 1989 után indult el és azon belül is 2010 után kezdett kialakulni a ma ismert állapot, az ENSZ 1945 óta töretlen belső szabályzati struktúrával működik.

A közigazgatás egyik sarokköve a hatékonyságra törekvés, ez mindenütt jelen van, bármely államról vagy szervezetről essen is szó. A szervezetmenedzsment területén a 7s-modell¹⁴⁷ mutatja meg azokat az elemeket, amelyekre a kívánt eredményesség elérése érdekében minden szervezetirányításnak figyelmet kell fordítania.



5. ábra: A McKinsey-féle 7s-modell¹⁴⁸

¹⁴⁶ NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM: *Közigazgatási szakvizsga – Általános közigazgatási ismeretek, IV. modul Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek*. Harmadik, hatályosított kiadás, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 61. o.

¹⁴⁷ A terület egyik úttörőnek számító, bár alapvetően a versenyszféra – és azon belül is az amerikai nagyvállalatok – közönségét megcélzó alkotása A siker nyomában című könyv. (ld. PETERS, Thomas J. – JR. WATERMAN, Robert H.: *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Harper & Row Publishers, New York, 1984.) Ez a kötet mutatta be a McKinsey-féle 7s-modellt. A modell neve az angol összetevők kezdőbetűire utal: *strategy – structure – systems – style – staff – skill – shared values*.

¹⁴⁸ Saját ábra, forrás: <https://bscdesigner.com/wp-content/uploads/2013/10/7-s-framework-commented-by-bscdesigner.png>

1.2.1. Szervezeti stratégiai tervezés

A stratégiai tervezés, mint fogalom a menedzsment és az igazgatás kontextusában csupán a XX. század második felében kezdett el nagyobb figyelmet kapni kezdetben a magánszféra szervezeteinél. A jelentőségének felismerését követően hamar az üzleti tudományok egyik legdinamikusabban fejlődő területévé nőtte ki magát, a közszférában csupán később és földrajzilag is tagoltabban került a tudományos figyelem középpontjába, gyakorlati alkalmazása pedig csak a 2000-es években vált általánossá.¹⁴⁹ A közszolgáltatásban és a versenyszférában nincs annyiban különbség a stratégiai menedzsment jellemzői között, hogy jellegében mindig ugyanarról a néhány lépésről beszélünk: A stratégia (1) egy bizonyos célállapot elérése érdekében (2) végzendő cselekvések (3) hosszabb távú terve, amely a (4) végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását (5) időben kiterjedten gondolkodva teremti meg. A stratégiai tervezés pedig nem más, mint ennek a hosszú távú tervnek a módszertanilag következetes kidolgozása, beleértve a ciklikusan visszatérő újratervezés és finomhangolás fontosságát is.¹⁵⁰

A szervezeten belül és a szervezet tevékenységével kapcsolatosan esetlegesen szervezeten kívül felmerülő problémákat tehát e lépések segítségével képes kezelni a nemzetközi vagy állami közszolgáltatást ellátó szervezet. A megújító törekvéseket négy csoportba oszthatjuk: belső, funkcionális, strukturális és területi típusú reformokat különböztetünk meg.

Az ENSZ szervezetén belül nagyon *sok stratégiai program* látott már napvilágot az elmúlt évtizedek során. Az objektív szervezeti célok elérése érdekében ezek olyan stratégiák, amelyek a szervezet úgynevezett *akciókörnyezetét* igyekeznek olyan irányba befolyásolni, hogy a szervezet maga minél eredményesebb lehessen.¹⁵¹ Ezek a stratégiák nem a szervezet saját belső környezetét menedzselik, ugyanakkor mivel a bennük foglalt célokat el kívánja érni a szervezet, biztosítanak egy olyan keretet, amelyet figyelembe véve alakítható ki maga a szervezetmenedzsment-stratégia.

¹⁴⁹ KÁDÁR Krisztián: *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*. Kézirat. 3-4. o. (<https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/kadar-krisztian-strategiai-tervezes-a-kozigazgatásban.original.pdf>).

¹⁵⁰ *Uo.*

¹⁵¹ Ide tartozik például a fenntartható fejlődési stratégia, a gyűlöletbeszéd elleni stratégia, az új technológiák felhasználásával kapcsolatos stratégia, vagy a terrorizmus elleni harc stratégiája.

A szervezetmenedzsment jogi keretét a *Charta, a személyzeti szabályzat, a főtitkári közlemények és az igazgatási útmutatások* tartalmazzák. A Charta 101.3. cikke előírja, hogy a tisztviselői személyzet és a foglalkoztatási feltételek kialakítása során a legmagasabb hatékonysági, szakmai és integritási elvárásokat kell figyelembe venni. Ebből az előírásból vezeti le az alapokmány a földrajzi diverzitás elvét.

A szervezetmenedzsment *pénzügyi részét* illetően a Charta 17.2. pontja rendelkezik arról, hogy a szervezet költségeit a Közgyűlésen elfogadott megosztás szerint a tagállamok viselik. A személyzettel kapcsolatban a Charta a 97. cikkben rögzíti, hogy a főtitkár a szervezet vezető tisztviselője.

Az alsóbb szintű jogforrások szervezetmenedzsment szempontjából az irányítás, a delegált hatáskörök, az etikai menedzsment, a belső igazságszolgáltatási rendszer és a fegyelmi rendszer részletes szabályait tartalmazzák.¹⁵²

Az egyes államokban és az ENSZ-ben kialakított igazgatási struktúra jellegénél fogva nem hasonlít és nem is hasonlíthat egymásra. Az államok szintjén teljes értékű közigazgatási stratégiák születnek annak érdekében, hogy a közigazgatás állandó és folyamatos reformfolyamaton mehessen keresztül. A germán modell szerint például egy olyan törekvésről beszélhetünk, amely mind eljárás optimalizálás, mind szervezeti felépítés tekintetében törekszik a privátszektor termékmenedzsmentre szolgáló eszköztárát a közigazgatási tevékenységek fejlesztésének szolgálatába állítani (ld. *Niklas Luhmann* rendszerelméletét).¹⁵³ A német-modell ezredfordulós megoldása az új vezérlési modell (*Neues Steuerungsmodell*) kidolgozása, amelynek az egyik legfontosabb vívmánya volt az egységesség elvének (*Grundsatz der Einräumigkeit*) gyakorlati átültetése, amely a különböző közigazgatási szintek egybevonását jelentette.¹⁵⁴

¹⁵² <https://hr.un.org/page/understanding-management-un-context-0>.

¹⁵³ A rendszerelmélet szerint a rendszerek belső műveleteikből indulnak ki, de ennek ellenére kognitívan nyitottak, azaz nem zárkóznak el a megismerésből eredő hatások értékelésétől. (A témáról lásd bővebben: ALBERT, Mathias: *Luhmann and Systems Theory*. Oxford Research Encyclopedias. 23 December 2019 (<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.7>) (<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-7>).

¹⁵⁴ A kérdéstről lásd bővebben például: BOGUMIL, Jörg – EBINGER, Falk: *Niedersachsen: Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann RP REPORT 4/2012*. (http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/2012_rp-report.pdf), illetve GATHER, Matthias – GEBNER, Martin: *Gebietszuschnitte der öffentlichen und halböffentlichen Verwaltungsstrukturen im Freistaat Thüringen: Möglichkeiten und Grenzen einer einräumigen Verwaltungsstruktur*. Berichte des Instituts Verkehr und Raum der Fachhochschule

A francia modell erősen ellenáll a *new public management* típusú közigazgatási reformfolyamatoknak, amelyet ugyanakkor az angolszász modellt követő államok nagyra becsülnék. Michel Crozier szociológus *Etat modest, Etat moderne* című művében pesszimista álláspontot fogalmazott meg a francia közigazgatási reformtörekvések kapcsán, mert véleménye szerint az állam képtelen arra a megújulásra, amely mind a saját szerepvállalását, mind pedig hivatalnokainak magatartását kéne, hogy jellemezze.¹⁵⁵ Franciaországban a közszolgálat három nagy területre osztható fel: a központi közigazgatásban, a területi közigazgatásban és az egészségügyi szolgálatban dolgozókra. Ezen három személyi csoport közül az 1982. óta folyamatosan végbemenő decentralizációs törekvéseknek köszönhetően a területi közigazgatásban dolgozók erősödtek a legtöbbet.¹⁵⁶

Magyarországon 2001-ben a jogalkotó alapvető módosításokat hajtott végre az akkor hatályos Ktv-ben, megteremtve egy tényleges karriert lehetővé tevő és garantáló rendszer kiépítésének lehetőségét. Elismerte a köztisztviselőknek az államszervezet működésében eddig játszott jelentős szerepét, ugyanakkor azt is elengedhetetlennek tartotta, hogy a fennálló többletkövetelményekhez – ezekkel arányosan – többletjuttatások járuljanak. 2011-ben megszületett a Széll Kálmán Terv, amely új életpályamodellek kidolgozását írta elő, majd pedig a Magyary Zoltán nevével fémjelzett átfogó közszolgálati reformprogram és a megvalósítás részleteit tartalmazó Kormányzati Személyzeti Stratégia. A Magyary Program fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban, a közszolgálat megújítását célozza, erős állam kialakítására törekszik. Eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, a közös tudás hasznosítása, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása.¹⁵⁷ A Magyary Programot a 2014-2020-as évekre előirányzott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia¹⁵⁸ folytatta. Bár stratégiákban úgy tűnik, nem szenvedünk hiányt, a hazai közigazgatást az is jellemzi, hogy

Erfurt, Band 12 (2012) (https://www.fh-erfurt.de/fhe/fileadmin/Material/Institut/Verkehr_Raum/Download/IVR_Berichte/ivr_12.pdf).

¹⁵⁵ SIMARD, Carolle: 4. *La réforme administrative*. In: CHEVRIER, Marc – GUSSE, Isabelle (szerk.): *La France Depuis de Gaulle – La V^e République en Perspective*. Presses de l'Université de Montréal, 2010. 99-118. o.

¹⁵⁶ ld. például Veszprémi Bernadett kutatását a francia közszolgálatról (A köztisztviselők felelősségi rendszere, PhD-értekezés. Miskolc, 2010., illetve Felelősség a közszolgálatban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.)

¹⁵⁷ ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI *i.m.* 241-242. o.

¹⁵⁸ https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf.

belsőleg nem alakulnak ki kézzel fogható távlati elképzelések, sokkal jellemzőbb az *ad hoc*, adott vezetőtől függő elképzelések megvalósítása, amely valójában a vezetői képességek és célok minőségétől függően képes kiszolgálni az általános kormányzati stratégiát.

1.2.2. A stratégiai céloknak megfelelő szervezeti struktúra

Az ENSZ struktúrája hat fő szervezeti egységet jelent: ide tartozik a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács, a Gyámsági Tanács, illetve a Titkárság. A Közgyűlés az a fórum, ahol a tagállamok saját jogon fejthetik ki véleményüket és döntéseikkel közösen alakíthatják a szervezet politikáját. A Biztonsági Tanács tizenöt állam együttműködése abból a célból, hogy bármely ügyben, amely gyors és hatékony közbeavatkozást igényel, kötelező erejű döntés születhessen a szervezet falain belül. A Gazdasági és Szociális Tanács az életszínvonal emelésén dolgozik globális viszonylatban, ötvennégy tagját a Közgyűlés választja. Az ENSZ Titkársága a főtítkárból és a tisztviselői karból áll, a főtitkár az ENSZ legfőbb igazgatási tisztviselője, kinevezéséről a Biztonsági Tanács ajánlására a Közgyűlés gondoskodik.

Az ENSZ stratégiája a II. Világháború tragédiája után arra épül, hogy a nemzetközi békét és biztonságot az államok együttműködése útján fenntartsa. Tevékenységével konfliktusokat előz meg, békét teremt, békefenntartó missziókat irányít, illetve törekszik megfelelő körülményeket teremteni a fejlődéshez. Ezen stratégiai célokhoz illeszkedik a nem túl elaprózott, a főbb karakterisztikákkal azonban egy-egy szervezeti egység révén önállóan is foglalkozó szerkezet. Jelen értekezésnek nem célja értékelnit az ENSZ tevékenységét célszerűségi, politikai szempontból, azonban a hatékonyságot a jelenlegi szerkezet álláspontom szerint jól szolgálja. A tevékenységet a Gazdasági és Szociális Tanácson keresztül segítik a különböző szakosított szervezetek, amelyekből jelenleg tizenhét működik.

Magyarországon a közzolgálati rendszer földrajzilag három szintre tagolódik, így megkülönböztetjük a központi, a megyei és a helyi szintű közigazgatást. Ehhez hozzátesszük még a fegyveres testületek tisztviselőit, illetve a közalkalmazottak csoportját. Az egyes, közzolgálatot ellátó szervezetek különbözőképpen épülnek fel, így csak önkényesen lehetne kiragadni bármelyiket a szerkezet bemutatása céljából.

Egy ország közszolgálata nem globális céllal működik, ezért nem feltétlenül szükséges kompakttá tenni, sokkal érdekesebb a különböző funkciókat a gyakorlásuk szerinti helyhez legközelebb telepíteni. Ezért fordulhat elő, hogy míg egy átlagos nemzetközi szervezet inkább kevés szervezeti egységgel és relatíve hatékonyan képes ellátni feladatát, addig egy állami közszolgálati intézményrendszer összetett és sok kis egységből épül fel. Sajnos ez a szerkezet természeténél fogva a mozgékonyság, reakciókészség és fejlődőképesség hátrányára szolgál. Részben ezért láthatunk például a magyar közigazgatásban folyamatosan változó törekvést arra nézve, hogy centralizált (jellemzően 1994-2000, 2007-2011 és 2011-2014 között), vagy inkább decentralizált (jellemzően 1989-1994, 2000-2007, 2014 után) közigazgatást működtessen a mindenkori kormányzat. Mindkét rendszernek megvannak a maga előnyei és hátrányai, teljesen jó megoldás viszont egyelőre nem mutatkozik állami szinten sehol a világ országai között.

Látványos különbség a nemzetközi szervezetek és az államok közszolgálata között, hogy míg *előbbiekből nagyjából megegyező rendszerben építkeznek évtizedes múltira visszamenőleg, addig utóbbiak folyamatos megújulást keresve próbálják a legcélravezetőbb szerkezetet kialakítani, amelynek mibenléte koroktól, földrajzi jelenléttől, társadalmi állapotoktól és még számos egyéb, gyakorta gyorsan változó tényezőtől függ.*

Ennek folyamatát láthatjuk például Németországban, ahol a Német Demokratikus Köztársaságban 1952-ben volt egy átfogóbb közigazgatási reform, amelynek struktúrája 1990-ig állt fenn. A Német Szövetségi Köztársaságban az 1960-70-es években erősítették meg a helyi közigazgatást, valamint komoly törekvések jelentek meg a közigazgatási működés általános racionalizálására, amely folyamatot azonban derékba törte az 1970-es évek közepén támadt gazdasági visszaesés. Ezt követően az új vezérlési modell születésének lehettünk tanúi az 1980-as években, amelyben már megjelentek a modern közigazgatás-elmélet által is jelentősnek tartott átláthatóság, korrupcióelleni küzdelem, társadalmi részvétel, valamint amerikai mintára¹⁵⁹ a közérdekű adatok megismerhetősége, mint tervezési szempont. A rendszerváltást követően egy további jelentősebb reformlépésre került

¹⁵⁹ <https://www.foia.gov/>

sor Németországban, ez pedig a már korábban említett egységesítés volt a különböző közigazgatási szintek egybevonásával.¹⁶⁰

Franciaországban is folyamatos reflexiókat figyelhetünk meg a közigazgatás strukturális fejlődésében az aktuális történelmi helyzetre vonatkozóan: *Charles de Gaulle mellett Georges Pompidou és Valéry Giscard d'Estaing* elnöksége alatt is adottak voltak a lehetőségek, ezek az évek azonban nem tették lehetővé Franciaország számára, hogy szembesüljön azokkal a súlyos problémákkal, amelyekkel az 1970-es évek olajválsága hozott magával. Az 1980-as évek politikai változása a szocialisták hatalomra kerülésével önmagában nem magyarázza meg az állami fellépésekben bevezetett intézkedések körét és változatosságát, ez a történelmi korszak azonban lehetőséget teremtett a központosított francia állam számára kivételes lehetőségekre: nyitottságról tettek tanúságot a szabályozás új formái iránt, amelyek aztán a már korábban vázolt mai államberendezkedéshez vezettek. Ebből is láthatjuk, hogy a szervezet, vagyis a munkáltató racionális jellege kihat a közszolgálat munkájának színvonalára – azaz a vezetők módosításai a szervezet racionalitásával állnak igen szoros kölcsönhatásban.

1.2.3. Szervezeti rendszertan

Mind a nemzetközi szervezeteknek, mind pedig az állami közszolgálatnak a stratégiai célja általában abban ragadható meg, hogy a lehető leghatékonyabb munkavégzéssel a hatáskörében felmerülő problémákat kezelhetővé tegye és megoldja. A stratégiai tervezés külön tudomány, amely szerint egy szervezet stratégiáját röviden és alapvetően a környezete és a saját képességei határozzák meg. A közszolgálat környezete azokat az elemeket foglalja magában, amelyek kapcsolatban vannak a szervezettel, de ezeket a mérete, vagy korlátozott ereje miatt befolyásolni nem tudja. Ilyenek például a demográfiai helyzet, az általános gazdasági helyzet, a műszaki fejlődés iránya és sebessége, a jogi szabályozás. Ezen elemek megismerése, fejlődési tendenciájuk feltárása meghatározó fontosságú lehet a közszolgálati stratégia sikere szempontjából. A környezet azon szűk szegmensét, amelyben maga a szervezet tevékenységét kifejti, akciókörnyezetnek nevezzük.

¹⁶⁰ MECKING, Sabine – OEBBECKE, Janbernd (szerk.): *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*. Ferdinand Schöningh, 2009.

A képességek közé soroljuk a közzolgálat szempontjából az erőforrásokat, a rendelkezésre álló szaktudást, valamint a már kialakított belső eljárási mechanizmusokat.

A közzolgálati stratégiák jogállami megközelítésben mindig a köz érdekének felismerése és kiszolgálása mentén kerülnek kialakításra. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, a rendelkezésre álló apparátusnak az eddig elmondottak alapján képesnek kell lennie arra, hogy megfelelően reprezentálja a szervezetet, azonosítani tudja a saját céljait és ennek relációját a különböző érdekcsoportok jelenlétével, képes legyen beépíteni egy folyamatos fejlődési irányt a szervezeti működésbe, megfelelő emberi-erőforrás stratégiát alakítson ki beleértve az ésszerű munkaerőforrás-szükséglet felmérését, valamint jól tervezhető pénzügyi kereteket biztosítson a saját munkája számára.¹⁶¹

Az ENSZ tekintetében az állandósult szervezeti keretek alkalmasnak bizonyulnak a stratégiák végrehajtására, az állami szférában a folyamatos átalakítások ugyanakkor nem kedveznek a hosszú távú, kiegyensúlyozott stratégiai gondolkodásnak. Összességében minden szervezetrendszernek szigorú és körültekintő elemzést kell végeznie szervezeti kultúrájának rétegein belül, azokat összevetve rövid- és hosszú távú szervezeti stratégiájával. Ez egy folyamatos önelemző munkát jelent, amelynek eredménye elsősorban az időről-időre megalkotott és megalkotandó (köz)igazgatás-fejlesztési programokban érhető tetten.

1.2.4. Szervezetirányítási stílusok

Elméletben és gyakorlatban egyaránt vizsgálható, hogy a közzsférában és a magánszférában a vezetői tevékenység sajátosságai megegyeznek-e egymással. A szakmai diskurzus e téren fragmentált, nincs egységes fogalmi meghatározása annak, hogy mit is értünk vezetői tevékenység alatt, emellett pedig a kutatók, gyakorlati szakemberek, vezetőképző intézetek között nincs aktív kommunikációs kapcsolat ebben a vonatkozásban.¹⁶² Az ENSZ belső stratégiai tervezése a vezetési aktivitással

¹⁶¹ ROÓZ József – HEIDRICH Balázs: *Vállalati gazdaságtan és menedzsment alapjai*. Budapesti Gazdasági Főiskola, 2010. 3.2. pont. (https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_c1_1054_1055_1057_vallalatigazdntan_scorm/borito_v92hcS7RMEldFi1T.html).

¹⁶² ORAZI, Davide Christian – TURRINI, Alex – VALOTTI, Giovanni: *Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice*. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/3 (79. évfolyam), 521-541. o.

kapcsolatban mindenesetre figyelemreméltó: a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 – Agenda 2030¹⁶³ által megköveteltek biztosítása miatt a szervezet megállapította, hogy új vezetői tulajdonságokra, készségekre és munkamódszerekre van szükség. Ennek érdekében az ENSZ-rendszer Első Számú Vezetőinek Koordinációs Testülete (*United Nations System Chief Executives Board for Coordination*) megalkotta az ENSZ-rendszer vezetőire vonatkozó keretdokumentumát (*United Nations System Leadership Framework*)¹⁶⁴ a közös ENSZ vezetési kultúrájának a fenntartható fejlesztési célok elérésével történő összehangolása érdekében. A keretdokumentum tulajdonképpen következménye a Közgyűlés 71/243. számú állásfoglalásának,¹⁶⁵ amely az ENSZ fejlesztési rendszere számára előírja, hogy személyzetének kapacitásait fejlessze a 2030-ig tartó időszakokra szóló program végrehajtásának támogatása érdekében, ennek pedig része az alakítható és felhatalmazással bíró vezetési modell.¹⁶⁶

A keretdokumentumra nem pusztán az emberi erőforrás-gazdálkodás eszközeként, hanem az ENSZ rendszerében végbemenő szélesebb körű kulturális változások elősegítőjeként tekintenek. A benne vázoltakat az ENSZ-rendszer Személyzeti Kollégiuma (*United Nations System Staff College*) is beépíti oktatási anyagaiba, így az új vezetői koncepció megnyilvánulhat az ENSZ minden munkaterületén, szintjén, funkciójában és helyszínén. A keretnek fontos szerepe van a Főtitkár 2018-2019-es évekre vonatkozó menedzsment-reformjában,¹⁶⁷ amelynek értelmében az új kiválasztási rendszerben már szempontként érvényesülnek a Titkárság vezetőivel szemben támasztott frissített követelmények.

A fentiekből úgy tűnik, hogy az ENSZ tudatosan lépést kíván tartani a stratégiai tervezés elméleti eszközkínálmával, és időről-időre felülvizsgálja, hogy a szervezet megfelelő irányban halad-e. A jelenlegi keretprogram célkitűzései szerint a vezetői jogviszonnyal kapcsolatban jelentős elemként szerepel, hogy norma-alapú;

¹⁶³ A 2012-ben megrendezett Rio+20 ENSZ konferencián született döntés alapján 2015-ben került sor a 2015 utáni Fenntartható Fejlődési Keretrendszer elfogadására. A keretrendszer alapjait a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődés, a tartós gazdasági növekedés és a környezetvédelem képezik. (ld. bővebben: <https://nefe.kormany.hu/download/b/e7/c2000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%AD%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf>).

¹⁶⁴ <https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Leadership.pdf>.

¹⁶⁵ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/243.

¹⁶⁶ <https://www.unsystem.org/content/leadership>.

¹⁶⁷ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/492.

erős elvi megközelítés jellemzi,¹⁶⁸ befogadó jellegű – azaz támogatja a különböző nézőpontok egyidőben történő érvényesülését –; elszámoltatható; minden szinten idomul az új reformprogramhoz; együttműködő; önállóan képes alkalmazni saját magára a vezetői kritériumokat. Mindezzel kapcsolatban észrevételem, hogy ha megfigyeljük az egyes pontokat, azokról hamar kitűnik, hogy nem elvont, elméleti kategóriákról van szó. Mindegyikük teljes mértékben megjelenik a vezetőkre vonatkozó szabályozások tartalmában, azaz az *elvárások szervesülnek a mindennapi joggyakorlatban is*.

A vezetői reform felsorolt elemei megnyilvánulhatnak elsősorban abban, hogy a vezetők tevékenységük során igyekeznek az ENSZ által szolgált népesség körében valamilyen kézzel fogható hatást elérni, törekszenek a 2030-as Agenda célkitűzéseit a gyakorlatban kivitelezni, a fenntartható fejlődés körében a rendszerszintű szemléletet képviselik, illetve együttműködések útján együttműködési, „együtt teremtési” megoldásokat dolgoznak ki. Az ENSZ Magas Szintű Program Bizottsága (*High-Level Committee on Programmes*) és Magas Szintű Menedzsment Bizottsága (*High-Level Committee on Management*) – figyelembe véve a 2030-as Agenda megvalósításáról szóló 10. közös irányelvet,¹⁶⁹ megalkotta az egységes vezetői keretprogramot. Nagyon előremutató és pozitívan értékelendő folyamatnak vagyunk tehát tanúi, amikor egy rendszerszintű és sokfelé szerteágazó program megvalósítását így láthatjuk kibontakozni – jóllehet az ENSZ az út elején jár még a területen, így a program sikerét valójában leghamarabb körülbelül hat-nyolc év múlva értékelhetjük.

Álláspontom szerint ilyen szintű tudatosság a hazai közszolgálatban – ellentétben például a francia- és németországi¹⁷⁰ megközelítéssel – egyelőre kevésbé figyelhető meg, bár a vezetőképzés jelentősége a Magyar Program óta egyre növekszik, és ismeretelméleti szinten stabilan jelen van a közszolgálati rendszer működtetésében. A közszolgálati továbbképzés rendszerében a közszolgálati

¹⁶⁸ Így különösen igaz, hogy a vezető a különböző érdekcsoportokkal konstruktív párbeszédet tart fenn, nem különböztet meg senkit hátrányosan, nem huny szemet semminemű visszaélés fölött, illetőleg nem enged nyomásgyakorlásnak.

¹⁶⁹

<https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Common%20Principles%202030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development-27%20April%202016.pdf>.

¹⁷⁰ VOGEL, Dominik: *Führung im öffentlichen Sektor – Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten*. Universitätsverlag Potsdam, 2016. (https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/8921/file/vogel_mono.pdf).

vezetőképzés programjait a Nemzeti Közszolgálati Egyetem fejleszti és valósítja meg hat kompetenciaterületen, amelyek egyébiránt az ENSZ-hez hasonlóan jól reflektálnak a szervezetmenedzsment-folyamatok elméleti alapvetéseire.¹⁷¹ Megfigyelésem szerint bár a közszolgálati vezetőképzés rendszere a vezetői utánpótlás képzését, a vezető rendszeres továbbképzését és a vezető magas szintű kiválósági képzését egyaránt magában foglalja, a jelenleg elérhető képzéseket az érintett tisztviselők gyakorta feleslegesnek élik meg, inkább gyorsan teljesítendő feladatot látnak benne, mintsem hosszútávon kamatoztatható tudásanyagot.

1.2.5. A személyzeti állomány szerepe a szervezeti működésben

Az emberi erőforrás menedzsment célja és értelme az emberi erőforrás hatékony kezelése, menedzselése és a szervezeti hatékonyság, a szervezet fennmaradásának és fejlesztésének biztosítása, a szervezeti teljesítmény növelésének elősegítése. Petró Csilla, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem óraadó oktatója fejtette ki egy doktori tanulmányában, hogy a tapasztalatok szerint jelenleg a magyarországi közszolgálati szervezetek esetében az emberi erőforrás menedzsment területén főként csak a mindennapi személyzeti adminisztrációs tevékenység zajlik, a szakterület támogató, vagy stratégiai partneri szerepben nem tud érdemben hozzájárulni a szervezet eredményes működéséhez.¹⁷² A szerző álláspontját sajnos nem tudom vitatni: a szervezeti kultúráról szóló általános bevezetésben jeleztem, hogy a történelmi hagyományok nagyban befolyásolják egy adott szervezet belső kultúrájának jellegét. Magyarországon évtizedeken át szenioritás alapon működött a közszolgálat, a megfelelő körön kívül állóknak nem volt motivációja arra, hogy bekerüljön a zárt rendszerbe, akik pedig a körön belül voltak, egyáltalán nem voltak rákényszerítve az önfejlesztésre, így nem volt értelme a szervezeti előrehaladást egyáltalán említeni. A rendszerváltást követően többször kerültek napvilágra személyzeti fejlesztési törekvések, amelyből arra következtethetünk, hogy a személyzeti állomány stratégiai jelentőségének tudatában volt 1989 után a mindenkori kormányzat. Ugyanakkor ezek a kezdeményezések nem mentek végbe, és csupán 2010 óta mondhatjuk el, hogy

¹⁷¹ A hat kompetenciaterület a következő: emberek vezetése, vezetői önismeret, vezetői döntéshozatal, vezetői kiválóság, irányítás-felügyelet-ellenőrzés, szervezetfejlesztés.

¹⁷² PETRÓ Csilla: *A közszolgálati emberi erőforrás menedzsment röögös útja a személyügyi adminisztrációtól a stratégiai humánerőforrás menedzsmentig*. Tavasz Szél 2014 / Spring Wind 2014 II. kötet: állam- és jogtudomány, közigazgatás tudomány, had- és rendészettudomány. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014. 410. o.

valamiféle megkezdett úton haladunk, amely azonban a humán erőforrás kezelésben azért ér el nehezen eredményeket, mert a foglalkoztatottak hozzáállását nem, vagy csak rendkívül lassan tudja megváltoztatni.¹⁷³ Mindebből azt szűrhetjük le, hogy a McKinsey-féle ábrán jelölt személyzeti állomány Magyarországon egyáltalán nem áll azon a szinten, hogy a közös értékrendszer hatékony támogatója legyen.

A nemzetközi szervezetek esetében ez másként alakul, mert – és itt ismét inkább a szervezet nagyvállalati jellegű oldala mutatkozik meg – ahhoz, hogy előre tudjanak haladni a közös célok mentén és a szervezet reakcióképes maradjon környezetére, gondoskodnia kell a mozgékony, felkészült, ambiciózus személyzeti háttérrel. Az ENSZ esetében a Menedzsment Stratégiáért, Gyakorlatért és Teljesítésért Felelős Főosztály (*Department of Management Strategy, Policy and Compliance*)¹⁷⁴ és a Gyakorlati Támogatásért Felelős Főosztály (*Department of Operational Support*)¹⁷⁵ felel a Titkárságon belül érvényesülő, az előző kérdés kapcsán bemutatott új menedzsmenti paradigma megvalósulásáért személyzeti szempontból. Ez a főosztály hivatott arra, hogy a személyzetet a céloknak megfelelően válassza ki, illetve gondoskodjon a keretprogramnak megfelelő szemlélet kialakításáról.

Ami a személyi képességek körét illeti, a csapatmunka, az ügyfél-orientáltság, a kreativitás, a folyamatos önképzés, a jó kommunikációs képesség, a jó tervezési és szervezési képesség, az elszámoltathatóság és a technológiai nyitottság elengedhetetlen tulajdonságai egy minőségi munkát ellátó tisztviselőnek. Ehhez vezetőként a víziós gondolkodás, a vezetési készség, az előnyös feladatkiosztási képesség, a menedzseri teljesítmény és a bizalomépítés tartozik esszenciális elemekként.¹⁷⁶ Jobb esetben a szervezeti értékelési rendszerek ezekre a képességekre külön figyelmet fordítanak, és jutalmazási rendszerrel motiválják kialakulásukat, gyakorlásukat.

¹⁷³ Ennek letéteményese a Nemzeti Közszerológati Egyetem: az intézmény célja a tudatos tisztviselői kar kiképzése a közszolgáltatásban való elhelyezkedésük és a későbbi hatékony munkavégzés érdekében.

¹⁷⁴ <https://www.un.org/management/>.

¹⁷⁵ <https://www.unjobnet.org/organization/UN%20DOS>.

¹⁷⁶ <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=wwlf>. A kérdéstről Magyarország vonatkozásában lásd részletesen SZABÓ Szilvia: *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás* (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014) című munkáját. (<https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15664/Kompetenciaalapu%20emberieroforras-gazdalkodas.pdf>).

1. 3. A munkáltatói márkaépítés előtérbe kerülése

A munkáltatói márkaépítés (vagy elterjedt nevével élve az *employer branding*) egy olyan szervezeti stratégia, amelyre azért van szükség, hogy a megfelelő munkaerőt bevonzhassa és a munkavállalókat megtarthassa az adott szervezet. *Backhaus és Tikoo* azt állítják,¹⁷⁷ hogy a munkáltatói márkajelzés üzenetei hozzák létre a munkáltató imázsra vonatkozó asszociációkat, amelyeket az alkalmazottak visznek a cégbe. Eszerint a szervezetnek be kell tartania ígéreteit annak érdekében, hogy olyan munkaerő-közösséget hozzon létre, amely elkötelezett a szervezet értékei és céljai mellett. A jelenségek megértéséhez a kutatók a társadalmi csereelméletet (*social exchange theory*)¹⁷⁸ és a pszichológiai szerződés (*psychological contract*)¹⁷⁹ fogalmát alkalmazták, amely leírja a munkáltató és a munkavállalók közötti kölcsönös cseremegállapodást.¹⁸⁰ A közölt munkaadói márkauzenet képet alkot arról, hogy az alkalmazottak mit nyerhetnek, ha egy adott szervezeten belül alkalmazzák őket. Az alkalmazott munkaidőt kínál, és elvárja, hogy kapjon valamit cserébe (pl. fizetést, képzést vagy munkabiztonságot). Ha a szervezet nem teljesíti ígéreteit, ez csalódáshoz és a szervezetből való kilépéshez vezethet.

A márkaépítési stratégia úgy járul tehát mindehhez hozzá, hogy figyelembe veszi: a vezetőség által meghatározott szervezeti értékek csak részben egyeznek a munkatársak által fontosnak tartott szervezeti értékekkel, a munkáltatói márkaépítés pedig sokat segít ezek egymáshoz való közelítésén. Onnantól fogva pedig, hogy a

¹⁷⁷ BACKHAUS, Kristin – TIKOO, Surinder: *Conceptualizing and researching employer branding*. Career Development International. Vol. 9 (2004) 5. szám. 501-517. o. (https://www.researchgate.net/publication/235310489_Conceptualizing_and_researching_employer_branding)

¹⁷⁸ A *társadalmi csereelmélet* lényege az, hogy az érintettek a társadalmi interakciókat azok társadalmi és/vagy gazdasági előnyeik alapján mérlegelik. Minden érintett fél részéről az összehasonlítás lehetővé teszi a feltételezhető kapcsolati alternatívák előnyeinek vizsgálatát, és így a kapcsolattól való függőség felmérését. Ha egy idő után a kapcsolat gazdasági és társadalmi fejlődésének egyensúlyát pozitívnak ítélik meg, elkezd a felek közötti bizalom növekedni, és így minden érintettnek érdekében áll a kapcsolat hosszú távú fenntartása. (ld. PIRICZ Noémi – HONG, Seock-Jin– MANDJÁK Tibor: *A tranzakciós költségek elmélete és a társadalmi csereelmélet hatásai a bizalomra az ellátási láncba*. Vezetéstudomány, XLIV. évf. (2013) 12. szám, 2-13. o. (<https://core.ac.uk/download/pdf/19085247.pdf>).

¹⁷⁹ A koncepcióról lásd bővebben: GUBÁNYI Mónika: *A pszichológiai szerződés szakirodalmi összefoglalója*. Vezetéstudomány / Budapest Management Review, LI. évf. (2020) 10. szám, 40-50. o.

¹⁸⁰ CHRISTIAANS, Lena: *International Employer Brand Management: A Multilevel Analysis and Segmentation of Students' Preferences*. Springer Gabler, Weisbaden, 2013.

munkavállalók számára a munkáltató egy erős márkát képvisel, egyértelmű pozitív hatásokat mérhetünk a szervezeti kultúra minőségének vonatkozásában is.¹⁸¹

A munkáltatói márkaépítéssel kapcsolatos kutatásokat az esetek túlnyomó többségében a magánszektor kontextusában végzik, és kifejezetten nagy hiány mutatkozik a stratégia közzsférában történő alkalmazhatósága terén. Ugyanakkor álláspontom szerint semmi nem zárja ki azt, hogy az állami és nemzetközi köztisztviselők egyaránt dolgozhassanak úgy, hogy közben a foglalkoztató szervezetre olyan „márkaként” tekintenek, amelynek van egy jól kialakítható presztízse és imidzse, ennek pedig ők maguk szerves részei lehetnek. Mindez miért fontos? Meglátásom szerint azért, mert egy ilyen munkavállaló nagyságrendekkel motiváltabb a saját feladatai elvégzése során, mint egy olyan, akinek nincs személyes viszonyulása a foglalkoztatóhoz és nem rendelkezik azonosulási pontokkal a szervezet működésének egésze tekintetében.

A szakirodalom a munkáltatói márkanévet úgy értelmezi, mint egy lineáris folyamatban meghozott ésszerű döntések sorozatát. A stratégiaalkotás azonban ritkán ennyire racionális: inkább összetett folyamat, amelyben sok szereplő vesz részt, akik az egyes koncepcióknak saját jelentést teremtenek. A munkáltatói márkaépítés gyakorlata folyamatos kísérlet egy úgynevezett cselekvőhálózat¹⁸² kiépítésére és fenntartására. A siker kulcsa mindenekelőtt az a képesség, hogy a szereplőket bevonjuk és összehangoljuk őket. A folyamat ugyanakkor nem ellenőrizhető, mert a munkáltatói márka felépítése teljes mértékben a szereplők kezében van: a munkavállalók (tisztviselők) az egyik legfontosabb részei lehetnek a munkáltatói márkajelző szereplők hálózatának kiépítésekor, ugyanakkor a legerősebb ellenségek is lehetnek, ha negatív tapasztalataik vannak a szervezetben való munkáról. *David Giauque, Simon Anderfuhren-Biget és Frédéric Varone* professzorok értékes tanulmányt¹⁸³ készítettek arról, hogy a nemzetközi szervezetekben milyen tényezők

¹⁸¹ BISHOP, Cath: *The impact of high staff turnover on company culture*. September 10, 2019. (<https://www.hrdconnect.com/2019/09/10/the-impact-of-high-staff-turnover-on-company-culture/>)

¹⁸² A cselekvőhálózat elmélet (*actor-network theory, ANT*) központi gondolata, hogy a cselekvések nem vezethetők vissza az önálló cselekvők döntéseire, ezért nem az egyes cselekvőket, hanem a cselekvések által meghatározott hálózatot és annak heterogén összetevőit kell vizsgálat alá vonni. A cselekvőhálózat elmélet kialakítása az 1980-as évek elejére tehető és mindenekelőtt a francia Michael Callon és Bruno Latour, valamint a brit John Law nevéhez kötődik. (ld. a témáról bővebben: SZABARI Vera: *A társulások szociológiája*. Szociológiai Szemle 2007/1–2. szám, 109–118. o.)

¹⁸³ GIAUQUE, David – ANDERFUHREN-BIGET, Simon – VARONE, Frédéric: *Stress and Turnover Intentions in International Organizations: Social Support and Work Life Balance as Resources*. The

okoznak fluktuációt, ebből pedig könnyen következtethetünk arra is, hogy például az ENSZ hogyan áll a munkáltatói márképítés területén. Az említett tanulmányból kitűnik, hogy a stresszfaktor igen magas ezeknél a szervezeteknél, ez gyakorlatilag a kultúra szerves része, amelyet a munkáltató nem képes olyannyira csökkenteni, hogy elveszítse befolyásoló jellegét. Az ENSZ, mint brand tehát összefonódik a komoly pszichés nyomással járó munka képével.¹⁸⁴

A gyakorlatban mindez bonyolult építkezési folyamat, amelyet a siker érdekében a helyi viszonyokhoz kell igazítani.¹⁸⁵ *Amby* arra a következtetésre jut elméletében, hogy a munkáltatói márká egyedülálló aspektusa a közsférában az, hogy értékes munkafeladatokkal társul, és arról szól, hogy a közjót szolgálja a társadalom felé.¹⁸⁶ Ezzel magam egyetértek, és hangsúlyozom, hogy e téren sem találhatunk eltérést az állami és a nemzetközi közszolgálat között.

2. Közszolgálati szervezeti pszichológia

A szervezeti pszichológia számos aspektust magában foglal, és legyen szó akár közszolgálatról, akár a magánszféra vállalkozásairól, ezek gyakorlatilag ugyanazok a fő pontok lesznek: vizsgáljuk egyfelől az egyéni munkamagatartást, az egyéni különbségeket és képességeket, a személyzetpolitikát, a döntéshozatali mechanizmusokat és a belső képzéseket. Ezek azok a területek, amelyek

International Journal of Human Resource Management, Volume 30 (2019) Issue 5, 879-901. o. (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09585192.2016.1254105>)

¹⁸⁴ Érdekességként említem meg nem reprezentatív, huszonhárom fő bevonásával készített felmérésemet, amelyet 23-36 év közöttiek válaszaiból kivonatoltam. A megkérdezettek közül öt fő dolgozott már valamilyen nemzetközi szervezetnél, ám a statisztika azt mutatta, hogy az ilyen típusú foglalkoztatókhoz mégsem kötődik automatikusan a stresszes környezet képe. Válaszadóim többsége a nemzetközi szervezetnél történő foglalkoztatást olyan magas megbecsültséggel járó lehetőségként írja le, mint amely érdekes feladatokat tartogat magas fizetés mellett, jó nyelvgyakorlási lehetőséget biztosít, fejleszti a diplomáciai készségeket és sokat lehet utazni. Mindezen pozitív márkajellemzők mellett csupán két negatívum bontakozott ki: egyfelől a *brand* részét képezi már az a kép is, hogy vannak veszélyes szolgálati helyszínek, illetve hogy a munkafeltételekre vonatkozó szabályozás túlságosan sokrétű és szerteágazó ahhoz, hogy jogi szempontból biztonságban érezze magát a munkavállaló. A kimutatás azért is nagyon érdekes és az értekezésem szempontjából figyelemreméltó, mert a válaszadók többsége az ENSZ-nél vagy valamely szakosított szervezeténél dolgozna legszívesebben, így alappal következtethetünk arra, hogy erről a szervezetsaládról rendelkeznek a legélénkebb elképzelésekkel.

¹⁸⁵ AMBY, Linda: *Making sense of employer branding in the public sector*. University of Gothenburg, 2015. (<https://core.ac.uk/download/pdf/43561009.pdf>).

¹⁸⁶ Uo. 33. o.

univerzálisan merülnek fel minden egyes munkahelyen annak méretétől és feladatától függetlenül.¹⁸⁷

Az üzleti életben általános megfigyelés, hogy a megállapodások sikere vagy megghiúsulása többször múlik az emberi tényezőn, mint a tiszta objektív vagy anyagi körülményeken. Ugyanez a minta a vállalati szférában¹⁸⁸ annak vonatkozásában is megfigyelhető, hogy melyik éppen munkatárs kap fizetésemelést vagy előléptetést.¹⁸⁹

A vállalati és a vezetési funkciók elmélete terén *Henri Fayol*,¹⁹⁰ *Max Weber*¹⁹¹ és *Henry Ford*¹⁹² munkásságát érdemes e helyen kiemelni.¹⁹³ A vezetéselmélet, a munkapszichológia és a munkaszervezésbe fektetett energiák révén már 1923-ban ismert volt az Amerikai Egyesült Államokban az a megközelítés, amely szerint a közszolgálatban az emberi tényező komoly súlya miatt pszichológiai tesztelés mellett alkalmazzák a tisztviselőket, amely az idézett Thurstone pszichológus és pszichometriai szakember szerint jobb eszközökkel történt, mint az egyébként profitorientált magánszférában, és a szakember odáig ment, hogy a *közszolgálati pszichológiai* tesztelést modellként javasolta a magánszféra számára.¹⁹⁴ Ez alapvetően akkoriban annak volt köszönhető, hogy a privátszektor vállalatai elsősorban intelligenciatesztek alapján választották ki legesélyesebb jelöltjeiket a pályázók sorából, viszont nélkülözték a rövid válaszadásra alkalmas teszteket. A múlt század eleji Amerikában a közszolgálati pozíciók megpályáztatásakor ezzel

¹⁸⁷ A szervezeti pszichológia szerkezetéről átfogó képet nyújt ONES, Deniz S. – ANDERSON, Neil – VISWESVARAN, Chockalingam – SINANGIL, Handan Kepir (szerk.): *The SAGE Handbook of Industrial, Work and Organization Psychology – Personnel Psychology and Employee Performance* című kötete (megjelent a Sage Publications Ltd. gondozásában 2018-ban).

¹⁸⁸ *Veszprémi Bernadett* a köztisztviselők felelősségét vizsgáló PhD-értekezésében kiemeli, hogy az USA-ban a közigazgatást az ipari nagyüzemek mintájára, működésük elveit alapul véve, a versenyszférában alkalmazott módszerekkel építették fel. [ld. VESZPÉRMÍ Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD-értekezés. Miskolc, 2010. (https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/veszpremib_ertmh.pdf) 296. o.]

¹⁸⁹ THURSTONE, Louis Leon: *Psychology in the Civil Service*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Nov., 1923, Vol. 110, Psychology in Business (Nov., 1923) (<http://www.jstor.com/stable/1015085>) 194. o.

¹⁹⁰ FAYOL, Henri: *Ipari és általános vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984. (eredeti nyelven megjelent: *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, Organisation, Commandement, Contrôle*. Dunot, Paris, 1917.)

¹⁹¹ WEBER, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press, 1947. Weber államirányítási elméletéről lásd még bővebben: JENEI György: *Adalékok Max Weber elméletének hatástörténeti problematikájához*. Köz-Gazdaság, 2019/4. szám, 184-199. o., NAU, Heino Heinrich: *Institutional, evolutionary and cultural aspects in Max Weber's social economics*. Cahiers d'économie Politique, 2005/2. szám, 127-142.o., ANTER, Andreas: *Max Webers Theorie des modernen Staates – Herkunft, Struktur und Bedeutung*. Beiträge zur Politischen Wissenschaft (BPW), Volume 82, (3. átdolgozott kiadás) 2014.

¹⁹² FORD, Henry: *Életem és működésem*. Légrédy Nyomda és Könyvkiadó, Budapest, 1926. (eredeti nyelven megjelent: *My life and work*. Garden City Publishing, New York, 1922.)

¹⁹³ DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016.

¹⁹⁴ *Uo.* 197. o.

szemben elterjedt megoldás volt, hogy az egyébként pszichológusok által összeállított tesztek bizonyos alapvető tudásanyag felmérésének szándékával is készítették el. Ilyen módon „két legyet ütöttek egy csapásra”, mivel amellet, hogy a jelentkező pszichés felkészültségéről képet kaptak, az ismereteinek mélységébe is betekintést nyerhettek, amivel jelentősen megkönnyítették a megfelelő szakemberek kiválasztását.¹⁹⁵

A *közszolgálati pszichológia*, mint a szervezetpszichológia egyik ága nem minden országban forrta ki magát önálló területté: amíg például az Egyesült Királyságban konkrét szervezeti egység működik abból a célból, hogy a közszolgálatban felmerülő pszichológiai hatásokat a szervezeti működés hatékonyságának előmozdítása érdekében professzionálisan kezelhessék,¹⁹⁶ máshol sok esetben egyáltalán nem foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel, más államokban pedig bár mutatkozik nyitottság a megfelelő módszertan kialakításával kapcsolatban, az eredmények még váratnak magukra. Magyarországon leginkább az utóbbi kategóriába tartozik a terület: pszichológiai alkalmassági vizsgálat nincs jelen általános jelleggel a közszolgálatban,¹⁹⁷ és a felvételhez szükséges teszten felül sajnos más pszichológiai tevékenység sem jellemzi a hazai közszolgálatot.

Az ENSZ-nél mindezzel szemben rendkívüli hangsúlyt fektetnek a megfelelő szakemberek foglalkoztatására, elsősorban tartós kiküldetés útján. Ennek azért van jelentősége, mert a szervezetnél sokkal hatékonyabban tudja olyan szakember kezelni a felmerülő helyzeteket, krízishelyzeteket, aki már ismeri magát a

¹⁹⁵ Thurstone-t arról ismerhetik a legtöbben, hogy nevéhez fűződik a Thurstone-skála megalkotása, amely leginkább egy metódusként írható le: ha kíváncsiak vagyunk valamilyen felmérés keretében egy válaszadó pszichológiai és szociális jellemzőire, akkor készíthetjük egy egyetérték-nem érték egyet típusú kérdőívet, amelynek keretében a válaszadó számokkal jelölheti egyetértésének mértékét (pl. 1-egyáltalán nem értek egyet, 10-teljes mértékben egyetérték). A módszerrel minél több kérdést teszünk fel, annál objektívebb képet kaphatunk, hátránya mindössze annyi, hogy az egyes egyéni válaszadások teljes mértékben egyéni alapokon nyugszanak, így nem pontosan ugyanazt jelenti egy 5-ös szám az egyik, mint a másik válaszadónak. (részletesen ld. THURSTONE, L. L.: *Attitudes can be measured*. American Journal of Sociology 33, 1928. 529-554. o.; https://brocku.ca/MeadProject/Thurstone/Thurstone_1928a.html; THURSTONE, L. L. – CHAVE, E. J.: *The measurement of attitude: A psychophysical method and some experiments with a scale for measuring attitude toward the Church*. The University of Chicago Press, 1929. <https://doi.org/10.1037/11574-000>)

¹⁹⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-government-occupational-psychology-profession/about>

¹⁹⁷ Hazánkban alapvető fontosságú a pszichológiai alkalmassági vizsgálat a rendvédelmi szerveknél, más területeken azonban nem kötelező. Ez nyilvánul meg abban is, hogy bár a Nemzeti Közszolgálati Egyetem korábban két konferenciát is tartott Közszolgálat és pszichológia címmel, ezek azonban fókuszukat illetően gyakorlatilag csak a rendvédelmi szervek munkájára terjedtek ki.

szervezetet, nem pedig maga is újonnan érkezőként csodálkozik rá a belső törvényszerűségekre, szokásokra, jellegzetességekre.

Egy pszichológus vagy mentálhigiénés szakembernek rendkívüli feladatai vannak abban az esetben, ha az általa felügyelt foglalkoztatotti kollektíva az ellátott tevékenység jellege, a munkavégzés körülményei miatt folyamatos lelki megpróbáltatásnak van kitéve.¹⁹⁸ Ilyen például 2020-ban az Ukrajnai Különleges Megfigyelő Misszió, ahová augusztusban kerestek pszichológust azzal, hogy egy nem családbarát szolgálati helyszínről van szó, veszélyes körülményekkel, sok túlórával és a mozgás korlátozott szabadságával. A pszichológus szakember feladata a csapattal való közös munka, a pszichológiai veszélyt jelentő körülmények folyamatos megfigyelése és felmérése, tanácsadás a szükséges és megfelelő teendőkkel kapcsolatban, stresszkezelési és ellenállás-növelő tréningek megtartása.

Természetesen amint a szolgálati helyszínek jellegei is különbözők, a mentálhigiénés és pszichológus szakemberekkel szemben támasztott követelmények, elvárások is változók: van olyan, akit egy-egy intézménybe vesznek fel teljes mértékben fejlett körülmények közé például az Amerikai Egyesült Államokba, és van olyan, akit ugyan egy menekülttáborban kívánnak alkalmazni, ám feladatát nem veszélyes körülmények között kell ellátnia. A feladatok persze hasonlóak, inkább azok ellátásában találunk sajátosságokat, olykor az extrémítást súroló nehézségeket.

Az olyan nemzetközi szervezetek tehát, mint az ENSZ, könnyen segíthetnek megérteni, hogy miért fontos a közszolgálatban szervezeti pszichológiával foglalkozni. A nemzetközi kiküldetésben álló tisztviselők, de akár azok is, akik a központokban adminisztrációs feladatot látnak el, leterheltek, ugyanakkor számukra az általános jogaik és kötelezettségeik alapján is elsődleges helyen kell szerepelni a szervezet érdekeinek. Államok összefogásából valósul meg egy ilyen kormányközi szervezet működése, amelyet nyilvánvalóan nem lehetséges olyan emberekre bízni, akik a kellő mentális erővel nem rendelkeznek.

Állami szinten mindez kevésbé kiélezett, bár minél kiszolgáltatottabb egy ország, annál kevésbé megbízhatók, kiegyensúlyozottak az államigazgatásban dolgozó tisztviselők. Ettől függetlenül különböző mértékben bár, de mindenképpen saját érdek minden közszolgálatban kialakítani egy olyan biztos alapokon nyugvó és működő lelki gondozással foglalkozó mechanizmust, ami segít a szervezeti

¹⁹⁸ A pszichológusi tevékenységgel kapcsolatos munkalehetőségeket a következő oldalon listázza a szervezet: <https://unjobs.org/themes/psychologist>.

kultúrának, a szervezeti céloknak megfelelően napról napra irányt mutatni a tisztviselőknek.

A szervezeti pszichológiának indirekt vonatkozásai is vannak, mint amilyen az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása, a foglalkozási megbetegedések kezelése, a munkahelyi jólét fenntartása, a szervezeti igazságosság érvényesülése,¹⁹⁹ a szervezeten belül megnyilvánuló érzelmi intelligencia szintje, az alkalmazotti megkeresések aktív meghallgatásának gyakorlata, *a magánélet és szakmai teljesítmény közötti egyensúly támogatása mind-mind olyan tényezők, amelyek a vezetőkre és a beosztott munkatársak pszichológiai teljesítményére egyaránt kimutatható hatással van.*²⁰⁰ Mindezek a tényezők növelik a tisztviselők szervezethez és csoporthoz tartozás érzését, az elköteleződés miatt fokozható a szakmai teljesítményük, valamint erősödik az etikai tartásuk is. Amennyiben egy szervezet – legyen az állami, nemzetközi, magán, vagy közfeladatot ellátó – nem tulajdonít ezen aspektusoknak megfelelő jelentőséget, könnyen széteshet a munkavállalói összetartás, és előtérbe kerülnek az individuális érdekeknek a mindennapi feladatellátás során.

¹⁹⁹ pl. konfliktusok elrendezésének etikája, a belső eljárások jogszerűsége, stb.

²⁰⁰ A témáról lásd bővebben: KISS György: *A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme: Egy lehetséges megközelítés a munkajogviszony tartalmának vizsgálatához.* Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2020., illetve CHRISTIANSEN, Bryan – CHANDAN, Harish C.: *Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce.* IGI Global, 2017.

Összegzés

Az értekezés első részében azt tűztem ki célomul, hogy összefogó jelleggel tekinthessük át a nemzetközi szervezetek, mint önálló nemzetközi jogalanyok sajátos belső jogrendszerének hátterét. A szervezeti működés terén alapvető különbséget kell tennünk intézményes működés és *ad hoc* együttműködési csoportok kialakulása között. A nemzetközi szervezetek működési hatékonysága attól függ, hogy megalakulásukat követően a saját tevékenységi körükben érintett államok milyen mértékben támogatják, valamint hogy a közös munka mennyire szigorú és részletes szabályok mentén folyik. Bár a szakirodalom a nemzetközi közjogot *lex imperfecta*-nak tekinti, álláspontom szerint ezt az általános igazságot a szervezeti jog árnyalja: mint a nemzetközi jogon belüli együttműködés intézményesült entitásai, maguk a nemzetközi jog alapján működnek, belső jogrendszerüket önállóan alakítják ki, és akár tagjaikkal, akár tisztviselőikkel szemben *képesek szankciókat alkalmazni*. Ez a körülmény támasztja alá, hogy a nemzetközi szervezetek joga a nemzetközi közjogon belüli önálló területnek minősül. *A belső jog* biztosítja közvetett módon a mechanizmust, amely *garantálja a szervezet feladatainak ellátását*. A nemzetközi szervezetek úgynevezett személyügyi szabályzatokban rögzítik ezeket az alapvető előírásokat, az ENSZ esetében a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (*Staff Regulations and Rules*) nevet viseli a jogforrás.

Az állami és a nemzetközi közszolgálat egyaránt magában hordozza azokat a jellemzőket, amelyek közszolgálati jellegűvé teszik őket. A munkáltató oldalán mindenhol sajátos kiválasztási rendszer működik, továbbá megkerülhetetlen sajátosság, hogy a foglalkoztató minden esetben az állam vagy annak valamely szerve – e tekintetben a kormányközi szervezet is az állami entitás egyfajta megnyilvánulása. *A munkavállalói oldalon a tisztviselők jogállása olyan szempontból köti össze a nemzeti és nemzetközi közszolgálatot, hogy az alanyok minden esetben hozzájárulnak valamely közfunkció ellátásához*. Hagyományosnak tekintjük azt a megközelítést, amely szerint *köztisztviselőnek azok a közintézményi munkavállalók minősülnek, akik esszenciális tevékenységet végeznek akár az állam, akár a szervezet működése szempontjából: ennek alapján a hivatali feladatokat végzők tisztviselői besorolást kapnak, a kiegészítő funkciót ellátó személyek pedig általában munkaviszonyban állnak*. Ez jellemzi a német közszolgálati modellt és az ENSZ foglalkoztatási rendszerét egyaránt.

Az állam és a nemzetközi szervezet belső igazgatása a fejlődés egy meghatározott szintjén lényegében ugyanazokkal a problémákkal és kérdésekkel találja szemben magát, ugyanakkor a szabályozási rendszer típusaiban találunk eltéréseket. Amíg *Magyarországon – ellentétben az Európai államok túlnyomó többségétől – a közszolgálati jog meglehetősen differenciált, addig az ENSZ esetében egységes szabályozást találunk, a működés átlátható és teljesen független marad az államoktól.* Fontos, hogy az ENSZ-csoporton vagy ENSZ-rendszeren belül a székhely szerinti állam joga főszabály szerint egyáltalán nem releváns, a foglalkoztatási szabályrendszert néhány speciális kérdéstől eltekintve kizárólag a szervezet önálló jogalkotási eljárásában előkészített és megszavazott instrumentumok alkotják.

Ami a szervezeti jogforrás-típusokat és a jogforrási hierarchiát illeti, arra a következtetésre jutottam, hogy *a nemzetközi közjog és a szervezeti jog, valamint a nemzeti jog és a szervezeti jog ilyen módon nem hasonlítható össze. A szervezetek speciális jogforrásokkal rendelkeznek, amelyeket jellegbeli hasonlóságaik ellenére is gyakran nem ugyanazzal a pozícióval ruháznak fel, mint az államok vagy a nemzetközi közjog teszi.* Ennek szemléletes példája, hogy általános nemzeti gyakorlattal szemben az ENSZ a szerződést kifejezetten jogforrásként fogadja el eltekintve annak absztrakciót nélkülöző természetétől, míg a nemzeti jog dogmatikai rendszere szerint *alkotmányos szabálynak minősülő Chartát személyzeti relációkban rendkívül korlátozottan engedi alkalmazni.*

A közszolgálatot alkotó jogforrások és joggyakorlatok mögött önálló tudományággá fejlődött kulturális jelenségek, törvényszerűségek állnak, amelyek abban segítenek, hogy a jogforrásokban foglalt célokat a címzettek a szervezeti értékeknek megfelelően valósíthassák meg. Olyan előfeltételek rendszere ez, amely elég jól működik ahhoz, hogy a közösség érvényesnek fogadja el, és megtanítsa a belépő tagoknak is.

Az ENSZ szervezetmenedzsment és szervezetpszichológia terén általánosan haladóbb felfogást képvisel, mint a jellemzően merev állami közszolgálati rendszerek. Utóbbi egyelőre nincs mindenhol jelen az állami gyakorlatban, azonban az ENSZ rendelkezik a szükséges jogintézményi háttérrel, és így a területen önálló egységet működtető Egyesült Királysággal mutat hasonlóságot.

II. RÉSZ:
A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐI JOGVISZONY KELETKEZÉSE,
MÓDOSULÁSA, MÓDOSÍTÁSA, MEGSZÚNÉSE, MEGSZÜNTETÉSE
ÉS TARTALMA

I. Kinevezés és módosítás

A közsolgálati rendszerekbe jellemzően a különböző – nyílt és zárt rendszerekre jellemző – toborzási mechanizmusokon keresztül kerülnek a tisztviselők, ennek alapja lehet egy dedikált képzési struktúra, Magyarország esetében ezt a feladatot a Nemzeti Közsolgálati Egyetem látja el. Jellemző továbbá a közsolgálati versenyvizsga jogintézménye, amelyre sor kerülhet a foglalkoztatást megelőzően, amint az ENSZ esetében is történik. Arra is találunk példát, hogy egy gyakorlati célú időtartam letelte után ad számot a jelentkező a megszerzett tudásáról: ennek eredménye lehet az, hogy elégtelen vizsgát követően felmentéssel megszűnik a jogviszony, illetve az is, hogy nem léphet magasabb fokozatba a tisztviselő. Utóbbi esethez bizonyos tekintetben hasonló a magyar rendszer közigazgatási szakvizsga intézménye, amelyre a közsolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) alapján két éves foglalkoztatást követően kötelezően jelleggel kerül sor a tanácsos fokozatba történő besoroláshoz.

A kinevezés időtartama lehet határozott és határozatlan idejű is: az ENSZ esetében további alkategóriákra oszthatók a kinevezések, Hollandiában egy jogviszonyon belül is vegyesen jelennek meg az időtartamok, a német és frankofón modellben pedig élethivatásszerű mivoltából fakadóan a határozatlan időtartam tekinthető uralkodónak.

A germán és a frankofón-latin rendszerben a közsolgálat pragmatizáltságából következően ideiglenes jelleggel van lehetőség módosítani a kinevezésen, végleges jelleggel legfeljebb áthelyezésre kerülhet sor. Az ENSZ esetében ezzel ellentétes gyakorlat alakult ki, azaz főtitkári döntés nyomán a tisztviselők kinevezése viszonylag szabadon módosítható.

1. Általános áttekintés

A kinevezéssel kapcsolatos jellegzetességeket legalább két aspektusból érdemes vizsgálni: egyfelől a jogforrástan szempontjából, másfelől pedig a személyes kvalitásokat nézve. A jogforrástan felől megközelítve azért szükséges néhány szót szólni, mert amint azt már korábban is bemutattam, eltérő jogforrások vonatkoznak a nemzetközi szervezeteknél munkaviszonyban állókra, és a tisztviselői jogviszonnyal rendelkezőkre: a gyakorlatban a munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottakra

az ENSZ esetében nem alkalmazható a személyzeti szabályzat, de például az OECD és az EU esetében a szervezet és munkatársai között egyáltalán nem szerződésen, hanem a szabályzaton alapul a jogviszony.²⁰¹

Ahol a jogviszony alapja a személyzeti szabályzat, ott a relatív kétoldalúsággal bíró megbízólevél hozza létre a jogviszonyt, ahol pedig szerződésben határozzák meg a jogokat és kötelezettségeket,²⁰² ott a jogviszonyt is a szerződés hozza létre. Ugyanakkor a szerződéses és a szabályzaton alapuló jogviszonyok elkülönítése szempontjából fontos megállapítást tett az ENSZ fellebbviteli bírósága: minden olyan kérdés, amely a személyi státuszra bír hatással – pl. szerződés jellege, illetmény, besorolása – szerződéses jellegű és minden olyan kérdés, amely általában befolyásolja a szervezet és a nemzetközi közszolgálat működését, szabályon alapul. Mindez azért fontos, mert míg a szerződéses elemek nem módosíthatók a két fél megállapodása nélkül, a szabályzatban rögzített elemek bármikor megváltoztathatók a Közgyűlés által, és ezek a változások kötelezők a személyzetre nézve.²⁰³

A személyi aspektus vizsgálatát egy saját tapasztalattal kezdem: amikor 2019-ben Brüsszelben részt vettem a Bizottság mellett egy szakmai látogatáson és képzést kaptam az Európai Közigazgatási Iskolában, nyilvánvalóvá vált számomra, hogy a nemzetközi szervezetekben és a nemzeti államigazgatási szerveknél dolgozó tisztségviselők személyes kompetenciái *nagyfokú hasonlóságot mutatnak*, legyen szó bármilyen foglalkoztatási egységről.

A teljes közszolgálati rendszerre jellemzők tehát azok az alapvető és speciális értékek, amelyeket egy köztisztviség viselésére alkalmas személynek fel kell tudnia mutatni egyes esetekben külön képzettség nélkül is. Figyelemmel arra a körülményre, hogy meggyőződésem szerint a köz – legyen szó akár a nemzetközi közösségről vagy az állampolgárok közösségéről – szolgálatában állni igazi *hivatástudatot feltételez*, ahhoz, hogy ezeknek a képességeknek és készségeknek ismeretében legyünk, először érdemes megvizsgálnunk azt, hogy mi is a *hivatal fogalma*. Hans Raj Chopra²⁰⁴ némileg meglepő módon a könyvtárosok hivatásán

²⁰¹ AMERASINGHE *i.m.* 281. o.

²⁰² Ilyenek jellemzően az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és a brit tengerentúli területek nagy része.

²⁰³ UNAT Judgment No. 19. (Case No. 27.) *Kaplan vs. The Secretary-General of the United Nations*. 47. o.

²⁰⁴ CHOPRA, Hans Raj: *A könyvtáros hivatás Magyarországon*. Könyvtári Figyelő, 41. évfolyam, 1995. 2. szám. https://epa.oszk.hu/00100/00143/00014/hans_h.html.

keresztül vette górcső alá a vonatkozó foglalkozásszociológiai kutatások eredményeit, amely körülmény azonban semmit nem von le a konklúzió értékéből, sőt még inkább rávilágít a hivatással kapcsolatos értékrend egyetemességére.

Louis Brandeis jogász, az USA legfelsőbb bíróságának bírója összetett elméletet fogalmazott meg a hivatástudatról és magáról a hivatásról Üzlet – egy hivatás című könyvében.²⁰⁵ Eszerint a hivatás

1. Olyan foglalkozás, amelyhez az előzetes képzés intellektuális jellegű, és amelyben az ismereteket és bizonyos fokig a tanulást, meg lehet különböztetni a pusztá készségektől.
2. Olyan foglalkozás, amelyet főként másokért – mások szolgálata érdekében – és nem magukért űznek az emberek.
3. Olyan foglalkozás, amelyben a pénzbeli megtérülés nem jelenti a siker mértékét.

A hivatás fogalmáról rendelkezésünkre álló szociológiai irodalom²⁰⁶ nyomán a hivatásnak bizonyos alapvető, világszerte elfogadott jellemzői határozhatók meg, amelyet a következő táblázatban láthatunk összefoglaló jelleggel:²⁰⁷

Jellemző	A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban	A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban
Specializált ismeretek (tanulás) és készségek (gyakorlat)	Általában jogi, illetve diplomáciai, igazgatási ismeretek szükségesek	
A kutatás és a specializált ismeretek munka melletti folyamatos korszerűsítése	A jog folytonos változásai okán a változások követése kiemelten fontos. Emellett integritástudományi, szervezetetikai, szervezeti kultúra területén is követni szükséges a társadalmi-gazdasági és politikai elvárásokat.	
Intellektuális tevékenység	Az ENSZ esetében gyakorta terepmunkára is küldik a tisztviselőket, azonban általában szellemi munkát foglal magában a szolgálat. (Kivéve pl. békefenntartó hadtestek)	A szolgálat általában szellemi munkát foglal magában (Kivéve: fegyveres erők, a közhatalom gyakorlás egyenruhás szervei)
Társadalmi szükségesség Inkább a társadalom szolgálata, mint személyes nyereség	Az ENSZ egész szervezetrendszerét az államok összefogására alapítja azon elvvel vezérelve, hogy azok	Az államigazgatás fő célja az állampolgárok helyzetének előmozdítása, illetve az állam működésének megkönnyítése. A

²⁰⁵ BRANDEIS, Louis: *Business – a profession*. Small, Maynard & Company Publishers, Boston. 1914. 2. oldal <https://archive.org/details/businessapros02poolgoog/page/n26> (A Kaliforniai Egyetem dedikált példánya).

²⁰⁶ Id. többek között Brandeis (1914), Carr-Saunders és Wilson (1933), Parsons (1939, 1968), Barber (1963), Eisenstadt (1964), Shaffer (1969), Etzioni (1969), Jackson (1970), Durkheim (1975), Gyarmati (1975), Larson (1977), Illich (1977), Bhattacharyya (1979), Chitnis (1979)

²⁰⁷ CHOPRA *i.m.*

Jellemző	A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban	A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban
	együtt többre képesek.	tisztviselők általában nem rendelkeznek olyan magas illetménnyel, hogy ez a tézis ne állná meg a helyét. ²⁰⁸
A közösség elismerése és társadalmi státusz	Az nemzetközi szervezetek tisztviselőinek társadalmi megbecsültsége hagyományosan magas, azonban megítélésükben és a velük szemben támasztott elvárásokban szervezetenként megfigyelhetünk különbségeket. ²⁰⁹	A kormánysszervezetek PR-t kevésbé használnak, amennyiben pedig igen, az elsősorban a döntések sajtókommunikációjában kimerül. Ennek következtében a kormányzati szerveknél dolgozók megítélése attól függ elsősorban, hogy az állampolgár milyen élményekkel találkozik a foglalkoztató szerv kapcsán. ²¹⁰ A

²⁰⁸ Franciaországban nagy megbecsülésnek örvendenek a köztisztviselők, ennek megfelelően a belépőszinten az állomány éves viszonylatban 46 000 eurót visz haza, ami átszámítva havonta 1,3 millió forintos illetményt jelent (forrás: <https://www.emolument.com/salary-reports/companies/french-government/22127>). Magyarországon ez jelenleg a helyettes államtitkárok fizetésének felel meg, de beletartozhat ebbe a kategóriába a vezető kormányfőtanácsos, az osztályvezető és a főosztályvezető is. A kezdő szinten nálunk jelenleg 250 000-500 000 forintos bruttó havi illetményért dolgoznak a tisztviselők. (2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 1. melléklet)

A vezetők Franciaországban éves szinten 53 000 euró illetményben részesülnek, ami átszámítva 1,5 millió forintot jelent havonta – ez Magyarországon megfelel a közigazgatási államtitkárok bérezésének, de lehet ekkora egy vezető kormányfőtanácsos, egy osztályvezető egy főosztályvezető vagy egy helyettes államtitkár illetménye is.

Érdekeség mindezek alapján, hogy míg Franciaországban már az is valós presztízst jelent, hogy az adott személy tisztviselőként dolgozhat, addig Magyarországon csak akkor jelent igazán kiemelt státuszt egy ilyen állás, ha valamilyen vezetői pozíciót tölt be az adott tisztviselő. Ennek megfelelően Franciaországban nincs szakadék a belépőszintű és a vezető szintű fizetés között, hazánkban viszont a minimális és maximális összeg között 1 650 000 forintos eltérés mutatkozik. Mindennek külön pikantériát ad az a tény, hogy Magyarországon a közigazgatási államtitkár már politikai szereplő, azaz esetében a havi közel kétfélmillió forintos bérezés ellenében is egészen másképpen érvényesül a társadalom szolgálatának követelménye, mint például a még szakmai vezetőként tevékenykedő helyettes államtitkár esetében.

²⁰⁹ Az ENSZ tisztségviselőivel szemben például gyakorta merül fel olyan elvárás, hogy „tegyenek rendet” a nemzetközi politikai folyamatokban. Még én is elmondhatom magamról, hogy amikor 2017-2019 között hazai koordinátorként az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNICITRAL) üléseire jártam delegált szakértőként, ismerőseim egy ideig azt vélték, hogy én hármozom majd meg a terrorizmus elleni küzdelem legközelebbi feladatait, Amerika károsanyag-kibocsátását vagy Kínát utasítom rendre az emberi szabadságjogokkal szemben tanúsított politikájuk miatt. Természetesen erről nincs szó: egy tisztviselőnek az a feladata, hogy az adott nemzetközi szervezetet működtesse, a politikai döntéseket pedig általában a delegált állami vezetők hozzák meg, tőlük teljes mértékben függetlenül.

²¹⁰ Amennyiben egy állampolgár pár perc alatt képes elintézni például a kormányhivatalban az igazolványát, vagy egy közokirat-hitelesítést az Igazságügyi Minisztériumban, akkor az eljáró tisztviselő is a hozzáértés és emberi nagyság színeiben tündökölni kezd. Amint azonban késlekedés áll be az ügymenetben, vagy esetleg további eljárási cselekményeket kénytelen megtenni az ügyfél az ügyének bonyolításához, máris az ügyintézőre vetíti ki a sikertelenség felett érzett csalódását: szerinte a tisztviselő akadékoskodó, értetlen vagy legrosszabb esetben egyenesen alkalmatlan a feladatának elvégzésére. Vannak olyan szervezetek, amelyek nem bonyolítanak közvetlen ügyfélkapcsolatot, az itt dolgozók megítélése jellemzően az adott kormányzati szakpolitika állapotától és az állampolgárokra gyakorolt hatásától függ.

Jellemző	A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban	A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban
		foglalkoztatott tisztségviselő megítélése alapvetően egyenesen aránylik a foglalkoztató szerv megítéléséhez.
Szabványos terminológia	A közszolgálati jognak önmagában megvan a sajátos szókészlete, amelyet a nemzetközi és az állami közzféra egyaránt alkalmaz. Természetesen előfordulhatnak a jogrendbeli különbözőségekből fakadó eltérések az egyes jogintézmények tartalmát és alkalmazási módját illetően, azonban általánosan felmutatható az azonosság.	
Szorosan összefonódó, altruista filozófiát valló szakmai szervezet	Az ENSZ „Közösen a jövőnkért” szlogenje is tükrözi a szervezet azon törekvését, hogy a világot valamilyen módon élhetőbbé tegye. Politikájában és működésében megjelenik az a cél, hogy az államok együtt gondolkodjanak a fennálló problémák megoldásán. A nemzetközi szervezetekre általában igaz, hogy azok nem önmagukért valók, sokkal inkább a közösség építésére hivatottak.	Az állam a társadalom szolgálatára és összefogására hivatott, ezáltal szerveinek működésében természetsszerűleg meg kell valósulnia valamilyen szintű altruizmusnak.
Stabilitás a szakmában a hivatást űzők állandósága miatt	Egy 2017-es ENSZ-statisztika szerint a nála dolgozó 34 170 főből a legtöbb személy 5-9 évet tölt szolgálatban (kb. 12 000 fő). ²¹¹ Az ENSZ és szakosított szervezeteiben dolgozó összesen 105 000 főből 40 000 fő azonban kevesebb, mint öt évet töltött szolgálatban ugyanebben	Magyarországon a közzférán belül egyre nagyobb mértékben váltanak az alkalmazottak munkahelyet, nem elégedettek és ebből kifolyólag a szervezetek egyre nehezebben találnak a megüresedő posztokra, kulcspozíciókra szakképzett munkaerőt. ²¹² A helyzetet rontja

²¹¹ Forrás: <https://www.unsystem.org/content/hr-length> (letöltés ideje: 2019. november 25. Megjegyzés: A honlap 2021. január 30-án már nem elérhető.)

Szolgálat időtartama	Nem	Létszám	Összesen
<5 év	Nő	3897 fő	10 189 fő
<5 év	Férfi	6292 fő	
5-9 év	Nő	3873 fő	12 251 fő
5-9 év	Férfi	8378 fő	
10-14 év	Nő	2159 fő	6 903 fő
10-14 év	Férfi	4744 fő	
15-19 év	Nő	1247 fő	2 722 fő
15-19 év	Férfi	1475 fő	
20-24 év	Nő	411 fő	876 fő
20-24 év	Férfi	465 fő	
25+ év	Nő	527 fő	1 229 fő
25+ év	Férfi	702 fő	

²¹² POÓR József – JUHÁSZ Tímea – HAZAFI Zoltán – SZAKÁCS Gábor – KOVÁCS Ádám: Az alkalmazottak fluktuációjának és munkaerőhiányának elemzése a közzférában egy országos

Jellemző	A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban	A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban
	az évben. Azt a következtetést vonhatjuk le ebből a kimutatásból, hogy a nemzetközi közszolgálat nem kifejezetten vonzó karrierpálya: fontos megálló lehet egy munkavállaló szakmai pályafutásában, de nem végállomásként funkcionál.	a már szinte állandósult létszámstop és a vissza-visszatérő leépítési hullám, amely a tervezhetőséget lehetetleníti el mind a vezetők, mind a pályázók szempontjából.
A hivatás képviselőinek etikai kódexe	<p>Nincs külön etikai kódex, ám az ENSZ Etikai Hivatal a következő forrásokat jelöli meg az etikai szabályozás részeként:²¹³</p> <ul style="list-style-type: none"> • ST/SGB/2016/9: Az ENSZ személyi állományának státusza, alapvető jogai és kötelezettségei²¹⁴ • ENSZ Charta XV. fejezet²¹⁵ • Az ENSZ privilégiumairól és immunitásáról szóló egyezmény²¹⁶ • Személyzeti Rendtartás és Szabályzat²¹⁷ 	<p>A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe határozza meg a kormánytisztviselői és állami tisztviselői etikai elvárásokat (hatályos: 2017. december 14-től).</p> <p>A hivatásetikai normák megsértése etikai vétségnek minősül. Az etikai vétség megállapítására etikai eljárás keretében van lehetőség.²¹⁸</p>
A szakma autonómiája	Az ENSZ Főtitkára adja ki a szolgálati szabályzatot, ám azt a Közgyűlés fogadja el. Ennek alapján a nemzetközi közszolgálat az ENSZ viszonylatában nem tekinthető autonómnak teljes egészében, mert az államok közösségétől függ a jogviszony tartalma, nem egyértelműen önszabályozó rendszerről beszélünk. Ugyanakkor a közgyűlési döntéshozás eljárásrendjét maga a szervezet szabályozza, ²¹⁹ így végső soron egy bizonyos fokú autonómia mindenképpen felmutatható.	Intézményi autonómia csak bizonyos kérdésekben figyelhető meg, általában az is korlátozottan. Az országon belüli központi igazgatást a kormányzati irányítja, így a szakma kevésbé önálló, azt egyértelműen az államvezetés irányítja. Államirányítási szintről nézve a közszolgálati szakma autonómnak annyiban tekinthető, amennyiben az államigazgatási kérdésekben nemzetközi szervezeti tagság vagy nemzetközi szerződésben való részesség nem jelenik meg

empirikus kutatás tükrében. *Opus et Educatio*, Vol. 6. (2019) No. 3. (<http://opuseteducatio.hu/index.php/opusHU/article/view/331/576>)

²¹³ <https://www.un.org/en/ethics/>.

²¹⁴ <https://undocs.org/ST/SGB/2016/9>.

²¹⁵ <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-xv/index.html>.

²¹⁶ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_en).

²¹⁷ <https://hr.un.org/handbook/staff-rules>

²¹⁸ <http://mkk.org.hu/node/335>;

<http://mkk.org.hu/node/485>;

<http://mkk.org.hu/sites/default/files/Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex%202020.pdf>.

²¹⁹ GENERAL ASSEMBLY of the UN – *Rules of procedure and comments*. <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml>.

Jellemző	A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban	A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban
		befolyásoló tényezőként.
A hivatást képviselők szakmai tekintélye	<p>Szakmailag a nemzetközi tisztviselők tekintélye kevésbé az egyszerű állampolgár megítélésétől függ, mivel általában nincs közvetlen közös ügyük. Egy nemzetközi tisztviselő szakmai tekintélyét egyértelműen azok a kormányzati alkalmazottak fogják elsősorban meghatározni, akikkel a mindennapi egyeztetési folyamatokban együtt dolgoznak. A szakmai tekintélyre nézve természetesen ezen felül befolyásoló tényező lehet még a szervezet sajtórepresentációja és annak szakmai tartalma.</p>	<p>A közszolgálat intelligenciát kíván – ez nem azt jelenti persze, hogy a magánszférára ne lenne igaz ez az állítás. A lényeges az, hogy magas szintű közszolgálati ellátáshoz az átlagot meghaladó tudásszint és képességek szükségesek. A kormányzati tevékenység nagy volumenű dolog, amely komplexitása révén nem csak a nehéz feladatok megoldására szolgáló intelligenciát követeli meg, de egy olyan látásmódot is, ami lehetővé teszi az összetett gondolkodást és sokrétű problémamegoldást.²²⁰ Ennek alapján a közszolgálatot végzőknek nagy tekintéllyel kellene rendelkezniük, azonban miután Magyarországon még csak alakul a közszolgálati hivatástudat formálása (ld. NKE tevékenysége), ez az állapot még várat magára.</p> <p>Tekintettel arra, hogy a köztisztviselő nem csak ügyfelekkel kommunikál, figyelni szükséges arra is, hogy a különböző kormányközi és nem kormányközi szervezetekben milyen kép alakul ki, és ebben már sokkal nagyobb szerepet kap a szakmai rátermettség és fejlődőképesség.</p>

1. táblázat: A nemzetközi és nemzeti közszolgálat hivatásbeli jellemzői

2. A közszféra foglalkoztatási jogviszonyainak típusai

Ismeretes, hogy bár a *közszolgálat*, *közszolgálati alkalmazott*, *köztisztviselő* fogalmak napjainkban már általánosan elterjedtek mind a szakmai, mind a köznapi nyelvhasználatban, tartalmukat illetően nem sikerült a bizonytalanságokat

²²⁰ [https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-\(1946\)/what-kind-of-people-take-civil-service-jobs](https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-(1946)/what-kind-of-people-take-civil-service-jobs).

feloldani.²²¹ Nincs egységes terminológia sem nemzeti, sem nemzetközi szinten, de még a személyi kör sem esik egybe, akiket az egyes elnevezések érintenek.²²² Amikor tehát azt vizsgáljuk, hogy milyen személyi hatállyal dolgoznak a nemzetközi szervezetek személyzeti szabályzatai vagy arra keresünk választ, hogy a szabályzatok kívül esők jogállását mi alapján határozhatjuk meg, a szervezeti foglalkoztatási jog szempontjából kikerülhetetlen kérdésekről gondolkozunk.²²³

Az államok és nemzetközi szervezetek hasonlóságot mutatnak egymással abban a tekintetben, hogy a közszolgálati *szervezeti rendszerüket saját maguk alakítják ki*.²²⁴ Ellentétben a Magyarországhoz hasonló államokkal, amelyekben koránt sincs egységes terminológiai- és szervezetrendszer (*ld. az I. rész II. fejezetében előbb bemutatottakat*), a nemzetközi szervezetek esetében megközelítőleg egységes képet láthatunk. Az ENSZ és a hasonló szervezetek *civil tisztviselői jogviszonyokat és munkaviszonyokat* tartanak fenn, ugyanakkor e két kategórián belül lényeges különbségtételek állapíthatók meg a beosztottak szerepét illetően. Amint arról már tettem említést, az ENSZ rendszere alapvetően a germán struktúrát követi, azaz a tényleges ügyviteli feladatot ellátó személyzet tisztviselői besorolást kap, míg a kiszolgáló személyzetet általános munkajog alapján alkalmazzák. *Ez a megoldás praktikus, mert amíg a tisztviselők a földrajzi diverzitás elve szerint érkeznek a szervezethez – és így előnyös, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás minden állami befolyástól független –, addig a kiegészítő személyzet tagjait többnyire a székhely szerinti államból alkalmazzák, azaz számukra előnyös a saját munkajogi szabályaik szerint dolgozni.*

2. 1. Az álláshelyek besorolása

Magyarország és az ENSZ az álláshelyek besorolása szempontjából nem hasonlítható össze, mivel itthon olyannyira szegmentált a közszolgálat, hogy gyakorlatilag minden jogszabály alapján más-más besorolási rendszert állíthatunk

²²¹ A közszolgálati jogviszonyok alanyairól lásd még KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jogviszony alanyai*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 113-135. o., illetve PETROVICS, 2019.)

²²² HAZAFI: *Közszolgálati jogunk...* 242-243. o.

²²³ GYÖRGY *i.m.* 15. o.

²²⁴ Fazekas ezzel kapcsolatban külön kiemeli, hogy ebben a kérdésben még az Európai Unió tagállamai is önálló döntést hozhatnak, ennek során egyetlen megkötéssel kell számolni: olyan szervezeti és személyzeti apparátust kell működtetniük, amely képes teljesíteni az alapító szerződésekben vállalt kötelezettségeket. (ld. FAZEKAS *i.m.* 328. o.)

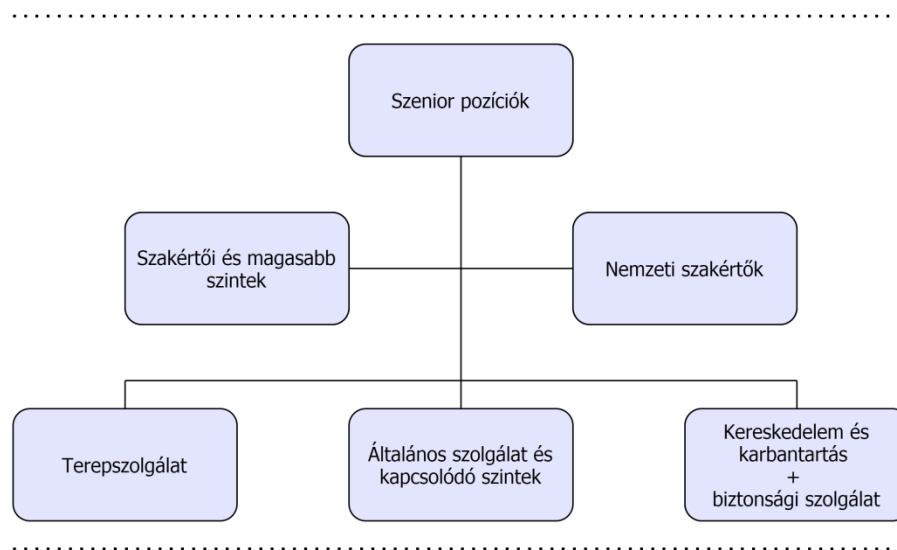
fel.²²⁵ Az ENSZ és minden szakosított szervezete a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság (*International Civil Service Commission*) ajánlása alapján sorolja be az álláshelyeit az egyes szolgálati kategóriákba, ezért belső működése átlátható és egyszerű.²²⁶ Az ENSZ Személyzeti Szabályzatának 2.1. számú rendelkezése (regulation) szerint a feladatok és felelősség alapján sorolhatók be az egyes pozíciók a különböző kategóriákba, a különböző feladatot és státuszt ellátó személyek sok esetben nem azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. A 2.1. számú szabály (rule) szerint öt kategóriába sorolhatók az ENSZ pozíciói – ezt a besorolást minden újonnan alapított munkakör esetén meg kell tenni: a szakértői és magasabb szintek (P és D), a terepszolgálat (FS), az általános szolgálat és kapcsolódó szintek (G, TC, S, PIA, LT), a kereskedelem és karbantartás, illetve a biztonsági szolgálat csoportjait különböztetjük meg, amelyekből utóbbi kettőben jellemzően nem tisztviselői minőségben alkalmazza munkatársait a szervezet. A kategóriákhoz még hozzá kell vennünk a későbbiekben bemutatásra kerülő nemzeti szakértői hivatalnokot (NO), illetve a senior kinevezések birtokosait (SG, DSG, USG, ASG), amely kategórián belül a szervezet legfőbb vezetését ellátó Főtitkárt, illetve

²²⁵ Összehasonlítva a Kttv.-t a kontinentális európai országok szabályaival, a Kttv.-ben a szabályozás elvi szinten nem egységes jellegű. Bár a kontinentális nyugat-európai országokban az egyes szinteket (központi, regionális, körzeti és települési) külön törvények rendezik, azonban a rendezés elvei mindegyiknél egységesek. A Kttv. esetében ez nem mondható el. Az általános rendelkezéseket követően szinte kazuisztikus jelleggel rendezi a Kttv. a kormánytisztviselők jogállását, amely után következik az autonóm szervek köztisztviselőire vonatkozó jogi rendezés az egyes hivatali szerveket érintően, majd pedig az önkormányzati köztisztviselőket érintő jogi szabályozás. Míg azonban a kormánytisztviselőkre vonatkozó jogi szabályozás túl részletező, és lényegében az 1992. évi korábbi Mt.-n alapul, addig az önkormányzati köztisztviselői jogi rendezés meglehetősen elnagyolt és hézagos. Ezért, ha ez utóbbi területen joghézag támad, kénytelen a jogalkalmazó „belső analógia” alapján a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokhoz nyúlni, és azokat analógiaszerűen alkalmazni. 2016. július 1-jétől hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), amely tovább tagolta a közzféra szabályozását. Az új törvény hatálya a kormánytisztviselőket érintette, több lépésben átminősítve őket állami tisztviselőkké. Nem sokkal később azonban az állami tisztviselői intézményt a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. tv. megszüntette, és visszaállt az egységes kormánytisztviselői beosztás. (ld: JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda: *A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után*. Polgári Szemle, 16. évf. 1–3. szám, 2020, 287–313.)

A mai közszolgálati rétegződés még mindig túlon túl sokszínű, és ez a helyzet nehezíti az átláthatóságot. Egyetértek Jakab Nórának azon álláspontjával, amely szerint például a jobb áttekinthetőség érdekében az lenne a helyes, ha a Kttv.-ben egy általános rész készülné a kormánytisztviselőkre vonatkozó általános jellegű szabályok kiemelésével. Ez tartalmazhatná a köztisztviselők általános jogait és kötelezettségeit, kiegészítve a szakszervezeti érdekegyeztetési és intézménytanácsai participációs rendszerrel. Ezt követően pedig a különös rész fejezetekbe foglalva rendezné a kormány- és állami tisztviselők, az országos autonóm hivatali, valamint az önkormányzati tisztviselők jogainak és kötelezettségeinek egyes speciális kérdéseit. Az egységes szabályozás révén kiküszöbölhető lenne a közzférában jelenleg uralkodó különbségtételek sok esetben indokolatlan jellege, amely diszkriminatív gyakorlatot eredményez(het) már a jogalkotási szinten.

²²⁶ <https://icsc.un.org/Home/JobClassification>.

helyetteseit, hivatalvezetőit találjuk meg. A besorolási szinteket az alábbi ábrán foglalom össze a könnyebb áttekinthetőség érdekében:



6. ábra: Az ENSZ alkalmazottak besorolási szintjei²²⁷

Amennyiben egy alkalmazott vitatja álláshelyének besorolását, az ENSZ-en belül lehetősége van változtatási kérelmet benyújtani a Besorolási Kérelmek Bizottságához (*Classification Appeals Committee*).²²⁸ Az egyes munkakörök vagy álláshelyek szolgálati besorolását több tényező hivatott megkönnyíteni: így a gyakorlat, a szervezeti egységek közötti egyeztetések, egyes vonatkozó ajánlások és iránymutatások, vagy akár a viszonyítási alapul szolgáló álláshelyek leírása.²²⁹ Magyarországon ilyen kérelem benyújtására lehetőség nincs:²³⁰ a rendszer annyiban hasonló az ENSZ megoldásához, hogy az egyes álláshelyeket a vonatkozó jogszabályok alapján eleve adott szinten nyitják, azonban e szintekről kizárólag akkor lehetséges átsorolni az alkalmazott tisztviselőt, ha megszűnik a szint maga vagy a feladatok mennyisége szignifikáns mértékben átalakul. Ekkor sem a tisztviselő folyamodik azonban módosításért, hanem azt szervezeti vezetés szintjén kezdeményezi az illetékes egység.

²²⁷ Saját ábra.

²²⁸ ST/AI/1998/9 – Administrative instruction on the system for the classification of posts (<https://hr.un.org/handbook/category/7153>).

²²⁹ <https://icsc.un.org/Home/JobClassification#collapseJobs>.

²³⁰ A Közszolgálati Döntőbizottság az a szervezeti egység, amely a legalkalmasabb lenne ilyen kifogások elbírálására, azonban a jelenleg hatályos jogszabályok szerint ez a kérdéskör nem tartozik a szervezet hatáskörébe. (ld. <http://kdb.gov.hu/jogszabalyok-es-a-kormanytisztviseloi-dontobizottsag-ugyrendje>; Kit. 168. § (2) bekezdés).

Ezen a ponton ki kell térnem az ENSZ által működtetett One HR szolgáltató intézmény működésére, amelynek elsődleges feladata szervezettervezés, a szükséges álláshelyek besorolása, illetve a jelentkezők háttérének ellenőrzése.²³¹ A szervezeti egység a munkaerőre vonatkozó összehasonlító elemzéseket és jelentéseket készít, munkaköri leírásokat ad, standard munkaprofilokat fejleszt, a szerződések modalitásait elemzi a mindenkori funkciók és pozíciók műszaki áttekintése és értékelése révén, technikai megközelítéssel áttekinti és értékeli a kompetenciákat a pozíciók megfelelő szintjének meghatározása érdekében, illetőleg igényre szabott kompetencia kereteket fejleszt, valamint vizsgál felül.

2. 2. Kinevezés és előmenetel

A közszolgálati jogban jól ismert az érdemeken alapuló, illetve kevésbé elterjedt a valamilyen egyéb feltételen alapuló kiválasztási modell. Az érdemeken alapuló kiválasztási rendszer sajátossága, hogy jellemző célja a jogegyenlőség biztosítása azáltal, hogy az alkalmassági feltételeknek való megfelelés esetén²³² bárki bekerülhet a rendszerbe.²³³ Napjaink jogállamaiban ez a tendencia ismert, és a nemzetközi szervezeteknél is ezt követik. Az érdemeken alapuló kiválasztási rendszer követése mellett az állam vagy a nemzetközi szervezet dönthet úgy, hogy a lehetőségekhez mérten objektivizálja a felvételi folyamatot, így a metodika biztosítására szolgál többek között a *kötelező pályáztatás*, illetve a nemzetközi szervezeteknél a *versenyvizsga* jogintézménye. Magyarországon a kiválasztás szabályai az évek során folyamatosan változtak, a kötelező pályáztatási rendszer szabályaitól kezdve, a pályáztatás csupán lehetőségkénti szabályozásáig.²³⁴ A hatályos szabályozás alapján

²³¹ <https://onehr.un.org/index.html>.

²³² pl. képzés megléte, büntetlen előélet, cselekvőképesség, meghatározott állampolgárság, a pályázó ne álljon hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt, vagy nyilatkozat-tételi kötelezettség, nyelvismeret, biztonsági feltételeknek való megfelelés, stb.

²³³ GYÖRGY *i.m.* 65-68. o.

²³⁴ A versenyvizsga és a pályáztatás 2001-ben került bevezetésre Magyarországon, de az évek során teljesen fellazult a rendszer, a versenyvizsga eltörlésére vonatkozó döntés megkérdőjelezhető. A vizsga révén szakmailag és tudásban is felkészült emberek kerülhetnek be a közszolgálatba, ennek folyamán pedig a szolgáltatási színvonal is jobban biztosítható. Az Európai Unió államaiban is különbözőképpen szabályozzák ezt a kérdést. Szemléletes példaként szolgál erre Franciaország, ahol az alkalmazási feltételek vonatkozásában egy különös eltérés található a kórházi alkalmazottakra és a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályok között: a francia jog meggátolta a nemfrancia állampolgárokat abban, hogy a közszolgálatban dolgozzanak, de a kórházi foglalkoztatás kivétel ez alól, mivel bármely EU-tagállam polgára felvehető a köz- és magánkórházakba. Ahogyan a közszektor más területein, így a kórházakban is a kinevezés és versenyvizsga (*concour*) az általános módszer a közszolgálati állás betöltésére. Létezik

elsősorban a munkáltató döntésétől (illetve jogszabályi rendelkezéstől) függ, hogy pályázati eljárást folytat-e le, vagy úgynevezett meghívásos eljárást alkalmaz. Ha azonban a pályázati eljárás mellett dönt, akkor kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.²³⁵ *Az ENSZ szervezetén belül minden esetben versenyvizsgán vesznek részt a jelentkezők, amelyről a későbbiekben még részletesen lesz szó.*

3. A kinevező okirat

3.1. A megbízólevél fogalma és jogintézménye

A nemzetközi szervezetek esetében a tisztviselői jogviszony az úgynevezett megbízólevél (*Letter of Appointment, LOA*) elfogadásával jön létre. A megbízólevél megegyezik a nemzeti jogrendszerekben ismert kinevezéssel, amelyet a tisztviselőnek el kell fogadnia.²³⁶ A megbízólevél – akárcsak a munkaszerződés – kettős szereppel bír: egyfelől igazolja, hogy egy természetes személyt az adott szervezetnél állományba vettek, illetőleg tartalmában is meghatározza a kinevezést.²³⁷ A megbízólevél kiállítására a Charta 101. cikke alapján kizárólag a Főtitkár jogosult.²³⁸ *A tisztviselők szerződésből fakadó jogai kizárólag a megbízólevélben kifejezetten vagy hivatkozással benne foglaltakból erednek.*²³⁹

Magyarországon általános jelenség, hogy a kinevezés és a munkaszerződés közötti határok elmosódnak, mert a magánszféra elszívó hatása miatt lazul a kinevezés szigorúsága, és ahol főszabály szerint nincs alkupozicióban a tisztviselő, ott valamilyen szinten mégis alkalma nyílik egyéni érdekérvényesítésre. Ennek nyomait ma is látjuk: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény

ugyanakkor néhány kivétel az általános szabály alól, például a rövidebb, határozott időre szóló szerződéssel foglalkoztatott személyzetet különleges körülmények esetén közvetlenül a kórház igazgatója választhatja ki. A *concour* után a próbaidő következik egy évig, melynek leteltét követően az alkalmazottat általában állandó státuszba helyezik. (ld. HORVÁTH István: „*Diagnózis és Terápia*” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – Figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre.* Budapest, 2006. 174. o.)

²³⁵ HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata.* 2012. 109-110. o. (<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/A%20k%C3%B6zszolg%C3%A1lati%20tisztvisel%C5%91i%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20magyar%C3%A1zata.pdf>).

²³⁶ Magyarország vonatkozásában lásd: KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: *A közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása.* Magyar Közigazgatás, 1993. június, XLIII. évf. 6. szám. 330. o.; Kit. 85. § (1) bekezdés.

²³⁷ <https://hr.un.org/page/appointment-types>

²³⁸ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, 4.1. rendelkezés.

²³⁹ *Uo.*

(Kit.) tovább lazított a rendszeren, mert amíg például előtte jól tervezhető bérsávós rendszer vonatkozott a köztisztviselőkre, a Kit. hatályba lépését követően alapvetően a munkáltatói jogkör gyakorlója döntheti el, hogy mely besorolási kategóriába helyezi a tisztviselőt, illetve ezen belül a meghatározott sávon belül pontosan mekkora illetményt juttat számára. E kérdésben tehát egy minimális egyeztetési lehetőség megnyílt a tisztviselő számára.

Ezzel összevetésben a nemzetközi szervezeteknél egy hasonló általános gyakorlatot figyelhetünk meg. Eszerint a tisztviselők bérszínvonalának kialakításánál a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság figyelembe veszi a „leggazdagabb országok közszolgálati fizetését”.²⁴⁰ Ennek két oka van: fontos, hogy ezeknek az országoknak a magas szintű képzettséggel rendelkező szakemberei is pályázzanak ezekre az állásokra. Másrészt viszont ez csökkenti a tisztviselők korrumpálódásának a lehetőségét, és erősíti függetlenségüket. Georges Noblemaire nyomán – akinek a vezetésével a Nemzetek Szövetségében kidolgozták a titkárság bérezési rendszerét – ezt Noblemaire-elvnek is nevezik.²⁴¹ Emellett a Flemming-elv alapján²⁴² – szintén a Bizottság munkája nyomán – a kirendeltség székhelye szerinti államban a hasonló munkakörökért juttatandó bérezés az irányadó mérték, amit egy adott tisztviselőnek juttathat a szervezet (terepszolgálatos tisztviselők esetében globális ráták kerülnek meghatározásra).

Az illetmény megállapításának módjával részletesen foglalkozunk a későbbiekben, most elegendő annyit rögzíteni, hogy ebben a kérdésben tehát minimálisan alkuképes a megbízólevél tartalma. Egyébiránt elmondható, hogy a kinevezés és a megbízólevél körülbelül hasonlóan csekély alkupozíciót juttat a tisztviselőknek, mindenekelőtt a szervezetre vonatkozó szabályzati elemek határozzák meg, hogy pontosan mi lehet a tartalma a jogviszonynak. Általában is igaz a közszektorra ez a helyzet, ha csak a német szabályozást tekintjük, láthatjuk, hogy a magánjogi megállapodásokban a felek szerződéses szabadsága érvényesül, a

²⁴⁰ UN: *Salaries and Post Adjustment.* (archived) (https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm).

²⁴¹ GÖMBÖS Ervin: *Magyarok az ENSZ apparátusában.* Külügyi Szemle, 2008. nyár. 217. o. (http://www.grotius.hu/doc/pub/YBBWQK/2010_17_gombos_ervin_magyarok%20az%20ensz%20appar%C3%A1tus%C3%A1ban.pdf).

²⁴² ld. pl. az ILO adminisztratív bíróságának ítélkezési gyakorlatát: http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.showList?p_lang=en&p_keyword_id=191.

közzszektorban ugyanakkor a jogszabályok állapítják meg a felek között fennálló jogviszony tartalmát.²⁴³

3. 2. A megbízólevél kötelező tartalmi elemei²⁴⁴

A megbízólevél kötelező tartalmi elemeit a személyzeti szabályzat tartalmazza. Ezek jellegükben alapvetően megegyeznek azokkal a tartalmi követelményekkel, amelyek az általános állami közszolgálatban ismertek. A kötelező tartalmi elemek tehát a következők:

- Annak kikötése, hogy a Személyzeti Rendtartás és Szabályzatban foglaltak alkalmazandók a megbízásra, valamint hogy a szabályzat módosításai megfelelően irányadók;
- A megbízás kategóriája (terepmunka, általános szolgálat, szakértői, nemzeti hivatalnok), és a szintje (pl. FS-7, GS-3, P-2, NO-A)²⁴⁵;
- A megbízás kezdetének időpontja;
- A megbízás időtartama, a felmondási idő és az esetleges próbaidő;
- A bérkategória, bérszint és kezdési ráta megjelölése, illetve ha mód van növekedésre, akkor e skálának rögzítése, az elérhető maximum megjelölésével;
- Bármely egyéb alkalmazandó rendelkezés;
- Ideiglenes megbízás esetén annak kikötése, hogy a jogviszony megújításával szemben nem áll fenn jogi vagy más jellegű elvárás. Ideiglenes megbízás nem alakítható át egyetlen más típusú megbízatássá sem;
- Határozott idejű megbízás esetén annak kikötése, hogy a jogviszony megújításával vagy átalakításával szemben – függetlenül a megbízás időtartamától – nem áll fenn jogi vagy más jellegű elvárás.

3. 3. A megbízás létrejöttéhez szükséges kellékek

Ahhoz, hogy a közszolgálati jogviszony létrejöheszen, a jognyilatkozatnak tartalmaznia kell a megfelelő fogalmi, érvényességi és szűkebb értelemben vett

²⁴³ DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND: *Besoldung und Zulagen.* 2020. (<https://www.dgb.de/themen/+++co++67794a36-4832-11e1-7adb-00188b4dc422>)

²⁴⁴ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, II. függelék (a).

²⁴⁵ <https://hr.un.org/page/appointment-types>.

hatályossági kellékeket.²⁴⁶ Fogalmi kellékeknek olyan elemeket nevezünk, amelyek hiányában a jogviszony nem jön létre. Ide tartozik például, ha a tisztviselő nem teszi le a kinevezés hatályba lépéséhez szükséges kötelező esküt.

Amennyiben a szükséges érvényességi kellékek nincsenek meg, de a fogalmiak igen, a jogviszony létrejön, azonban érvénytelensége okán nem fűződik hozzá a felek részéről célzott joghatások.²⁴⁷

Az érvényességi kellékek szempontjából egyazon eljárási metódus szinte teljesen megegyező lépései alakítják a nemzeti – ide értve a hazai – és a nemzetközi tisztviselők szolgálati viszonyát: a kinevezés vagy megbízólevél kiadása és annak elfogadása, mint kezdő aktus. A kinevezést vagy megbízólevelet mindkét jogi környezetben *írásba kell foglalni*, és gyakorlatilag ugyanazon kötelező elemek meglétét követelik meg az előírások: besorolási osztály, fizetési fokozat, illetmény, munka- és feladatkör, munkavégzés helye, előmenetelhez előírt kötelezettségek.²⁴⁸

Az ENSZ gyakorlatában a beiktatási folyamatban a következő elemek megléte szükséges a jogviszony érvényes létrejöttéhez:

- A megbízatásról a Főtitkár dönthet, a megbízólevelet a Főtitkár vagy annak képviselőjében egy tisztviselő írhatja alá²⁴⁹
- A kötelező tartalmi elemek megléte²⁵⁰
- A megbízólevél és a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat egy-egy példányának átadása a tisztviselő számára²⁵¹
- A tisztviselőnek nyilatkoznia kell arról, hogy megismerte és elfogadja a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat előírásait.²⁵²

Előfordulhat, hogy a fogalmi és érvényességi kellékek is megvannak, de szűkebb értelemben nem hatályos a jognyilatkozat, ezért joghatás kiváltására ez esetben sem alkalmas. Ez akkor fordulhat elő, ha például egy adott felfüggesztő feltétel még nem valósult meg.²⁵³

²⁴⁶ SZÁSZY István: *Nemzetközi munkajog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969. 427. o.

²⁴⁷ Ez a körülmény nem zárja ki más típusú joghatások jelenlétét, így például kártérítési kötelezettség fennállását.

²⁴⁸ GYÖRGY: *i.m.* 76. o.

²⁴⁹ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, 4.1. rendelkezés.

²⁵⁰ *Uo.*, Annex II. (a).

²⁵¹ *Uo.*, Annex II. (b).

²⁵² *Uo.*, Annex II. (b).

²⁵³ SZÁSZY *i.m.* 427. o.

4. A kinevezés típusai

A megbíztás időtartama az ENSZ titkárok és a Titkársági asszisztensek számára öt év, minden más tisztviselő *háromféle megbízólevelet kaphat*: rövid időtartamút, határozott időre, illetve ún. folyamatos szolgálatra szólót. A kinevezések egyes típusaira vonatkozó jellemzőket az alábbi táblázatban foglalom össze:

Megbíztás időtartam szerinti típusa	Megbíztás jellemzője
Rövid időtartamú ²⁵⁴	<ul style="list-style-type: none"> – Egy évnél rövidebb időre szóló megállapodás, hogy megfeleljen a rövid időtartammal szemben támasztott követelményeknek (főszabály szerint nem lépheti túl a 364 napot); – Lejárati dátummal rendelkezik, és nem fűződik hozzá megújítással kapcsolatos elvárás; – Amennyiben társadalmi feszültség, vagy terepmunkához kapcsolódó műveleti igények, illetőleg speciális projektek több időt követelnek, a megbíztás időtartama meghosszabbítható újabb egy évvel; – Az ideiglenes megbíztás nem alakítható át más típusú megbíztássá.
Határozott időre szóló (megújítható max. 5 évig) ²⁵⁵	<ul style="list-style-type: none"> – Egytől öt évig terjedő meghatározott időszakra szól; – Bizonyos időtartam alatt egyes funkciók ellátására, vagy olyan feladatokra, amelyek a Szervezet általános és folyamatos tevékenységi körébe tartoznak; – Meghosszabbítható egy időben legfeljebb öt éves időtartamra, figyelemmel a rendelkezésre álló finanszírozásra, megfelelő teljesítményre, és a Szervezet igényeire; – Főszabály szerint nem fűződik hozzá meghosszabbítással kapcsolatos elvárás.²⁵⁶
Folyamatos szolgálatra szóló (5 év határozott idő után – nyílt végű) ²⁵⁷	<ul style="list-style-type: none"> – Nyílt végű, azaz határozatlan időtartamú megbíztás; – Azok számára, akik versenyvizsgát teljesítettek két év határozott idejű megbíztás keretében végzett, megfelelő minősítésű szolgálat után; – Figyelemmel a szervezet folyamatos igényeire, akiket nem

²⁵⁴ *Administrative instruction on administration of temporary appointments* (ST/AI/2010/4/Rev.1 – <https://hr.un.org/handbook/index/8083>).

²⁵⁵ *Administrative instruction on administration of fixed-term appointments* (ST/AI/2013/1 – 2013. április 22., illetve ST/AI/2013/1/Corr.1 – 2013. június 13.) (<https://hr.un.org/handbook/index/8074>).

²⁵⁶ Az ENSZ elsőfokú bíróságának (UNDT) 2020. március 9-én kelt, UNDT/2020/037 számú ítéletében jól érthető példát láthatunk erre az előírásra: a felperes magáncsőd eljárás hatálya alatt állt, és remélte, hogy a MINUSTAH (az ENSZ haiti missziója) zárása után újabb megbíztást kap. A tisztviselő jövőképét erősíthette, hogy a misszió zárása után méltányosságból az ENSZ két alkalommal még meghosszabbította a jogviszonyt, azonban az a misszió költségvetésének lejártaival véglegesen megszűnt. Ennek ellenére a bíróság hivatkozott a személyzeti szabályzat vonatkozó szakaszára, a felperes ennek értelmében jogosan nem alapozhatott a későbbi remélt hosszabbításra.

²⁵⁷ *Administrative instruction on administration of continuing appointments* (ST/AI/2012/3 – 2012. augusztus 14.) (<https://hr.un.org/handbook/index/7876%2C8071>).

	versenyvizsgák révén vesznek alkalmazásba, jogosultak lehetnek öt év folyamatos, határozott időre szóló szolgálat után folytonos szolgálatra szóló kinevezésre, meghatározott kritériumok, különösen mobilitási követelmények és teljesítmény alapján.
--	--

2. táblázat: A megbízólevél három típusa, és az azokhoz kötődő jogosultságok²⁵⁸

4. 1. Rövid időtartamú megbíztatás

Az ENSZ-nél megismert rövid időtartamra – azaz legfeljebb egy évre – szóló megbíztatás az állami közszolgálatban önálló jogintézményként nem ismert, a határozott idejű kinevezésen belül a nemzeti jogok nem tesznek különbséget rövid és hosszútávra szóló határozott időtartamú kinevezés között. Amint azt korábban is láthattuk, a határozott időtartamú kinevezések abban mindenhol megegyeznek, hogy megszűnésük időpontja definiált, általában rövid időre szóló jogviszonyt hoznak létre, a szervezetnél viszont jellemző, hogy a határozott idejű kinevezéssel foglalkoztatottak gyakorta nem élvezik ugyanazokat a jogosultságokat, mint a határozatlan időtartamú kinevezéssel alkalmazott tisztviselők. Ebben a kérdésben nem is felel meg azoknak az elvárásoknak, amelyek például az Európai Unió tagállamait jellemzik, ahol ugyanolyan foglalkoztatási feltételeket kell biztosítani a határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott alkalmazottnak, mint a határozatlan időre szóló szerződéssel rendelkező munkavállalóinak a bérezés, a szabadság, a felmondási idő és a munkaviszonyukhoz kapcsolódó minden más jogosultság, illetve ellátás tekintetében. Az Uniós szabályozás azt is előírja, hogy ha állandó álláshelyek üresednek meg a foglalkoztatónál, akkor a munkáltatónak tájékoztatnia kell róluk a határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalóit.²⁵⁹

A határozott idejű kinevezések az atipikus foglalkoztatási formák közé sorolhatók tekintve, hogy a munkajogi jogviszonyok alapvető sajátja – és így tipikus jellemzője – a személyes jelleg mellett a tartósság követelménye. A foglalkoztatottak érdekvédelmének elősegítése miatt az állami jogalkotó minden esetben törvényi szinten iktatja be a különböző korlátozásokat, garanciákat. Magyarországon és a többi Európai Unió tagállamban az európai munkavállalói és munkáltatói

²⁵⁸ <https://hr.un.org/page/appointment-types>

²⁵⁹ ld. A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról.

érdekképviselői szervezeteknek a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodását uniós jogszabállyá emelő 1999. június 28-i, 1999/70/EK tanácsi irányelvben foglaltakat veszi figyelembe a jogalkotó, legyen szó akár a verseny-, akár a közszféráról.²⁶⁰ Természetesen az ENSZ esetében ez a jogforrás nem bír kötő erővel, azonban érdekes megfigyelni, hogy bár az Uniós szabályozásban foglaltak indokoltak, azok a munkajog szociális partnereinek részvételével születtek meg, addig az ENSZ sem a különbségtétel tilalmában, sem a lehetséges időtartamban, sem pedig a meghosszabbítások számában nem követi az Uniós megfontolásokat.

Bár úgy tűnik, hogy a határozott időtartamú kinevezéseket rendező szabályozások jellegükben ugyanolyan keretek mentén alakulnak ki, egy különbség fel szokott merülni: a jogintézmény alkalmazásának célja nem minden államban és szervezetben egyezik meg.²⁶¹ Ha a közszféra korábban már bemutatott nagy földrajzi csoportjait vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy míg például a latin országokban határozott idejű kinevezéssel tipikusan helyettesítést oldanak meg, addig Magyarországon a kérdés összetett képet mutat: a *Kit.* alapján²⁶² meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez (pl. a helyettesített munkatárs visszatérése) kötődhet a határozott idejű kinevezés megszűnése, de a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. (*Kjt.*) már kifejezetten helyettesítés céljából, vagy meghatározott munka elvégzésére, illetve feladat ellátására engedi a jogintézmény gyakorlását.²⁶³ Emellett érvényesül bírák és ügyészek körében egy speciális helyzet, amellyel a magyar rendszer leginkább a holland közszféra gyakorlatára hasonlít: mivel azonos szakmai tartalmú munkavégzésről van szó, a meghatározott feladatra való alkalmazás biztosíthatóságára nincs szükség, a helyettesítést pedig csakis belülről, a sajátos jogállású kollégák révén lehet megoldani.²⁶⁴ Az európai államok többségébe a francia és német jogrendszeren keresztül került be a gyakorlatba az az általánosan elterjedt megoldás, amely szerint a határozott időre szóló kinevezések esetében a

²⁶⁰ BÉRCES Kamilla: *Határozott idejű munkaviszony a közszférában*. Wolters Kluwer, Cégvilág, 2015. április 30. (<https://jogaszvilag.hu/cegvilag/hatarozott-ideju-munkaviszony-a-kozszeraban/>)

²⁶¹ E megállapítás alátámasztására jó példa Hollandia esete: az értekezésben más helyütt is hivatkozok az államban uralkodó gyakorlatra, amely szerint a közszférában mintegy a próbaidő jogintézményének „helyettesítéseképpen” adnak egy éves határozott idejű kinevezést a tisztviselőnek, és akkor nyílik lehetőség határozatlan időtartamú kinevezést kapni, ha ez az egy év eredményesen eltelik.

²⁶² *Kit.* 85. § (2) bekezdés.

²⁶³ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (*Kjt.*) 21. §.

²⁶⁴ BÉRCES *i.m.*

megbízás vagy vállalkozás szabályait kell alkalmazni a köztisztviselői rendelkezések helyett.

Ezen foglalkoztatóknál ezért a *határozott idejű jogviszony-létesítés* inkább bekerülési feltételként, sajátos, némiképp a próbaidőhöz hasonló jogintézményként szerepel – ezt láthatjuk Hollandia esetében is, ahol rendszerint egy éves határozott idejű kinevezéssel „váltják ki” a próbaidő jogintézményét. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)²⁶⁵ és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üsztv.)²⁶⁶ első alkalommal a kinevezést csak határozott időre, három évre engedi megadni. Amennyiben a jelölt korábban szerzett már törvényben meghatározott munkatapasztalatot,²⁶⁷ ennek elismeréseképpen lehetséges határozatlan idejű kinevezéssel alkalmazásba venni őt Magyarországon.

Hazánkban a honvédelmi és fegyveres szerveknél nem ismert a határozott idejű kinevezés jogintézménye, azonban speciális formája a szolgálatban kötelezően eltöltendő idő, azaz az a jognyilatkozatban meghatározott időtartam, amely alatt a honvédelmi szervezet által támogatott képzésben, a honvéd tisztképzésben vagy a katonai szakképzésben részt vevő személy szolgálati viszonyát köteles fenntartani.²⁶⁸ Egyébiránt a katonai szolgálatot határozott időre vállaló állományi tag csak szerződéses jogviszonyban állhat a szervezettel.²⁶⁹ A német rendszer hasonlóan épül fel ez utóbbihoz: az élethivatásszerű gondolkodás, a pragmatizált közszolgálat áthatja a rendszert, ezért a tisztviselő halálán túl csak a felmentés,²⁷⁰ a tisztviselői jog elvesztése,²⁷¹ illetve a fegyelmi eljárás részeként történő hivataltól megfosztás²⁷² vethet véget a jogviszonynak.²⁷³

²⁶⁵ Bjt. 23. § (1) bekezdés.

²⁶⁶ Üsztv. 14. § (2) bekezdés.

²⁶⁷ Első alkalommal határozatlan időre szóló kinevezést kap a bíró, ügyész többek között abban az esetben, ha korábban már működött bíróként, alkotmánybíróként, ügyészként, vagy egyéb igazságszolgáltatási gyakorlata van, ha leglaább három éven át tevékenykedett nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió Bíróságán, illetve, ha kiemelkedő elméleti jogi jártasságot szerzett a tudomány vagy az oktatás területén.

²⁶⁸ 2012. évi CCV. törvény *a honvédek jogállásáról* (Hjt.) 2. § 19. pont.

²⁶⁹ A francia jog szerint az általános közszolgálatra is jellemző, hogy a határozott idejű megbízások inkább munkaszerződés keretében kerülnek teljesítésre.

²⁷⁰ A *Bundesbeamtenengesetz* (BBG) 28. §-a alapján marginális esetekben mentik fel a tisztviselőt, gyakorlatilag csak akkor, ha a szolgálatteljesítéssel objektíve összeegyeztethetetlen feltételt teljesít (pl. nem tesz esküt, összeférhetlenség áll fenn részéről vagy engedély nélkül külföldön telepszik le).

²⁷¹ BBG 48-49. §§. A tisztviselői jogokat állami büntetőeljárásban veszítheti el az érintett személy.

²⁷² BBG 77. §.

²⁷³ BBG 5. § (1) bekezdés és 6. § (3) bekezdés.

Az ENSZ ehhez képest *összetett rendszert* alakított ki: határozott idejű jogviszonyból eleve kétfélet különböztet meg, célját tekintve pedig alapvetően a helyettesítés és az adott feladat ellátása dominál. Abban az esetben, ha a Szervezetben új munkaerőre három hónapot meghaladó, de várhatóan egy évnél rövidebb időtartamra van szükség, a programmenedzsereknek meg kell hirdetniük üres álláshelyet rövid időtartamú megbízással.²⁷⁴ Amennyiben három hónapnál kevesebb időről van szó, úgy a programmenedzserek diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy megnyitnak-e álláshelyet ilyen formában.

A *rövid időtartamú megbízással* hatással bír a tisztviselő későbbi pályájára, mert befolyásolja a Szervezetben belül beadott későbbi pályázatok sorsát. Az ilyen kinevezéssel rendelkező tisztviselők bármilyen más pozícióra pályázhatnak a szervezetben belül, de külső jelentkezőként kell őket kezelni.²⁷⁵ Lényeges megszorítás, hogy szakértői kategóriában és afölött – a békefenntartó műveletek és különleges politikai missziók alkalmazottainak kivételével – egy évre vagy annál hosszabb időtartamra szóló határozott idejű megbízással nem pályázhat a tisztviselő a legutóbbi vagy jelenlegi munkaviszonya megszűnését követő hat hónapon belül. A hat hónapos szünetelésre vonatkozó előírás egyébként általában fennáll az ilyen rövid időtartamú megbízással megszűnése és újabb, bármilyen típusú határozott idejű kinevezés között, így a vonatkozó igazgatási utasítás szerint a terepmunkán részt vevő tisztviselők, önkéntesek szintén nem alkalmazhatók hat hónapon belül. Utóbbiak esetében ráadásul egy plusz feltételnek is teljesülnie kell: ahhoz, hogy hat hónap elteltével békefenntartó műveletekben vagy különleges politikai missziókban kaphassanak feladatot, legalább tizenkét hónapon át önkéntes szolgálatot kell teljesíteniük.²⁷⁶

A *rövid időtartamú kinevezés* – bár önmagában nézve inkább egy *ad hoc* jellegű foglalkoztatási forma – mégis jogosulttá teszi a tisztviselőket arra, hogy –

²⁷⁴ ST/AI/2010/4/Rev.1 – *Administrative instruction on administration of temporary appointments*, 3.1. pont (AIata) (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook/AI%20%202010-20%204Rev1%20%20%205BAdministration%20of%20temporary%20appointments%5D_2.doc).

²⁷⁵ Uo., 5.1. pont. A témában érdekes döntést hozott az Európai Unió Bírósága, ugyanis a határozott idővel foglalkoztatott tisztviselők későbbi pályázatainak problematikája igen ismert kérdés az ítélkezési gyakorlatban. A *C-302/11–C-305/11. sz. egyesített ügyekben* a hatodik tanács úgy döntött, hogy a határozott időtartamban eltöltött szolgálatot teljes értékű szolgálati időnek kell tekinteni például az illetménybesorolásakor. Az ENSZ-re bár nem vonatkozik ez a döntés, a határozott idejű szolgálatot teljesítők idejét figyelembe veszik a juttatások elbírálásakor. Ugyanakkor szembeötlő, hogy újabb jelentkezéskor ugyanolyan elbírálásban részesítik őket, mint a friss pályázókat, így a szabályozás pontos tartalma ilyen szempontból nem tisztázott.

²⁷⁶ *AIata* 5.4. pont

legfeljebb harminc napos megszakítással legalább hat hónap szolgálatteljesítés után – bekerüljenek az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjpénztárába (*UN Joint Staff Pension Fund*), hacsak megbízólevelük ezt kifejezetten ki nem zárja.²⁷⁷

A megbízatás e jellegéhez nem kötődik semmi speciális korlátozás: minden tisztviselő ugyanazokkal a jogosultságokkal bír akár szabadság, akár utazási támogatás, akár munkabaleset kapcsán történő kártérítés kapcsán. Ugyanakkor az ilyen rövid tartamú megbízatáson belül is találunk egy további alkategóriát, amely az állami foglalkoztatási jogtól idegen: ha „tényleges foglalkoztatásra” szóló megbízólevellel rendelkezik a tisztviselő, akkor nem jogosult többek között éves szabadságot, rendkívüli szabadidőket, betegszabadságot, szülés utáni szabadságot, szállítási támogatást igénybe venni. Juttatásként csak az jár számára, amelyeket kifejezetten tartalmaz a megbízólevele.²⁷⁸ Ez a megoldás ismételen felveti az esélyegyenlőségi kérdéseket, amelyekre már korábban kitértem a határozott idejű és a határozatlan idejű megbízatással rendelkező tisztviselők tekintetében.

4. 2. Határozott időre szóló megbízatás

A nemzetközi szervezetek és az államigazgatási szervek esetében elsősorban azért fontos a határozott idejű megbízatás jogintézménye, mert könnyen fordulhat elő, hogy hirtelen merül fel igény egy-egy álláshely megnyitására – az ENSZ esetében gondoljunk csak egy konfliktus helyszínén zajló terepmunkára, vagy akár békefenntartó munkákra. Ilyenkor az ENSZ-nél választhatják a vezetők a rövid időtartamú megbízatást is, de elhúzódó jellegű munkafeladatok esetén előnyösebb rögtön határozott időre szóló megbízólevelet adni a kiválasztott tisztviselőnek. Ugyanakkor, ami elméletben indokolt, az a gyakorlatban néha komoly kérdéseket vet fel.

A határozott idejű foglalkoztatási jogviszonyokra az Európai Unió és tagállamai öt éves maximális keretet adnak, amely korlátozás a visszaélésekkel szembeni küzdelmet hivatott szolgálni, ez a kérdés *alább*, az V. fejezetben bővebben kifejtésre kerül. Itt most röviden annyit jegyzünk meg, hogy *az ENSZ szabályozási rendje nem tartja a határozott idejű munkaviszonyra általában jellemző öt éves határt*, a szervezet érdekének abszolút mértékben alárendeli a határozott idejű

²⁷⁷ Uo., 9.1. pont

²⁷⁸ Uo., 12.1. pont

kinevezések jogellenes láncolatának tilalmát, illetve az európai szemmel alapvetőnek számító időkorlátot is. Szabályzata szerint *bármely időpontban és bármennyi alkalommal meghosszabbítható* két évvel a kinevezés, illetve ugyanígy *maximum öt évvel meghosszabbítható* a határozott időre szóló megbízatás a következő feltételek együttes fennállta esetén.²⁷⁹

- A tisztviselő legalább öt év folyamatos szolgálatot teljesített határozott idejű megbízatásokkal a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat szerint;
- Továbbra is hatályban van egy határozott idejű megbízatása és versenyeljárás során, meghatározott értékelés mellett kiválasztották;
- Teljesítményére legalább „megfelel az elvárásoknak” minősítést, vagy ezzel egyenértékű bírálatot kapott;
- Nem vett igénybe az elmúlt öt év során összesen hat hónapnál hosszabb ideig rendkívüli, fizetés nélküli szabadságot;²⁸⁰
- Nem távolították el a Szervezetből, nem vett fel végkielégítést, visszahonosítási támogatást, és nem váltották meg a felhalmozódott szabadságát az elmúlt öt év során.

Határozott idejű megbízatás esetén is igaz, hogy a szülés utáni szabadsághoz joga van a tisztviselőnek, a szerződés esetleges megújításában az eltávozás ideje nem lehet döntő faktor.²⁸¹ Magyarországon a hatályos szabályozás szerint egy határozott idejű kinevezés a határozott idő lejártával megszűnik – az ENSZ a helyzetet egészen eltérően kezeli: minden tisztviselő édesanya szerződése automatikusan meghosszabbodik azzal az időtartammal, ameddig nem tér vissza a szolgálathoz, feltéve, ha hat hétnél nem több a különbség a lejárat és a visszatérés időpontja között.²⁸² A szülés utáni szabadságot igénybe vevő apa esetében akkor is kitolódik a határozott idejű megbízatás megszűnése, ha a lejárat a gyermek születését követő

²⁷⁹ *Administrative instruction on administration of fixed-term appointments*, 4.3. pont. (<https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//AI%202013%20-%20201%205BAdministration%20of%20fixed-term%20appointments%5D.doc>).

²⁸⁰ A szabály ezen szakasza azt jelenti, hogy aki képzés, gyermeknevelés vagy tényleges katonai szolgálat miatt a megjelölnél hosszabb időre van távol, az ettől az öt éves hosszabbítástól esik. Mivel indoklást nem ad az ENSZ ehhez az előíráshoz, akár diszkriminatívnak is minősülhet ez a rendelkezés. Amennyiben hat hónapot meghaladó gyermekgondozás vagy katonai szolgálat, esetleg képzési program miatt esik a lehetőségtől a tisztviselő, úgy a jogviszony folytatásához adott lehet számára a normál két éves hosszabbítás és a határozatlan idejű megbízatás.

²⁸¹ *Administrative instruction on administration of fixed-term appointments*, 4.5. pont.

²⁸² *Uo.*, 4.6. pont.

nyolc héten belül történik meg.²⁸³ Természetesen szerződés ilyen módon történő meghosszabbítása nem eredményezheti az illetmény-besorolásban történő előmenetelt, ugyanakkor visszahonosítási krediteket tovább gyűjti a tisztviselő, amennyiben a szabadság idejére nem tér haza.²⁸⁴ Hasonló szabályok élnek betegszabadság, illetve nem megfelelő minősítésű szolgálatteljesítés miatt a tisztviselő által kezdeményezett cáfolati eljárás időtartamára.²⁸⁵

A *minősítés* több esetben fontos tényezőként merül föl a szerződések meghosszabbításában. Magyarországon a Kit. alapján a munkatárs kérése és a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján (vagy pl. teljesítmény-elismerés illetve más elismerés esetén) kerül sor *kötelező teljesítményértékelésre*, amely itthon is faktorként szerepelhet egy kinevezés meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről való döntésben. Az ENSZ-nél versenyvizsgán kell részt vennie a tisztviselőnek akkor is, ha öt évre hosszabbítani szeretne vagy módosítani a megbízatását határozottról határozatlan idejűre: ha ezen a vizsgán megfelel a tisztviselő és két éves határozott idejű megbízatást már teljesített, úgy folytonos szolgálatra szóló megbízatást kaphat. Amennyiben viszont a szolgálatteljesítés nem kapta meg a megfelelő minősítést a két éves időszak alatt, úgy a jogviszony megszüntethető, kivételes esetekben pedig további egy évvel meghosszabbítható.²⁸⁶

4. 3. Folyamatos szolgálatra szóló megbízatás / Határozatlan időre szóló kinevezés

Amint arról már volt szó, a *germán és a frankofón rendszerben élethivatásként* tekintenek a közszolgálatra, így a státuszok *határozatlan idejű* kinevezéssel kerülnek betöltésre. Magyarországon ez a helyzet korántsincs így: a közszolgálati tisztségviselők sok esetben vadászni kényszerülnek a határozatlan idejű kinevezésre, a bírók és ügyészek felvételkor szinte csak határozott idejű kinevezést kaphatnak, és csak a fegyveres testületek hivatásos állománya, valamint a hivatásos katonai szolgálat számolhat stabilan határozatlan időre szóló kinevezéssel. Az ENSZ

²⁸³ Uo., 4.7. pont.

²⁸⁴ Uo., 4.8. pont.

²⁸⁵ Uo., 4.10-4.12. pont.

²⁸⁶ Uo., 4.13. pont.

kreditpont-rendszer szerint adja ki az ún. folyamatos szolgálati helyeket, ezeket a pontokat pedig akkor kapja meg egy tisztviselő, ha²⁸⁷

- Teljesítményértékelése alapján „teljesíti az elvártakat”, illetve ezzel egyenértékű minősítést kap az elmúlt egy év során lefolytatott négy vizsgálat közül bármelyiken;
- Legalább hét éve van még hátra a kötelező nyugdíjazásig;
- Nem folytat helyi toborzású missziós terepszolgálatos vagy különleges politikai küldetéses tevékenységet;
- Nem tartozik a Ruandai Nemzetközi Törvényszék vagy a Jugoszláviai Nemzetközi Törvényszék állományába;
- Határozott idejű kinevezéssel öt év szolgálatteljesítéssel rendelkezik;
- A pályázat benyújtását megelőző öt évben nem folytattak ellene fegyelmi eljárást szervezeten belül.

A tisztviselői rangsort végül befolyásolja a teljesítményértékelés eredménye, az addigi szolgálatteljesítés helye, a földrajzi és funkcionális mobilitás megléte, a nyelvismeret és az addigi szolgálat időtartama.²⁸⁸

Az ENSZ időről-időre *felülvizsgálja, hogy a tisztviselők közül mennyien kaphatnak folyamatos megbízatást*. A legfrissebb – és ezidáig harmadik – ilyen eljárás 2017. október 16-án indult. Eredménye szerint 1297 szakértői és magasabb kategóriájú, valamint terepszolgálatos pozíció, valamint 437 általános szolgálat és kapcsolódó kategóriájú pozíció adható határozatlan időtartamú státusz betöltésére.²⁸⁹ A Titkárság teljes, globális létszáma 2018. december 31-én 37 505 fő volt, ebből 10 905 fő rendelkezett határozatlan idejű, 23 586 fő határozott idejű és 3014 fő rövid időtartamú megbízatással.²⁹⁰ Ebből azt a következtetést vonom le, hogy az ENSZ feladatai ellátásához elsősorban a határozott idejű megbízatás funkcionál jól, az inkább a háttérben tevékenykedő tisztviselők kapnak határozatlan idejű megbízatást, és a rövid időtartamú megbízatás jogintézményének valóban csupán kiegészítő, kisegítő szerepet szán a szervezet.

²⁸⁷ *Administrative instruction on administration of continuing appointments*, 2.1. pont. (<https://undocs.org/ST/SGB/2011/9>).

²⁸⁸ *Uo.* 4.3. pont.

²⁸⁹ <https://hr.un.org/page/continuing-appointments>.

²⁹⁰ Id. a Főtitkár 2019. április 22-én kiadott jelentését: <https://undocs.org/en/A/74/82>, 11. o.

5. A tisztviselői jogviszony létesítését megelőző eljárás: a versenyvizsga

A kor jellemző gyakorlatát figyelembe véve a versenyvizsga differenciált végrehajtása azt jelenti, hogy e megmérettetés szolgálhat a közigazgatásba kerülés, tehát a közszolgálati jogviszony létesítésének egyik feltételként (külső versenyvizsga), vagy a megüresedett állásokbetöltéséhez, illetve az előmenetelhez előírt követelményként (belső versenyvizsga). A versenyvizsgának lehet olyan funkciója is, hogy az aktuálisan sikertelenül pályázó, illetve a kiválasztás során pillanatnyilag háttérbe került, de egyébként eredményes vizsgázókból egy *tartalékbázist* hoz létre a versenyvizsga rendszere a soron következő pályázati, kiválasztási eljárásokhoz a megfelelő jelöltek biztosítása érdekében. A *versenyvizsga* a jelentkezéshez fűzött többletfeltételként írja elő a jelentkező számára egy kompetitív tudásfelmérésen való megfelelést.²⁹¹

Nemzetközi szinten általában több *minimumkövetelménynek* kell megfelelnie a pályázóknak, így többek között általában előírás, hogy legyen tagállami állampolgár,²⁹² ezen belül pedig legyen jogosultsága saját államának területén köztisztviselői pozíciót betölteni. Van nemzetközi szervezet, amely megköveteli, hogy a jelentkező eleget tett az államuk szerinti sorkatonai kötelezettségüknek.²⁹³ Általában nem lehet eltekinteni a különböző rangos referenciaanyagok bemutatásától, illetve – főként az olyan fizikai igénybevételt jelentő pozíciók esetében, mint az ENSZ terepszolgálatot teljesítő tisztviselői – meg kell felelni a munkához szükséges fizikai alkalmassággal kapcsolatos elvárásoknak. Munkaköri besorolásonként további speciális előírásokat találhatunk: pl. egyetemi vagy azzal egyenértékű végzettség szükséges a nemzetközi szervezetek felsőbb kategóriájú munkaköreinek betöltéséhez.

A hazai közszolgálati jogban fennálló pályázattási rendszer a különböző speciális követelményeknek való megfelelést hivatott ellenőrizni,²⁹⁴ azt azonban

²⁹¹ SZAKÁCS Gábor – ABAY NEMES Orsolya: *Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán*. Új Magyar Közigazgatás 2. évf. (2009) 8. szám, 49-56. o.

²⁹² Nem minden állam köti a köztisztviselés betöltésének lehetőségét állampolgársághoz, így például Németországban főszabály szerint minden európai uniós tagállam polgára vállalhat köztisztviselőséget.

²⁹³ Pl. COE *Staff Regulations* Art. 14.

²⁹⁴ *Torma András* több művében is kitér arra, hogy a pályázattási rendszer mindenütt jelen van, ahol a privatizálódás bizonyos szinten megjelent a közszolgálatban (pl. az Egyesült Királyságban, Hollandiában vagy Olaszországban). Ennek oka, hogy a versenyvizsga és a pályázati rendszer biztosítja a megfelelőbb kvalitású személyek kiválasztását.

Magyarország esetében is láthatjuk, hogy a közszolgalat ilyen szempontból is megosztott: amíg a közalkalmazottak, bírók és ügyészek esetében főszabály szerint kötelező a pályázati kiírás, addigi a közszolgalati tisztviselők a rendvédelmi szervek vagy a honvédség hivatásos állományának tagjai esetében nincs szó ilyesmiről.

Arra való tekintettel is, hogy a pályázati rendszer nem mindenhol van ugyanolyan hangsúlyosan jelen, létezik néhány más kiválasztási módszer is: ilyen lehet a személyiségkutató elbeszélgetés, illetve a versenyvizsgáztatás is. Bár a versenyvizsga rendszere a közigazgatásban jórészt megszűnt Magyarországon, ma is találunk olyan szervezetet, így jellemzően a bíróságokat, ahol kötelező jellegű az előzetes ténybeli tudásanyagot és koncepciókat feltáró megmérettetés.²⁹⁵ Szakács Gábor és Abay Nemes Orsolya álláspontja szerint számos oka van annak, hogy a jogalkotók a versenyvizsga által célzott kiemelt humánfunkciókat teljes körűen és rendszerszerűen nem szerepeltették, nem szerepeltethették a hatályos jogforrásokban, így ezek nem is válhattak sem a politikai gondolkodás, sem a közszolgalati kultúra szerves részévé, a vezetés uralkodó gyakorlatává. Az okok közül az egyik, hogy a versenyvizsga és a pályáztatás kötelezővé tétele – a múltban is és ma is – különböző (politikai, szervezeti, csoport és egyéni) valós vagy annak gondolt érdeksérelmekkel járt együtt, erős ellenállást gerjesztett, ennek hatására nem ritkán a kezdeményezés lassú „halálához”, kizárólag formális teljesítéséhez vezetett. Hasonló ellenállást váltott ki az egyéni teljesítményértékelés bevezetése, a munkakör-elemzésen alapuló munkakör értékét kifejezőbérezési rendszer megvalósítási szándéka, a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) általános alkalmazását szorgalmazó kezdeményezés.²⁹⁶

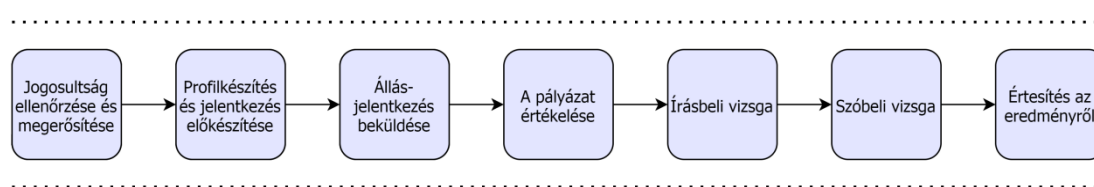
Az állami közszolgalatban úgy tapasztalható, hogy *általában nincs meghatározó módon jelen a versenyvizsga lehetősége*. Sem Hollandiában, sem Németországban nincs központilag jegyzett vizsgáztatási rendszer, az egyes hivatalok autonómiájuk körében bonyolítják a felvételi eljárást. Az Egyesült Királyságban szinte teljes mértékben a versenyszférában tapasztalt rendszert látjuk működni: megüresedő álláshelyekre egyszerű felvételi eljárást hirdetnek és a jelentkezők közötti választásról diszkrecionális jogkörében eljárva dönt a vezető. A versenyvizsga ugyanakkor az ENSZ – és általában a nemzetközi szervezetek – működésében jelentős szerepet kap a kiválasztási eljárásban. A Főtitkár

²⁹⁵ GYÖRGY *i.m.* 75. o.

²⁹⁶ SZAKÁCS – ABAY NEMES *i.m.* 50. o.

kötelezettsége egy olyan, vezetőkből álló minősítő szervezet létrehozása – Központi Minősítő Testület, szakértői szinttől felfelé pedig a Központi Minősítő Bizottság –, amelynek feladata bizonyos besorolási szintektől az érvényes kiválasztási kritériumok meghatározása és javaslattétel adott jelentkezők felvételére.

A versenyvizsgákra a *Sonru-interjú*²⁹⁷ követően kerül sor, a vizsgán sikeresen szereplő jelentkezők felvételére vonatkozó döntést pedig a Főtitkár által alapított *Vizsgáztatók Testülete* hozhatja meg. Az ENSZ szervezetén belül sem minden pozícióhoz köthető versenyvizsga-kötelezettség, így alapvetően a szakértői szintek P1- es és P2-es kategóriáját érinti a teljesítmény- és tudásfelmérés e formája, ahol a jelentkezőnek még nincs szakmai tapasztalata vagy legfeljebb 2-5 év szakmai tapasztalattal rendelkeznek.²⁹⁸ A versenyvizsga eljárási modelljét a következő ábrán foglalom össze:



7. ábra: Az ENSZ-versenyvizsga menetrendje²⁹⁹

A versenyvizsga célja minden jogrendszerben az, hogy a pozíció betöltésére legmegfeleleőbb személyek kerülhessenek kiválasztásra. Állami szinten ez azt jelenti, hogy nem foglalhatók helyek senkinek, nemzetközileg pedig mindez egy diplomáciai kérdést is magában hordoz, nevezetesen azt, hogy egyetlen tagállamnak sem tartható fenn állás – azaz bár a földrajzi egyenlőség általában minden körülmény³⁰⁰ között

²⁹⁷ A *Sonru-interjú* egy speciális, automatizált felvételi beszélgetés, amelynek során a jelentkező nem valós személlyel kommunikál, hanem egy előre elkészített kérdéssorra adja meg saját válaszait és veszi fel valamilyen kamerával. A Sonru-interjúra azon személyeket hívja meg a szervezet, akiknek személyes felkészültsége a beküldött pályázati anyag fényében megfelelő a pozícióra, azaz a jelentkező számára már az is sikerélmény, hogy az interjúra egyáltalán sor kerülhet. Bár az újszerű interjúélmény sokakat zavarba hozhat, a bécsi ENSZ-képviselő például külön szobát tart fenn az interjú lebonyolítására, így a belső pályázók nyugodtabb környezetben készíthetik el személyes anyagaikat. (ld. Gwyneth Letherbarrow: Everything you need to know about your Sonru interview – Proper planning and preparation prevents poor performance. Echo, 259. szám, 2017 április – https://issuu.com/echo-iaea-staff-journal/docs/17-09101_echo_259_web).

²⁹⁸ <https://uncareer.net/staff-categories>.

²⁹⁹ Saját ábra, forrás: <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=nces>.

³⁰⁰ Elsősorban irodai és titkári feladatok, irodavezetés és más egyenértékű, bizonyos fokú önállóságot igénylő feladatok ellátása esetén előírható, hogy helyi, a szervezet székhelye szerinti állampolgárok közül kell választani.

szerepet játszik, ennek biztosítását a diszkrimináció elkerülése végett más módon kell megoldani.

Általános gyakorlatnak tekinthetjük, hogy mielőtt egy intézmény üres álláshelyét betöltené, a kinevezésre jogosult hatóság köteles mérlegelni, hogy: az álláshely betölthető-e az intézményen belüli áthelyezéssel, kinevezéssel, vagy előléptetéssel; érkeztek-e áthelyezés iránti kérelmek a többi intézmény azonos besorolási fokozatban lévő tisztviselőitől. A kinevezésre jogosult hatóság minden versenyvizsgálathoz felvételi bizottságot nevez ki. E bizottság összeállítja az alkalmas pályázók jegyzékét. A kinevezésre jogosult hatóság dönt arról, hogy e pályázók közül melyeket nevezi ki az üres álláshelyekre.

Amennyiben a pályázó úgy értékeli, hogy a vizsga bármely szakaszában jogellenes gyakorlatot folytatott pályázatával kapcsolatban a szervezet – gondolhatunk itt hátrányos megkülönböztetésre, zaklató magatartásra vagy a felvételtől szóló döntésnek a vizsga eredményével való feltételezett ellentmondásosságára –, úgy az eljárást megtámadhatja a belső elsőfokú bíróság előtt.³⁰¹

6. A jogviszony kezdete

A jogviszony keletkezése és kezdete között az ENSZ személyzeti szabályzata különbséget tesz akképpen, hogy a megbízólevélben külön fel kell tüntetni a munkába állás időpontját (ezzel szemben a hazai szabályozás szerint a kinevező okirat például a kinevezés hatályba lépését tartalmazza, nem a munkába állás napját). A megbízatás kétféle időpontban léphet hatályba: egyfelől, ha a szolgálatteljesítés helyére utaznia kell a tisztviselőnek, a hivatalos utazó státusz elnyerésével; másfelől amennyiben utazásra nincs szükség, úgy a szolgálatra történő bejelentkezéssel.³⁰² A megbízatás esetenként tartalmazhat próbaidő kikötést, azonban erre vonatkozóan részletszabályt nem találunk az ENSZ személyzeti szabályzatában, mert a szervezet számára a rugalmasság e tekintetben lényeges kívánalom.³⁰³ Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a közelmúltig a foglalkoztatás része volt a próbaidős szerződés, amelynek

³⁰¹ ld. pl. a bíróság 2018. december 10-én kelt 242 (NY/2018) számú határozatát. (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/orders/ny-2018-242.pdf>).

³⁰² *Uo.*, 4.2. szabály.

³⁰³ Ezt fejezte ki 2002-ben az emberi erőforrás hálózat ülése, amelyről bővebben lásd a jelentés 5. pontját: <https://www.unsystem.org/content/report-3rd-session-july-2002-new-york>.

főszabály szerint két éves kerete volt,³⁰⁴ a gyakorlatban próbaidőnek a továbbiakban is legfeljebb két éves időszakot tekinthetünk.³⁰⁵ Nemzetközi összehasonlításban a közszolgálat szférájában nagyon változó mértékű próbaidőket látunk: Magyarországon hat hónap, de esetenként tizenkét hónap is lehet ez az időszak. Írországban három hónapot tart a jogalkotó célszerűnek, amely azonban az egyedi kinevezésben kerül konkrétan meghatározásra,³⁰⁶ Hollandiában pedig – ahogy már korábban utaltunk rá –, inkább határozott idejű kinevezést adnak a tisztviselőnek, mintsem próbaidőt kötnek ki.³⁰⁷ Álláspontom szerint a próbaidő jogintézménye hasznos, azonban *a tendenciák arra mutatnak, hogy gyakorta alkalmazzák hibásan:* eltekintve azon munkaköröktől, amelyek valamilyen különleges tudás megszerzését feltételezik a munkaviszony részeként, illetve ahol a teljesítmény nehezebben mérhető objektív okok miatt, a próbaidő három hónapnál hosszabb kikötése indokolatlan, jogi értelemben sem alátámasztható, mert ilyen időtávon főszabály szerint már nem mutatható ki a felek különös érdekének védelme.

7. A kinevezés személyi feltételei

Az egyes szolgálati kategóriák és szintek alapvető jelentőséggel bírnak a személyzet tagjával szemben támasztott követelmények meghatározásában. Olyan különbségeket figyelhetünk meg a szolgálati területek között, amelyeknek kihatása van az olyan alapelvekre is, mint a földrajzi diverzitás követelménye³⁰⁸ – jó példa erre, hogy ezt az elvet nem kell figyelembe venni az általános szolgálat és kapcsolódó kategóriák esetén.³⁰⁹

A különböző pozíciókra történő kinevezés kapcsán mindig meg kell vizsgálni a *családi kapcsolatokat*. Kinevezéskor kizáró okot jelent, ha a pályázó valamely tisztviselő szülője, testvére vagy gyermeke. Házastársak esetén – igazolva, hogy

³⁰⁴ Id. *Személyzeti szabályzat*, 13.3. szabály.

³⁰⁵ Ezzel megegyezik az 1953-ban tartott közgyűlés vonatkozó döntése, mint kiindulópont. (ld. <https://www.refworld.org/docid/3b00f08164.html>).

³⁰⁶ <https://hr.per.gov.ie/career/probation-and-induction/>.

³⁰⁷ Az egyúttal próbaidőként is funkcionáló első, határozott idejű munkaszerződést a gazdasági/magánmunka világában és a közszolgálatban (ambtenare) általában egyéves időtartamra kötik meg. Ld. PRUGBERGER Tamás: *A munkaszerződés és a munkajogviszonyból származó jogok és kötelezettségek az új magyar munkatörvénykönyvben, kitekintéssel más európai államokra*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIII (2015), 289.

³⁰⁸ *Uo.*, 4.2. rendelkezés

³⁰⁹ *Uo.*, 4.6. szabály

rendelkezik minden szükséges képesítéssel, és rokon rangja nem játszik közre a döntésben – nem áll fenn ilyen korlátozás.³¹⁰ Az *összeférhetetlenségi szabályok* célja annak garantálása, hogy a tisztviselő munkavégzése mindennemű befolyástól mentes lehessen, ezen a területen a szervezet nem egyedülálló a maga szabályozásával, hanem az általános összeférhetetlenségi tilalmakat követi. Magyarországon a Kit. hasonlóképpen rendezte ezt a kérdést a 95. § (1) bekezdésében, amikor előírja, hogy nem létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony, ha a kormánytisztviselő hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne. Ugyanakkor azt is megállapíthatjuk, hogy az ENSZ jóval absztraktabban szabályozza ezt a kérdést, röviden, átfogó jelleggel rendezte, míg a hazai szabályozás hosszasan foglalkozik a területtel.

*A szolgálati szintek*³¹¹ mindegyike tartogat valamilyen kihívást, megkövetel valamilyen *különleges személyes kompetenciát* – ezek figyelembe vétele és teljesítése nélkül nem is léphet, és nem maradhat nemzetközi tisztviselői pályára a jelentkező. Miért érheti meg a sok esetben veszélyes munka? Sokan úgy vélik, hogy bizonyára a kapott illetmény- és egyéb juttatásokért – ez pedig nem teljesen igaz. Nemzetközi tisztviselőként könnyen juthat el az ügynök megbízatása ideje alatt olyan szolgálati helyszínre, vagy kaphat olyan feladatot, amiért nem kárpótolnak az anyagiak. Amint Kovács Péter írja, az ügynök számára a legfontosabb garancia az, hogy érdekében a szervezet fellép. Az ügynök által elszenvedett károk olykor olyan módon következnek be, hogy állampolgárság szerinti államuk nem jogosult kártérítési igénytel fellépni diplomáciai védelem címén, vagy esetleg valamilyen okból nem kész erre.³¹² A Nemzetközi Bíróság 1949-ben mondta ki egy tanácsadó véleményében,³¹³ hogy a szervezetre bízott funkciók jellegére és ügynökei misszióinak természetére figyelemmel az Alapokmányból következik a szervezet ügynökei funkcionális védelmének gyakorlására is kiterjedő képessége.

³¹⁰ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, 4.7. szabály (a)-(b) pont.

³¹¹ ld. részletesen az egyes besorolási szinteket: <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC>.

³¹² KOVÁCS *i.m.* 312. o.

³¹³ ICJ: *Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadói vélemény*, 1949. április 11.

7. 1. Földrajzi eloszlás

Előfordulhat, hogy egy állami közszolgálatban megtiltja a jogalkotó, hogy az adott állam állampolgárain kívül idegenek tevékenykedjenek a hivatalokban vagy egyes munkakörökben, ám például Németországban, Franciaországban ez főszabály szerint nincs így, és a nemzetközi szervezetek számára kifejezetten esszenciális a földrajzi diverzitás fenntartása. Ahhoz, hogy egy szervezet minden tagja érdekét figyelembe vehesse és független eljárások mentén működhessen a mindennapokban, nélkülözhetetlen biztosítani annak lehetőségét, hogy a tagok meghatározott arányszámban, de egyenlő eséllyel küldhessenek tisztviselőt a szervezet munkatársai közé.

2016-ban a 77-ek csoportja jelezte az igazgatási és költségvetési kérdésekkel foglalkozó Ötödik Bizottság ülésén, hogy nem tartják megfelelőnek a földrajzi eloszlást az ENSZ-ben és a kérdést olyan napirendi pontként jelölték meg, amelynek kialakítása sosem ment igazán végbe.

Tény és való, hogy a Charta és a személyzeti szabályzat a földrajzi diverzitás elvét egyaránt úgy határozza meg, hogy *„lehetőség szerint” a legszélesebb földrajzi eloszlásból kell meríteni a rekrutáció során*, ami semmiképpen nem tekinthető szigorú, jól körülhatárolt előírásnak. Az ENSZ falain belül vannak területek – főként a döntéshozatali körökben³¹⁴ –, ahol sokkal jobban megfogható a földrajzi eloszlás elvének megjelenése, mint a személyzeti összetételben.

7. 2. Helyi toborzású álláshelyek tisztviselői

A kiválasztási folyamat lehet helyi és nemzetközi. A helyi toborzás alapvetőnek számít: ha Magyarországon ENSZ alkalmazott kíván lenni egy természetes személy, akkor a magyar kirendeltségen kell jelentkeznie, és itt is veszik alkalmazásba. Egy jelentkező olyan országban is beadhatja pályázatát, amely ingázási távolságra van tőle – *a helyi kiválasztásnak ugyanis nem előfeltétele, hogy a jelentkező adott ország állampolgára legyen*, és azt sem veszik figyelembe, hogy mennyi időt tölt az adott országban.³¹⁵ Helyi toborzású tisztviselői kategóriának számít a nemzeti szakértői

³¹⁴ Például az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának tagsági követelményrendszere átláthatóan rögzíti, hogy az egyes földrajzi régiókból pontosan hány ország szerezhethet tagságot.

³¹⁵ *Személyzeti szabályzat*, 4.4. szabály.

hivatalnok (NO), amely besorolás felelősségében megegyezik a nemzetközi szakértői kategóriával. A pozíció azért lényeges, mert olyan nemzeti relációjú feladatok merülhetnek fel az egyes kirendeltségeken, amelyek felsőbb szintű szakértelmet igényelnek, ugyanakkor speciális jogrendszeri, társadalmi, gazdasági, nyelvi, kulturális vagy politikai konnotációjuk révén nem oldhatók meg a megfelelő helyi ismeretek nélkül.³¹⁶

7. 3. Nemzetközi toborzású álláshelyek tisztviselői

Akit nem helyi rendszerben vesznek fel a Szervezetbe, az nemzetközi toborzottnak minősül. A különbségtétel azért lényeges, mert utóbbi kategóriában többek között a kinevezés kezdetekor és a jogviszony bármely típusú megszűnésekor *utazási támogatás* jár a tisztviselőnek, házastársának és eltartott gyermekeiknek; a Szervezet állja az ingóságok költöztetését, továbbá hazautazási szabadságot, oktatási támogatást és visszahonosítási támogatást biztosít a tisztviselőnek.³¹⁷ Nem idegen ez a megoldás az európai államok gyakorlatától sem, így például Németországban az átköltözéssel érintett tisztviselők költözési, illetve lakásfelújítási támogatáshoz is folyamodhatnak, hogy a megfelelő lakhatási körülményeket megteremthessék a maguk számára.

Az ENSZ vonatkozásában átmenetet képez a helyi és nemzetközi toborzású kategória között a helyileg toborzott szakértői vagy afeletti kategóriában foglalkoztatott tisztviselők helyzete, mert őket nemzetközileg toborzott hivatalnokként kell kezelni. A Főtitkár rendelkezése szerint általában nem illetik meg őket a korábban részletezett juttatások. Különleges körülmények fennállta esetén az általános szolgálatra és kapcsolódó kategóriákba felvettek szintén nemzetközileg toborzott tisztviselőknél számítanak, rájuk azonban nem vonatkozik olyan megszorítás, mint a szakértőkre és magasabb szintű tisztviselőkre.³¹⁸ Ennek oka az, hogy a szakértői és afeletti besorolásban részesülő tisztviselők a vezető állású munkavállalókhöz hasonlíthatók, akiknek jogviszonyában a hazai jogban is ismert,

³¹⁶ Jellemzően ilyen álláshelyek szoktak lenni az ENSZ gyakorlatában a különböző emberi jogi képviselők, politikai kapcsolatokért felelős ügyintézők, jogi, egészségügyi ügyintézők, gyermekjóléti hivatalnokok, humanitárius kapcsolatokért felelős szakemberek, tolmácsok.

³¹⁷ *Személyzeti szabályzat*, 4.5. szabály (a) pont.

³¹⁸ *Uo.*, 4.5. szabály (b)-(c) pontok.

hogy bizonyos garanciák nem érvényesülnek.³¹⁹ Látszólag tehát a különbségtétel révén az ENSZ nem felel meg az esélyegyenlőség elvének e téren, azonban indokolt lehet a korlátozás.

7. 4. A nemek közötti paritás elérése

A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (*European Institute for Gender Equality, EIGE*) definíciója szerint a nemek közötti paritás (genderparitás) a nők és a férfiak egyenlő értékének elismerésére irányuló fogalom és célkitűzés, amely láthatóvá teszi a nők és a férfiak egyenlő méltóságát olyan társadalmi szervezetek kialakításával, amelyekben a nők és a férfiak ténylegesen osztoznak a jogokon és a kötelezettségeken, nincsenek előítéletek és nemi alapú sztereotipizálás révén előre meghatározott helyekhez és funkciókhoz kötve, és minden szinten, minden szférában teljes mértékben egyenlőséget és szabadságot élveznek a részvételük tekintetében.³²⁰

A téma általános érdeklődésre tart számot nem csak az Európai Unió és tagországain belül, hanem az ENSZ esetében is. 2020. augusztus 6-án az Irányítási Stratégiáért, Politikáért és Megfelelésért felelős Főtitkár-helyettes (*Under-Secretary-General for Management Strategy, Policy and Compliance*) kihirdette a Szervezetnél foglalkoztatottak tekintetében a nemek egyenlő arányának elérését célzó igazgatási utasítást,³²¹ amellyel a Charta 8. és 101. cikkében³²² foglalt alapvető elveknek kíván megfelelni a vezetés. Ezt megelőzően 1999. szeptember 21-én született hasonló

³¹⁹ A témáról lásd bővebben többek között: TÖRŐ Emese: *A vezető állású munkavállalók jogállásának specifikumai*. Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam (2017) 2. különszám. 631-638. o., PRUGBERGER Tamás: *A vezető munkavállalói jogállás szabályozása Magyarországon és Európában*. Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata XX. évfolyam 4. szám (2020), 35-46. o.

³²⁰ <https://eige.europa.eu/hu/taxonomy/term/1310>.

³²¹ ST/AI/2020/5 - *Administrative instruction on temporary special measures for the achievement of gender parity* (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//ST_AI_2020_5%20Gender%20Parity.doc)

³²² 8. cikk:

A Szervezet fő- és segédszerveinek munkájában a férfiak és a nők bármilyen minőségben egyenlő feltételek mellett való részvételére vonatkozólag semmiféle korlátozást nem állít fel.

101. cikk:

1. A tisztviselőket a Közgyűlés által megállapított szabályok szerint a Főtitkár nevezi ki.

2. A Gazdasági és Szociális Tanács mellé és ha szükséges, az Egyesült Nemzetek más szervei mellé is, állandó jelleggel megfelelő tisztviselői kart kell beosztani. Ezek a tisztviselők a Titkársághoz tartoznak.

3. A tisztviselők kiválasztásánál és az alkalmazási feltételek megállapításánál a munkateljesítmény, a hozzáértés és az erkölcsi feddhetetlenség legmagasabb foka biztosításának szükségét kell irányadó szempontnak tekinteni. Megfelelően tekintetbe kell venni annak fontosságát, hogy a tisztviselői kar kiválogatása a lehető legszélesebb földrajzi alapon történjék.

instrumentum,³²³ amelyet a jelenleg hatályos utasítás természetesen hatályában felváltott. A Közgyűlés célja, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének minden szintjén megvalósuljon a nemek közötti 50%-50% arányú egyensúly. Amíg ezt sikerül elérni a Szervezet minden munkaegységében, az utasításban leírt ideiglenes intézkedések minden tisztségre és beosztásra vonatkoznak a toborzási folyamat és kinevezési eljárás során. Az utasítás bizonyos fokban eltérést enged a célzott fele-fele aránytól, így az egyes szervezeti egységekben és összességében a 47%-53%-os arány elérésekor már teljesítetté válik a cél.³²⁴

Az ideiglenes intézkedéseket mindenkor alkalmazni kell, ha nem áll fenn a kívánt paritás, ideértve egy új szervezeti egység alapítását, a meglévő szervezeti egységek létszámának bővítését, létszámcsökkentési időszakokat, létszámstoppal érintett időszakokat és átszervezéseket. Mivel az intézkedések a nemek közötti történelmi egyensúlyhiány korrekciójára irányulnak, csak a nők alulreprezentáltságára vonatkoznak, és ezért nem vonatkoznak olyan szervezetek kiválasztási és kinevezési procedúráira, amelyekben belül a nemek közötti paritás már elérte a kívánt arányt.

A nemek közötti egyenlő arányt a Szervezet egyfajta fejvadász attitűddel kívánja biztosítani: eszerint a legalább egy éves kinevezéssel járó pozíciók esetében a szervezeti egységeknek „meg kell kísélni felkutatni a megfelelően képzett nőket” 2-6 hónappal azelőtt, hogy megnyitnának bármely álláshelyet. Erre természetesen leggyakrabban olyan esetekben kerülhet sor, amikor előre látható a majdani üresedés, azaz például nyugdíjazás esetén és akkor, ha új pozíciók létrehozását tervezik. Az utasítás szerint az érintett egység vezetője a Szervezeten belül és azon kívül egyaránt feltérképezi a lehetséges női jelöltek sorát, többek között meghirdetett állás pályázatok révén. A nők előnyben részesítése nem jelenti azt, hogy a férfi jelentkezők nem kerülnek kiválasztásra: az utasítás csupán annyit ír elő, hogy ha egy női és egy férfi pályázó egyenlő kvalitásokkal bír, akkor az előbbi javára kell dönteni.³²⁵ Abban az esetben,

³²³ ST/AI/1999/9 – Administrative instruction on special measures for the achievement of gender equality

³²⁴ Jelenleg úgy tűnik, hogy az ENSZ – bármennyire is elismert a falain belül a paritásra irányuló kezdeményezések sora – nem remekel ezen a területen. Nőkkel inkább junior pozíciókban találkozunk, a szakértői és magasabb kategóriákban (P5) arányuk 38% (ami ugyanakkor az európai standardok szerint magasnak számít, hiszen általánosnak a 30%-os arány tekinthető, sok helyen az is csak célként él egyelőre). Ugyanakkor a munkaviszonyból történő kilépés terén közel 50-50%-os arányokról beszélünk a P5-ös kategóriában, ami azt jelenti, hogy a nők jóval nagyobb arányban hagyják ott az ENSZ-t, mint férfi kollégáik. (PERKINS, Matthew: *The gender parity strategy isn't working*. UN Today, 2021. március, 14-15. o.; <https://untoday.org/project/un-today-march-2021/>)

³²⁵ ST/AI/2020/5. 3.4. pont (a) bekezdés.

ha a toborzási folyamat végén mégis egy férfi jelentkező mellett döntene a vezető, ezt egy külön erre a célra kijelölt nyomtatványon³²⁶ indoklással ellátva be kell nyújtania a Főtitkár Kabinetirodájának (*Executive Office of the Secretary-General, EOSG*)³²⁷ felülvizsgálatra. A szabályzat kimondottan nem szól a jogkövetkezményekről, de rendszertani és teleologikus értelmezés révén úgy vélem, hogy a Kabinetiroda a kiválasztás kérdésében döntést nem hozhat, azonban utasíthatja az illetékes vezetőt a saját döntésének újraértékelésére.

A nők előnyben részesítésének különösen nagy jelentősége van azokban az esetekben, amikor a jelentkező olyan fejlődő országból érkezik, amelynek a földrajzi diverzitás elve alapján eleve elsőbbsége lenne a kiválasztási eljárás során. A szakértői és afölötti kategóriákban belső pályázat esetén is több aspektust köteles számításba venni a vezető tekintettel arra, hogy a nemek egyenlő aránya mellett a szervezet azt is el kívánja érni, hogy a nők karrierlehetőségei bővüljenek.

Visszaulva a szervezeti kultúráról szóló fejezetre, itt érdemes kiemelni azt, hogy az Irányítási Stratégiáért, Politikáért és Megfelelésért Felelős Iroda kidolgozza és megtervezi a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó képzési programokat annak érdekében, hogy elősegítse a toborzásban megjelenő nemi dinamika jobb megértését, a nők előmenetelét, nők fejlődési lehetőségeit, a kultúrák közötti munkakörnyezet jobb megértését. Ezen felül célja, hogy a program révén kialakulhasson és fenntarthatóvá váljon a nemeket befogadó munkakörnyezet. Az utasítás külön kiemeli, hogy a képzési programokat úgy kell megtervezni, hogy megváltoztassák a szervezeti kultúrát, növeljék a nemek közötti egyenlőség kérdését, és foglalkozzanak a nemi megkülönböztetés és a szexuális zaklatás kérdéseivel.

A későbbiekben még lesz szó az ENSZ által kidolgozott Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*) 2030-as keretrendszeréről, amelynek tizenhét globális célja a fenntartható fejlődés megvalósításához szükséges átalakításról szól. A keretrendszer több ízben hangsúlyozza, hogy az állami intézmények az általuk kiszolgált népesség sokszínűségét tükrözik, és ezen szervezeteknek önmagukat illetően is reformokat kell végrehajtaniuk a célok eléréseért.³²⁸ A magán- és az állami érdekelt felek egyaránt egyre inkább elismerik,

³²⁶ <https://policy.un.org/content/p401-temporary-special-measures-achievement-gender-parity>

³²⁷ <https://www.un.org/sg/en/global-leadership/executive-office-of-the-secretary-general/all>

³²⁸ MCKINSEY & COMPANY–UNDP: *Gender Diversity in the State: A Development Accelerator?* 2017. 3. o.

hogy a sokféleség, beleértve a nők és férfiak egyenlő hozzáférését a vezetői feladatokhoz, nemcsak morálisan helyes megoldás, hanem nagyban hozzájárul a jó működési eredményekhez is.

A foglalkoztatottak nemi egyenlőségét számos állam kormányzata a kitűzött prioritásai közé emelte közigazgatási szervei tekintetében, az UNDP 2017-ben e téren végzett kutatása Kenya, Szlovénia, Azerbajdzsán és Svédország gyakorlatát vizsgálta.³²⁹ Kenyában az ENSZ mai céljaihoz képest akkoriban meglehetősen elmaradtak a statisztikai adatok: 2017-ben a minisztériumok és egyéb hivatalok 75,4%-ában alkalmaztak legalább egyharmad részben nőket. Ez megfelel az ország alkotmányában foglalt célkitűzésnek, amely szerint a megválasztott és kinevezett testületekben az egy nembe tartozók létszáma nem lépheti túl a kétharmados arányt. Azerbajdzsánban hasonló jelenséggel találkozunk a közszférában: a köztisztviselők csupán 29%-a volt nő, a senior vezetők körében pedig ez az érték mindössze 22%. Az ország 2013-ban indított egy közigazgatás-fejlesztési programot, amelynek ugyan nem szerepel célkitűzése között a genderparitás kérdése, érdekes módon ennek révén mégis javult valamit a női foglalkoztatottak aránya. Kialakított az állam egy, a magyarországi kormányablak-rendszerhez hasonló hálózatot, amelyben a női dolgozók aránya magasán az összközigazgatási mutatók fölött állt, így 39%-ra volt tehető az összlétszámhoz viszonyított arányuk 2017-ben, a vezetői pozíciókban pedig igen kedvező, 52,6%-os értéket értek el.

Az Európai Unióban ehhez képest magasabb elvárások mentén alakítják ki saját rendszerüket az egyes államok. A 2000-es évek elején Szlovénia fokozta erőfeszítéseit a nemek közötti egyenlőség előmozdítása érdekében. Különleges intézkedéseket vezettek be annak biztosítására, hogy a nők és a férfiak egyenlő mértékben jussanak közszoigalati pozíciókba, ennek részeként fogadták el 2002-ben a nők és férfiak esélyegyenlőségéről szóló törvényt. A jogszabály egyik sajátos célja az volt, hogy jogi alapot teremtsen az államigazgatáson belül a nemek közötti kiegyensúlyozott képviselő elvének megalapozásához. 2004 szeptemberében a törvény rendelkezéseinek megfelelően a kormány rendeletet adott ki a nemek közötti kiegyensúlyozott képviselő elvének tiszteletben tartásáról, különösen az állami szervek felső vezetésének összetételében. A rendelet kiadásától számított 4 éven

(<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Public%20AdministAdmini/gender%20diversity%20in%20the%20state.pdf>).

³²⁹ Uo. 21. o.

belül Szlovénia elérte az 50-50%-os arányt. Szlovénia ezt követően képes volt fenntartani a paritást, meghaladva az Európai Unió többi országának átlagát, amely 2017-ben 35,3% volt a felsővezetés tekintetében.

A nők részvételi aránya a közigazgatásban Svédországban is kormányzati célkitűzésnek tekinthető, jóllehet az ország más típusú kihívásokkal néz szembe, mint az eddig bemutatott államok: a balti állam ugyanis nagymértékben decentralizált közigazgatást tudhat magáénak, így 2003-ban készült egy felmérés, amelynek alapján kiderült, hogy a foglalkoztatott nők 50%-a a közszférában dolgozik, míg ez az arány a férfiak esetében csupán 18% volt. Akkoriban a helyi közigazgatási szerveknél kifejezetten magas, 79%-os volt a női alkalmazottak aránya, ugyanakkor az ország egy váratlan eredménnyel szembesült: kiderült, hogy a vezetői pozíciókban ehhez képest mindössze 13%-ra volt tehető a nők aránya. Tehát bár a közszféra úgy tűnt, hogy ideális terep a kedvező női foglalkoztatottsági arányok betartására, az üvegplafon jelenség erősen hatott. A visszas mutatókat törekedtek egyensúlyra hozni, így volt olyan város, ahol 34%-ra sikerült hozni 2011-2016 között a női vezetők arányát. *Áttekintve e törekvéseket arra a következtetésre jutottam, hogy az ENSZ által kitűzött cél az államokkal összevetésben ambiciózus, és a mögé tett mechanizmus követendő mintaként is szolgálhat akár az Uniós tagállamok tekintetében is.*

Úgy vélem, hogy a téma lezárásaként érdemes kitérni arra is, hogy pontosan mit tekintünk a jelentkező vagy a tisztviselő *nemének*. Az angol szakirodalom következetesen a *gender parity* kifejezést alkalmazza a nemek közötti egyenlő arányok biztosításának körében, ebből következően nem az egyén születési nemét (*sex*), hanem annak társadalmi nemét (*gender*) kell értenünk, ha a szabályozás tárgyi hatályát vizsgáljuk. A társadalmi nem meghatározza, hogy adott körülmények között mit várnak el, engednek meg és értékelnek egy nő vagy egy férfi esetében. A legtöbb társadalomban különbségek és egyenlőtlenségek tapasztalhatók a nők és a férfiak között a rájuk ruházott felelősségi körök, a végzett tevékenységek, az erőforrásokhoz való hozzáférés és az azok feletti ellenőrzés, valamint a döntéshozatali lehetőségek tekintetében. A társadalmi nem a tágabb társadalmi-kulturális kontextus része, a rajta alapuló feltételezések és elvárások általában hátrányos helyzetbe hozzák a nőket a jogok érdemi élvezete, köztük a cselekvési szabadság és az önálló, teljes mértékben cselekvőképes felnőttként való elismerés, a gazdasági, társadalmi és politikai fejlődésben való teljes körű részvétel, valamint a körülményeiket és helyzetüket

érintő döntéshozatal tekintetében.³³⁰ A *gender parity* tehát azt a törekvést kívánja kifejezni, hogy a nők és a férfiak mind számukban, mind lehetőségeikben egyenlők lehessenek. A genderparitás kérdését nem szabad összekeverni a nemi identitás tárgykörével: az ENSZ tekintében egyetlen jogforrás sem tisztázza azt a kérdést, hogy a jelentkezők nemének kérdésében mi a döntő, azonban feltételezhetjük, hogy az egyenlőséget kizárólag a mindenkor érvényes személyi okmányok alapján megállapítható nem alapján lehetséges meghatározni és abban nem számít az egyén meggyőződése önnön nemi azonosságáról.

8. Szervezetben belüli újraklasszifikációs lehetőségek, belső pályázatok

A kinevezéssel kapcsolatban alapvető különbséget kell tennünk az *újraklasszifikálás* és a *visszahelyezés* között. Minden, a korábbi megbízatást követő kinevezés újraklasszifikálásnak tekintendő, amely nem minősül visszahelyezésnek. A besorolás jelentősége abban áll, hogy míg az újraklasszifikálás nem tekintendő folyamatos munkavégzésnek, addig a visszahelyezés igen. Ennek jogkövetkezménye, hogy az utóbbi esetben a tisztviselőnek vissza kell fizetnie minden összeget, amelyet végkielégítés, visszahonosítás, és a szabadság megváltása címén kapott.³³¹

9. A szervezetben belüli foglalkoztatás alapelvei – etikai alapelvek és alapvető jogok-kötelezettségek

Miután létrejön a jogviszony az ENSZ szervezete és tisztviselője között, ugyanúgy, mint a nemzeti közzolgálati jogokban, vannak bizonyos jogelvek, amelyeknek minden körülmény között érvényesülnie kell. Ezek a jogelvek megegyeznek gyakorlatilag minden jogállamban és a jogbiztonság eszméje szerint működő szervezetnél. A jogelvek szabályozása történhet külön jogforrásban és a közzolgálati tisztségviselők jogállását szabályozó jogforrásban is.

Vegyünk egy példát: *Magyarországon és Németországban* például külön törvény rendelkezik a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, és míg többek között a munka törvénykönyvében külön szót ejt róla a hazai jogalkotó, addig a Kt. nem szól e tilalomról. Jogforrástani szempontból ugyanakkor nem is releváns a kérdés, miután

³³⁰ <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1141?lang=hu>.

³³¹ *Személyzeti szabályzat*, 4.17-4.18. szabályok.

az antidiszkriminációs joganyag alkotmányos és törvényi szinten egyaránt szabályozásra kerül minden jogállamban, így ha külön nem is tér ki az elvre egy speciális jogszabály, az akkor is érvényesül. A szövegbe való implementálásnak inkább elvi jelentősége van, ezzel is azt fejezheti ki a jogalkotó, hogy számára mennyire hangsúlyos bármely adott jog védelme.

Az ENSZ esetében a Charta nem tartalmaz arra vonatkozólag explicit előírást, hogy a személyzeti tagok között nem lehetséges hátrányos megkülönböztetést megvalósítani. A Charta mindössze annyit rögzít, hogy a Közgyűlés vonatkozó határozataiban foglaltaknak megfelelően kerülhet sor a személyzeti tagok felvételére, amelynek során figyelemmel kell lenni a hatékonyság, a hozzáértés és az integritás követelményére.³³² Utóbbiból a hátrányos megkülönböztetés tilalma közvetett módon levezethető, mivel az ENSZ szervezeti integritását meghatározzák a nemzetközi jogelvek is, így kifejezett rendelkezés nélkül is természetesen beépül az alapelv a belső joganyagba, amelyet az integritás fenntartása miatt alkalmazni is kell.

Ugyanakkor a Közgyűlés a kérdést már közvetlen módon rendezte a személyzeti szabályzattal: bizonyos alapelvek alkalmazása az ENSZ esetében formális, kifejezett módon is kötelező, mivel a 1.2. számú rendelet és 1.2. számú szabály egyaránt tartalmazza a nemzetközi tisztviselők alapvető jogait és kötelezettségeit.

A szabályzatban foglaltak szerint a nemzetközi tisztviselőnek tiszteletben kell tartania az alapvető emberi jogokat, különösen az emberi méltóságot és a férfi-női egyenjogúságot, ennek következtében kifejezetten tilalmazott a hátrányos megkülönböztetése bármely védett tulajdonsággal rendelkező személynek vagy csoportnak.

A Chartában foglalt *hatékonyság-hozzáértés-integritás* követelményhármassal a személyzeti szabályzatban is megjelenik, amelynek oka, hogy a közszolgálati rendszerek mindegyike kell, hogy rendelkezzen egy elvi maggal, amely segít minden körülmények között megtartani az egységet. Az ENSZ számára *az elvi mag ebben a hármassal követelményben ragadható meg*, ezért minden személyzeti fejlesztéssel és szervezéssel kapcsolatos programot, modellt ennek mentén alakít a szervezet. Míg a Charta nem fejt ki részletesen az integritás jelentését ebben a kontextusban, addig a személyzeti szabályzat úgy határozza meg, mint olyan követelményt, amely

³³² ENSZ Charta, 101. cikk (<https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>)

különösen a feddhetetlenség, a pártatlanság, a méltányosság, a tisztesség és a hitelesség erényeit foglalja magában. Hasonló elvárásokat találunk nemzeti szinten az etikai kódexekben, amint azt láthatjuk Kanadában,³³³ Norvégiában,³³⁴ az Egyesült Királyságban,³³⁵ Magyarországon,³³⁶ és sorolhatnánk a jogállami példákat. Nagyon jellemző, hogy a közzolgálat mindig ugyanazon hét-nyolc alapvető érték³³⁷ mentén szerveződik, amely tény bizonyítja, hogy kulturálisan és céljuk szerint a nemzetközi és nemzeti közzolgálati rendszerek összevethetőek és egyazon pályán haladnak.

Napjainkban egyre többször fordul a figyelem a közzolgálat belső rétege felé, aminek következtében a kutatók és sok esetben a szervezettel kapcsolatban álló jogalanyok sem annyit látnak már, hogy mit is csinál az adott igazgatási egység, hanem azt is, hogy hogyan és miért úgy. Ezen kutatások a fejlődéshez is sokat hozzátesznek, de ahhoz is, hogy a közigazgatási szervezetek kibújhassanak abból a skatulyából, amely szerint minden körülmények között politikai funkciókat töltenek be.³³⁸

Rothstein és Sorak azt állítják,³³⁹ hogy a változás a Peter B. Evans szerkesztésében megjelent 1985-ös kiadású *Bringing the state back in* című kötettel kezdődött el, azonban a mai napig nagy hézagok találhatók a területen: a kutatások ugyanis jellemzően az észak-amerikai, európai és OECD-országokra koncentrálnak – utóbbiakon belül is alapvetően a nyugati államokra. A dél-amerikai és ázsiai államok etikai feltérképezése és a közzolgálati alapelvek feltárása is elmarad az egyébként egymáshoz rendkívül hasonló sémára felépülő nyugati országok bemutatásától. Miért fontos ez?

A közzolgálati alapelvek fontos tükröt tartanak az adott állam – vagy nemzetközi közzolgálat esetében a szervezet – belső értékeiről, múltjáról és valamelyest a jövőjéről. Példának okáért érdemes összevetni a finn és bolgár

³³³ https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf.

³³⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf.

³³⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf.

³³⁶ <http://mkk.org.hu/hivatasesetika>.

³³⁷ Az etikai alapelvek általában a következők: jogszerűség, a közérdek szolgálata, politikai semlegesség, szakszerűség, pártatlanság és hűség.

³³⁸ Ezt támasztja alá a svéd kutatópáros, *Bo Rothstein* és *Nicholas Sorak* munkája is. ROTHSTEIN, Bo – SORAK, Nicholas: *Ethical codes for the public administration – A comparative survey*. University of Gothenburg, QOG Working Paper Series 2017/12. szám. (https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2017_12_Rothstein_Sorak.pdf).

³³⁹ *Uo.* 4. o.

közszolgálati alapelveket, mert két egészen eltérő jelleggel bíró államról van szó: Finnország domináns intézeti etikai rendszerrel bír, míg Bulgária egy domináns intézeti korrupciós rendszert tudhat magáénak.³⁴⁰ Ha ehhez képest megnézzük az alapvető etikai elvárásokat a két ország esetében, a következőt találjuk. Finnország számára a függetlenség, a pártatlanság, az objektivitás, a kormányzat megbízhatósága, az átláthatóság, a szolgálatelvűség és a felelősségérzet tartozik a fő értékek közé. Bulgária esetében hasonló fogalmakat látunk, ám mégsem ugyanaz a kép rajzolódik ki: a jogszerűség, a hűség, a felelősség, a stabilitás, a politikai semlegesség, a hierarchikus alávetettség, a nyitottság, az elfogulatlanság és titkosság néhány jelentős különbséget hordoz magában. A *függetlenség kontra hierarchikus alávetettség/hűség*, illetve a *szolgálatelvűség kontra elfogulatlanság* szembeállítások arra engednek következtetni, hogy amíg Finnország a köz szolgálatára helyezi a hangsúlyt, addig Bulgária inkább a mindenkori kormányzathoz vonzza közelebb a közigazgatást.³⁴¹

Magyarországon az eddigiekhez képest számottevően sok, huszonegy darab elv létezik, amelyek közül gyakorlatilag minden megtalálható a többi állam repertoárjában, ezzel pedig a kódexet jegyző Magyar Kormánytisztviselői Kar arra reflektál, hogy hazánkban jelenleg is folyik egy nagyarányú átalakítás a közszolgálat területén, és a tevékenység gerincét adó legbensőbb értékek a jövőben forrják ki magukat. Jóllehet objektíve mindegyik érték a felsoroltak közül elengedhetetlen a jó közigazgatás működéséhez és nincs rá indok, hogy miért kellene kiválasztani néhányat, ha mindegyiket be lehet tartani ellentmondásmentes tartalmuk miatt.³⁴²

Az ENSZ tevékenysége során, bár másféle feladatokat lát el, mint az államok közigazgatási szervei, elvi szinten ugyanazon értékeket követi: a Charta, a személyzeti szabályzat, a Nemzetközi Közszolgálat Eljárási Alapelvei alakítják a szervezet saját alapvető elveit, amelyek a függetlenség, a pártatlanság, az integritás, az elszámoltathatóság, és az emberi jogok tisztelete.³⁴³ Nagyon érdekes látni, hogy az

³⁴⁰ Id. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/27-01-2020-the-corruption-perception-index-2019-the-eu-is-the-best-performer-in-the-world.

³⁴¹ ROTHSTEIN–SORAK *i.m.* 18. o.

³⁴² A huszonegy közszolgálati érték Magyarországon: hűség, nemzeti érdek, elkötelezettség, felelősség, szakszerűség, hatékonyság, tisztességesség, méltóság, pártatlanság, igazságosság, méltányosság, arányosság, védelem, előítélet-mentesség, átláthatóság, együttműködés, lelkiismeretesség, példamutatás, támogatás, számonkérés, szakmai szempontok érvényesítése.

³⁴³ Az ENSZ szervezetén belül a tisztviselők általában minden segítséget megtalálhatnak ahhoz, hogy feladataikat minél professzionálisabban és a szervezethez méltó módon láthassák el. Ennek szellemében az alapelvek gyakorlati érvényesítéséhez elkészült egy információs kiadvány, amely támogatást nyújt az elvek értelmezéséhez a mindennapi feladatellátás során:

etikai kódexek megfogalmazása is önmagában reflektál az adott környezetre: az ENSZ és az általános nemzetközi közszolgálat esetében azt láthatjuk, hogy az etikai alapok nem jogszabályszerűen kerültek megfogalmazásra: a már említett Eljárási Alapelvek gyakorlatilag egy leíró jellegű tájékoztató füzet, amely informál arról, hogy az ENSZ Chartában és személyzeti szabályzatban is megtalálható előírások pontosan mit takarnak.³⁴⁴ Az ilyen jellegű etikai szabályzatok olyan közszolgálatokban jelennek meg, ahol a tisztviselőket érintő szabályozás stabil alapokon áll és átlátható, kiszámítható a jogi háttér. Ezt látjuk az ENSZ jellegű nemzetközi szervezetek mellett Magyarország, Brazília, az Egyesült Arab Emírségek, az Egyesült Királyság, Hollandia, Kanada, Mauritius, Svédország tartozik ide. Az ellenkező csoportban azok az államok helyezkednek el, amelyek az etikai szabályzatot magát is szabályozási eszközként használják: általában ide tartoznak a poszt-szocialista, afrikai és ázsiai államok.³⁴⁵

Az ENSZ tehát a Chartában három fő elvet rögzít, amely a személyzeti szabályzatban már általános magatartási követelmények formájában is megjelenik alapértékek címen, mellette több más általános jogosultsággal és kötelezettséggel. A tisztviselők alapvető jogai és kötelezettségei a következők (1.2. rendeleti pont):

- A tisztviselők felett felügyeleti jogot a Főtitkár gyakorol;
- A tisztviselők feladatellátásuk során nem fogadhatnak el utasítást semmilyen kormányzattól;³⁴⁶

https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Attachment_2_EN_Putting%20Ethics%20to%20Work.pdf.

³⁴⁴ <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>.

³⁴⁵ ROTHSTEIN–SORAK *i.m.* 42. o.

³⁴⁶ Ezen elvet a Charta 100. cikke is tartalmazza, ezzel az ENSZ olyan általános előírást mond ki, amely jellemzően megtalálható mind a többi kormányközi szervezet belső szabályzati struktúrájában, mind pedig állami szinten is jelen lévő tilalom (utóbbi esetében az esetek nagy többségében állam elleni bűncselekményként súlyos büntetőjogi következményekkel járhat a szabály megszegése). A kérdésben komoly következtetéseket mondott ki az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk miatti kártérítés ügyében (*Bernadotte-ügy*) a Nemzetközi Bíróság (<https://www.icj-cij.org/en/case/4>): 1948-ban Jeruzsálemben meggyilkolták az akkoriban az ENSZ megbízásából az arab–izraeli háború közvetítőjeként tevékenykedő *Folke Bernadotte* grófot. Az eset után kérdésként merült föl, hogy a nemzetközi szervezet élhet-e kártérítési követeléssel a károkozó állam ellen saját maga és az áldozat nevében. A tanácsadó vélemény (<https://www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>) tükrözi azt az elismerően alapuló koncepciót, amely megnyitotta az utat a nem állami szereplők jogalannyá válása előtt (ld. a kérdéstről bővebben KISS Amarilla: „*A nemzetközi jog különleges alanyai*” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai> (2019). A bíróság döntésében ezen felül kimondta, hogy az ügynök és a szervezet függetlenségének biztosíthatósága érdekében szükséges feltétel, hogy az ügynök minden körülmények között bízhatson az őt foglalkoztató szervezet védelmében. Ugyanis

- A tisztviselők a szervezet céljait figyelembe véve kötelesek végezni feladataikat;
- A tisztviselők személyes meggyőződését tiszteletben tartja a szervezet, azonban ezek az érintett személy munkavégzését nem befolyásolhatják;
- A tisztviselők a szervezetnél megszerzett tudást nem használhatják fel egyéni haszonszerzés céljából;
- A tisztviselők szavazati jogukat szabadon gyakorolhatják, azonban mindennemű politikai aktivitásukkal szemben elvárás, hogy azzal ne veszélyeztessék függetlenségüket és pártatlanságukat;
- A tisztviselők a legmesszemenőbb titoktartásra kötelezettek legyen szó jogviszonyuk vagy munkavégzésük bármely aspektusáról.

A szabályozás 1.2. pontja mindezt az alábbiakkal egészíti ki:

- Tilos mindennemű szexuális kizsákmányolás vagy visszaélés;
- Tilos mindennemű hátrányos megkülönböztetés;³⁴⁷
- Tilos a szervezet munkájának akadályozása;
- Tilos a tisztviselő által betöltött funkció, titulus, munkakör jellegének harmadik fél felé történő valótlan tartalmú közlése;
- Tilos a hivatalos dokumentumokkal való bárminemű visszaélés, azok meghamisítása vagy megsemmisítése;
- Tilos bárminemű visszaélés a hivatali pozícióval, vagy külső féltől díjazás elfogadása.

ha saját államának védelmére kell támaszkodnia, akkor függetlensége kikerülhetetlenül sérül (ld. bővebben: AMERASINGHE *i.m.* 393-394. o.)

³⁴⁷ Az ENSZ mindennapi gyakorlatában (is) sajnos sok a diszkriminációs eset, ám nemrégiben történt egy előrelépés a szervezeten belül. A történet érdemes a megosztásra, mert sok állam is küzd hasonló munkáltatói döntésekkel és a példa mutatja, hogy igenis meg lehet törni egy rossz beidegződést a munkaerő-piacon, nevezetesen azt, hogy bizonyos munkaköröket csak az egyik nem képviselői láthatnak el. Az olyan haladóbb szellemiségű országokban, mint amilyen például Svédország, ez a hozzáállás már sokkal kevésbé jellemző, előfordul, hogy például tipikusan női jellegű vendéglátóipari feladatokat férfiak végeznek, halászhajón pedig kizárólag női személyzet dolgozik. Az ENSZ esetében a szervezet bécsi raktárépületében 1958. és 2017. között egy fő kivételével csak férfiakat vettek fel, hivatkozva a nők fizikai alkalmatlanságára. Az említett év májusában a szervezet szuvenirboltjának korábbi eladóját vette át a raktár, miután egy munkatárs felhívta a vezetők figyelmét a nők indokolatlan kizárására. (ld. bővebben: Imed Zabaar: Changing lines. Echo, 2017/261. szám (2017. november). 30-31. o.)

10. A kinevezés módosítása

A 2019. március 1-jével hatályba lépett új kormányzati igazgatásról szóló törvény (Kit.) felhatalmazza a munkáltatót, hogy egyoldalúan módosítsa a kormánytisztviselő kinevezését.³⁴⁸ Ezzel olyan túlhatalmat biztosít a munkáltató számára, ami példátlan a magyar munkajog rendszerében, és ami számos alkotmányossági aggályt vet fel: míg maga a közszolgálati jogviszony a két fél közös akaratával jön létre, a törvény mégis lehetővé teszi, hogy a munkáltató a kinevezést bármikor, bármely elemében, indokolás nélkül módosítsa. Ezzel pedig megszűnik a jogviszony kontraktuális jellege, ugyanis hiába egyeznek meg a felek az ellátandó feladatokban, a munkavégzés helyében, az illetményben, a munkaidő mértékében stb., mindezeket a munkáltató tetszése szerint megváltoztathatja.³⁴⁹ Természetesen a hazai megoldás által felvetett kérdések megállnak akkor is, ha figyelembe vesszük azt a körülményt, hogy a közszolgálatban sosem érvényesült a felek teljes szerződési szabadsága, köszönhetően a besorolási és illetményfokokozatok jelenlétének. Ugyanakkor miután a Kit. bizonyos szempontból szakított az eddig bevett rendszerrel és például az illetmény tekintetében sávokat állapított meg, amelyeken belül a vezető dönt a pontos összegről, valójában csak a foglalkoztató számára biztosít többletjogosultságokat, amely megoldással az eddigi egyenlőtlenséget mélyítette el. Ezen nyilvánvalóan az sem változtat, hogy a törvény kimondottan megengedi, hogy a nem kívánatos változás miatt a tisztviselő kérheti felmentését.³⁵⁰

Bármennyire is felveti ezeket a problémákat a hazai szabályozás, érdekes módon az ENSZ esetében még ennél is rosszabb a helyzet, tekintettel arra, hogy valójában *semmilyen jogforrás nem rendezi* a módosítás kérdését. A személyzeti szabályzat a hivatalos szolgálati helyszín megváltoztatását ismeri, illetve a szervezetek közötti áthelyezést, átirányítást. Csupán utóbbi esetében tesz arról említést a szabályzat, hogy a tisztviselő kérésére történhet meg a Főtitkár jóváhagyásával. Kifejezetten előnyös, hogy legalább ebben az esetben kikötésre került a kétoldalú jelleg, azonban a szolgálati helyszín megváltoztatására nincs ilyen

³⁴⁸ Kit. 89. § (1) bekezdés.

³⁴⁹ KÁRTYÁS Gábor: *A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszolgálat vége?* (<https://ado.hu/munkaugyek/a-kinevezes-egyoldalul-modositasa-a-kozszolgalat-vege/>).

³⁵⁰ A módosítási formákat érintő szabályozásról és lehetséges hatásokról lásd bővebben BANKÓ Zoltán: *A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közszolgálati életpályára*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 161-175. o.

előírás, és általánosan érvényesül, hogy a munkafeltételekre vonatkozóan a szabályzatban foglalt kereteken belül a vezető hozhat döntést. Ezek a módosítások azonban sok esetben inkább a hazai jogban „munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatáshoz” hasonlítanak, ugyanakkor ha ezt elfogadjuk, akkor pedig az a határidő hiányzik az ENSZ szabályozásából, amelyet túllépve már mindenképpen módosításként kell kezelni a kinevezésben foglalt új feltételeket.

II. Munkaidő és pihenőidő

Dogmatikailag a munkaidő alap- és túlmunkából tevődik össze a magán- és a közsféra munkajogában egyaránt. Jelen fejezetben ennek megfelelően bemutatom az ENSZ munkaidőszervezési elveit különös figyelemmel a német jogban is ismert törzsidő jogintézményére, valamint az egyes szabadságtípusokról is olvashatunk.

A szabadságok alap- és pótszabadságból állnak, a beosztott tisztségviselőknél a pótszabadság az életkortól függ, a vezetők pedig vezetői minőségükből adódóan kapnak meghatározott mennyiségű pótnapot azzal, hogy a kettő típus egymással nem kombinálható. Az ENSZ esetében alapszabadságot ismerünk, illetve különböző rendkívüli szabadságtípusokat különböztetünk meg, külön pótszabadságról nem szólnak a szabályzatok.

1. A munkaidő-beosztás lehetséges formái

A munkaidő mértékét a frankofón-latin államok a munka törvénykönyvében, illetőleg a köztisztviselőkre vonatkozó törvényben szabályozzák, ezt követi Magyarország és általában a kelet-európai államok sora is. Ezzel szemben a német modellben kifejezetten munkaidős paneltörvény került megalkotásra, de a részletszabályokat – például ugyancsak Németországban és Hollandiában – ágazati- vagy tarifaszerveződésekben³⁵¹ állapítják meg a társadalmi és az egyéni érdekek összhangja alapján.³⁵² Jellemző még az a megoldás is, hogy munkaszerződésbe foglalnak a felek a jogintézményt érintő rendelkezéseket, például Franciaországban, Spanyolországban és Portugáliában, azonban a munkaidő növelését szerződés útján nem engedélyezi egyik jogállam sem.

A XVII. századtól kezdve a közszolgálatban a tisztviselők munkaideje az ügyfélfogadási idővel összhangban általában reggel 9 órakor kezdődött és tartott délig vagy déli 13 óráig és a két, vagy egy óras ebédszünetet követően délután 14 órától általában 16 óráig, legfeljebb 16.30-ig. Ennek megfelelően az állami és a helyhatósági köztisztviselők napi szolgálati ideje általában hat, vagy hat és fél óra volt. Ez összefüggött a közszolgálat kiváltságos, pragmatizált jellegével. Ezzel a

³⁵¹ A bérezési feltételek és a munkakörülmények szabályozásának eszköze a tarifaszerveződés, amely tartalmát tekintve megfelel a Magyarországon ismert kollektív szerződésnek.

³⁵² SZÁSZY István: *Nemzetközi Munkajog – összehasonlító jogi tanulmány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969. 335. o.

privilegiummal, valamint a státuszbiztonsággal kívánta a központi államszervezet és azt utánozva a helyhatósági szervezet a köztisztviselői szolgálat tekintélyét a polgárság irányában demonstrálni.³⁵³ Az évszázadok során jelentősen növekedett mind a magánszférában, mind a közszférában a munkaidő, a jelenleg hatályos 2003/88/EK irányelv szerint a heti munkaidő maximuma főszabályként heti 48 óra, amelyből a rendkívüli munkára eső rész a heti 40 és 48 óra közötti időtartam.

Az ENSZ esetében személyzeti szabályzati szinten kerül szabályozásra a munkaidő, amelyet különböző alacsonyabb szintű jogforrások ki tudnak egészíteni, azaz a Főtitkár jogosult meghatározni, hogy az egyes szolgálati helyszíneken milyen munkaidő-beosztással dolgozzanak a tisztviselők. A legfrissebb – 2019. április 16-án kelt – igazgatási utasításban³⁵⁴ megállapítottak szerint a New York-i központban a munkahét *öt naptól* áll, a Közgyűlés ülésezési időszakában *8,5 órás munkanapokkal*, amelyek *30 perc munkaközi szünetet* tartalmaznak.³⁵⁵ Az e perióduson kívül eső beosztás szerint a tisztviselők munkanapja *8 órából áll 1 óra munkaközi szünettel*. Látható, hogy az ENSZ esetében inkább a hosszú munkahetek jellemzők,³⁵⁶ főként az olyan államokkal összevetésben, mint például Hollandia, ahol a közigazgatásban 38 óra a heti munkaidő.³⁵⁷ Nem meglepő azonban ez a megoldás, mivel az említett főtitkári közlemény eleve a New York-i központra vonatkozik területi hatályát

³⁵³ PRUGBERGER Tamás – JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor: *A munkával és a pihenéssel töltött idő arányosításának több szempontú társadalom-, és jogelméleti problémája közgazdasági, ergonómiai, szociológiai és szociálpszichológiai megközelítésben*. Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam (2020) 1. különszám. 239. o.

³⁵⁴ ST/AI/2019/2 – *Administrative Instruction on Normal working hours at Headquarters* (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//ST.AI_.2019.2%20-%20Normal%20working%20hours%20at%20Headquarters.docx)

³⁵⁵ A 2020-as koronavírus-járvány az ENSZ esetében is új megoldásokat követelt, így például a New York-i központban is bevezették az otthoni munkavégzést, és a biztonsági alkalmazottak számára is felfüggesztették a normál időbeosztást: három egybefüggő napig kellett dolgozniuk tizenkét órás műszakban, majd hat napot otthon tölthettek. (Case No. UNDT/NY/2020/036)

³⁵⁶ Vö. PRUGBERGER – JAKAB – MÉLYPATAKI *i.m.* 245. o. Magyarországon a Kit. munka-, pihenőidőt és szabadságot érintő XVIII. fejezete a Kttv. hatálya alatt maradt kormánytól független országos, valamint a területi és a helyi önkormányzati szervek köztisztviselőihez viszonyítva a kormánytisztviselők munkaideje hosszát megnövelte. Korábban a köztisztviselő a munkaközi szünettel maga rendelkezett, most viszont a munkáltató bármikor azt megszakíthatja és munkavégzésre kötelezheti a kormánytisztviselőt. A Kit. hatályba lépését megelőzően a kormánytisztviselő, ha munkahelyén ebédelt, az beszámított a munkaidejébe, és nem kellett az ún. munkaközi szünetet külön ledolgoznia – most viszont igen, mégpedig annak ellenére, hogy a munkahelyen kell a munkaközi szünet alatt is maradnia, illetve olyan helyen kell tartózkodnia rendelkezésre állva, ahol felettes vezetője bármikor elérheti. Az új szabály értelmében azért, hogy továbbra is pénteken 14 órakor haza tudjanak menni, a kormánytisztviselők hétfőtől csütörtökig minden nap átlag 9 órát kell dolgozniuk.

³⁵⁷ PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000. 276. o.

tekintve, és az Amerikai Egyesült Államok az európai kontinensen megszokottól kissé eltérően rendezik a munkaidős megállapodásokat.³⁵⁸

Az ENSZ foglalkoztatási joga 1995 óta ismeri a törzsidő fogalmát, amelynek értelmében az engedélyezetten távollévő vagy betegszabadságát töltő tisztviselőkn kívül 10-16 óra között mindenkinek jelen kell lennie a szolgálatteljesítés helyén, ezen belül a biztosított munkaközi szünet igénybevételére 11:30-15:00 között kell sort keríteni. Az ENSZ rugalmas munkaidő-beosztást tesz lehetővé, így a törzsidőn felül ledolgozandó órák szabadon oszthatók be a törzsidő előtt és/vagy után.

Az ENSZ megoldása nagyon hasonlít a német *Arbeitszeitgesetz (ArbZG)* egyik módosításában foglaltakra, amely behozta a joggyakorlatba az ún. *csúsztatott munkaidő-beosztást*, amelynek alapján a munkavállalóknak napi négy órát fix módon meghatározott időpontban kell a munkahelyen eltölteni.³⁵⁹ A rendszer célja lenne, hogy a munkaidő-beosztást a szervezet és részben az egyén igényeihez lehessen igazítani. Miután az elképzelések beváltak, 2003-ban ismét előre lépett az ENSZ a munkaidő-szervezés területén, és bevezette az új, rugalmas munkaidőt komplexen támogató rendszerét a Titkárságon belül. Kofi Annan már egy 2002-ben kelt jelentésében úgy írt, hogy a szervezet erejének növeléséhez szükséges lenne a tisztviselők magán- és munkában töltött életét összefésülni, nagyobb teret engedni a személyes igényeknek.³⁶⁰

Az ENSZ szabályozása senkinek nem biztosít alanyi jogot a rugalmas munkaidőben való munkavégzéshez, azonban mind a vezetők, mind a tisztviselők jogosultak átgondolni, hogy mennyiben segítheti hatékonyságukat a rugalmasítás. Természetesen nem minden pozíció engedi meg az általánostól eltérő munkaidőt, illetőleg nem is tartható fenn az egyszer megállapított speciális beosztás minden helyzetben – utóbbira említi példaként a szabályzat egy kormányközi testület ülését, amellyel kapcsolatban álló szervezeti egységek munkatársai az ülés ideje alatt alkalmazkodni kénytelenek a szervezet érdekeihez. Ilyenkor természetesen a rugalmas megoldások helyét visszaveszi a rendes munkaidő-beosztás.³⁶¹

³⁵⁸ PRUGBERGER Tamás az előző lábjegyzetben említett összehasonlító munkájában kiemeli, hogy az USA-ban például a 8 órás alapmunkaidőt meghaladó túlmunka néhány veszélyes munkakörtől eltekintve bármennyi időre kiköthető és az érte járó pótlék is szabad megegyezés tárgya.

³⁵⁹ *Uo.*

³⁶⁰ A/57/387 – *Report of the Secretary-General on strengthening of the United Nations: an agenda for further change.* 183. pont.

³⁶¹ ST/SGB/2003/4 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements.* 1. o.

A 2020. évben kirobbant koronavírus-járvány hatásaként az államok nagy része olyan munkaügyi intézkedéseket vezetett be, amelyek elősegítették a rugalmas munkavégzés rutinjainak gyors kialakulását³⁶² – így történhetett meg, hogy napjainkra sok, főleg fiatal vállalkozás csoportosította át feladatait otthoni munkavégzésre. Ennek előnye az, hogy a munkatársak bár elszigetelődnek egymástól, a működési költségeket lejjebb lehet faragni,³⁶³ ami a gazdasági visszaeséssel is fenyegető időszakban fontos aspektus egy vállalkozás számára. A világszerte bekövetkező krízis folyamán ugyanakkor a közszolgálati szektor különleges kihívással találta magát szembe, hiszen munkatársai sok esetben nem hogy rugalmas munkavégzési feltételekről nem álmodhattak, de még a betegségtől sem maradhattak igazán távol (pl. kórházi személyzet). A kérdéssel élénken foglalkozott az OECD is,³⁶⁴ annál is inkább, mert a közszférában a totális foglalkoztatotti népesség 5-30%-a dolgozik, OECD-átlagban pedig körülbelül 20%-uk.³⁶⁵

Míg például Magyarországon nem találkozhattunk olyan minisztériummal vagy szervezeti egységgel, amely – amennyiben feladatai természete ezt nem zárta ki – képes lett volna aktív otthoni munkavégzésre átállni,³⁶⁶ az ENSZ kifejezetten megengedi a *krízishelyzetek esetén a távmunkavégzést*, amint az a német

³⁶² A kérdéstről ld. tk. SPURK, Daniel–STAUB, Caroline: *Flexible employment relationships and careers in times of the COVID-19 pandemic*. Journal of Vocational Behaviour, Vol. 119, June 2020. (<https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103435>)

³⁶³ Az ENSZ kimutatása szerint például a szervezet számára a rugalmasabb munkaidőbeosztás a New York-i központ megújítására szolgáló *Capital Master Plan* (bővebben lásd: <https://www.un.org/en/ga/contributions/cmp.shtml> és UNITED NATIONS BOARD OF AUDITORS: *Lessons from the United Nations Capital Master Plan*. December 2014. - <https://www.un.org/en/auditors/board/pdfs/Lessons%20from%20the%20Capital%20Master%20Plan.pdf>) nyolc éves ideje alatt minden tíz asztalon osztozó húsz fő tisztviselő egy millió dollárt spórol a szervezet számára (pl. 200 fő távmunkavégzése 10 millió dollárt jelentett). Ld: OSAGI: *Myths and facts about flexible working arrangements*. 3. o. (<https://www.un.org/womenwatch/osagi/ianwge/myths%20and%20facts%20%20FWAs%203.pdf>)

³⁶⁴ <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/>.

³⁶⁵ <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/images/images/253b1277/media/image4.png>.

³⁶⁶ A Magyarországon általánosan számító megoldásokkal találkozunk például a Szlovák Köztársaságban, ahol szigorú higiénai intézkedéseket vezettek be, elhalasztották a jelenléti képzéseket, de maga a munkavégzés lényegében nem idomult a megváltozott körülményekhez. Írországban és az Egyesült Királyságban ehhez képest kérdőíveket készítettek, hogy felmérjék a tisztviselők lehetőségeit és képességeit és ezeknek megfelelően tudták optimálisan beosztani a rendelkezésre álló munkaerőt. Olaszországban és az Amerikai Egyesült Államokban a közszférában is alapbeállítássá vált a távmunkavégzés, nem szükséges külön engedély hozzá és igyekeznek a hatékonyságot megkönnyítő iránymutatásokat kiadni az érintettek számára. Ld. részletesen: [oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-servants-and-the-coronavirus-covid-19-pandemic-emerging-responses-and-initial-recommendations-253b1277/)).

közszolgálati jogban is egyre inkább elterjed napjainkban.³⁶⁷ Teszi mindezt azzal, hogy az ilyen formában történő feladatellátás nem minősül a rugalmas munkarendről szóló főtítkári közleményben meghatározott speciális munkavégzési formának, így egyfelől nem szükséges olyan eljárás során kérelmezni és engedélyezni, mint a rugalmas munkarend szabályozása alatt elrendelt távmunkavégzést, másfelől pedig a szükséges felszerelést lehetőségeihez mérten a szervezet biztosítja beosztottai számára.³⁶⁸

1. 1. Rugalmas munkarend a közszolgálatban

Az Egyesült Királyságban a közszféra alkalmazottainak 42%-a dolgozott 2018-ban valamilyen rugalmas munkavégzési formában, ehhez képest a magánszféra alkalmazottainak csupán 21%-a számolt be hasonlóról.³⁶⁹ A közszférában számos olyan munkakört ismerünk, amelynek ellátása során nem engedhető meg lényeges eltérés az általános munkarendtől (pl. rendőrség, egészségügyi ellátás), de csupán a tény, hogy valaki közszolgálatot lát el, nem fosztja meg attól a lehetőségtől, hogy a személyes igényeihez jobban igazodó pozíciót tölthessen be. Hozzáteszem: az ilyen tartalmú statisztikáknak fontos eleme lehet az is, hogy pontosan miről is beszélünk, amikor rugalmas beosztásról van szó. Az Egyesült Királyságban ugyanis 2018-ban a nyilatkozattevők mindössze 3%-a végzett távmunkát a közszférában, míg ez a privátszektorban 17% volt. Gyakorlatilag minden szolgálati helynek megvannak a maga sajátosságai, amelyek mentén a rugalmasítás bekövetkezhet: például az oktatási szektorban az Egyesült Királyságban nagyarányú a rugalmasság, azonban ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az ilyen feltételekkel dolgozók túlnyomó többsége időszakos alkalmazott (*TTO – Term-time only*), a másik fele pedig óraadó oktatóként dolgozik éves szerződéssel, fix óraszámmal.

Az egészségügyben nagyon csekély a rugalmasítás lehetősége, és a gyakorlatban ez a készenléti munkavégzésben jelenik meg legnagyobb arányban,

³⁶⁷ *Flexible Arbeitszeitmodelle im öffentlichen Sektor.* (https://publicgovernance.de/media/PG_Sommer_2014_Fokus_Flexible_Arbeitszeitmodelle_im_oeffentlichen_Sektor.pdf).

³⁶⁸ ST/SGB/2019/3 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements.* 1.3. pont.

³⁶⁹ Office for National Statistics (ONS): *Working flexibly in the public sector.* 1. pont <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/articles/workinflexiblyinthepublicsector/2019-09-20>.

kiseb mértékben csúsztatott munkaidő-beosztások és az oktatókéhoz hasonló éves munkaóra szerződések jellemzi a szektort.³⁷⁰

Ugyanilyen elvek mentén az ENSZ foglalkoztatási rendszerének is megvannak a maga sajátosságai: a szervezet aktuális jelentéséből kiderül, hogy 2017-ben 58%-ban a nők, 42%-ban a férfiak éltek a rugalmas munkarend adta lehetőségekkel,³⁷¹ a szakértői kategóriában a legelterjedtebb a rugalmasítás, míg természetesen a terepszolgálat tekintetében merül fel a legkevesebb ilyen igény,³⁷² illetve a statisztikák szerint magasan a legtöbb igénybevétel az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalánál történik.³⁷³

A rugalmas munkaidő-beosztás³⁷⁴ alapján történő munkavégzésből eredő, az általános munkarendhez képest felmerülő távolléteket meg kell különböztetni az indoklás nélküli hiányzásnak minősülő esetektől. Így amennyiben a tisztviselő a rá irányadó munkarendből fakadó időbeosztásból következő munkaidő-pihenőidő arányon felül mentesülni akar a rendelkezésre állás kötelezettsége alól, szabadságot kell kérnie és vezetőjének ezt jóvá kell hagynia.³⁷⁵ A rugalmas munkarend gyakorlati megvalósítására négy lehetőséget ismer az ENSZ, amelyek egyikére sincs alanyi jogosultsága a tisztviselőknek, és ezek elrendelése mindig a vezető mérlegelésén, illetve a felek megállapodásán alapszik.³⁷⁶ a következőképpen foglalhatók össze:³⁷⁷

- Csúsztatott munkaidő-beosztás (*Staggered working hours*) – a tisztviselők a törzsidőn felül maguk dönthetnek arról, hogy mikor kezdik a munkanapjukat és mikor fejezik azt be az irányadó napi munkaidő keretén belül.
- Tömörített munkarend (*Compressed work schedule*): ebben az esetben a tíz nap alatt ledolgozandó munkaórákat kilenc nap alatt teljesíti a tisztviselő. Ennek eredményeként minden második héten a tisztviselő kiveheti a munkahét utolsó munkanapját. Ugyanezt fele ennyi időintervallumban is megoldható, így négy és fél nap alatt ledolgozható öt beosztás szerinti

³⁷⁰ Uo. 2. pont.

³⁷¹ <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements/reports-and-statistics>.

³⁷² <https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/editors/u439/2017%20FWA%20by%20option%20%26%20category%20UN%20colors.JPG>.

³⁷³ https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/editors/u439/2017%20FWA%20by%20Dept%20UN%20colors_0.JPG.

³⁷⁴ A rugalmas időbeosztás dedikált oldala az ENSZ HR-csoportján belül: <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements>.

³⁷⁵ ST/SGSB/2019/3 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements*, 1.2. pont.

³⁷⁶ Uo., 2. szakasz.

³⁷⁷ Uo., 3. szakasz.

munkanap, azaz fél napot kivehet a tisztviselő. Az érintett kedvezményes nap vagy fél nap a tíz, illetve öt napos időintervallumon belül bármikor kivehető a vezetővel egyeztetve, és a szabaddá váló munkaórák nem görgethetők.

- Ütemezett tanulmányi szünet (*Scheduled break for external learning activities*): A szakmai karrierfejlődéshez szükséges képzések látogatása érdekében a tisztviselő hetente hat óra munkaidő-kedvezményt igényelhet, amelyet azonban a tárgyhéten le is kell dolgoznia.
- Távmunka (*Working away from the office – telecommuting*): amennyiben a munka természete megengedi, a tisztviselő három napot irodán kívül dolgozhat, amennyiben hozzáfér a szükséges felszereléshez, biztosítja a törzsidőn belül elérhetőségét telefonon vagy e-mailen keresztül, illetve ezzel más munkatársára nem ró többletfeladatot vagy kötelezettséget.

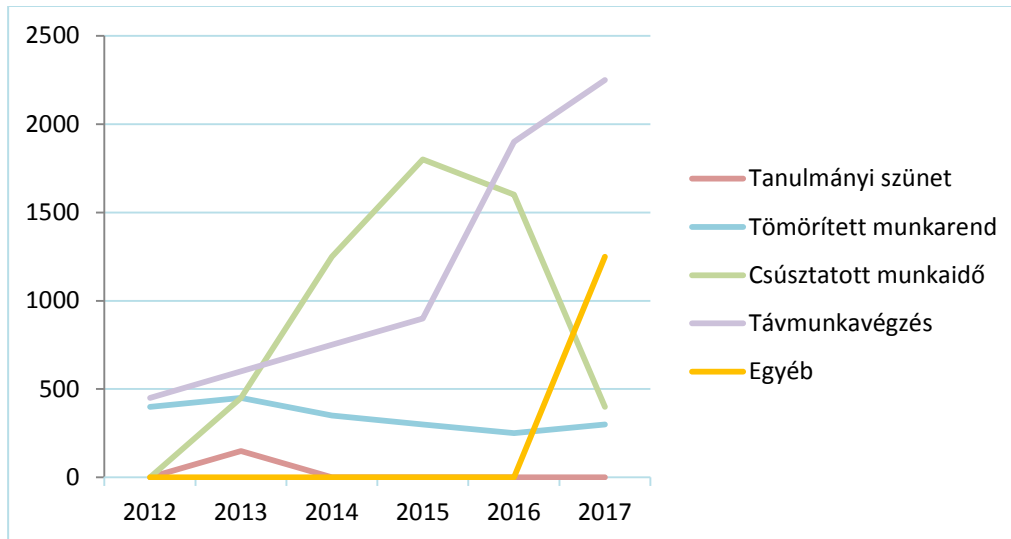
Bizonyos személyes körülmények fennállta esetén a vezető engedélyével hat hónapon át tartó távmunkavégzésre bocsátható a tisztviselő, amely kivételes esetekben három hónappal meghosszabbítható. Ez esetben az eltérő munkavégzési hely nem minősül a személyzeti szabályzat 4.8. számú szabálya a) pontja szerinti szolgálati hely megváltoztatásának.

Távmunkavégzés esetén a munkatárs értékelésének és a munkakiosztás, illetve -menedzselés metodikája nem változhat.

A rugalmas munkavégzés népszerű megoldás, amelynek egyes szegmensei folyamatos erősödést mutatnak, míg mások vesztenek vonzó jellegükből.³⁷⁸ Ez a folyamat sok tényezőtől függ, elsősorban felelős érte a szervezet erőforrásrendszere, a feladatok mennyisége és minősége, illetve különböző külső hatások, amelyek befolyással vannak egy szervezet működésére. Az ENSZ 2017-ben készített kimutatása szerint a tömörített munkarend kihasználtsága sosem volt igazán népszerű és folyamatos csökkenést is mutat az elmúlt évek során saját szervezetén belül. Érdekes módon a csúsztatott munkarend is komoly hanyatlásnak indult 2015 után, ugyanakkor logikus a folyamat, mert a távmunkavégzés ezzel egyidőben ugrásszerű

³⁷⁸ A rugalmas munkarend sajátosságairól lásd pl.: PÁL Lajos: *Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás és a munkabér elszámolása*. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.) *Visegrád 17.0 A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020. 205-220. o., PÁL Lajos: *A munkarend sajátos formáiról*. *Munkajog*, 2020/ 2. sz. 5-9. o.

növekedést ért el, ezt az alábbi grafikonon láthatjuk összefoglalva. Az ábra szerint 2017-ben 4123 tisztviselő élt a rugalmas munkarend³⁷⁹ valamilyen formájával.³⁸⁰



8. ábra: Rugalmas munkarend az ENSZ-ben

Az ENSZ kifejlesztett egy oktatói alkalmazást is a rugalmas munkaidő-beosztás hatékony gyakorláthoz, amelyet Lyndának nevezett el, és a LinkedIn E-learning rendszerében elérhető minden szervezeti alkalmazott számára. A személyes kompetenciafejlődést célzó tananyagok a digitális átállás, az innováció, a projektmenedzsment, az adatelemzés és a távmunkavégzés témakörében segítik a munkavállalókat.³⁸¹ Ezen felül is többféle segítséget nyújt a szervezet, így többek között egy vezetői eszköztárat, amely a Magyarországon is nagy jelentőséggel bíró vezetőképzési tudásanyagot szedi egy csokorba. Ez az eszköztár inkább rövid áttekintést ad a vezetők számára, de ezt az anyagot a szervezeten kívül állók is elérhetik és tetszésük szerint alkalmazhatják.³⁸²

³⁷⁹ Az ábrán látható „egyéb” kategória definiálását az ENSZ nem végzi el, de alapvetően a vezetővel egyeztetett egyedi engedélyek, valamint a különböző speciális eltávozások tartozhatnak ide, amelyeket a szabadság formáit elemző fejezetben mutatok be részletesen.

³⁸⁰ <https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/editors/u439/2012-2017%20FWA%20Variation.jpg>. (Megjegyzés: 2021-ben nem áll rendelkezésre 2017-től frissebb adat, de a későbbiekben is érdemes lehet a forrásoldalt figyelemmel kísérni az aktuális mutatókért – ld. <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements/reports-and-statistics>).

³⁸¹ <http://hr.un.org/linkedin-learning>.

³⁸² <https://hr.un.org/page/managers-toolkit>.

1. 2. A rugalmas munkarend hatásai a közszolgálatban

Már a rugalmas munkarend jelenlegi feltételeit megteremtő 2003-as főtitkári közlemény is tartalmazta azt az igényt, hogy az ENSZ felzárkózzon az egyes államok jó gyakorlatához és bevezetne olyan munkaidővel kapcsolatos új kondíciókat, amelyek javíthatnák a foglalkoztatottak munkakörülményein. A szervezet álláspontja szerint a rugalmasítás mindenekelőtt javítja a tisztviselők motiváltságát, munkamorálját, és ezeken keresztül a hatékony működést segíti elő.

Könnyen felmerülhet kétségként, hogy az erkölcsi és emberi értékekre oly sokat adó közszolgálat mennyire engedheti meg magának azt a „luxust”, hogy például távmunkavégzést enged tisztviselőinek, akiknek egyéni teljesítménye és ellenőrizhetősége minden valószínűség szerint csökkenni fog. Az ENSZ álláspontja e kérdéskörben talán kissé romantikus, ám nem áll távol a közszolgálati pragmatika alapvető irányultságától és az éthosz tartalmától: a szakértők szerint a felelősségtudat és a produktivitás hozzáállás, elkötelezettség, munkaetika és bizalom kérdése a vezetők és beosztottaik között, nem pedig fizikai elhelyezkedés, munkaidő-beosztás eredménye.³⁸³

A magyar közszolgálat számára is hasznosítható megközelítés szerint a rugalmas munkarend abban nyújt igazán hathatós segítséget, hogy a felek a munka eredményére koncentrálhassanak, így gyakorlatilag *a sikerorientált szervezeti működés alapjait teremti meg a jól kiválasztott munkarend vagy munkavégzési forma.*

A rugalmas munkarendtől talán ma is félünk egy kicsit.³⁸⁴ Szinte bármely tisztviselő, bármely állam közigazgatásában gondolhatja azt, hogy inkább nem kezdeményezi kinevezésének módosítását, nehogy problémás munkaerőnek gondolják. A vezetőknek ezért rendkívüli felelősségük van a megfelelő tájékoztatásban, bátorításban és a munka megszervezésében, hogy a beosztottaik ne tartsanak attól, hogy mi történik, ha élnek egy jogosultságukkal.

³⁸³ OSAGI *i.m.* 4. o.

³⁸⁴ Ennek oka abban is megtalálható, hogy sokszor nehézkesnek tűnik a munkaidő-nyilvántartás mögött álló elszámolási rendszer, amely alapján az illetményt, a pótlékokat és a pihenőidőt számolja a munkáltató. Lásd részletesebben: PÁL Lajos: *A teljesített munkaidő fogalma és a teljesítés elmulasztásának jogkövetkezménye.* Pécsi Munkajogi Közlemények, 2018/1-2. szám, 136-144. o.

A rendes munkaidő-beosztás mellett úgy tűnik, hogy egyre nagyobb teret nyernek az alternatív megoldások, legyen szó tehát akár a köz-, akár a magánszféráról. A technológiai fejlődés, a munkaerő egyéb szociális kötelezettségei (pl. gyermekek és idősek gondozása), az egy munkahelyen dolgozó különböző generációk eltérő igényei, az egyszülős családmódel terjedése és a gazdasági fenntarthatóság mind-mind olyan apró tényező, amelyek összerakva egyértelműen a változás irányába mutatnak feltételezve, hogy a szervezetek tisztában vannak saját működési céljaikkal és képesek megvalósítani egy nyitott kommunikációt a falakon belül.³⁸⁵

A közszféra számára mindezt egybevetve azt láthatjuk, hogy előnyös a minél flexibilisebb munkakörnyezet kialakítása, érdemes eltávolodni attól a régmúlta visszanyúló beidegződéstől, hogy a közigazgatás megváltoztathatatlanul merev rendszer szerint működik és a tisztviselők szükségképpen megalkuvásokkal teli munkakörülmények között kénytelenek hivatásukat ellátni.³⁸⁶

Az ENSZ jó modellként szolgál a rugalmas munkaidő-beosztás kérdésében, ugyanis a jellemző megoldások közül szinte mindegyiket ismeri valamilyen formában a személyzeti szabályzata. Így lehetőség van *távmunkavégzésre, változó szolgálati helyszínen történő munkavégzésre, törzsidő alkalmazására, tömörített munkarend alkalmazására, részmunkaidős foglalkoztatásra*.³⁸⁷ Az ENSZ működését megismerve arra a következtetésre juthatunk, hogy ezeken felül még alkalmazhatnák a csúsztatott munkaidő-beosztási rendszert törzsidő nélkül, azonban a megoldás a hivatali munkavégzés optimális kiszámíthatóságát veszélyeztetné, így ez nem valódi lehetőség. A munkakör-megosztás, mint lehetséges rugalmasítási mód nagyon kevés hivatali pozícióban hasznosítható, így érthető, hogy miért nem terjedt el a szervezetenél, és ugyanez vonatkozik a „rész-éves” munkavégzésre, amelyre például az állami oktatási területen láthatunk példát, és az év egy adott időszakához köti a

³⁸⁵ SOCIETY FOR HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (SHRM): *Workplace flexibility in the 21st century – Meeting the needs of the changing workforce.* (https://blog.shrm.org/sites/default/files/reports/09-0464_Workplace_Flexibility_Survey_Report_inside_FINALonline.pdf.) 2-4. o.

³⁸⁶ A magánszférában kézzel fogható üzleti és emberi hasznot hoz a rugalmasítás folyamata, amely megfelelően áttűtetve a közszférában értékes új tapasztalatokkal gazdagíthatja az államigazgatás folyamatrendszerét. A témáról lásd bővebben: RICHMAN, Amy – JOHNSON, Arlene – NOBLE, Karen: *Business Impacts of Flexibility: An Imperative for Expansion.* February, 2011. (https://www.wfd.com/PDFS/BusinessImpactsOfFlexibility_March2011.pdf).

³⁸⁷ [https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_291rev1_____\[part-time_employment\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_291rev1_____[part-time_employment].doc).

foglalkoztatottság fennálltát. A *szabályzatok nem szólnak arról*, hogy engedélyezett-e bizonyos speciális munkaközi szünet például *monitor előtti munkavégzés* vagy valamely egészségügyi szükséglet céljából, feltehetően azonban ezek a vezetővel való egyedi egyeztetés folyamánként biztosíthatók.³⁸⁸ A tisztviselők regenerációját veszélyeztető jogforrási háttérrel érdemes lenne ilyen szempontból felülvizsgálni és kiegészíteni a szükséges rendelkezésekkel, hiszen jelen körülmények között az érintettek *nem rendelkeznek érvényesíthető jogi garanciákkal*.

A magyar közszolgálati jog ismeri a *kisgyermekes tisztviselők rész munkaidőben* történő alkalmazásának lehetőségét, amely egy olyan elterjedten alkalmazott rugalmasítás, hogy érdemes róla külön említést tenni. Az ENSZ-nél ilyen opció kimondottan nem vehető igénybe, egy *sokkal kevésbé előnyös* konstrukciót hozott létre a szervezet: *a tisztviselő kérésére bármikor* rész munkaidőssé módosítható a megbízatás, azonban a teljes munkaidős foglalkoztatás visszanyerése érdekében *legalább egy évet* szükséges eltölteni rész munkaidős formában, majd megfelelő eljárásrend szerint megpályázni a visszamódosítás időpontjában rendelkezésre álló nyitott pozíciót. Könnyítésként szánt szabályozási elem, hogy ilyen esetben a rész munkaidős munkatárs előnyt élvez a bírálati folyamat során, mert belső pályázónak minősül.³⁸⁹

Egy gondolat erejéig érdemes a fentiek mellett a *munkaidőkeret* vagy *referenciaidőszak* jogintézményével is foglalkozni, mint olyan megoldással, amelyek napjaink rugalmasítási törekvéseiben a munkarendet érintő jelentős eszköz. A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv 6. cikk b) pontja rendelkezik arról, hogy a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmével összhangban hétnapos időtartamokban az *átlagos munkaidő, a túlórákat is beleértve, ne haladja meg a 48 órát*. Az irányelv referencia-időszaknak nevezi azt a maximális időintervallumot, amely során értelmezendő a maximális 48 órát kitevő „átlagos munkaidő” – ez megegyezik a hazai munkajogban ismert munkaidő-keret és elszámolási időszak jogintézményeivel. Az ENSZ rugalmas munkarendjének szabályozását megvizsgálva feltűnhet, hogy a referenciaidőszakhoz hasonló jogintézménnyel *nem találkozunk*, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogintézmény

³⁸⁸ A rugalmas munkaszervezési eszközöket lásd részletesen: SHRM *i.m.* 9. o.

³⁸⁹ A kérdést szabályozza a *személyzeti szabályzat* 4.4. számú rendelete, illetve a rész munkaidős foglalkoztatásról szóló *ST/AI/291/Rev.1 számú igazgatási utasítás* (1988) 30. pontja.

idegen lenne a közsféra egészétől. Franciaország vonatkozásában például az Európai Bíróság C-254/18. számú előzetes döntéshozatali ügyében vizsgálta annak jogszerűségét és az irányelvvel való összeegyeztethetőségét, hogy a nemzeti rendőrségnél szolgálatot teljesítő tisztviselők esetén a hatályos állami rendelet a mért heti munkaidő átlagos 48 órás időtartamának maximumát egy naptári év szerinti félévhez köti (azaz tulajdonképpen elszámolási időszakot alkalmaz).³⁹⁰ Magyarországon a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, a Kit. és a Kttv. alapján is minden további nélkül van arra lehetőség, hogy a tisztviselők munkaidő-keretben dolgozzanak.³⁹¹ A Kjt. nem nevesíti a munkaszervezés e módját, azonban engedélyezi, hogy a közalkalmazott javaslatot tegyen egyenlőtlen munkaidő-beosztásban történő munkavégzésre, amelyet a munkáltató csak abban az esetben tagadhat meg, ha az számára lényegesen nagyobb munkaszervezési terhet jelentene.³⁹²

1. 3. A túlmunka szabályozása

Az állami jogrendszerben a túlmunka maximális időtartama jogszabályban rögzített annak érdekében, hogy a munkavállaló számára a szükséges regenerálódási idő biztosított legyen. Ezzel szemben az ENSZ esetében csupán annyi került rögzítésre a személyzeti szabályzatban, hogy túlórákat alapvetően az általános, a biztonsági, a kereskedelem és karbantartás és a terepszolgálatot teljesítő szolgálati kategóriákban számolhatnak el a tisztviselők. Szakértői és magasabb kategóriákban kivételes esetekben kizárólag a Főtitkár engedélyezhet túlórákat.³⁹³

³⁹⁰ A bíróság döntése szerint az irányelv 6. cikkének b) pontját, 16. cikkének b) pontját és 19. cikkének első bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely az átlagos heti munkaidő számítása szempontjából meghatározott naptári napokon kezdődő és végződő referencia-időszakokat ír elő. Ennek feltétele, hogy e szabályozás olyan mechanizmusokat is tartalmazzon, amelyek lehetővé teszik annak biztosítását, hogy a 48 órás átlagos maximális heti munkaidőt minden olyan hat hónapos időszak során betartsák, amely részben két egymást követő rögzített referencia-időszakba is beletartozik.

³⁹¹ A hazai tapasztalatokról lásd bővebben BANKÓ Zoltán: *A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon*. Magyar Munkajog / Hungarian Labour Law, 3. évf. (2016) 2. szám, 49-61. o.

³⁹² Kit. 118. §; Kttv. 89-90. §; Kjt. 23/B. §.

³⁹³ *Személyzeti szabályzat* 3.11. szabály.

Az ENSZ kötelékében az *állandó missziók terepszolgálata* körében³⁹⁴ elkészült az a főtitkári igazgatási utasítás, amely alapján maximum havi negyven túlóra rendelhető el, ugyanakkor a további szolgálati kategóriák esetében *nem találunk* dedikált részletszabályt.³⁹⁵ Ennek alapján nem tisztázott, hogy analógia mentén az összes kategóriában a terepszolgálatos szabályozás alkalmazandó, vagy joghézag áll fenn és egészen egyszerűen hiányzik a túlmunka maximális időtartamának meghatározása az ENSZ-nél az általános és kapcsolódó kategóriákban. A karbantartási, a kereskedelmi és a biztonsági alkalmazottak ilyen szempontból szabályozottnak minősülnek, mivel ők munkavállalókként vannak jelen a szervezet működésébe és a székhely szerinti ország munkajogi szabályai alkalmazandók rájuk.

A rendelkezésre álló szabályozás szerint az állandó missziók terepszolgálatában dolgozó tisztviselők számára egyszeres kredit jár minden beosztás szerinti munkanapon nyolc órán felül teljesített munkáért, másfélszeres kredit jár, ha a beosztás szerinti munkahéten hatodik napon is munkát végez a tisztviselő, illetve kétszeres kredit jár ünnepnapon³⁹⁶ és a hetedik beosztás szerinti munkanapon. A vasárnap önmagában nem teremt jogosultságot a kétszeres kreditre: ha a vasárnap a hetedik munkanap, akkor kétszeres kredit jár, amennyiben viszont a beosztás úgy jön ki, hogy a vasárnap valahol máshol helyezkedik el a munkahét során, úgy csupán egyszeres vagy másfélszeres a szorzó.³⁹⁷ Fél óránál kevesebb túlóra nem számolható el.³⁹⁸ A vonatkozó igazgatási utasítás és a személyzeti szabályzat összevetéséből az is kiderül, hogy az állandó misszióban dolgozó terepszolgálatos tisztviselők a kreditelt órák számának megfelelő kompenzációs szabadidőt kapnak, amelyet a túlmunka elvégzésének hónapját követő négy hónap során bármikor fel lehet használni.³⁹⁹ Az általános és kapcsolódó szinteken a túlmunka idejére a tisztviselő meg nem határozott mértékű illetménykiegészítést, vagy szabadidőt kaphat, a

³⁹⁴ Olyan szolgálati helyszínek, amelyeken történő egy éves vagy azt meghaladó szolgálat kinevezési támogatásra való jogosultságot teremt.

³⁹⁵ A rendelkezésre álló jogforrásokat az ENSZ emberi erőforrás-menedzsmentért felelős osztálya folyamatosan naprakészen tartja, ezért érdemes figyelemmel kísérni a honlapot a későbbi változások követése céljából: <https://hr.un.org/handbook/index/9568>.

³⁹⁶ A Főtitkár jogosult veszélyhelyzetben munkanappá nyilvánítani ünnepnapot. Ebben az esetben viszont szükséges egy tetszőleges munkanapot szabadnappá nyilvánítani. (ST/AI/2000/3 – 3.1. (c) (ii) pont).

³⁹⁷ ST/AI/2000/3 – *Administrative instruction on overtime compensation for staff members in the Field Service category at established missions*. Section 1-3.

³⁹⁸ Uo., 3.2. pont.

³⁹⁹ Uo. Section 4.

szakértői és afeletti kategóriákban pedig – nem tisztázott mértékű – szabadidőt ír jóvá a szervezet.

2. A pihenőidő fogalma és fajtái

A pihenőidő az az időtartam, amely alatt a foglalkoztatott a pihenéshez való jog megvalósítása érdekében mentesül a munkavégzési kötelezettsége alól.⁴⁰⁰ Az állami és a szervezeti jogok bizonyos jelentős különbségeket mutatnak a pihenőidők és főleg a szabadságok típusai között, de a rendszerek egymáshoz hasonló alapokon nyugszanak.

Az államok foglalkoztatási jogában megkülönböztetünk *munkaközi szünetet, napi pihenőidőt, heti pihenőnapot, valamint munkaszüneti napokat*. Németországban, Franciaországban, Belgiumban, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában, Nagy-Britanniában és az Amerikai Egyesült Államokban öt-hat órát meghaladó egybefüggő munkavégzést követően húsz vagy harminc perc munkaközi szünetet kell biztosítani.⁴⁰¹ Az ENSZ a Közgyűlés fő ülésidőszaka alatt fél órás, egyéb időszakokban egy órás munkaközi szünetet engedélyez a tisztviselők számára, azt explicit módon nem rögzíti a vonatkozó igazgatási utasítás, hogy ezt hány óra egybefüggő munkavégzést követően kell biztosítani, ezzel szemben egy fixen három és fél órás időintervallumot biztosít a munkaközi szünet igénybevételére.⁴⁰²

Az Európai Unió tagállamaiban a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv kimondja, hogy két nap között eltelt pihenőidő *11 óránál nem lehet kevesebb* (3. cikk).⁴⁰³ Az ENSZ esetében ugyanakkor ismereteim szerint *sem részletszabály, sem magasabb szintű jogforrás, sem a Nemzetközi Közszolgálati*

⁴⁰⁰ SZÁSZY *i.m.* 352. o.

⁴⁰¹ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 277. o.; <https://www.gov.uk/rest-breaks-work>.

⁴⁰² ST/AI/2019/2 számú igazgatási utasítás a központok normál munkaidőbeosztásáról (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//ST.AI_.2019.2%20-%20Normal%20working%20hours%20at%20Headquarters.docx).

⁴⁰³ Az államok igen rugalmasan kezelik az irányelv adta kereteket, ez abból is adódhat, hogy maga az európai jogforrás sem ad szilárd kapaszkodót. Jó példa ennek alátámasztására, hogy csupán a kontinentális európai államokban alakult ki szokásjogilag és került be a munkaidőt érintő tételes-jogi előírások közé, hogy a heti 40 és az ennek megfelelő havi és éves rendszeres munkaidőt meghaladó túlmunkaórákat honorálni kell, mégpedig a hétköznapon végzett túlmunkát 50, a heti pihenőnapokon és a munkaszüneti napokon végzettet pedig 100 %-os pótlékkal. A munkaidőt szabályozó 2003/88/EK irányelv ezt nem írja elő. (ld. PRUGBERGER – JAKAB – MÉLYPATAKI *i.m.* 242. o.) A témában lásd még PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda: *A 2012. évi Munka Törvénykönyvének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében*. Jogtudományi Közlöny 74. évfolyam 1. szám 25-30. o.

Bizottság iránymutatása nem rendelkezik arról, hogy két beosztás szerinti munkanap között mennyi pihenőidőnek kell kötelezően eltelnie.

Az európai államokban főszabály szerint a kötelezően előírt heti pihenőnap a vasárnap, a muzulmán országokban a péntek, míg Izraelben a szombat. A heti pihenőnapot legalább kétféle modell szerint lehetséges érvényesíteni: vannak olyan államok, amelyekben a nem dolgozók helyett lehetséges más munkavállalót beosztani, vannak olyanok is azonban, ahol az adott munkahelyet be kell teljesen zárni. Ahol lehetséges beosztás szerinti munkarendben dolgozni a kijelölt kötelező pihenőnapon, ott általában a munkavállalók számára bérpótlék jár, amelynek kifizetése sok esetben büntetőjogi szankcióval is biztosított.⁴⁰⁴ Az ENSZ jogforrásai e kérdésről csupán annyit tartalmaznak, hogy a normál munkahét öt nap időtartamú, azt azonban a vonatkozó főtitkári közlemény nem határozza meg, hogy hétfőtől péntekig tartana, erre vonatkozóan más forrást sem találunk.

Munkaszüneti napok az államokban azok az ünnepek és kapcsolódó napok, amelyeken az arra kijelölt jogalkotó szerv által kiadottak alapján nem kötelező munkát végezni, és amennyiben mégis beosztás szerinti munkavégzés történik, úgy a munkavállaló részére bérpótlék jár. Az államilag elismert ünnepnapok különböző számban vannak jelen az egyes országokban, így Magyarországon tizenegy darab ilyen munkaszüneti napot tartunk nyilván,⁴⁰⁵ Németországban ehhez képest az ország tartományai között is különbségek vannak annak megfelelően, hogy adott területen a katolikus vagy evangélikus vallási alkalmak kerültek túlsúlyba. Az ENSZ tízben maximalizálja a számukat, azzal a kitételrel, hogy amennyiben egy ünnepnap eleve munkaszüneti napra esne, a hozzá legközelebb eső munkanapot hivatalosan is munkaszüneti nappá kell nyilvánítani.⁴⁰⁶

A szabályzatnak megfelelően a Közgyűlés határozatai alapján 2021-ben kilenc munkaszüneti napot jelölt ki a szervezet, illetve ezen felül a személyzet diverzitásának elismerése jeleként nyolc további, különböző vallásokhoz köthető ünnepnapot jelölt meg, amelyek közül a tisztviselők szabadon választhatnak a maguk

⁴⁰⁴ SZÁSZY *i.m.* 355. o.

⁴⁰⁵ *Mt.* 102. § (1) bekezdés.

⁴⁰⁶ *Személyzeti szabályzat*, 1.4. szabály. (Ez történik 2021-ben három alkalommal: a függetlenség napja vasárnapra esik, így hétfőn ünnepli a szervezet, december 25. szombatra esik, így az előtte lévő péntek lesz munkaszüneti nap, a Nowruz (perzsa újév) pedig vasárnapra esik és a rá következő hétfőre rendelt el a Főtitkár munkaszünetet.)

számára egyet.⁴⁰⁷ A megoldás természetesen egyedinek számít az államokkal való összehasonlításban, tekintve hogy a nemzetközi szervezetekkel ellentétben az állami közigazgatásban a közös nemzeti és vallási értékek biztosítják a kohéziót.

3. A szabadság fogalma és formái

A szabadság a hosszabb időtartamú, rendszerint több munkanapot magában foglaló pihenőidő.⁴⁰⁸ Az ENSZ foglalkoztatási joga megkülönböztet rendes éves szabadságot, hazatávozási vagy hazautazási szabadságot és rendkívüli szabadságot, ezzel szemben az államok esetében legfeljebb tartós külszolgálat esetén ismeretes a hazautazási szabadság, viszont fizetés nélküli szabadságot szoktak beépíteni a foglalkoztatási joganyagukba, amelyet az ENSZ-nél ilyen formában nem találunk.⁴⁰⁹ A betegszabadságra vonatkozó rendelkezéseket a szociális biztonságról szóló fejezetben mutatom be.

Állami szinten az alapszabadság vagy a munkáltatónál eltöltött szolgálati évek számától (hűség jutalmazása), vagy pedig az életkor nagyságától (a regenerálódáshoz szükséges idő figyelembevétel) függően növekszik. Az első megoldás kissé konzervatív, a második inkább a racionalitás talaján nyugszik.⁴¹⁰ Az ENSZ ehhez képest egészen más metódust követ, amelyhez hasonlót a számítási módszer tekintetében az algír szabályozásban⁴¹¹ láthatunk: a *rövid időtartamú* megbízással rendelkező tisztviselők teljes munkaidőben 1,5 nap/hónap, azaz egész éves viszonylatban *18 nap szabadsággal* rendelkeznek. A *határozott időre* szóló megbízással vagy folyamatos szolgálatra szóló megbízással rendelkező tisztviselők 2,5 nap/hónap, azaz *30 nap szabadsággal* rendelkeznek,⁴¹² ezzel a szervezet belső szabálya hasonlít a 2003/88/EK irányelv 7. cikkében foglaltakra, hiszen az Unió Tanácsának 1975-ben hozott ajánlását követve az irányelv is négy hétben állapítja meg az éves szabadság mértékét. A megbízások időtartama szerinti

⁴⁰⁷ ST/IC/2020/20. számú *Információs körlevél az ENSZ központjaiban 2021-ben irányadó munkaszüneti napokról (Information circular on the official holidays for 2021 at United Nations Headquarters)*.

⁴⁰⁸ SZÁSZY *i.m.* 359. o.

⁴⁰⁹ Álláspontom szerint a felettséssel való egyeztetés értelmében lehetséges illetmény nélküli szabadságot kivenni, erre azonban nincs a szabályzatban külön passzus.

⁴¹⁰ PRUGBERER (2000) *i.m.* 280. o.

⁴¹¹

https://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionReport1?p_lang=en&p_structure=2&p_sc_id=1368&p_sc_id=1694&p_sc_id=1390&p_sc_id=1717&p_countries=REG1.

⁴¹² *Személyzeti szabályzat*, 5.1. számú szabály.

különbségtétel a szabadság mértékében azonban *nem indokolt*, ennek oka nem is derül ki a szabályozásból.

A szabadság számítási időszaka minden év április 1-től a következő év március 31-ig tart, a ki nem vett szabadságok megváltására vonatkozóan viszont csak az ENSZ Fejlesztési Programjának (UNDP) szabályzatában találunk rendelkezést, általános hatályú szabályozás e kérdéskörre nem vonatkozik.⁴¹³ Az UNDP gyakorlata alapján akkor válthatók meg a ki nem vett szabadságnapok, ha megszűnik a foglalkoztatási jogviszony.⁴¹⁴ Ezzel a szervezet Magyarország és a túlnyomó többségi nemzetközi álláspontot követi arra figyelemmel, hogy a szabadság a munkaerő regenerálódását célozza. A jogalkotó az Uniós államokban egyértelműen paternalista jelleget öltött magára, nem ad lehetőséget a foglalkoztatott számára, hogy eldönthesse, vajon pihenésre vagy pénzre van-e inkább szüksége.⁴¹⁵

A szervezetnél *nem érvényesül* az az általánosan követett szabály sem, miszerint a részmunkaidős foglalkoztatott esetében a szabadság időtartama tekintetében nem alkalmazandó a *pro rata temporis*, azaz az időarányosság elve, illetőleg a szabadság ideje vonatkozásában nem tehető különbség részmunkaidős és teljes munkaidős alkalmazott között. Az európai államok között Olaszországban találunk hasonló megoldást, ahol a magánszférában dolgozó részmunkaidős munkavállalók akkor kapnak ugyanannyi szabadságot, mint a teljes munkaidős munkavállalók, ha a hét minden napján dolgoznak (*horizontális részmunkaidő*). Amennyiben ettől kevesebb munkanappal rendelkeznek (*vertikális részmunkaidő*), akkor arányosan csökken a számukra előírt éves szabadság mértéke.⁴¹⁶ A különbségtétel persze indokolt lehet, hiszen a részmunkaidős foglalkoztatott nem ugyanannyit vesz igénybe a maga energiájából, így nem indokolt egyenlő mértékű regenerálódást feltételezni esetükben. Ennek folyományaként a *reszmunkaidős* tisztviselők a korábban már hivatkozott ST/AI/291/Rev.1 számú igazgatási utasítás tartalma szerint az ENSZ-nél 1,25 nap/hónap, azaz *15 nap szabadsággal* rendelkeznek.

⁴¹³ Ugyanakkor az UNAT ítélkezési gyakorlatából az is kiderül, hogy általánosan gyakorlott jogintézményről van szó, amint azt például a 2014-UNAT-396 számú döntésben is láthatjuk.

⁴¹⁴ UNDP Annual Leave – 16. pont, https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/HR_Types%20of%20Leave_Annual%20Leave.docx.

⁴¹⁵ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 280.

⁴¹⁶ *Le ferie nel contratto di lavoro part-time*, Diritti e Riposte. (https://www.dirittieriposte.it/Schede/Lavoro-e-pensione/Contratti-di-lavoro/ferie_id1111693_art.aspx).

Az ENSZ tehát tizennyolc-harminc napos⁴¹⁷ éves szabadságot biztosít teljes munkaidőben foglalkoztatott tisztviselői számára, ezzel szemben általában⁴¹⁸ az állami közszolgálati rendszerekben a munkában töltött évek számával arányosan nő a szabadság mértéke.⁴¹⁹ Ehhez képest Magyarországon alap- és pótszabadságra osztjuk a közszolgálati éves szabadságot, utóbbi mértéke pedig a ranglétra betöltött lépcsőfokától függ.⁴²⁰ Az ENSZ-rendszer egyéb szervezetei az eddigiekben ismertettekhez képest nem nyújtanak több szabadságot, mindössze annyi eltérés merülhet föl, hogy utazási idő címén akár négy napot is biztosíthatnak.⁴²¹

Az ENSZ belső foglalkoztatási joga a nyugat-európai államokhoz hasonlóan *nem ismeri a távolléti díj fogalmát*, amelyet a magyar jogalkotó az 1992-es munka törvénykönyve első módosításakor vezetett be 1995-ben. Az európai államokban és az ENSZ-ben az évi rendes szabadság időtartama alatt a teljes illetmény jár a tisztviselők számára, sőt a Fülöp-szigetektől 1975-ben kiindult modell szerint elterjedt megoldás Nyugat-Európában, hogy az éves szabadság, illetve bizonyos ünnepek (jellemzően a karácsony) idejére egyfajta bónuszként tizenharmadik vagy akár tizenegyedik havi illetményt is biztosít az állam.⁴²² Ezzel a megoldással biztosítja a jogalkotó, hogy amennyiben a foglalkoztatott él a számára biztosított regenerálódást segítő jogosultsággal, úgy őt hátrány nem éri. A magyar szabályozási rendszer hátránya, hogy a munkavállalók és a tisztviselők, amennyiben mégis szükségük van a teljes bérösszegükre, nem veszik ki a rájuk irányadó szabadságot. Tekintettel arra, hogy ez a gyakorlat legfeljebb egy munkaügyi ellenőrzés keretében szankcionálható arra való hivatkozással, hogy a munkáltató nem teljesítette a

⁴¹⁷ *Személyzeti szabályzat*, 5.1. szabály (a) és (c) bekezdések.

⁴¹⁸ E téren érdekesség, hogy a nyugati országokban egyedül az Amerikai Egyesült Államok – ahol az ENSZ egyik székhelye is megtalálható – nem biztosít a munkavállalók számára kötelezően kiadandó éves fizetett szabadságot (ld. US Department of Labor: Vacation leave; https://www.dol.gov/general/topic/workhours/vacation_leave). Egy ilyen környezetben felértékelődik az ENSZ más szempontból kifogásolható szabadságpolitikája.

⁴¹⁹ ICSC: *Report of the International Civil Service Commission for the year 2015*. 170. szakasz. (<http://icsc.un.org/resources/pdfs/ar/AR2015.pdf?d=81320164:25:31PM>)

⁴²⁰ *Kit.* 128. §

⁴²¹ ICSC *i.m.* 171. szakasz.

⁴²² Görögországban 14. havi bért és ünnepi bónuszt kapnak a foglalkoztatottak, Olaszországban karácsony alkalmából részesülnek 13. havi bérfizetésben, Portugáliában és Spanyolországban 13. havi bér jár a nyári szabadságot idején és 14. havi bért fizetnek karácsonykor. (<https://www.observatoriorh.com/orh-posts/la-paga-extra-no-es-obligatoria-en-verano.html>). Mindezen felül hasonlóképpen szokásosan jelen van a 13. havi bérezés az ünnepek és/vagy a rendes éves szabadság kapcsán Ausztriában, Belgiumban, Horvátországban, Csehországban, Franciaországban, Luxemburgban, Szlovákiában, Svájcban, Finnországban, Németországban és Hollandiában is. (ld. pl. <https://www.globalization-partners.com/blog/what-is-13th-month-pay/>; <https://rewards.aon.com/en-us/insights/articles/2017/13th-and-14th-month-bonus-rules-in-latin-america-europe-africa-and-asia>).

szabadság kiadására való kötelezettségét, sok szabadságnap maradhat bent ilyen módon a foglalkoztatóknál.⁴²³

3. 1. Rendes szabadság

A rendes szabadságot, mint a pihenőidőkkel foglalkozó fejezet legfajszúlyosabb pontját, történelmi megközelítésben is érdemes megvizsgálni. A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság különböző ülésein – öt alkalommal – maga is hozott a témában döntéseket. 1978-ban, a 7. ülésen (február-március) a szervezet azt a lehetőséget vizsgálta, hogy a ki nem vett szabadságot a tisztviselők átvihessék a következő tárgyévre, és egyúttal megszerezzék azt a jogot, hogy a fennmaradó időszakot készpénzben megváltathassák. Általános szabályként megerősítést nyert, hogy a szabadságot az *esedékesség évében kell kivenni*, még hozzá az *egészség és munkavégzési hatékonyság* fenntartása érdekében. Felmerült ugyanakkor az a kérdés, hogy mi legyen azokkal az esetekkel, amikor a tisztviselő önhibáján kívül nem tudja kivenni, a szervezet pedig egyszerűen nem tudja kiadni a szóban forgó szabadságot – példának okáért a kivételesen nagy munkateher, a megfelelő létszám hiánya vagy a terepen végzett projektek naptári beosztása miatt. Az ilyen körülmények fennállta esetén a Bizottság úgy látta jónak, hogy lehetőséget kell biztosítani a szabadság *továbbvitelére*, ésszerű halasztási határidőt, és átvihető időtartamot megállapítva⁴²⁴ – ez a jogintézmény, az úgynevezett *szabadságbank*, a nemzeti jogrendszerekben is megtalálható,⁴²⁵ az államok különböző mértékben biztosítják az államok az átvihető napok mennyiségét. Magyarországon nincs maximalizálva az átvihető napok száma, ugyanakkor főszabály szerint a teljes időszakot az esedékesség évében kell kiadni, és

⁴²³ A kritikai összevetéssel kapcsolatban lásd bővebben: PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító...* 284. o.

⁴²⁴ A személyzeti szabályzat és a részmunkaidőre vonatkozó rendelkezések értelmében a teljes munkaidős tisztviselők hatvan nap szabadságot vihetnek át, a részmunkaidősök pedig harminc napot.

⁴²⁵ A francia jog ismeri például a szabadságszámla (*le compte épargne-temps*) jogintézményét, amely lehetővé teszi a foglalkoztatott fél számára, hogy a huszonnégy napot túllépő szabadságnapjait görgetéssel módszerrel felhalmozza akár egy későbbi kivétel, akár pedig megváltás céljából. Szabadságszámla a felek közötti megállapodás, a munkáltató egyoldalú döntése, kollektív szerződés vagy ágazati kollektív szerződés útján alapítható a munkavállalók számára. (ld. *Code du Travail* – L3151-1 – L3151-4).

csak ezt alátámasztó szolgálati érdek esetén fordulhat elő, hogy következő év március 31-ig adja ki a munkáltató (pótszabadság esetén június 30-ig).⁴²⁶

1986-ban az ENSZ pénzügyi helyzetével kapcsolatban merült fel, hogy a bérek és a szolgálat további költségei olyan szintet értek el, amelyet erősen csökkenteni kell. Ennek érdekében a középfokú tanulmányok utáni képzési támogatás eltörlését vetették fel, illetőleg a négyhetes éves szabadság bevezetését. 1987-ben a Bizottság úgy döntött, hogy az évi harminc napos rendszert *nem szükséges megváltoztatni*, a kérdést pedig nem vetették fel újra.

2006-ban költségmegtérülésekből készített a Bizottság egy felmérést a nemzetközi szervezetek különböző kifizetéseiről és a pihenőidők kiutalásának rendjéről. Egy évvel később, a 65. ülés⁴²⁷ során a Bizottság kérésének megfelelően az Emberi Erőforrás Hálózat elkészített egy feljegyzést,⁴²⁸ amelynek eredményeként a Bizottság megállapította, hogy részletszabályok elfogadása helyett a harmonizáció érdekében elsősorban a tág keretek lefektetésére kellene szorítkoznia, egyúttal biztatja a nemzetközi szervezeteket a kölcsönös információcserére, és a jó gyakorlatok megosztása mellett azok átvételére.⁴²⁹

3. 2. Hazatávozási szabadság (home leave)

A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság ülésein a hazatávozási szabadság is többször napirendre került.⁴³⁰ Hazatávozási szabadságra jogosult minden személyzeti tag, akinek a hazája vagy rendes tartózkodási helye nem szolgálatteljesítési helyén található. Az ENSZ szabályzata szerint az eltávozási időszak a rendes szabadság részét képezi, és huszonnégy havonta – veszélyeztetett területen szolgálatot teljesítők számára tizenkét havonta – egyszer vehető igénybe.⁴³¹ Ennek keretében az ENSZ maga biztosítja a már említett kondíciók mellett a foglalkoztatottja és annak jogosult családtagjai számára az utazási költségeket. A hazatávozási szabadság mértéke főszabály szerint *nem kevesebb, mint egy hét*, az utazás idejét bele nem számítva.⁴³²

⁴²⁶ *Kit.* 129. § (2) bekezdés.

⁴²⁷ <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.50&tyear=2007>

⁴²⁸ ICSC/65/R3

⁴²⁹ A/62/30, 57-59. szakasz (<http://icsc.un.org/resources/pdfs/ar/AR2007.pdf?d=81320164:22:57PM>)

⁴³⁰ <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.60>.

⁴³¹ *Személyzeti szabályzat*, 5.2. szabály (a) és (l) bekezdések.

⁴³² *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (k) bekezdés.

A helyszínnel kapcsolatban több részletszabályt is megállapított az ENSZ a visszaélések elkerülése érdekében, hiszen a rendes éves szabadság során bonyolított utazásokkal szemben a hazautazás költségeit *meghatározott mértékben a szervezet állja.*⁴³³

A jogosultság megléte *két konjunktív feltételtől* függ: egyfelől amint fentebb említettük, a tisztviselőnek *hazáján kívül* szükséges szolgálatot teljesítenie, illetve megbízatásának visszatérésétől számítva várhatóan *legalább hat hónapon át* folytatódnia kell. Amennyiben első ízben vesz igénybe ilyen szabadságot a beosztott, úgy akként változik a szabály, hogy a fél évet attól a dátumtól számítják, amikor egy év betanuló – ún. minősítő – szolgálatot már teljesített.⁴³⁴ A hazatávozási szabadság kedvező feltételek mentén vehető igénybe, hiszen azon tisztviselők sincsenek kizárva a jogosultak köréből, akik kinevezésük előtt már a szolgálatteljesítés helye szerinti állam kisebb településén laktak, és az ellátandó feladataik okán otthonuktól távol kényszerülnek életvitelszerűen tartózkodni.⁴³⁵ Szigorú szabály ugyanakkor, hogy az az alkalmazott, aki a lakóhelyét olyan módon változtatta meg, hogy az nem az állampolgársága szerinti államhoz tartozik, elveszti a hazautazási szabadság igénybevételének jogát. Ezt a rendelkezést az ENSZ részéről szűklátókörű és indokolatlan korlátozásnak tartom, hiszen bárkinek az életében előfordulhat, hogy az állandó lakóhelyét más országba helyezi át akár olyan módon, hogy a rokonsága is vele tart. Ha a jogalkotó célját nézzük, a hazatávozási szabadsággal azt kívánta elérni, hogy a nemzetközi szolgálatban álló tisztviselő találkozhasson családtagjaival rendszeres időközönként. Nyilvánvalóan ez abban az esetben is védendő érték, ha a család egyébként nem az állampolgárság szerinti államban lakik a hazatávozás idején.

Rendkívüli és kényszerítő körülmények fennállta esetén éppen ezért a *nemzetiségtől eltérő ország is elismertethető* hazautazási célállomásként. Ehhez azonban az alkalmazottól megköveteli a szervezet, hogy kinevezését megelőzően

⁴³³ Az utazás kondíciói magukban foglalják a turistaosztályon történő legközvetlenebb úton való repülést oda-vissza viszonylatban. A szervezet a jóváhagyott utak tekintetében a célállomáson felmerülő teljes költséget viseli. Az alkalmazottak kérhetnek átalánytámogatást is, ebben az esetben az ENSZ a legrövidebb utat figyelembe véve számolja ki a repülőút árát, és ennek 75%-át juttatja a kérelmezőnek. Előnye a kérelmet benyújtó számára, hogy ebben az esetben saját maga tervezheti meg utazását. (ld. UN *Salaries, Allowances, Benefits and Job Classification. Home Leave & Family Visit* 14-19. bekezdés. Részletszabályok találhatóak továbbá: *Személyzeti szabályzat*, 7.15. szabály (g) bekezdés.

⁴³⁴ *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (b) bekezdés ii. pont.

⁴³⁵ *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (b) bekezdés i/b) pont.

hosszabb ideig⁴³⁶ legyen itt a lakóhelye, és továbbra is tartson fenn szoros családi és személyes kapcsolatokat az adott országban.⁴³⁷ Szintúgy korlátozásnak minősül, hogy a próbaidőszakot töltő alkalmazottak egészen addig nem jogosultak hazautazási szabadság igénybevételére, ameddig állandó kinevezésüket át nem veszik, vagy próbaidőszakukat meg nem hosszabbítják. Bizonyos megközelítésben a próbaidőszakot töltő tisztviselőkkel szemben is indokolatlannak hathat a korlátozás, azonban számításba kell venni, hogy ez a szabadságtípus csak azon tisztviselők számára adott, akiknek kinevezése a visszatérést követően előreláthatóan legalább fél évig még folytatódik – ezt egy próbaidejét töltő tisztviselő esetében nem tudhatja a szervezet. A másik indok az, hogy amennyiben mégis sürgős lenne a hazatérés például betegség vagy haláleset miatt, úgy a családi eltávozással természetesen az ebbe a körbe tartozó kinevezettek is élhetnek.

Az ENSZ külön dokumentumban⁴³⁸ foglalkozik a gyorsított hazautazás lehetőségével, amelynek értelmében, ellentétben a rendes szabadságra vonatkozó 24 hónapot előíró szabályozással, az érintett tisztviselők 12 havonta jogosultak élni a hazatávozási szabadsággal. Ebben az esetben alkalmazni kell a személyzeti szabályzat 5.2. számú rendelkezését, amely szerint a *rendkívüli szabadidőkre a Főtitkár adhat engedélyt*. Emellett irányadó a kijelölt szolgálati helyeken dolgozó személyzet tagjainak speciális jogosultságairól szóló ST/IC/2017/5 számú információs körlevél,⁴³⁹ illetőleg a kijelölt szolgálati helyen állomásozó D és E besorolású tisztviselőknek juttatandó ellátásról szóló ST/AI/2019/3 számú igazgatási utasítás.⁴⁴⁰

Ilyen típusú a jogintézmény az állami közszolgálatban akkor lehet jelen, ha a tisztviselőt hosszabb távú külföldi kiküldetésre utasítja a foglalkoztató közigazgatási szerv. A foglalkoztatási jog alapvető elvei közé tartozik, hogy a munkáltató a

⁴³⁶ A szabályozás hiányossága, hogy a „hosszabb ideig” nincs definiálva, ami jogbizonytalanságot eredményez és a foglalkoztató diszkrecionális jogkörének túl nagy teret enged.

⁴³⁷ *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (d) bekezdés iii/a) pont.

⁴³⁸ <https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//IC%20%202017%20-%205%205BClassification%20of%20duty%20stations%20and%20spcl%20entitlements..%5D.docx> és https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//ST_AI_.2019.3%20-%20Special%20ent%20for%20SMs%20at%20designated%20ds.docx.

⁴³⁹ ST/IC/2017/5 – *Information circular on classification of duty stations and special entitlements for staff members serving at designated duty stations*; ST/IC/2020/9 – *Information circular on designation of duty stations for purposes of rest and recuperation* (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//St_IC_2020_9%20-%20Designation%20of%20duty%20stations%20for%20purposes%20of%20rest%20and%20recuperat.docx), ld. bővebben: <https://hr.un.org/handbook/index/7981%2C9280%2C9469%2C9859>.

⁴⁴⁰ ST/AI/2019/3 – *Administrative instruction on special entitlements for staff members serving at designated duty stations* (<https://undocs.org/en/ST/AI/2019/3>).

munkavállalójáról és annak családjáról gondoskodni köteles (*Fürsorgepflicht*),⁴⁴¹ ennek értelmében a tájékoztatási kötelezettség terheli a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás várható tartamára vonatkozóan. Emellett a tizenöt napot meghaladó külföldi munkavégzés esetén írásban, legkésőbb a külföldre való kiutazást megelőző hét nappal korábban a külföldi munkavégzés helyéről, tartamáról, a pénzbeli és a természetbeni juttatásokról, a díjazás és egyéb juttatás pénzneméről, továbbá *a hazatérésre irányadó szabályokról*. A hazautazással kapcsolatos részletszabályokról a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény (Ktk.) is tartalmaz rendelkezéseket, ezek szerint a kihelyezett az állomáshelyre történő első kiutazáskor és a végleges hazautazáskor – ideértve a másik állomáshelyre történő áthelyezést is – Európán belüli állomáshely esetében egy-egy, Európán kívüli állomáshely esetében kettő-kettő, Ausztrália és Óceánia esetében három-három utazási nap illeti meg. A külszolgálat megkezdésének és megszűnésének naptári évében, amennyiben abban az évben a külszolgálat időtartama nem éri el a kilenc hónapot, a kiutazáshoz, illetve a végleges hazautazáshoz biztosított utazási napokon túl a kihelyezett további utazási napokra nem jogosult.⁴⁴²

3. 3. Rendkívüli szabadságok

Az évi rendes szabadság mellett a rendkívüli szabadság két fajtáját ismeri az Európai Unió tagállamainak foglalkoztatási joga: az egyik típusba a szakmai vagy munkavállalói érdekvédelemmel kapcsolatos távollétek, a másikba pedig a családi és személyi rendkívüli eseményekkel (pl. házasságkötés, születés, betegség, halál) kapcsolatos távollétek tartoznak.⁴⁴³ Az ENSZ teljes mértékben követi ezt az általános megközelítést egy, a szervezet veszélyes kiküldetéseiből adódó speciális távolléti formával kiegészítve. Rendkívüli szabadidő tehát a *kutatási vagy tanulmányi szabadság, a családi eltávozás* (örökbefogadási és szülési szabadság, illetve családtag betegsége miatti vagy temetési szabadság),⁴⁴⁴ valamint a *tényleges önkéntes katonai szolgálat*, illetve ide soroljuk a *pihenést és gyógyulást célzó* különleges eltávozást is. A rendkívüli szabadidők kevés kivételtől eltekintve *fizetés*

⁴⁴¹ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 25. és 217. o.

⁴⁴² Ktk. 31. § (7) bekezdés.

⁴⁴³ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 280.

⁴⁴⁴ *Személyzeti szabályzat*, 5.3. szabály.

nélküli szabadságnak minősülnek, de rendkívüli esetekben – és alapvetően az ENSZ érdekében felmerülő esetkörökben – a bér egésze vagy egy része jár az alkalmazottnak.⁴⁴⁵ Rendkívüli szabadságot a Főtitkár által megállapított időtartamra és feltételek mellett kérhet a tisztviselő.⁴⁴⁶

Nem jogosult rendkívüli szabadság igénybevételére az a tisztviselő, aki állami politikai hivatalban kormányzati szolgálatot teljesít, illetőleg diplomáciai vagy egyéb képviseleti pozícióban áll, vagy ha az eltávozás nem egyeztethető össze a nemzetközi közszolgálati tisztségviselő státusz folytonosságának igényével. Kivételes körülmények esetén fizetés nélküli szabadság adható annak az alkalmazottnak, akit Kormánya *ideiglenesen technikai funkciók ellátására* kér fel.⁴⁴⁷

A rendkívüli – akár fizetett, akár fizetés nélküli – szabadság ideje *nem szakítja meg a szolgálat folytonosságát*, azonban hossza *nem számít be a betegszabadsághoz, éves szabadsághoz és hazautazási szabadsághoz*, valamint a *béremeléshez*, a hivatali ranglétrán történő *előmenetelhez*, a *végkielégítéshez* és a *visszahonosítási támogatás* megítéléséhez szükséges szolgálati időbe. Emellett a folyamatos szolgálatra szóló megbízatáshoz előírt szolgálati idő elbírálásakor sem vehető figyelembe az ilyen rendkívüli távollét,⁴⁴⁸ amelynek az a következménye, hogy a tisztviselő karrierjét nagyban hátráltathatja a lehetőség igénybevétele. Ez a körülmény legkevésbé akkor érthető, ha a tisztviselő egyébként tanulmányi szabadságot kér, hiszen ez többnyire igazolhatóan, legalább közvetetten a szervezet érdekében történik, és a tisztviselő önfejlesztési kötelezettségének teljesítése körében merül egyáltalán fel. Állami szabályozásban nem találunk arra példát, hogy egy hasonló távollét ne számítana bele a szolgálati időbe.

3.3.1. Családi eltávozás (*family leave*)⁴⁴⁹

A családi eltávozás részben örökbefogadási és szülési szabadságot jelent, részben pedig olyan családi krízishelyzethez kötődő jogintézmény, amely a betegségek és halálesetek felmerülésekor nyújt lehetőséget a tisztviselő számára, hogy meghatározott ideig – főszabály szerint fizetés nélküli szabadság keretében –

⁴⁴⁵ *Uo.*, 5.3. szabály (a) bekezdés ii) pont és (f) bekezdés.

⁴⁴⁶ *Uo.*, 5.3. szabály (a) bekezdés i) pont.

⁴⁴⁷ *Uo.*, 5.3. szabály (b) bekezdés.

⁴⁴⁸ *Uo.*, 5.3. szabály (g) bekezdés.

⁴⁴⁹ A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság a 2000-es években négy ülésen foglalkozott a témával: <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.90>.

igazoltan távol maradjon a szolgálatteljesítéstől. Az egyes jogrendszerek álláspontja eltérő abban a kérdésben, hogy a foglalkoztatott betegsége, balesete, terhessége vagy egyéb akadályoztatása esetén mennyiben jár munkabér számára,⁴⁵⁰ így nem egyedülálló, hogy az ENSZ foglalkoztatási joganyagában főszabály szerint fizetés nélküli eltávozásnak minősül az ilyen jellegű távollét. A problémát az jelenti, hogy itt olyan magánjogi kötelezettségekről van szó, amelyek bizonyos vonatkozásokban közjogilag is megerősítést kapnak. Ezt a sajátosságot ismeri el az ENSZ akkor, amikor a Főtitkár számára felhatalmazást ad, hogy diszkrecionális jogkörében eljárva megítélhessen fizetett szabadságot is a családi eltávozás körén belül – erre például hazánkban a Kit. vonatkozó rendelkezésének kógens megfogalmazása miatt nincs lehetőség, ami nagyban csökkenti az emberközponitú jogalkalmazásra nyitva álló teret. Az ENSZ emellett csakúgy, mint a hazatávozási szabadság kapcsán, az utazási költségeket ésszerű kereteken belül maga viseli.⁴⁵¹

A szabályok jellegét alapvetően az a körülmény határozza meg, hogy a nemzetközi toborzási rendszerben kinevezett alkalmazott a hazáján kívül teljesít szolgálatot, illetve hogy a helyi kiválasztási rendszerben kinevezettként elbírálandó alkalmazott olyan misszióban vesz részt, amely területileg a hazáján kívül esik. Emiatt a családi krízishelyzetekben történő eltávozásnak nincs definiált időtartama, ebben az ENSZ gyakorlata eltér az állami közszolgálat megoldásától, hiszen Magyarországon például a Kit. hatálya alatt álló kormánytisztviselő számára hozzátartozója tartós – előreláthatólag harminc napot meghaladó – személyes ápolása céljából, az ápolás idejére, de legfeljebb két évre jár fizetés nélküli szabadság,⁴⁵² a hozzátartozó halálakor pedig két munkanapra mentesül a szolgálatteljesítési kötelezettség alól.⁴⁵³

Gyermek örökbefogadása érdekében a *teljes bér kifizetése mellett veheti igénybe a családi eltávozás lehetőségét* bármely arra jogosult alkalmazott. Az ENSZ szabályzatai rendkívül szűkszavúan nyilatkoznak erről a lehetőségről, nem szól például semmilyen forrás arról, hogy az örökbefogadási szabadságnak pontosan milyen hosszú időtartama van. A magyar közszolgálati jog alapján a jogszabály szerinti örökbefogadás előkészítése időszakában – az örökbe fogadható gyermekkel történő személyes találkozás céljából – évente legfeljebb tíz munkanapra mentesül a

⁴⁵⁰ SZÁSZY *i.m.* 401. o.

⁴⁵¹ *Személyzeti szabályzat* 7.1. szabály (a) bekezdés, vii. pont.

⁴⁵² *Kit.* 157. § (4) bekezdés.

⁴⁵³ *Kit.* 93. § (2) bekezdés f) pont.

tisztviselő a rendelkezésre állási, valamint a munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, amelyet meghatározott feltételek szerint kérésének megfelelően köteles kiadni számára a foglalkoztató.⁴⁵⁴ Az ENSZ és a szakosított intézmények sorában egyaránt marginálisan kezelt kérdéskörrel van szó, amelyet 2007 után ugyan már minden szakosított szerv és ügynökség megad a tisztviselőinek, azonban elbírálására és a szabályzat adta keretek kitöltésére gyakorlatilag egyedi mérlegelés alapján van lehetőség.⁴⁵⁵ Nem indokolt, hogy miért nincs a szervezetnél legalább egy minimumkövetelmény a foglalkoztatóval szemben arra nézve, hogy milyen kondíciók mellett történhet az eltávozás, azonban a teljes bérkifizetési kötelezettség rögzítése mindenképpen méltányos döntés a szervezet részéről.

3.3.2. Szülési és szülői szabadság

Amint az állami jogok, úgy az ENSZ belső joga is ismeri a szülési és szülői szabadságok jogintézményeit, a nemzetközi összehasonlításban általánosnak mondható gyakorlatot követve, miszerint a szabadság e típusait *mind az anya, mind az apa igénybe veheti*. A belső szabályzat nem a szabadság különböző típusai között sorolja fel a szülési szabadságot, hanem elhelyezte e jogintézményt a szociális biztonság és kapcsolódó juttatások körében. Nem áll dogmatikailag messze ez a megoldás a hazai szabályozástól sem, hiszen ha a Kit. szerkezetét vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy e jogintézmény hasonló helyet foglal el, hiszen a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések sorában kapott helyet. Ennek ellenére magam itt, az rendkívüli szabadságok sorában mutatom be a jogintézmény ENSZ általi alkalmazását, mert úgy ítélem meg, hogy a követhetőség érdekében a szakanyag ezen részébe illeszkedik szervesen.

Jakab Nóra álláspontját elfogadva emeljük ki, hogy a munkavégző személyi viszonyai bizonyos mértékig a munkaviszony során is figyelembe veendő, amelyre az államoknak nemzetközi jogi és európai uniós jogi kötelezettségük is van. Ennek megfelelően munkavégzéshez kapcsolódó állapotként fogható fel többek között a várandósság, szülési szabadság, a gyermek otthoni ápolása miatt igénybe fizetés nélküli szabadság, egyedülállóság, az életkor a fiatal munkavállaló és a védett korba

⁴⁵⁴ *Kit.* 93. § (2) bekezdés n) pont és (3) bekezdés.

⁴⁵⁵ A kérdésről ld. részletesen az ENSZ-rendszer Első Számú Vezetőinek Koordinációs Testületének rövid közleményét: <https://www.unsystem.org/content/adoption-leave>.

lépő esetében, az egészségkárosodás, a fogyatékoság, a megváltozott munkaképesség, a betegség miatti keresőképtelenség, a közeli hozzátartozó ápolása, szoptatás, gyermek melletti munkavégzés és végül, de nem utolsó sorban a cselekvőképtelenség. Mindezek a munkáltató egyoldalú teljesítmésmeghatározása során jelentőséggel bírhatnak.⁴⁵⁶

A nyugat-európai jogfejlődésben a *szülői szabadságot* először az anyák részére biztosították, majd pedig az egyenlő bánásmód, illetve az esélyegyenlőség elve alapján az apák részére is biztosításra került és így egymást felváltva vehetik ki.⁴⁵⁷ Célját tekintve – a szovjet-országi reálszocialista jogfejlődéssel ellentétben – nem csupán a gyermek gondozása, ápolása kerül középpontba, hanem a gyermek egészséges nevelése. A Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a BUSINESSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról és a 96/34/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről rendelkezik Uniós szinten arról, hogy a munkavállalók gyermek születése, illetve örökbefogadása esetén szülői szabadságra jogosultak. A szülői szabadságot a gyermek nemzeti jogszabályokban és/vagy kollektív szerződésekben meghatározott életkoráig, de legkésőbb a gyermek 8 éves koráig lehet igénybe venni. Ez az irányelv a munkaszerződésük típusától (határozatlan idejű, határozott idejű, részmunkaidős vagy kölcsönzött munkaerő) függetlenül egyformán alkalmazandó valamennyi női és férfi munkavállalóra. A szülői szabadság mindkét szülő egyéni joga, időtartama legalább 4 hónap. A szabadságot fő szabály szerint minden munkavállalónak teljes mértékben ki kellene tudnia használni, vagyis az egyik szülő nem ruházhatja át az őt megillető szabadságot a szülőtársára. Az átruházás engedélyezhető azonban, ha az átruházó szülő legalább egy hónapot igénybe vesz az őt megillető négy hónap szabadságból annak ösztönzése céljából, hogy a szabadságot a két szülő egyenlőbb mértékben vegye igénybe. Az irányelv a minimumkövetelményeket határozza meg, így az uniós országok kedvezőbb rendelkezéseket is alkalmazhatnak vagy vezethetnek be.⁴⁵⁸

Tekintettel arra, hogy a szülési szabadsághoz kapcsolódó alapjogok nemzetközileg elismertek, az ENSZ az európai standardokhoz képest nem sokban tér

⁴⁵⁶ JAKAB *i.m.* 101. o.

⁴⁵⁷ MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás: *A szülői szabadság rendezésének kérdése az európai irányelv-módosítások és a tagállami szabályozások tükrében.* Európai Jog. XVIII. évfolyam (2018. május). 14. o.

⁴⁵⁸ JAKAB *i.m.* 55. o.

el a saját belső szabályzatának tartalmában. A *szülési szabadság időtartama 16 hét*, amelyből a tényleges születés tervezett időpontja előtt *legfeljebb hat hetet, de legalább kettőt*⁴⁵⁹ ki kell vennie a tisztviselőnek. A tisztviselő *teljes illetményt* kap a szülési szabadsággal érintett időszakra. Az édesapák négy hetes szabadság igénybevételére jogosultak, amely nem családbarát helyszíneken szolgálók vagy a Főtitkár által meghatározott különleges körülmények fennállása esetén legfeljebb nyolc hétre meghosszabbítható. Az apa a gyermek születését követő egy éven belül egyben vagy szakaszonként is felhasználhatja a biztosított pótszabadságot, amelynek idejére a teljes illetménye jár. A távollét jogcímeinek összemosódását elkerülendő, mint az anyai, mind az apai szabadság idejére az éves szabadság igénybevételének lehetősége szünetel.⁴⁶⁰ Az ENSZ egyértelműen a nyugat-európai jogfejlődések megfelelő szabályozást alakított ki, ez alól kivétel Svájc, ahol nem ismert az apasági szabadság, amint az Európai Unió irányelvben szereplő és a germán jogrendszert jellemző azon szülői szabadság sem, amely minkét szülőnek jár a gyermek meghatározott életkoráig.⁴⁶¹

Kiemelendő, hogy az ENSZ belső jogi rendszere teljes mértékben védi a szülés utáni szabadságról visszatérő tisztviselők álláshelyét.⁴⁶² Álláspontom szerint az ENSZ jól teljesít a szociálisan érzékeny munkáltató szerepében, és úgy tűnik, hogy nem csak a kívülálló érdektelenségével mondhatom ezt: általános megelégedettség mutatkozik e téren a tisztviselők oldalán, mert a jogi lehetőségeket e téren kihasználja a szervezet.⁴⁶³

3.3.3. Tényleges önkéntes katonai szolgálat

A Főtitkár által meghatározott szabályok szerint az az alkalmazott, aki sikeresen megfelelt a versenyvizsgán és határozott idejű kinevezés keretében már szolgált egy

⁴⁵⁹ Annak érdekében, hogy a foglalkoztató szervezet teljesíteni tudja az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményeinek érvényesülését, amennyiben a foglalkoztatott tisztviselő nem kíván hamarabb elmenni szülési szabadságra, úgy szakorvosi vagy ápolói véleményt köteles benyújtani az ENSZ Egészségügyi Igazgatójának, ebben pedig arról kell nyilatkoznia a tisztviselőt kezelő orvosnak vagy szülésznőnek, hogy egészségügyi állapota megengedi a munkavégzés folytatását. (ld. ST/AI/2005/2 – *Administrative instruction on family leave, maternity leave and paternity leave*, 6.2. pont)

⁴⁶⁰ *Személyzeti szabályzat* 6.3. szabály.

⁴⁶¹ MÉLYPATAKI – PRUGBERGER *i.m.* 19. o.

⁴⁶² *Személyzeti szabályzat* 5.3. szabály (a) bekezdés iii/b) pont.

⁴⁶³ A témában lásd pl. LEWIS-LETTINGTON, Nicole: *For working mothers flexibility is everything*. UN Today, 2021. július-augusztus, 40-41. o.

évet, vagy folyamatos kinevezéssel rendelkezik, és mindezen felül az állampolgársága szerinti ország behívja hadseregébe, fizetés nélküli szabadságot kaphat a sorkatonai szolgálat idejére.⁴⁶⁴ Az ENSZ privilégiumairól és védettségeiről szóló megállapodás (1946) 18. cikkének c) pontja szerint azon tisztviselők, akik a megállapodáshoz csatlakozott államok állampolgárai, mentesek a sorkatonai szolgálat kötelezettsége alól.⁴⁶⁵ Amennyiben nem csatlakozott állam állampolgárjáról van szó, és az ENSZ-ben teljesített szolgálata halasztást vagy mentesítést kíván, úgy arról a Főtitkár határozhat.⁴⁶⁶ Abban megegyezik a magyarországi és az ENSZ-ben hatályos szabályozás, hogy a tényleges önkéntes katonai szolgálat felmentési tilalmat eredményez, így a visszatérést garantálja a személyzeti szabályzat. Ugyanakkor az ENSZ-nél nem tapasztaljuk a(z államok érdekében felmerülő) katonai szolgálatteljesítés irányába tanúsított teljes elfogadást, hiszen ellentétben a születési szabadsággal, ahol minden esetben gondoskodni kell a tisztviselő eredeti pozíciójába történő visszahelyezéséről, a sorkatonai szolgálat esetén az idő közben felmerülő *létszámleépítésnek és az adott pozíció megszüntetésének* ki van téve a tisztviselő.⁴⁶⁷ Magyarországon a Kit. alapján⁴⁶⁸ – tekintettel arra, hogy az ilyen szolgálathoz állami érdek fűződik – tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés ideje alatt a kormányzati igazgatási szerv felmentéssel nem szüntetheti meg a jogviszonyt.

3.3.4. Rekreációs szabadság (R&R szabadság)

A nemzetközi közszolgálat és az állami közszolgálat egyaránt úgy épül fel, hogy bennük megkülönböztetünk utazással, kirendeléssel nem vagy csak ritkán járó pozíciókat és olyan álláshelyeket, amelyekben visszatérő jelleggel újabb szolgálatteljesítési helyre irányítható a tisztviselő. A felelősség és a munkával megszerezhető tapasztalatok mennyisége is változhat a nemzetközi jelleg erősödésével, ezt is figyelembe véve az ENSZ stabil szabadságrendszer alakított ki a veszélyes szolgálati helyszínekhez kapcsolódóan.

Az ENSZ a Nemzetközi Közszolgálati Bizottsággal egyeztetve alakította ki a tisztviselők pihenése és gyógyulása céljából rekreációs keretprogramját (*Rest and*

⁴⁶⁴ *Személyzeti szabályzat*, 5.3. szabály (c) bekezdés.

⁴⁶⁵ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1946/12/19461214%2010-17%20PM/Ch_III_1p.pdf.

⁴⁶⁶ *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat*, C függelék (b) pont.

⁴⁶⁷ *Uo.*, C függelék (d) pont.

⁴⁶⁸ *Kit.* 113. § (1) bekezdés e) pont.

Recuperation – R&R leave).⁴⁶⁹ Ennek részeként az arra jogosult tisztviselők öt egymást követő napig terjedő szabadságot vehetnek igénybe azzal, hogy erre az időszakra megkapják a teljes bérüket, illetőleg a megjelölt időszak, továbbá a regenerálódási helyszínre és az onnan való utazás,⁴⁷⁰ nem számít bele az éves szabadságba.⁴⁷¹ A kedvezményel azon hivatalnokok és önkéntesek élhetnek, akik az R&R-szabályzatban megjelölt földrajzi régiókba⁴⁷² szólóan kapták meg kinevezésüket, vagy kiküldetésben vannak ilyen területen. Az R&R-szabályzat szerint a programban nyújtott szolgáltatások nem illetik meg azokat a családtagokat, akiknek jelenlétét egyébként jóváhagyta a szervezet.⁴⁷³ A pihenés helyszínéül szolgáló célállomások listáját az ENSZ humánerőforrás-menedzsment irodája jelöli ki az ENSZ ügynökségekkel történő egyeztetést követően.⁴⁷⁴ A szabályzat nem rendelkezik ennek rendszerességéről, de ugyanitt azt is rögzíti, hogy a kijelölt települések listáját folyamatosan frissíteni kell, és ennek legaktuálisabb változatát a hivatalnokokkal közölni kell.

A kérdéskör fontos fogalma az R&R-ciklus, amely szám azt mutatja meg, hogy egyes szolgálatteljesítési helyszíneken mennyi időnek kell folyamatos szolgálatteljesítéssel eltelnie ahhoz, hogy a speciális eltávozást igényelhesse a tisztviselő. Az R&R-ciklusok hossza a helyszín stresszfaktorától és veszélyességétől függ, így a legkiszolgáltatottabb tisztviselők 4 hetente,⁴⁷⁵ a legkevésbé problémás helyszíneken szolgálók pedig 12 hetente igényelhetnek pihenés és gyógyulás céljából kiírt eltávozást. A listára háborús övezetek, természeti katasztrófa sújtotta övezetek és súlyos egészségügyi kockázattal járó térségek is felkerülhetnek. Az R&R-ciklus megállapítása előtt kockázatértékelést végez az ENSZ, így a döntésben

⁴⁶⁹ *Rest and Recuperation at the United Nations* (<https://hr.un.org/handbook/index/7981%2C9280%2C9469%2C9859>).

⁴⁷⁰ Az R&R szabályzat 4.1-es cikke szerint az utazás költségeit beosztás szintjétől függetlenül a legrövidebb és legalacsonyabb árszínvonalú útvonalon, turistaosztályon állja az ENSZ.

⁴⁷¹ *ST/AI/2018/10 – Administrative instruction on Rest and recuperation*, Art. 1.2. (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook/ST.AI_.2018.10%20-%20Rest%20and%20recuperation_0.docx).

⁴⁷² *ST/IC/2020/9 – Designation of duty stations for purposes of rest and recuperation* (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//St_IC_2020_9%20-%20Designation%20of%20duty%20stations%20for%20purposes%20of%20rest%20and%20recuperation.docx).

⁴⁷³ *Uo.*, Art. 1.4.

⁴⁷⁴ *Uo.*, Art. 2.1. (A kézirat lezárásakor hatályos szabályzat: ST/IC/2020/9).

⁴⁷⁵ A négyhetes ciklust kivételes esetekben engedélyezi a Főtitkár, és ezeket a helyszíneket háromhavonta felül kell vizsgálni. (ld. A/67/30-as közgyűlési határozat 231/b. pont - <https://undocs.org/A/67/30>) 2020 szeptemberében négyhetes ciklusának minősült Irak, Líbia, Mali, Szomália, Szíria és Jemen egyes területei. (ld. ST/IC/2020/9)

közölt értékek egyúttal a földrajzi térség aktuális társadalmi-politikai helyzetéről adnak könnyen áttekinthető útmutatást.

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes juttatások mértéke, illetve odaítélhetőségének szabályai többségében hivatásrendenként eltérnek.⁴⁷⁶ Így például hazánkban a pótszabadságok között közigazgatás-specifikus pótszabadságként tekinthetünk a rehabilitációs pótszabadságra,⁴⁷⁷ míg rendvédelem- és honvédelem-specifikus szabadságként a rekreációs szabadságra, ami közel áll az ENSZ dogmatikai megközelítéséhez.⁴⁷⁸ Jakab Nóra, Prugberger Tamás és Tóth Hilda már idézett „A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után” című közös tanulmányukban utalnak arra, hogy egykor a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) is biztosított évente néhány szabadnapot rekreációs szabadságként, ám ezt eltörölték és azóta nem került vissza sem a Kttv., sem a Kit. rendelkezései közé.⁴⁷⁹

3.3.5. Tanulmányi célú eltávozás

Többféle tanulmányi célú eltávozást ismer az ENSZ belső foglalkoztatási joganyaga, ebből az elsődleges a regisztrált tanulmányi szünet jogintézménye. Az ENSZ tisztviselői megállapodás alapján dönthetnek úgy, hogy részt vesznek valamely felsőoktatási-, vagy más képzési intézmény programjában annak érdekében, hogy szakmai hozzáértésüket fejlesszék. A képzésnek kapcsolódnia kell betöltött pozíciójukhoz, azaz például egy adminisztrátor nem veheti igénybe a szervezet által biztosított kedvezményt, ha például természettudományos vagy művészeti tanulmányokat folytat. A regisztrált tanulmányi szünet keretében egy héten maximum két nap során három órát meg nem haladó eltávozást kaphatnak az érintett tisztviselők, ugyanakkor kikötés, hogy a távol töltött időt a tárgyhat hét során le is kell dolgozniuk a hivatalnokoknak.⁴⁸⁰

A regisztrált tanulmányi szünet, vagy tanulmányi célú eltávozás mind a magyar, mind más nemzetek jogát tanulmányozva a tanulmányi szerződéshez hasonlítható, ám dogmatikailag szűkebb jogintézményről beszélünk, hiszen pénzügyi

⁴⁷⁶ KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla: *A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései*. Pro Publico Bono, 2014/4. szám. 48. o.

⁴⁷⁷ *Kit.* 128. § (8) bekezdés.

⁴⁷⁸ *Hjt.* 109. § (4) bekezdés.

⁴⁷⁹ JAKAB – PRUGBERGER – TÓTH *i.m.* 287-313.

⁴⁸⁰ <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements>, 3. pont.

támogatást az ENSZ e képzésekhez nem ad, hűségidőről pedig nem tesz említést a szabályzat. Ennek alapján a hazai jog dogmatikája szerint a tanulmányi szerződéssel járó munkaidő-kedvezményhez áll a legközelebb az ENSZ-nél megismert lehetőség, hiszen ennek keretében a képzésben részt vevő részére a tanulmányok folytatásához szükséges szabadidőt biztosítani kell, a tanulmányi mentesítés időtartamára a kormánytisztviselő illetményre jogosult, illetőleg köteles ledolgozni a tanulmányi mentesítés időtartamát.⁴⁸¹ *A szervezet szabályozása ezen a téren fejleszthető, hiszen a jelenleg elérhető szabályozás nem differenciál aközött, hogy a foglalkoztató érdekében végzett képzésekről, vagy önkéntesen választott tanulmányokról beszélünk.* Ugyanakkor méltánytalan ugyanazt elvárni a tisztviselőtől az egyik, mint a másik esetben, így a képzési jogviszonyok mögött álló érdekrendszert le kellene képeznie a vonatkozó szabályozásnak is.

A tanulmányi célú eltávozás második formája az *alkotói szabadság*,⁴⁸² amelyhez hasonlóan Romániában vagy Lengyelországban találunk a felsőoktatási intézmények oktatói vonatkozásában, valamint jellegében megegyező a Kjt. 58/A. § (2) bekezdésében foglalt lehetőség is, amelynek értelmében a munkáltató – ha a kutatónak a kutatás-fejlesztési munka eredménye hasznosításában érdekelt vállalkozásnál történő munkavégzéséhez e törvény szerint előzetesen hozzájárult – a kutatóval kötött megállapodás alapján a kutató számára a megállapodásban meghatározott időtartamra fizetés nélküli szabadságot engedélyez.

Az említett külföldi államok és az ENSZ megegyezik egymással abban, hogy az alkotói szabadság idejére a jogosult fél megkapja az illetményét. Az ENSZ úgy alkotta meg az alkotói szabadság jogintézményét, mint egy programot, amelynek célja a tisztviselői karrierpálya színesítése, a tisztviselői gárda folyamatos tanulmányi és szakmai fejlődésének ösztönzése. A program keretében a tisztviselők kutatási vagy tanulmányi projekteket folytatnak legfeljebb négy hónapig fizetett szabadság keretében egyetemen vagy más független intézményben. Lényeges, hogy a részvételt – csakúgy, mint a jogviszony kezdetén – a pályázók között megrendezendő versenyvizsga előzi meg.⁴⁸³

A tanulmányi lehetőségek harmadik típusa a minden év júliusában megrendezésre kerülő „nyári egyetem”, amelyet az Egyesült Nemzetek

⁴⁸¹ *Kit.* 151. § (14) bekezdés.

⁴⁸² <https://hr.un.org/page/sabbatical-leave-programme>.

⁴⁸³ Az alkotói szabadságról lásd bővebben: ST/AI/2015/5 – *Administrative instruction on sabbatical leave programme* (<http://undocs.org/ST/AI/2015/5>).

Rendszerének Akadémiai Tanácsa (*Academic Council on the United Nations System, ACUNS*) és az Amerikai Nemzetközi Jogi Társaság (*American Society of International Law, ASIL*) tart. A műhelytalálkozó célja a szakmai fejlődés biztosítása nemzetközi szervezeti tanulmányokban; új irányok ösztönzése a nemzetközi szervezetek kutatásában; kapcsolatok kialakítása és megerősítése a jogi és nemzetközi kapcsolatok kutatói és az ENSZ gyakorló tisztviselői között. A résztvevőknek publikálható minőségű kutatási cikket szükséges készíteniük és bemutatniuk. A kiválasztott jelöltek a műhely ideje alatt teljes illetmény mellett szabadságra jogsultak, és a kapcsolódó költségeket, beleértve a repülőjegyeket is, az ACUNS mellett a Személyügyi Hivatal (*Office of Human Resources Management, OHRM*) és a helyszíni missziók munkatársai számára a Békefenntartó Műveletek Osztálya (*Department of Peacekeeping Operations, DPO*) fedezi.

III. Illetmény és egyéb juttatások

Az ENSZ, mint foglalkoztató illetményszinteket állapít meg a különböző tisztviselői kategóriában foglalkoztatottak részére, a kinevezés vagy megbízatás nem tartalmaz az alapilletmény tekintetében megállapodáson alapuló összeget. Az egyéniesítésre a különböző kiegészítő juttatások adnak lehetőséget, amelyek révén a szolgálatteljesítés helye, az eltartott családtagok, az idegennyelv-tudás, az eltartott gyermek tanulmányai szerint kap támogatást a tisztviselő. Az időbér jellegű illetmény kifizetése minden esetben utólag történik a tisztviselő vagy annak halála esetén jogutódja részére.

A tisztviselők bérezési fokozata alapvető összefüggésben áll az általuk betöltött szolgálati fokozattal. Amikor kinevezik a tisztviselőt, akkor szolgálati fokozatának legalacsonyabb bérezési kategóriájában fog dolgozni, előléptetés esetén pedig úgy kell meghatározni ezt a szintet, hogy a nettó bért és a korábbi szolgálati fokozat bérezési kategóriáit figyelembe véve legalább két fokozattal történő emelésnek megfelelően.⁴⁸⁴

Főszabály szerint a nemzetközi tisztviselők a szolgálat helye szerinti valutában kapják meg fizetésüket, míg bizonyos meghatározott kategóriákban dolgozók választhatnak kettőnél nem több valutát – ennek megfelelően például kivitelezhető, hogy fizetésük 65%-ban helyi, 35%-ban pedig hazai valutában kerüljön kifizetésre.⁴⁸⁵ A választás lehetősége általában azokat a szakértői és magasabb kategóriában dolgozókat illeti meg, akik nem központi székhelyen (New York, Genf) teljesítenek szolgálatot.

1. Illetménysávok

Amint azt korábban bemutattam, a tisztviselők illetményszínvonalának kialakításánál a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság figyelembe veszi a „leggazdagabb országok közszolgálati fizetését”.⁴⁸⁶ Ennek két oka van: fontos, hogy ezeknek az országoknak a magas szintű képzettséggel rendelkező szakemberei is pályázzanak ezekre az

⁴⁸⁴ Személyzeti szabályzat 3.4. szabály

⁴⁸⁵ ST/AI/2001/1 - Administrative instruction on currency and modalities of payment of salaries and allowances. 1.1-1.2. ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2001/ai__2001-_1_____\[currency_and_modalities_of_payment_of_salaries_and_allowances\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2001/ai__2001-_1_____[currency_and_modalities_of_payment_of_salaries_and_allowances].doc))

⁴⁸⁶ https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm.

állásokra. Másrészt viszont ez csökkenti a tisztviselők korrumpálódásának a lehetőségét, és erősíti függetlenségüket. *Georges Noblemaire* nyomán – akinek a vezetésével a Nemzetek Szövetségében kidolgozták a titkárság bérezési rendszerét – ezt *Noblemaire-elvnek* is nevezik.⁴⁸⁷ Emellett a *Flemming-elv* alapján – szintén a Bizottság munkája nyomán – a kirendeltség székhelye szerinti államban a hasonló munkakörökért juttatandó bérezés az irányadó mérték, amit egy adott tisztviselőnek juttathat a szervezet (terepszolgálatos tisztviselők esetében globális ráták kerülnek meghatározásra). A juttatási rendszer ilyen módon látszólagos ellentmondáson alapulva működik, azonban a különböző besorolási szintek döntenek arról, hogy a Noblemaire- vagy a Fleming-elv alapján kapják-e a megállapított illetményüket a tisztviselők.

A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság időről-időre *felülvizsgálja*, hogy mely ország bérszínvonalát kell figyelembe venniük a Noblemaire-elv gyakorlati alkalmazásához, így azt is tudhatjuk, hogy jelenleg az Amerikai Egyesült Államok közszolgálati szférájában kapják a tisztviselők a legmagasabb illetményt.⁴⁸⁸

Az illetményrendszert bonyolítja, hogy a Noblemaire- és a korábban bemutatott Fleming-elv egyidejű alkalmazása mellett a Noblemaire-elvvel érintett szakértői és azt meghaladó szintek esetén illetményszinteket is megkülönböztet az ENSZ: így a szakértői besorolásban öt szint, az igazgatói besorolásban két szint ismert, emellett adott a főtitkári asszisztensi és főtitkár helyettesi besorolás. E szintek alapján egy, az említett magasabb kategóriába tartozó tisztviselő körülbelül éves szinten nettó 37 000 USD és 146 000 USD közötti illetményt kaphat.⁴⁸⁹

A Fleming-elv alapján kapja illetményét minden *általános szolgálatot ellátó és a kapcsolódó besorolási szinteken* dolgozó tisztviselő. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szervezetnél megvizsgálják, vajon az adott kirendeltség székhelye szerinti államban mekkora a megfeleltethető kondíciók szerint alkalmazott köztisztviselők illetménye, és ennek alapján számítják az irányadó összeget. Eszerint Magyarországon egy általános szolgálatot ellátó tisztviselő nettó 300 000 forinttól 1 000 000 forintig terjedő havi összeget vihet haza.⁴⁹⁰ A nemzeti hivatalnokok

⁴⁸⁷ GÖMBÖS Ervin: *Magyarok az ENSZ apparátusában*. Külügyi Szemle, 2008. nyár. 217. o. (http://www.grotius.hu/doc/pub/YBBWQK/2010_17_gombos_ervin_magyarok%20az%20ensz%20appar%C3%A1tus%C3%A1ban.pdf).

⁴⁸⁸ https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm.

⁴⁸⁹ 2019. január 1-től hatályban (https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm).

⁴⁹⁰ 2019. október 1-től hatályban (https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/budapest.htm).

(national officers)⁴⁹¹ sokkal magasabb összegeket vehetnek át illetményként, havonta nettó 1 000 000 forint és közel 3 000 000 forint jár számukra Budapesten.

A terepszolgálaton lévő tisztviselők békefenntartó műveletekben és az ENSZ telekommunikációs rendszereinek működtetésében vesznek részt, ennek megfelelően nemzetközileg toborzottnak minősülnek és nemzetközi kategóriás juttatásokban részesülnek. Mindez azt jelenti, hogy nem függenek a szolgálatteljesítés helye szerinti illetményrendszer színvonalától, hanem a szakértői kategóriában megismertekhez hasonló a bérezés kialakítása annyiban, hogy egységes illetményösszeget kapnak az ebben a kategóriában dolgozók. Hét szintje van a terepszolgálatos illetménynek, ezzel pedig hasonló az Amerikai Egyesült Államok szövetségi közszolgálati jogához.⁴⁹² A terepszolgálatos munkatársakat évi nettó 36 000 USD és 92 000 USD közötti illetménnyel alkalmazzák.⁴⁹³

Az állami bérrendszerekben természetesen levonásokkal csökkentették a közszolgálatot ellátó tisztviselők illetményösszegei. Az ENSZ-nél sincs ez másképp, jóllehet a szervezet a legtöbb tagállamban adómentességet élvez. Észrevehetjük azonban, hogy nettó és bruttó összegek egyaránt meg vannak adva az illetménytáblázatban, ennek pedig az az oka, hogy az illetményeket kétféle levonással illethetik a szervezetenél: egyrészt az ENSZ saját járulékrendszerrel dolgozik (*staff assessment* – személyzeti hozzájárulás),⁴⁹⁴ azaz némileg megkérdőjelezhető módon a saját maga által kiadott bérösszeget egy belső adóval sújtja. Talán abban lelhetünk magyarázatot, hogy így a tisztviselőnek adott az érzés, hogy az általa befizetett adóval ő is tesz a saját munkájáért és könnyebben elfogadja a szervezetét. A jogintézmény célja továbbá az is lehet, hogy a klasszikus, nemzeti munkavégzésből kiváló állampolgár lelkületileg ne szakadjon el az átlagos, adófizető munkavállalói minőségtől – több értelme lenne azonban véleményem szerint eleve egy nettó összeget juttatni a tisztviselőknek, a „plusz köröket” pedig kihagyni a rendszerből. Más a helyzet akkor, ha a foglalkoztató szervezeti egység olyan országban található, amelynek rendszerében az ENSZ nem élvez adómentességet.

⁴⁹¹ Nemzeti szakértői hivatalnokok olyan országokban tevékenykedhetnek, amelyek nem szolgálnak ENSZ-székhelyül, és feladatuk ellátásához minimális követelmény az egyetemi végzettség.

⁴⁹² https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm (The Field Service Category).

⁴⁹³ 2019. január 1-től hatályban (https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/salaryscale/fs/fsbase01-2019.xls).

⁴⁹⁴ A saját járulékrendszer számítási alapja a genfi, londoni, madridi, montreali, New York-i, párizsi, római és bécsi székhelyeken irányadó állami bérjárulékok alapján kerül kiszámításra. (https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm)

Külső járulékfizetési kötelezettségről lévén szó, ebben az esetben természetesen objektíve indokolt a bruttó és nettó összegek közötti különbségtétel.

Amit az Európai Unió tagállamok többségében, így többek között hazánkban ismerünk a minimálbér, garantált bérminimum tekintetében, az ENSZ-nél nem érvényesül. A szervezetnél léteznek fizetési besorolások a tisztviselői szintektől függően, a minimálisan és maximálisan juttatandó összeget azonban a fogadó ország határozza meg a Flemming-elv következtében.

2. Kiegészítő juttatások rendszere

Kiegészítő juttatást gyakorta igényelhetnek az állami szférában dolgozó köztisztviselők, így jellemzően különböző lakhatási támogatásokat, munkáltatói kölcsönt, gyermeknevelési (pl. iskolakezdési) támogatást, illetve utazási költségtérítést szokott biztosítani az állam. Magyarországon az egyes állami intézményekben adható juttatásokról az intézmény vezetője utasításban határoz. Az ENSZ esetében úgyszintén többféle kiegészítő juttatással számolhat egy tisztviselő: így a legalább egy évig azonos helyszínre kirendelt, szakértői és magasabb kategóriákban, illetve a terepszolgálatos kategóriában „kiigazítják” a korábbi pontban bemutatott alapilletményt (*post adjustment*) egy összeggel, amely a szolgálatteljesítés helye szerinti megélhetési feltételeket veszi figyelembe annak érdekében, hogy a tisztviselők vásárlóereje minden helyszínen arányaiban egyenlő maradjon.⁴⁹⁵

A bérezés szociális jellege fontos elem, így a *reálbér* és a *nominálbér* közötti megkülönböztetés az államok bérpolitikát érintő gyakorlatában is jelentős szerepet kap. A „fogyasztói kosár”, mint bázisáttételező figyelembevételével állapítják meg a reálértéket, ennek alapján pedig a kötelezően fizetendő legkisebb munkabér összegét. Amint például Franciaországban vagy a skandináv államokban az infláció figyelembevételével időről-időre automatikusan kiigazításra kerül ez az összeg,⁴⁹⁶ úgy az ENSZ is felülvizsgálja a kiigazító juttatás mértékét – méghozzá havi szinten.⁴⁹⁷ A jogintézmény az egyenlő bánásmód követelményét messzemenően

⁴⁹⁵ Ld. *Személyzeti szabályzat* 3.7. szabály, illetve https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm.

⁴⁹⁶ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 289-290. o.

⁴⁹⁷ https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm (How is post adjustment determined?).

teljesíti, hiszen egy olyan nemzetközi foglalkoztató, mint az ENSZ, gyakorlatilag csak ezen a módon érheti el, hogy az egyenlő munkáért ne csak papíron, hanem a maga realitásában is egyenlő bért kaphassanak a foglalkoztatott tisztviselői. A kiigazító juttatás azért illet meg kizárólag a szakértői és afölötti kategóriában, illetve a terepszolgálatos kategóriában dolgozókat, mert az ő esetükben beszélünk egységes illetménytáblázatról – amint azt bemutattuk, az általános szolgálatot ellátók részére az ENSZ a szolgálati kirendeltség székhelye szerinti államban szokásos bérszínvonalat biztosítja, így fogalmilag nincs szükség kiigazító juttatásra. Felmerülhet kérdésként, hogy nem diszkriminatív-e ez a szabályozási megoldás? Az általános szolgálatot ellátók esetén azért előnyös a helyi viszonyoknak megfelelő bérszínvonal biztosítása, mert ez jelent garanciát arra nézve, hogy ne merülhessen fel a *laesio enormis* problematikája, azaz a tisztviselő ne kérhesse a kinevezésének megszüntetését arra való hivatkozással, hogy a kikötött illetmény kevesebb, mint a helyileg szokásos munkabér fele.⁴⁹⁸

A házastárral és/vagy gyermekkel rendelkező tisztviselők esetében a kiigazító juttatás mértékének meghatározásánál nem veszik figyelembe az érintett családtagok tartózkodási helyét, azaz a kiegészítés csak a tisztviselő megélhetését hivatott fedezni. A tisztviselő által eltartott házastárs és gyermek számára külön jár egy, a nettó bér alapján számított kiegészítés (*dependency allowance*),⁴⁹⁹ amely az ő életkörülményeiket is megkönnyítheti.

Kiegészítő juttatásként vesszük figyelembe ezek mellett a nyelvi pótlékot, a gyermekek taníttatásának megkönnyítésére létrehozott oktatási alapot, a fokozott felelősséggel járó munkakör pótlékát, a túlóra-pótlékot, az éjszakai pótlékot, a mobilitásösztönző csomagokat, a veszélyességi pótlékot, a nem családbarát szolgálat pótlékát, a hazatelepülési alapot, illetőleg a toborzási ösztönzőt.⁵⁰⁰

3. Béremelés

Béremelésre *két feltétel* együttes fennállta esetén van lehetőség: egyfelől szükséges egy *magasabb bérszint lehetősége* a tisztviselő aktuális szolgálati fokozatában, másrészt a *vezető tisztviselő pozitív javaslata*. A béremelés egyik kulcsfontosságú

⁴⁹⁸ Id. a *laesio enormis* kérdéséről SZÁSZY *i.m.* 393. o. XIII. pont.

⁴⁹⁹ *Személyzeti szabályzat* 3.6. szabály.

⁵⁰⁰ *Személyzeti szabályzat* 3.6-3.20. szabályok.

követelménye a megfelelő teljesítmény nyújtása, amelynek ellenőrzését az ST/AI/2010/5. számú igazgatási utasítás szabályozza.⁵⁰¹ Az ellenőrzési periódus alatt a szolgálat akkor kap kielégítő minősítést, ha a tisztviselő a legutóbbi béremelés óta kielégítően vagy az elvárásoknak teljesen megfelelően végezte munkáját.

A szolgálat *kielégítő minősítést kaphat*, amennyiben a legutóbbi béremelés ideje óta egy alkalommal „az elvárásoknak részben megfelel” minősítést kapott a tisztviselő, és nem készítettek teljesítményfejlesztési tervet. Amennyiben elfogadtak ilyen, és ennek eredményeként kifejezetten „az elvárásoknak teljes mértékben megfelel” minősítést kapott a tisztviselő, szintén megadható a kielégítő osztályozás.

Nem minősülhet kielégítőnek a szolgálat, ha a fenti esetben elfogadtak teljesítményfejlesztési tervet, és az nem hozta meg a maximális eredményt, vagy két egymást követő értékelés során részbeni megfelelést állapítottak meg, illetőleg amennyiben egy alkalommal „az elvárásoknak nem felelt meg” minősítést kap a tisztviselő.⁵⁰² Amennyiben ez bekövetkezik, úgy a béremelést visszatartja a szervezet, amennyiben a tisztviselő vezetője indokoltan javasolja ezt.⁵⁰³ A béremelés visszatartására vonatkozó döntés a következő béremelés időpontjáig hat.

Amennyiben a javaslat abban az időszakban készül el, amikor a tisztviselő egyébként megtámadta a személyes értékelését (*PAS – Performance Appraisal System*),⁵⁰⁴ a felülvizsgálati eljárás lezárása után szükséges újra értékelni a vezető javaslatát. Amennyiben az eljárás lezárása után a tisztviselő teljesítménye kielégítő besorolást kap, a béremelést meg kell adni visszamenőleges hatállyal arra az időpontra, amikor esedékessé vált.⁵⁰⁵ Dogmatikai szempontból a PAS-ban foglaltak megtámadásával a visszatartásról szóló döntést nem támadja meg a tisztviselő, hiszen utóbbi egy igazgatási döntés, amely a PAS-tól teljesen elkülönül, és a Személyzeti

⁵⁰¹ ST/AI/2010/5 – *Administrative instruction on performance management and development system.* (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/AI/2010/5)

⁵⁰² *Guidelines on within-grade salary increment.* 1. o. (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/within_grade_salary_increment.doc)

⁵⁰³ *Guidelines on withholding salary increment.* 1-2. o. (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/withholding_salary_increment.doc)

⁵⁰⁴ ST/AI/2010/5 – *Administrative instruction on Performance Management and Development System* ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2010/ai_2010-5____\[performance_management_and_development_system\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2010/ai_2010-5____[performance_management_and_development_system].doc))

⁵⁰⁵ *Uo.*, 3. o.

Rendtartás és Szabályzat XI. fejezetében foglaltak szerint külön lehetséges ellene fellebbezni.⁵⁰⁶

Az emelt bérre való jogosultság kezdő napja azon időszak első napja, amelyben a szükséges feltételeket teljesítette a tisztviselő. A tartós távolléten lévő tisztviselő bérét leghamarabb munkába történő visszatérésekor lehetséges megemelni, illetve a megbízatás megszűnése vagy megszüntetése esetén is van lehetőség a már emelt bér kifizetésére, azonban döntő jelentőségű, hogy a jogviszony a hónap során, vagy annak végén szűnik-e meg. Nem fizethető ki ugyanis a béremelés azoknak a tisztviselőknek, akiknek jogviszonya abban a hónapban ér véget, amelyben a béremelés esedékes lenne, de biztosítani kell a béremelést azoknak, akik az esedékessé válás hónapjának végén zárják le jogviszonyukat. Természetesen a szolgálat elégtelensége miatt történő megszüntetés esetén nem jár a tisztviselőnek béremelés.⁵⁰⁷

Hazánkban a Kit. hatálybalépéséig hasonló rendszer uralkodott, ami kiszámíthatóbb és kevésbé szubjektív módon építette fel a tisztviselők illetményben való előmenetelét. Az új, sávos illetménytáblának lehetett egy olyan célja, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók bérrendezését megvalósítsa, erre azonban valójában csak korlátozott mértékben került sor. Ugyanakkor az előmenetel, az adott körben foglalkoztatott kormányzati szolgálati jogviszonyban állók munkahelyi motivációja, az életpályamodell, az illetmény megállapításának objektivitása a jelenlegi szabályozás által komolyan sérülhetnek. Ennek oka, hogy a jövedelemhatár közötti eltérési lehetőségek többségében szubjektív felettesi vagy vezetői döntéseken alapulnak, amely tény hosszú távon komoly bizonytalanságot eredményezhet az érintettek illetményénél.⁵⁰⁸ Természetesen a rendszer a béremelés kérdését éppilyen bizonytalansággal tölti meg, hiszen rögzített előmenetellel nem számolhat a tisztviselő, bármilyen mértékű béremelést személyes lobbinak köszönhetően érhet el, amint azt tehetné a magánszféra munkáltatóinál.

⁵⁰⁶ Személyzeti szabályzat, 11.1-11.5. pontok.

⁵⁰⁷ Guidelines on within-grade salary increment. 3. o., illetve személyzeti szabályzat 3.3. szabály.

⁵⁰⁸ KERÉKES Edit: Fókuszban a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény. (<https://szakszervezetek.hu/hirek/17186-fokuszban-a-kormanyzati-igazgatasrol-szolo-2018-evi-cxxv-torveny>).

4. Mobilitásösztönző csomag

Az ENSZ mobilitásösztönző csomagjának célja, hogy kapacitálja a tisztviselőket a működéshez szükséges nemzetközi szolgálatteljesítési állomások szabad pozícióinak betöltésére olyan módon, hogy a kockázatos helyszínekben rejlő veszélyt hozzáadott támogatással kompenzálja. A programcsomag részeként oktatási támogatást, utazási és áttelepülési támogatást, alapvető egészségügyi vizsgálatokra szóló támogatást vehet igénybe a tisztviselő.⁵⁰⁹

4. 1. Mobilitási támogatás és veszélyességi pótlék

A mobilitásösztönző program azon szakértői vagy magasabb kategóriás, terepszolgálatos és nemzetközileg toborzott általános szolgálatos tisztviselőket érinti, akiket az A-E kategóriás szolgálati helyszínek valamelyikére neveznek ki, és legalább öt évet töltöttek az ENSZ szolgálatában; második kinevezésüket kapják A-E kategóriás szolgálati helyszínre; fizetés nélküli szabadságuk időtartama nem szakította meg a szolgálat folytonosságát.

A mobilitásösztönzés az egy szolgálati helyen eltöltött öt (kivételes esetben hat) év szolgálati idő betöltéséig biztosítható az arra jogosult tisztviselőknek.⁵¹⁰ A támogatás mértéke függ a tisztviselő addig teljesített szolgálati idejétől, az egy évnél hosszabb kirendelés helyszíneinek mennyiségétől, és az új kirendelés kockázati besorolásától.

Azon terepszolgálatos tisztviselők, akik nem családbarát szolgálati helyszínen teljesítik feladataikat további támogatásra jogosultak amiatt, hogy az ilyen szolgálatuk teljes időtartamát a Főtitkár kivételes engedélyének hiányában családtagjaik távollétében kell végezniük. A támogatás célja a családtól való elszakadásból adódó pénzügyi és pszichológiai teher kompenzálása, illetőleg az ilyen helyszíneken történő szolgálatvállalás ösztönzése. 2017. január 1-től a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság döntése alapján többek között Afganisztán, Gáza, Irak és Szíria tartozik⁵¹¹ – jellemzően azok a helyszínek, ahol a 4 hetes R&R szabadságciklus alkalmazandó.

⁵⁰⁹ https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/mobility.htm

⁵¹⁰ *Személyzeti szabályzat* 3.13. szabály a/iii) pont.

⁵¹¹ https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/nfd201701.pdf.

Az ENSZ mobilitásösztönző csomagjának gyakorlati elve megegyezik azzal, amit a magyar Külgazdasági és Külügyminisztérium szorzó-rendszerében láthatunk. A külképviseletek besorolásáról, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségtérítés kiszámításának részletes szabályairól szóló 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet illetménytábláját megvizsgálva azt láthatjuk, hogy a különböző kockázati besorolású szolgálati helyszínek különböző illetményszorzóval vannak ellátva: a csekély kockázatú települések 0-5%-os, a súlyos kockázati kitétséget jelentő települések pedig 40-45%-os szorzóval kerülnek meghirdetésre. Hozzáteszük: a KKM által használt szorzók az ENSZ nemzetközi kockázatbesorolási rendszere alapján kerülnek kiszámításra,⁵¹² így az ENSZ-nél és Magyarországon közel azonos a kockázatértékelése az egyes szolgálati helyszíneknek.

4. 2. Gyermek tanulmányi alapja

A tanulmányi támogatás fő célja a tisztviselők gyermekeinek megfelelő iskoláztatásának elősegítése. Természetesen létezik külön megoldás a tisztviselő továbbtanulásának támogatására is, ennek szabályait már a munkaidőt érintő fejezetben részletesen bemutattam.

Ami a gyermekek tanulmányait illeti, az ENSZ hangsúlyt fektet bizonyos szolgálati helyszínek esetén arra, hogy amennyiben a helyi iskolák nem biztosítanak olyan nyelven és kultúrkörben oktatást, amelyet a tisztviselő kívánna gyermeke számára, akkor hozzájárulást kaphat, hogy a számára megfelelő oktatási intézményt választhassa.⁵¹³ A szolgálati célállomások közül magától értetődően kiesnek a nem családbarát státuszt kapott helyszínek.⁵¹⁴

A tanulmányi támogatás jogosulti köréből természetesen kiesnek a helyi tisztviselők, azaz szükséges a nemzetközi státusz a támogatás igénybevételéhez. Ezen belül viszont irreleváns a szerződés természete, azaz igénybe vehetik a

⁵¹² 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pont.

⁵¹³ ST/AI/2018/1/Rev.1 – *Administrative Instruction on Education Grant and Related Benefits* 1. cikk (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//ST.AI_2018.1Rev.1%20-%20Education%20grant.docx).

⁵¹⁴ Uo. 2.9. pont.

hozzájárulást mind a határozott idejű, mind a folyamatos szolgálatra szóló, mind pedig a rövid időtartamú megbízással rendelkező tisztviselők.⁵¹⁵

Tanulmányi támogatás a gyermek nappali munkarendben történő tanulmányaihoz kérhető általános vagy annál magasabb szintű tanulmányok folytatására főszabály szerint öt éves kortól.⁵¹⁶ A támogatás véget ér a nappali tagozatos tanulói jogviszony megszűnésével, illetve amikor a gyermek középfokú tanulmányait követően négy évet elvégez valamely felsőoktatási intézményben. Nem jár támogatás emellett a gyermek 25. életévének betöltését követően. (Az utolsó támogatott tanulmányi év, amelyben betölti az említett életkort.) Kivételt képez ez alól, ha a gyermek oktatását megszakítja több mint egy éves időtartamra kötelező nemzeti szolgálat, megbetegedés, vagy más egyéb kényszerítő körülmény.⁵¹⁷

A tanulmányi támogatást fedezi többek között a tandíj, az iskolai utaztatás, a nem ingyenes tankönyvek, illetőleg a magánórák költségét. Utóbbinak célja, hogy a gyermek az anyanyelvétől eltérő oktatási nyelven történő tanulmányokba hatékonyan bekapcsolódhasson. A magánórákat tehát egy, az oktatás nyelvét beszélő, képzett tanárnak kell tartania, aki nem lehet a tisztviselő családtagja.⁵¹⁸

A magyarországi rendszerben a tartós külszolgálaton lévő tisztviselő a már említett 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet alapján gyermeknevelési költségtérítési szorzóval is számolhat a szolgálati helyszínek függvényében. E juttatás mértékének meghatározásánál a Külügyminisztérium alapvetően nem a kockázatot értékeli, hanem azt a körülményt, hogy mennyibe kerül a megfelelő színvonalú oktatás biztosítása a külföldi államban. Amennyiben az átlagos oktatás elegendő, úgy nagyjából 60%-os szorzóval számolhat a tisztviselő, amennyiben azonban nehézségekbe ütközik az oktató-nevelői munka megszervezése, úgy 200%-os szorzó is előfordulhat.⁵¹⁹

⁵¹⁵ *Uo.*, 2.2. b) pont.

⁵¹⁶ *Uo.*, 2.2 d) pont és 2.3. pont.

⁵¹⁷ *Uo.* 2.10. pont.

⁵¹⁸ A támogatható költségeket a 3.1. pont tartalmazza.

⁵¹⁹ Megjegyezzük, hogy a szorzók meghatározása nem csak a helyzet tényleges elnehezültségétől függ: Brüsszelben például 233%-os szorzó van hatályban, míg Bagdadban 65%. Ennek az az oka, hogy a helyszínek élhetőségi besorolása alapján járó deviza-illetménypótlékok megállapításának alapjául szolgáló összesített külképviseleti besorolási szorzó mellett a települések külpolitikai viszonyrendszerben elfoglalt helye is mérvadó. (ld. 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet 2. §, illetve 28/2019. (XII. 20.) IM rendelet Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselete külképviseleti besorolásáról, valamint a tartós külszolgálatot teljesítők deviza-alapilletménye, költségtérítése és az állandó képviseleti devizapótlék kiszámításának részletes szabályairól, 2. §)

5. Kivételes álláshely-támogatás

Előfordulhat, hogy a tisztviselő normál munkabeosztásában béremelés nélkül teljesít olyan feladatokat, amelyeknek a kapcsolódó felelősségi és kötelezettségi jellege a magasabb besorolási kategóriákat jellemzi.⁵²⁰ A kivételes álláshely-támogatás (*special post allowance*) nem képez nyugdíjalapot, a beosztás szerinti negyedik hónaptól jár a határozott és folyamatos megbízatással rendelkező tisztviselőknek a kiegészítés. Amennyiben missziós szolgálatra van beosztva egy tisztviselő, vagy kifejezetten magasabb kategóriás munkakört lát el, a támogatás azonnal jár, amint betölti az érintett munkakört. A kivételes támogatás összege egyenértékű azzal az összeggel, amennyivel emelkedne a tisztviselő bére, ha a beosztása szerinti színtről a következőre léptetnék elő. A szabályzat nem tisztázza azt a kérdést, hogy a többletfelelősséggel járó feladatokat a foglalkoztató egyoldalú utasítás alapján szabja ki, vagy a feleknek meg kell állapodnia a feladatok ilyen formában történő kibővítéséről vagy módosításáról. Ebben a kontextusban a feladatkör bővítése analógia alapján leginkább a magyar munkajogban megismert munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás, illetve a közszolgálati jogban ismert célfeladat jogintézményei között foglal helyet, még akkor is, ha tisztán egyik jogintézmény jellemzőivel sem mutat egyezést.

6. Egyéb juttatások

6. 1. Túlmunka és éjszakai pótlék

Az európai államok a túlmunkát átlagosan az alapmunkabér 50%-ával, míg a pihenőnapon és a vasárnap, valamint az ünnepnapon végzett munkát kétszeres alapmunkabérrel, vagyis az alapmunkabér 100%-ával díjazták, ami a munkavállaló kívánságára arányos szabadidőre alakítható.⁵²¹ Ezzel szemben a hazai munka törvénykönyve szerint⁵²² a munkáltató és a munkavállaló megegyezésétől, gyakorlatilag azonban a munkáltató akaratától függ, hogy pótlékban vagy szabadidőben részesül a munkavállaló. A szabályozás ellentétben áll a többségi

⁵²⁰ Személyzeti szabályzat 3.10. szabály.

⁵²¹ PRUGBERGER Tamás: *A munkaidő, a pihenődő és a szabadság új hazai szabályozásának megítélése a munkavállalói érdekek szempontjából*. Pro Futuro, 2017/2, 31-47.

⁵²² Mt. 143. §.

tagállami és az azzal összhangban álló korábbi magyar szabályozással is, ami szociálisan jelentős hátrányt jelent a munkavállalók számára, mivel a nyugat-európai alaplombakhoz viszonyítva alacsony magyarországi alaplombak sok esetben csak a pótlékkal tudnak olyan mértékűvé kiegészülni, amely a nyugat-európai színvonalú megélhetés szerény megközelítésére képes.⁵²³ A Kit. hasonlóképpen szabályozza a kérdést annyival, hogy még lehetőséget sem ad a pénzbeli megváltásra, hiszen a rendkívüli munkavégzést minden esetben meghatározott, főszabály szerint a rendkívüli munkával azonos mértékű szabadidő kiadásával ellentételezheti a foglalkoztató szerv.⁵²⁴ Ugyanakkor az ENSZ-hez képest kevesebb a maximálisan elrendelhető túlóra mennyisége mind az Mt., mind a Kit. szerint, hiszen a munkavállalók számára kétszázötven, a kormánytisztviselők számára teljes napi munkaidő esetén naptári évenként kétszáz óra⁵²⁵ rendkívüli munkaidő rendelhető el, ami havonta átlagban 20, illetve 16 órát jelent az ENSZ terepszolgálaton és állandó szolgálati helyszíneken engedélyezett 40 órájával szemben.

Ahogy az *előbb* a II. fejezetben jeleztem, a túlmunkát a szolgálat szükségességére figyelemmel illetménykiegészítéssel vagy a kreditelt órák számának megfelelő kompenzációs szabadidővel honorálják. A szakértői és magasabb kategóriákban a túlmunka idejére kizárólag szabadidő vehető igénybe⁵²⁶ kompenzációként, mert az ide sorolt tisztviselők illetménye magas, és a szervezet érvelése szerint ilyen módon egyébként sem áll arányban az általuk ledolgozott munkaórákkal.⁵²⁷

Amennyiben egy ENSZ-tisztviselőt rendszeresen éjszakai munkavégzésre osztanak be, éjszakai műszakpótlékot kell számára biztosítani. Éjszakai pótlék főszabály szerint nem adható olyan munkavégzésért, amelyért a tisztviselő túlórapótlékban részesül, illetve azért az időszakért, amelyet szabadságon vagy úton tölt a tisztviselő.⁵²⁸ Az ENSZ szabályzata alapvetően abban különbözik a magyar

⁵²³ PRUGBERGER: *A munkaidő...* 41. o.

⁵²⁴ *Kit.* 124. §.

⁵²⁵ *Kit.* 122. § (8) bekezdés.

⁵²⁶ *Személyzeti szabályzat* 3.11. szabály.

⁵²⁷ Egy 2015-ben kiadott összefoglaló brossúra még úgy fogalmazott, hogy a szakértői és magasabb kategóriákban dolgozó tisztségviselők semmiféle kompenzációra nem jogosultak ezen érvelés nyomán. Ezen a ponton jogfejlődésnek lehetünk tanúi: belátható, hogy a magasabb illetménytől függetlenül az e kategóriában dolgozók is elfáradnak, szükséges számukra is a regenerálás, így nem zárhatja ki semmi, hogy kompenzációs szabadidőre igényt tarthassanak. (ld. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Overtime%20%26%20CTO_Nov%202015_EN_0.pdf)

⁵²⁸ *Személyzeti szabályzat* 3.12. szabály.

éjszakai pótlékszabályoktól, hogy előbbiben előírás a rendszeresség, utóbbiban pedig éppen hogy a rendszertelen beosztás után jár a pótlék. Az Mt. 141. §-ának (1) bekezdése – ha a beosztás szerinti napi munkaidő kezdetének időpontja rendszeresen változik – a 18 órától másnap reggel 6 óráig tartó munkaidőt tekinti meghosszabbított éjszakai munkának. Ugyanakkor Prugberger Tamás rámutat arra, hogy az Mt. félreérthetően fogalmaz, és valójában arról van szó, hogy aki állandó jelleggel este 22 óra és másnap reggel 6 óra között dolgozik, annak jár csak 15%-os éjszakai műszakpótlék, míg, aki váltott műszakban dolgozik, azt 30%-os pótlék illeti meg a biológiai életritmus rendszeresen visszatérő és a szervezetet megterhelő változása miatt.⁵²⁹ A 2003/88/EK irányelv 2. cikke egyértelműen fogalmaz, eszerint éjszakai munkát végző munkavállaló az a munkavállaló, aki az éjszakai idő alatt napi munkaidejéből legalább három órában rendszeresen munkát végez.

A Kit. e téren különös pozíciót foglal el, hiszen éjszakai munkának tekint minden, 22 és 6 óra közötti időszakban teljesített munkavégzést, műszakpótléket ugyanakkor nem állapít meg ezen idősakra, amelyben az általános belga szabályozásra hasonlít.⁵³⁰ Ehelyett csupán annyit rögzít, hogy az éjszakai munkavégzés egészségkárosít kockázat fennállta esetén a nyolc órát nem haladhatja meg (ez a törvényadta időintervallumot tekintve fogalmilag kizárt is lenne), illetve hogy a kormánytisztviselő várandósságának megállapításától a gyermeke hároméves koráig, illetve a gyermekét egyedül nevelő kormánytisztviselő esetén gyermeke hároméves koráig nem osztható be éjszakai munkára.⁵³¹

6. 2. Hazatelepítési alap

A foglalkoztató gondoskodási funkciója jelenik meg ebben a jogintézményben, hiszen a hazatelepítési támogatást azon alkalmazottaknak kell biztosítani, akiket a Szervezet a jogviszonyuk megszűnését követően köteles hazatelepíteni, mert a szolgálatteljesítés helyszíne eltért a lakóhely országától. A hazatelepítési támogatást nem fizetik ki annak az alkalmazottnak, akit azonnali hatállyal elbocsátanak, aki feladja posztját, aki a jogviszony megszűnésének idején a lakóhelye szerinti

⁵²⁹ PRUGBERGER (2017) *i.m.* 42. o.

⁵³⁰ <https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/working-conditions/working-time-and-rest-periods/night-work>

⁵³¹ *Kit.* 127. § (3) bekezdés és 152. § (1) bekezdés d) pont.

országban élt, vagy aki nem tudja bizonyítani a hazatelepülés tényét. A támogatás összege az Egyesült Nemzeteknél végzett szolgálat időtartamától függ.⁵³²

Kifejezetten ilyen jogintézményt a magyar jog nem ismer, közel áll viszont hozzá a Ktk. 21. §-ban ismertetett megoldás, amely szerint a tartós külszolgálat megszűnését vagy megszüntetését közvetlenül követően a kihelyező vezető a határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselőt kinevezésének egyoldalú módosításával iskolai végzettsége, szakképzettsége vagy szakképesítése figyelembevételével a kihelyező szerv megfelelő álláshelyére helyezheti, ha az rendelkezik ilyennel.

6. 3. Belépésösztönző támogatás

A magas szakértelmet igénylő területeken nehéz megfelelő szakembereket találni, ezért az ENSZ humánerőforrás-fejlesztési törekvései keretében a Főtitkár által meghatározott feltételeket teljesítő szakember a tisztviselői jogviszonyba lépése esetén olyan pluszjuttatást kap, amely az éves nettó bérének 25%-át nem lépheti túl.

7. Szociális biztonság és kapcsolódó juttatások

A tágabb értelemben vett foglalkoztatási jognak mindig is része kell, hogy legyenek olyan szociális biztonságteremtő munkáltatói juttatások, amelyeknek célja a foglalkoztatottaknak egzisztenciális kiszámíthatóságot nyújtani. Ezen a területen nincs igazán nagy különbség a privátszféra munkajoga és a közszféra foglalkoztatási joga között, hiszen a szociális biztonság iránti igény megvalósulás ilyen szempontból nem függhet a foglalkoztatás formájától. Minden jogállamban, és az államokat összefogó nemzetközi szintén is egyeztetések folynak arról, hogy a munkavállalók helyzete milyen módon mozdítható elő, hiszen ők magukról korlátozottan tudnak gondoskodni bizonyos élethelyzetekben, így különösen betegség és gyermekszülés idején. Szakpolitikai intézkedéseivel az Európai Uniót illetően is azt látom, hogy a magas foglalkoztatási ráta mellett erős szociális védelmet törekedett biztosítani a jogforrásaival, illetve ezen intézkedésen keresztül javítani kívánta az életszínvonalat

⁵³² https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/separa.htm#repatriation; Személyzeti szabályzat 3.19. szabály.

és a munkakörülményeket, illetőleg védelmezni a társadalmi kohéziót, ahogyan az az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés preambulumból kötelezettsége is.⁵³³

Az Unió jogalkotási törekvéseknek is köszönhetően a kelet-közép-európai és nyugat-európai államokban e szociális háló többé-kevésbé biztosított, határfoka inkább az adott állam mindenkor gazdasági-társadalmi állapotától függő, a jogintézmények viszont mindig is megtalálhatók a maguk helyén. Amint arra Jakab Nóra is rámutat, az európai munkajoghoz szorosan kapcsolódik az európai szociálpolitika fejlődése is, hiszen az Európai Unióban a foglalkoztatási és szociálpolitikai célok, azaz a gazdasági és szociális dimenzió az 1970-es évektől kezdődően egymást kiegészítik és kiteljesítik.⁵³⁴

Az ENSZ-ben azt tapasztalom, hogy az Unióban elkészített Wim Kok jelentés⁵³⁵ és a Szociális Jogok Európai Pillére⁵³⁶ tartalmával megegyezően helyezik a hangsúlyt belső foglalkoztatási jogukban a nők teljes szerepvállalásának elősegítésére a munka világában, a szükséges gyermek- és idősellátás fejlesztésére, illetve az élethosszig tartó tanulás igényével alkották meg a már bemutatott regisztrált tanulmányi szünet jogintézményét is.

7. 1. Az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapjában való részvétel

A germán modell emberi erőforrás-gazdálkodásában egy köztisztviselő foglalkoztatásának jelentős, hosszútávú pénzügyi vonzatai vannak, szolgálati ideje, majd az azt követő nyugdíjas évek alatt, az úgynevezett „gondoskodási elv” (*Versorgungsprinzip*) alapján. Az állás létrehozatala az új német szabályozás szerint azt jelenti, hogy megfelelő felhatalmazás létezik arra, hogy az állam a foglalkoztatás és a nyugdíj teljes idejére állja ezek költségeit.⁵³⁷ Állami szinten a nyugdíjreformok számos közös ponttal rendelkeznek. Rendszerint sor kerül a nyugdíjjogosultsági feltételek, valamint a fizetett nyugdíjak indexálásának szigorítására, valamint néhány

⁵³³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=hu>

⁵³⁴ JAKAB Nóra: *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2018. 7. o. (http://real.mtak.hu/88655/1/kuld_kiadonak_europai_munkajogi_valtozasok.pdf).

⁵³⁵ https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf.

⁵³⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu.

⁵³⁷ LINDER *i.m.* [86].

nyugdíjrendszerben összekapcsolódik az ellátások szintje a várható élettartam változásával. Számos ország teret engedett a magántulajdonban lévő nyugdíjpénztáraknak is, ahol a nyugdíj-ellátás a befizetett összegtől és a befektetési hozamtól függ.⁵³⁸

Az ENSZ nyugdíjazási alapja (*UNJSPF - United Nations Joint Staff Pension Fund*) felelős azért, hogy a tisztviselők nyugdíjazásuk, illetve esetleges rokkantság bekövetkezte után, vagy a tisztviselő halálát követően a túlélők megfelelő jövedelem pótló juttatásban részesülhessenek. Különlegesség, hogy az ENSZ számára 2001-ben megítélt Nobel-békedíj összegéből *Kofi Annan*, az ENSZ nagyhatású egykori főtitkára, 2003-ban létrehozta az *Emlék és Elismerés Alapot* is, amellyel a szervezet célja a szolgálat közben elhunyt tisztviselők túlélő családtagjai számára egyfajta támogatás biztosítása, amely az egyszeri anyagi juttatáson túl a tisztviselő emlékét is hivatott megőrizni különböző éves rendezvények, találkozók segítségével.⁵³⁹

Az Európai Unió tagállamaiban alapvető szociálpolitikai irány, hogy a nyugdíjba vonult munkavállalók és önálló vállalkozók az általuk befizetett járulékokkal arányos, megfelelő jövedelmet biztosító nyugdíjra jogosultak, emellett a nők és a férfiak számára egyenlő esélyeket kell biztosítani a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez, és végezetül idős korban mindenkinek joga van a méltósággal élhető élethez szükséges erőforrásokhoz.⁵⁴⁰ Ezeket az alapvetően elismerendő munkavállalói igényeket az ENSZ-ben szolgálatot teljesítők is érvényesíthetik a szervezet belső szabályainak megfelelően: A személyzet azon tagjai, akiknek kinevezése *legalább hat hónapra* szól, vagy akik rövid időtartamú határozott idejű kinevezésekkel *legalább hat hónapos* szolgálatot teljesítenek *30 naptári nappal* hosszabb megszakítás nélkül, az Egyesült Nemzetek Közös Személyzeti Nyugdíjalapjának (*United Nations Joint Staff Pension Fund*)⁵⁴¹ tagjává válnak – feltéve, hogy a részvételt megbízólevelük nem zárja ki. Az 1948-ban életre hívott Alap célja, hogy az ENSZ-hez és további huszonhárom szervezethez kötődő tagok, nyugdíjas tisztviselők és egyéb kedvezményezettek számára nyugdíjat, rokkantsági ellátást, halállal kapcsolatos költségviselést biztosítson.

⁵³⁸ WHITEFORD, Peter – WHITEHOUSE, Edward: *Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries*. Oxford Review of Economic Policy, 22. évfolyam, 1. szám. 78–94. o.

⁵³⁹ <https://hr.un.org/page/support-survivors-and-families>

⁵⁴⁰ JAKAB *i.m.* 64. o.

⁵⁴¹ <https://www.unjspf.org/>.

Az ENSZ Nyugdíjalapjának működési motorja a *hosszú távű befektetéseken* rejlik:⁵⁴² a szervezeti egység a tisztviselők béréből eszközölt levonásokat és a Közgyűlés által biztosított forrásokat különböző eszközosztályokba fekteti be, így például globális nyilvános részvényekbe, kötvényekbe, ingatlanokba, magántőkébe, infrastruktúrába, fa- és mezőgazdasági földterületekbe, valamint készpénzbe és rövid lejáratú értékpapírokba. Az Alap az eszközosztályok, földrajzi régiók és országok, devizák, szektorok és iparok, értékpapírok, befektetési stratégiák és piaci kapitalizáció diverzifikálásával enyhíti a kockázatokat. A szervezeti egység legutóbbi jelentése 2020. szeptember 29-én készült el,⁵⁴³ ebben a 2019-es év fenntartható befektetéseiről írnak a szakértők. A fenntarthatóság jegyében és a Párizsi Éghajlatvédelmi Egyezmény (2015) értelmében a tervezett 2020. december 31. helyett már 2020. szeptember 1-től kivonta a Nyugdíjalap befektetési eszközeit a szénenergia szektorból.⁵⁴⁴ A befektetésekért az Alap *Befektetési Menedzsment Irodája (Office of Investment Management)* felelős, amelynek a Főtitkár teljes jogosultságot biztosít arra nézve, hogy milyen módon alakítja ki a befektetési portfóliót.⁵⁴⁵ A befektetési irányelveket a szervezeti egység négy évente vizsgálja felül, ez legutóbb 2019-ben történt meg.⁵⁴⁶

A szakértői és annál magasabb kategóriákban évi 78 000-300 000 USD (kb. 22 millió-88 millió forint), a terepszolgálatot teljesítőknél évi 68 000-200 000 USD (kb. 20 millió-60 millió forint) között mozog a nyugdíj összege.⁵⁴⁷ Magyarországon a 2,6 millió ellátott 2019 januárjában – nyugdíjmelés után – átlagosan 122 614 forintot kapott teljes ellátásként (fő- és kiegészítő ellátás együttes összege), ami éves szinten 1 471 368 forintot jelent.⁵⁴⁸ A nagy különbség a Noblemaire-elv alkalmazására vezethető vissza, hiszen ahogyan az előző fejezetben már olvashattuk,

⁵⁴² Az Alap szakértői minden körülmények között a hosszú távű befektetéseken gondolkoznak, mert ez a metódus garantálja, hogy az aktuális piaci folyamatoknak, mint amelyet például a 2020-ban kezdődött COVID-19 világjárvány okoz, nincs negatív hatása a kifizetésekre. Ld. bővebben: https://www.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-FAQ_COMPLETE_Participants-and-Beneficiaries_May-2020.pdf.

⁵⁴³ <https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/09/UNJSPF-2019-Report-on-Sustainable-Investing.pdf>.

⁵⁴⁴ <https://oim.unjspf.org/report/united-nations-joint-staff-pension-fund-fully-divested-from-coal-energy-sector/>.

⁵⁴⁵ <https://oim.unjspf.org/>.

⁵⁴⁶ <https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2019/08/IPS-2019.pdf>.

⁵⁴⁷ 2019. február 1-től hatályos
(https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/salaryscale/professional/pens02-2019.xls és

https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/salaryscale/fs/fspens02-2019.xls).

⁵⁴⁸ KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL: *Nyugdíjak és egyéb ellátások*, 2019. 9. o.

az említett két kategória tisztviselőinek esetében a leggazdagabb országok bérszínvonala szerint kerül megállapításra a juttatások mértéke, amely nem csak az illetményben, de természetesen a kapcsolódó nyugdíjösszegek mértékében is megnyilvánul.

7. 2. Egészségtámogató programok

A munkavállalók egészségi állapotával összefüggő kockázatok komoly károkat okoznak világszerte. A működési kockázatok ezen változatának kezelésére nyújtanak eszközt a vállalati egészségprogramok, amelyek kiépítésének folyamata és a működtetése nagyon sok párhuzamot mutat a vállalati kockázatkezelési programokkal. Bár az ilyen jóléti programok a nemzetközi gyakorlatban – különösen a multinacionális cégeknél – nagyon népszerűek, itthon egyelőre gyermekcipőben járnak,⁵⁴⁹ beszéljünk akár a magán-, akár a közszféráról. Az ENSZ esetében többféle olyan lehetőséget is találunk, amellyel a tisztviselők egészségmegőrzéséhez kívánnak hozzájárulni, illetve a betegség vagy egészségkárosodás bekövetkezte esetén a negatív következményeket törekszenek mérsékelni.

A személyzeti szabályzat alapján⁵⁵⁰ a rövid időtartamú megbízással rendelkező tisztviselők havonta két nap *betegszabadságra* jogosultak, a határozott idejű kinevezéssel rendelkezők és azon tisztviselők, akik három év folyamatos szolgálatnál kevesebbet teljesítettek, tizenkét hónapos időintervallumon belül három hónapon át teljes fizetés mellett, további három hónapig pedig félhavi illetmény mellett vehetik igénybe a betegszabadságot. Azon tisztviselők, akik folyamatos szolgálatot látnak el, vagy legalább három éve megszakítás nélkül dolgoznak a szervezetnél, bármely négy éves periódus során kilenc hónap teljes fizetéssel és kilenc hónap félhavi fizetéssel ellátott betegszabadságra jogosultak. A megjelölt időszakokat túllépni kizárólag a Főtitkár engedélyével lehetséges, amennyiben ez nem teljesül, a tisztviselő személyével szemben engedély nélküli távollétet állapítanak meg. A tisztviselők éves viszonylatban hét munkanap igazolatlan betegszabadságot vehetnek igénybe, amelyet az érintett a családi szükséghelyzetekben (pl. beteg gyermek ápolása) is felhasználhat.

⁵⁴⁹ SZABÓ Ágnes–JUHÁSZ Péter: *A munkahelyi egészségprogramok, mint kockázatkezelési eszközök.* Gazdaság és Pénzügy, 6. évf. 2. szám. 154. o. (DOI: 10.33926/GP.2019.2.2)

⁵⁵⁰ *Személyzeti szabályzat* 6.2. szabály

Munkával kapcsolatos egészségi okok miatt az Európai Unióban évente 600 millió munkanap vesz el. A legtöbb gondot a balesetek, a váz- és izomrendszeri megbetegedések, valamint a munkahelyi stressz okozza.⁵⁵¹ Nincs ez arányaiban másként az ENSZ esetében sem,⁵⁵² ezért a szervezet rendelkezik Közös Orvosi Szakszolgálattal (*Joint Medical Service*) Nairobiban,⁵⁵³ illetve világszerte működtet ellátási pontokat annak érdekében, hogy szinte bármely szolgálatteljesítési helyszínen közvetlen ellátást kaphasson a tisztviselő szükség esetén.⁵⁵⁴ Amennyiben egy helyszínen még sincs kirendeltsége az orvosi szakszolgáltatnak, úgy a megfelelő kapacitással rendelkező helyi szolgáltatókkal állapodik meg a szervezet, hogy tisztviselőit soron kívül fogadják (ilyen delegált ellátóhelyeket általában az afrikai kontinensen találunk.)⁵⁵⁵

A stressz és a terepszolgálattal járó tipikus kockázatok mellett az ENSZ tekintetében – a nagyméretű adminisztratív apparátust figyelembe véve – tipikus probléma az ülőmunka, a mozgás hiánya. A folyamatos testmozgás pillanatnyilag és tartósan is javítja a koncentrációs képességet és a hangulatot, emellett védelmi hatása is van: a hippocampust és a prefrontális kérget nagyobbá és erősebbé teszi, és ezáltal megvéd olyan gyógyíthatatlan betegségektől, mint az Alzheimer-kór vagy a demencia. Mindezen jótékony hatások ellenére részben az ezzel járó többletköltségek, részben az időhiány miatt a 2010-es Eurobarometer-felmérés (2010) adatai szerint például a magyar lakosságnak csupán 5 százaléka végzett heti öt alkalommal sporttevékenységet, de a nem napi rendszerességgel mozgók aránya is csak 18 százalék volt.⁵⁵⁶

⁵⁵¹ SZABÓ–JUHÁSZ *i.m.* 155. o.

⁵⁵² Az ENSZ külön prioritásként kezeli a tisztviselők mentális egészségének megőrzését, már csak azért is, mert 2017-ben az alkalmazottak 35%-a számolt be valamilyen mentális kondíciómúlásról, közülük pedig elenyésző volt azok száma, akik szakembertől kértek segítséget. (ld. <https://hr.un.org/article/mental-health-workplace-priority-organization>). Az ENSZ ilyen irányú törekvései igazán fontosak a munkahelyi egészség megőrzése érdekében: bár napjainkban már ismert és elismert betegségindikátor a stressz, azt bizonyítani munkahelyi ártalomként és a következményekért a munkáltatót felelősségre vonni a mai napig nehézségekbe ütközik. A magyarországi munkavédelmi törvény a stresszt, mint a pszichoszociális kockázat egyik fajtáját 2008. január 1. óta tartalmazza 87. § 1/H) pontjában. Eszerint „pszichoszociális kockázat a munkavállalót a munkahelyén érő azon hatások (konfliktusok, munkaszervezés, munkarend, foglalkoztatási jogviszony bizonytalansága stb.) összessége, amelyek befolyásolják az e hatásokra adott válaszreakcióit, illetőleg ezzel összefüggésben stressz, munkabaleset, lelki eredetű szervi (pszichoszomatikus) megbetegedés következhet be.”

⁵⁵³ <https://hr.un.org/page/joint-medical-service>.

⁵⁵⁴ <https://hr.un.org/page/medical-services-around-globe>.

⁵⁵⁵ https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/MSD_Dir_Webpg_2020-8_UN_Clinic_0.pdf.

⁵⁵⁶ SZABÓ–JUHÁSZ *i.m.* 160. o.

Magyarországon a közszférában nincs olyan kiterjedt és folyamatos egészségügyi ellátás, mint amelyet az ENSZ-nél tapasztalhatunk. A közszféra nem hivatásos állományú tisztviselői ellátásként nem kötelező jellegű kontrollvizsgálatokra jelentkezhetnek, megbetegedésük esetén azonban a foglalkoztató közigazgatási szervezeti egységek nem garantálják a szükséges ellátás biztosítását. Jóllehet ez a kérdés nem csak arról szól, hogy Magyarország vagy az ENSZ költségvetése biztosít-e arányaiban nagyobb összeget az egészségügy számára – ugyanis amíg egy államban a tisztviselő béréből levonják az irányadó társadalombiztosítási összeget, és ebből következően az államnak kötelezettsége van az ellátásra, addig az ENSZ esetében semmilyen állami szervhez nem kerül befizetésre az egészségügyi ellátás költsége, ebből következően pedig természetesen a szervezetnek kell gondoskodni a szükséges szolgáltatásokról.

A felsoroltakon túlmenően a szervezeten belül létezik egy⁵⁵⁷ egészség- és életbiztosítási program⁵⁵⁸ is a juttatási csomag részeként. A programban kinevezés típusától függetlenül minden tisztviselő részt vehet, aki legalább három hónapig tartó szolgálatot teljesít a szervezetenél. Ilyen típusú juttatási csomagelem szintén nem jellemző az állami közszolgálatokon belül.⁵⁵⁹

7. 3. Helytállás a foglalkoztatásból eredő károkért

Az ENSZ felelősségének alapja abban keresendő, hogy a kifejezetten adminisztratív tevékenységet végző hivatalnokok kivételével a tisztviselők élete gyakorta veszélybe kerül, és ezt kompenzálандó, valamint a hozzátartozói igényeket kielégítendő alakították ki a szabályokat. A szervezet, mint foglalkoztató a személyzeti szabályzat alapján két nevesített speciális kártérítési felelősséggel tartozik az alkalmazottak felé, ezek kategóriái teljesen megegyeznek azzal, amit a hazai szabályozásban is látunk. A szervezet tehát köteles helyt állni a munkavégzéssel összefüggésben a munkavállalónak okozott kárért (az üzemi balesetért, foglalkozási megbetegedésért

⁵⁵⁷ A genfi és bécsi központnak saját egészség- és életbiztosítási programja van, a többi kirendeltségre nézve univerzális feltételek teljesülnek.

⁵⁵⁸ ST/IC/2019/14 – *Körlevél az ENSZ központi kirendeltségek által vezetett egészségbiztosítási programról* (<https://www.undocs.org/ST/IC/2019/14>) és ST/AI/2015/3 – *Igazgatási utasítás a helyileg toborzott alkalmazottak egészségbiztosítási tervéről* (archivált dokumentum) (<https://www.undocs.org/ST/AI/2015/3>).

⁵⁵⁹ A magyarországi egészségbiztosítási rendszerről lásd bővebben TÓTH Hilda *A táppénzről* című PhD-értekezését (Miskolc, 2010 – <https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/TothHilda%20dolgozat%20100519>).

vagy a foglalkoztatásból eredő halálesetért), illetve a tisztviselő személyes tárgyaiban a foglalkoztatásból eredő hiány vagy kár bekövetkeztéért.

Az egészségromlással, balesettel, halállal kapcsolatos esetekben a kártérítési felelősséggel kapcsolatos kérdések elbírálására a Főtitkár egy Kártérítési Tanácsadó Testületet (*Advisory Board on Compensation Claims*) hozott létre,⁵⁶⁰ amelynek összetétele követi a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseléssel kapcsolatos nemzetközi standardokat: így a Főtitkár által kinevezett szavazó tagság három-három fő arányban oszlik meg a munkáltatói képviselők és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek által delegált személyek között. A *de minimis* igények⁵⁶¹ esetén a Testület helyett kinevezett delegált határoz, azonban ha később mégis túllépi a csekély összegű igény fogalmát a követelés, akkor az ügy a Testület elé kerül új elbírálásra.

Az egészséggel és halálesettel kapcsolatos ügyekben tanácsadói és véleményalkotói szereppel bír az Egészségügyi Ellátások Osztálya (*Medical Services Division*),⁵⁶² amely szakértői állásfoglalásaival segít a Testületnek a döntéshozatalban. Az Osztály gyakorlatilag azt a funkciót tölti be egy ilyen eljárásban, mint amelyet az állami igazságszolgáltatási rendszerekben az orvos szakértő vagy munkabiztonsági szakértő.

A munkavállalók munkahelyre bevitt dolgaiban bekövetkező kárt illetően a személyzeti szabályzat igen szűkszavúan nyilatkozik, annak értelmében az ilyen károkért a szervezet ésszerű keretek között köteles helyt állni.⁵⁶³ Magyarországon ez a *custodia* jellegű felelősségi alakzat akkor áll fenn, ha a munkáltató által rendelkezésre bocsátott lezárt helyen tárolja az adott tárgyat a munkavállaló, azt a munkáltatónak őrzésre kifejezetten átadja, illetve ha a munkáltató által a munkahelyre bevinni nem tiltott tárgyról van szó.⁵⁶⁴

A témában egy 1993-ban készült igazgatási utasítás⁵⁶⁵ részletezi az ENSZ felelősségét. Eszerint a felelősségi forma a hazai megoldástól eltérően feltételekkel áll fenn, jellegében nem *custodia*, azaz a munkáltató megőrzésébe nem kell kerülnie

⁵⁶⁰ *Személyzeti szabályzat*, D függelék, 1.4. cikk.

⁵⁶¹ *Uo.* 1.6. cikk.

⁵⁶² *Uo.* 1.7. cikk.

⁵⁶³ *Uo.* 6.5. szabály.

⁵⁶⁴ PRUGBERGER (2000) 9. melléklet.

⁵⁶⁵ ST/AI/149/Rev.4 – Administrative instruction on compensation for loss or damage to personal effects attributable to service ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_149rev4_____\[personal_effects--loss_or_damage\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_149rev4_____[personal_effects--loss_or_damage].doc)).

az értéknek a felelősség fennállásához. A károkozó eseménynek vagy a tisztviselő hivatali feladatainak ellátása közben kell bekövetkeznie, vagy akkor, ha a tisztviselő a Szervezet által veszélyesnek vagy kockázatosnak minősített helyszínen tartózkodik kijelölt munkavégzés céljából és az itteni kockázat miatt következik be a hiány vagy kár, vagy ha a kár, hiány hivatalos utazás alatt jelentkezik.⁵⁶⁶ Felelősséget kizáró tényező, ha a kárt a károsult okozta, illetve ha magánjárműben lép fel a károsodás.⁵⁶⁷ A kártérítés mértéke nem csupán vétkességtől vagy közrehatástól függ, hanem a vonatkozó igazgatási utasítás tételesen felsorolja, hogy az egyes tárgyak esetében mekkora a maximálisan adható kártérítési összeg. Tekintettel azonban arra, hogy a szabályt 1993-ban tette közé a Főtitkár és azóta is változatlan tartalommal van hatályban, problémák merülhetnek fel az inflációs értékkövetés tekintetében az összegek alkalmazhatóságánál.⁵⁶⁸

7. 4. Kiküldetési és áthelyezési költségek

Kiküldött tisztviselőnek számít, akit a szervezet egy másik szolgálati helyszínre küld ki, hogy ott ideiglenes jelleggel, munkakörébe tartozó feladatokat lásson el. Ezen felül megkülönböztetjük a szolgálati helyszínek közötti áthelyezést és a szervezetek közötti átirányítást, amelyek mindegyike arra szolgál, hogy a fellépő munkaerő- vagy szaktudáshiányt gyorsan orvosolhassa a szervezet.

Az európai jogban kiküldetés esetén dogmatikai értelemben a munkaszerződés átmeneti, ideiglenes módosításának olyan esetéről beszélünk, amikor a munkavállaló felett továbbra is az eredeti munkáltató gyakorolja a munkáltatói utasításadási jogokat.⁵⁶⁹ Ugyanakkor annál fogva, hogy a munkaszerződés eme ideiglenes módosítására a munkáltató egyoldalú akaratából kerül sor, a kiküldetés egyértelműen munkáltatói

⁵⁶⁶ Uo. 3. pont.

⁵⁶⁷ Uo. 4. pont.

⁵⁶⁸ Az ENSZ esetében megfigyelhető az a jelenség, hogy miután a jogforrások egy része tartalmukban alapvetően értelmezhető, és nem igényel különösebb aktualizálást az adott jogkérdés, a forrást magát nem módosítják. Ennek következtében sajnos több esetben előfordul hibás hivatkozás például magára a személyzeti szabályzatra, annak egy régebbi változatát jelölve meg.

⁵⁶⁹ A téma hazai vonatkozásához lásd bővebben ZACCARIA Márton Leó – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán: *A határon átnyúló munkavégzés a magyar munkajogban*. In: ÁSVÁNYI Zsófia (szerk.): *A munkáltatói hatalommal kapcsolatos kutatások*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító és Európai Munkajogi Kutatóintézet, Kódex Nyomda Kft, Pécs, 2017. 37-83. o.

utasításon nyugszik.⁵⁷⁰ Ez nincs másként az ENSZ-nél sem, éppen ezért is indokolt, hogy a szervezet számos költséget viseljen a kiküldetéssel és áthelyezéssel kapcsolatban felmerülő kiadások közül, így különösen biztosítja a tisztviselő és meghatározott körülmények fennállása esetén házastársa és gyermekei utazási költségét, beilleszkedési támogatást nyújt, illetve gondoskodik a kiküldetésben vagy az áthelyezés során esetlegesen elhunyt tisztviselő vagy házastársa, gyermeke lakóhelyre szállításáról. A szervezet e téren érvényesülő gyakorlata alapvetően megegyezik azokkal a szolgáltatásokkal, amelyeket az államok nyújtanak kiküldött vagy áthelyezéssel érintett tisztviselőik számára.

7. 4. 1. Kiküldetés

Az Európai Unióban a személyek szabad mozgása és a munkavállalás szabadságának elve miatt a munkavállalók kiküldetése egy nagyon elterjedt és beváltan alkalmazott jogintézmény, amelyet az Európai Parlament és a Tanács a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) szabályoz. Az irányelv módosítását hétfordulós egyeztetést követően 2018 májusában fogadta el az Európai Parlament, a módosító 2018/957/EU számú irányelv átültetésének határideje 2020. július 30. volt. Leginkább az a probléma az Unió joggyakorlattal, hogy a kiküldetések rotálásával vagy ún. postafiók cégek⁵⁷¹ létrehozásával például a foglalkoztatási és szociális biztonsági jogszabályok megkerülhetők, ezért volt nagyon szükséges, hogy a módosítás előírja a kiküldött munkavállalók bérének a helyi munkavállalók béréhez való igazítását.

Míg az Európai Unió tagállamaiban a kiküldetés egy elterjedt gyakorlat, ami sok esetben rendeltetésellenes joggyakorláshoz vezet, addig az ENSZ esetében a kiküldetés egy olyan esszenciális elem a működésben, amellyel kapcsolatban nem engedheti meg magának a szervezet az ambivalens jogalkalmazást. Ennek láthatjuk lenyomatát a bérekről szóló fejezetben, ahol bemutattuk a *Noblemaire-elvet* és a *Flemming-elvet*, amelyek révén garantált a tisztviselők számára, hogy bármely

⁵⁷⁰ PRUGBERGER Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*. Novotni Kiadó, 2013. 99-100. o.

⁵⁷¹ Postafiók céget azért alapítanak, hogy kiaknázzák a kiküldetési szabályokból fakadó előnyöket. Például francia vállalat céget alapít Magyarországon vagy Portugáliában és munkavállalóit onnan "küldi ki" Franciaországba munkavégzésre. (ld. https://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_1_kikuldetesi_iranyelv.p df/a4c4281e-202c-e5e3-6f09-bdb5bfd24d2c).

kiküldetési helyszínre is osztja be őket a Szervezet, a foglalkoztatóra jellemző minimális standardok megőrzésre kerülnek.

Ami a költségek viselését illeti, *rövid és hosszú távú*⁵⁷² kiküldetések, hivatali utazások esetén állami szinten általánosságban azt látjuk, hogy a minimálisra szorítkoznak a közszférabeli foglalkoztató szervek, amely gyakorlat alól azon esetek tekintendők kivételesnek, amelyek során valamilyen reprezentációs feladata van az államnak. Az ENSZ szintűgy a minimálisan szükséges szintet jelöli meg,⁵⁷³ a költségek részének pedig az utazást, a transzfert, a napidíjat és a járulékos egyéb szükséges költségeket (pl. telefonhasználat, helyi közlekedés, speciális felszerelés, poggyász megőrzése) tekintik, ahogyan az az államok esetében is általános gyakorlat.

7. 4. 2. Beilleszkedési támogatás

A támogatás célját tekintve professzionális és magasabb szintű kategóriákban dolgozó, terepszolgálatos, illetőleg nemzetközileg toborzott – nem ideiglenes megbízással rendelkező – tisztviselő számára nyújt segítséget, amennyiben egy éves vagy annál hosszabb kinevezést kap az addigi szolgálati helyétől eltérő, ingázási távolságot meghaladó helyszínen, a lakóhely megváltoztatásának szükségességével. A támogatás kétkomponensű: egyfelől áll egy harminc napos napidíjból, másfelől egy havi nettó bérnek megfelelő összegből.⁵⁷⁴ Amennyiben a Főtitkár megítélése szerint arra szükség van, az napidíj mértékére az általánostól eltérő összeget állapíthat meg, illetőleg speciális körülmények között a beilleszkedési támogatás folyósításának időtartama legfeljebb kilencven napra meghosszabbítható azzal, hogy harminc napon túl az eredetileg járó összeg 60%-a utalható ki. Ez a jogintézmény jellegében egyedülállónak tekinthető a nemzetközi szervezeteknél az államokkal való összehasonlításban, ennek pedig az az oka, hogy célját tekintve elsősorban a váltakozó lakóhely mellett végezhető feladatokhoz kapcsolódhat, amely körülmény nem jellemzi az állami közszolgálatot.

⁵⁷² A hosszútávú kiküldetés megfeleltethető az itthon korábban hatályos terminológia szerinti átírást, a rövid távú pedig maga a tulajdonképpeni kiküldetés.

⁵⁷³ *Személyzeti szabályzat*, 7.6. szabály.

⁵⁷⁴ *Személyzeti szabályzat* 7.14. szabály.

IV. Alapvető jogok és kötelezettségek; felelősségi rendszer és fegyelmi intézkedések

Az alapvető jogok és kötelezettségek mind a szervezetet, mind az alkalmazott tisztviselői apparátust megilletik, legyen szó akár állami, akár nemzetközi közszolgálatról. Ezek azok a jogi eszközök, amelyek eligazítást nyújtanak midnennemű tételes jogi előírás hiányában is arra vonatkozóan, hogy a felek egymás felé milyen magatartásbeli kötelezettségekkel tartoznak.

A közszolgálatot ellátó tisztviselők mindig a felettes szerv, illetőleg az irányításukért felelős vezető felügyelete alatt állnak, az ENSZ esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója a Főtitkár, aki a mindennapi munkaszervezéshez szükséges utasításadási jogot alapvetően a menedzserek útján gyakorolja. Amíg természetesen a foglalkoztató is köteles gondoskodni arról, hogy az irányítási, utasítási és ellenőrzési jogot a szervezet céljainak, hatékony és biztonságos működésének megfelelően gyakorolja, addig a tisztviselők oldaláról is követelmény, hogy feladatuk teljesítése során mindig a szervezet érdekeit tartsák szem előtt, szolgálatteljesítésük során kivételes mértékű lojalitást, integritást, függetlenséget és pártatlanságot tanúsítsanak.⁵⁷⁵

Abban az esetben, ha az alapvető jogok és kötelezettségek, vagy a tételes jogi előírások teljesítésében a tisztviselő részéről hiányosság lép fel, a szervezet hátrányos jogkövetkezményeket alkalmazhat, végső esetben pedig fegyelmi eljárásra kerülhet sor. A fegyelmi joganyaggal kapcsolatban általános európai gyakorlat, hogy a fegyelmi felelősség mintegy a közszolgálati tisztséggel együtt járó előjogok ellensúlyozására szolgál, így minden esetben a vétkes kötelezettségszegés áll a középpontban. Egyik állami szabályozás sem törekszik a fegyelmi vétségek taxatív meghatározására, az egyedi ügyben a körülménynek mérlegelésével a fegyelmi hatóság vagy tanács jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás beleesik-e ebbe a körbe vagy sem. Az ENSZ rendszere hasonlít ehhez, alapjában véve a minősített kötelezettségszegés fogalmi körében jött létre a fegyelmi eljárással és szankciókkal kapcsolatos szervezeti joganyag. Összességében a fegyelmi rendszerek mind az eljárási határidőket, a büntetésnemeket, az eljárás

⁵⁷⁵ Személyzeti szabályzat 1.2. szabály és rendelkezés

szakaszait, valamint az eljárás elveit illetően azonos megközelítéseket alkalmaznak és csak kisebb rész kérdésekben mutatnak eltéréseket.

1. A tisztviselők alapvető jogai és kötelezettségei

A közzolgálati jogszabályok általában csak alapvonásokban rendezik a tisztviselők jogait és kötelezettségeit a fejlett polgári közzolgálati kultúrával és hagyományokkal rendelkező nyugat-európai államokban, és nincs ez másként az ENSZ szabályzati gyakorlatában sem. A részletes szabályozási háttér az egyes közzolgálati-köztisztviselői, illetve hivatalnoki karok saját maguk által kialakított és a tárgy szerinti miniszter vagy a kormány, illetve kormányfő, esetleg az államfő vagy a parlament által jóváhagyott közzolgálati-közhivatalnoki rendtartások biztosítják.⁵⁷⁶

A közzolgálati jogviszonyban fennálló jogok és kötelezettségek jellegükben hasonlítanak arra, amit a magánszféra munkajogában találunk: így a foglalkoztató részéről fennáll az egészséges és biztonságos munkafeltételek megteremtésének, a foglalkoztatásnak-feladatkiosztásnak, a munkavégzéshez szükséges ismeretek megszerzésének biztosításának, a megfelelő tájékoztatás, utasítás és irányítás megadásának, a bérek és járulékok kifizetésének kötelezettsége. A foglalkoztatott köteles munkára képes állapotban megjelenni a munkavégzés helyén az előírt időben, munkával kitölteni a munkaidejét, együttműködni munkatársaival és feletteseivel, megőrizni az üzemi titkokat és információkat, túlmunkáját ellenérték fejében elvégezni, valamint a munkáltató által előírt továbbképzéseken részt venni.⁵⁷⁷

Prugberger Tamás a foglalkoztatotti állomány jogait és kötelezettségeit négy nagy csoportba sorolja, így az előbbieken részletezett kötelezettségek az általános kategóriába tartoznak, de ettől külön érdemes kezelni az utasítás megtagadásának jogát és kötelezettségét, a munkakörön kívüli munkára történő utasítás teljesítésének feltételeit, valamint a további munkaviszony létesítésével kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket. A közsférában mindez szintén alkalmazandó azzal az eltéréssel, hogy néhány, a jogviszonyra jellemző speciális körülmény még hatással van a jogok és kötelezettségek rendszerére. Így mind a nemzetközi, mind a nemzeti közzolgálati jogviszonyok teljesítése során kiemelendő a jogszabályok, felettesi utasítások és a közérdek legmesszebbmenőkig való figyelembevétele, a köztisztviseléshez méltó

⁵⁷⁶ PRUGBERGER (2000) *i.m.* 271. o.

⁵⁷⁷ Ld. bővebben: PRUGBERGER (2000) *i.m.* 263-267. o.

magatartás tanúsítása a munkában és a magánéletben egyaránt,⁵⁷⁸ a pártatlan-igazságos-kulturált ügyintézés, az állam- és szolgálati titkok megőrzése.⁵⁷⁹

Bár általános jelenség, hogy a közsolgálati törvények inkább nagy vonalakban szabályozzák a szükséges *jogokat és kötelezettségeket*, az ENSZ esetében azt láthatjuk, hogy még ennél is kevesebb támaszt nyújtanak a tisztviselőknek: a magyar szabályozásban megismert alapvető elvi megközelítés a személyzeti szabályzatban is megjelenik, azonban például az *összeférhetetlenséget* a Kit. a 95. §-on belül tizennégy bekezdésben szabályozza, a Bjt. a 39-42. §§-okon belül összesen tizenkilenc bekezdést szentel a kérdésnek, a Hjt. a 80-82. §§-okban összesen tizenkét bekezdésen keresztül vizsgálja a lehetséges eseteket és jogkövetkezményeket. Ehhez képest az *ENSZ személyzeti szabályzatának két bekezdése* foglalkozik a kérdéssel, az is csak nagy vonalakban vázolja a felmerülő jogi helyzetet – nevezetesen annyit tudunk meg belőle, hogy ha a tisztviselő személyes érdekei összeütközésbe kerülnek a szervezetben betöltött funkcióinak gyakorlásával, akkor ezt jelenteni köteles felettesének és mindent el kell követnie a helyzet megszüntetésének érdekében.⁵⁸⁰ Emellett egy *vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget* ír elő a szabályzat az igazgatói szint fölötti beosztások tekintetében.⁵⁸¹ Ennek a megoldásnak egyfelől az lehet az oka, hogy az ENSZ közel sem olyan sokrétű szervezet, mint amilyen a magyar közsolgálati rendszer, így könnyebben átláthatók az esetleges személyi következmények. Az összeférhetlenségi ügyekben egyébiránt külön iroda foglalkozik az ENSZ-en belül: az Etikai Hivatal (*United Nations Ethics Office*) azért állította fel a szervezet, hogy tipikusan az összeférhetlenségi kérdésekben titoktartási kötelezettség mellett adhasson tanácsot, információkat a hozzá forduló tisztviselők számára. A Hivatal összeférhetlenségi forrásnak tekint minden, a foglalkoztatással kapcsolatban felmerülő kérdést, elsődlegesen a szervezeten kívüli tevékenységeket, a pénzügyi érdekütközéseket, a

⁵⁷⁸ Az ENSZ esetében például volt olyan tisztviselő, akit 2017-ben azért bocsátott el a szervezet, mert bántalmazta családtagjait. (ld. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-%20December%202019_0.xlsx).

⁵⁷⁹ *Uo.* 272. o.

⁵⁸⁰ A magyar jogrendszerben ezzel megegyező megoldás, hogy a magánérdekek ütköznek vagy ellentétben állnak a közérdekkel, vagy ilyen ütközést észlel a tisztviselő, akkor azt köteles jelenteni a felettes vezetőnek. Enyhébb érdekkonfliktus esetén – ha képes arra, hogy ezeket egymástól elkülönülten kezelje –, önállóan elláthatja feladatait, azonban garanciaként fokozottan biztosítani kell az eljárás és a döntések nyilvánosságát, felülvizsgálatát és a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket. (ld. VESZPRÉMI *i.m.* 49. o.)

⁵⁸¹ *Személyi szabályzat* 1.2. szabály és rendelkezés „Conflict of interest”

jutalmazásokat, ajándékozási eseményeket, a szívességeket, bárminemű integritást potenciálisan sértő kérdést, előléptetési helyzeteket, kockázatértékelési eljárásokat.⁵⁸² Ha a személyzeti szabályzat tartalmát és az Etikai Hivatal gyakorlatát összenézzük, akkor nem érezzük a szabályozás hiányát, maga az ENSZ alapfokú bírósága is következetesen alkalmazza az összeférhetlenségi joganyagot. Az egyik legfrissebb olyan döntés, amelyben előkerült a kérdés, a 2020. október 1-én meghozott *Grosse kontra az ENSZ Főtitkára* volt, amelyben a felperes tisztviselő egy olyan fegyelmi intézkedést támadott meg a bíróság előtt, amelyet engedély nélküli, szervezeten kívüli munkavégzés⁵⁸³ miatt szabott ki a foglalkoztató. A fegyelmi büntetés a szakértői kategóriában (P-3) dolgozó tisztviselővel szemben írásbeli figyelmeztetés, öt fokozattal való visszatorlasztás, és háromhavi nettó illetmény mértékű pénzbüntetés volt.⁵⁸⁴ Mint azt ezúttal és a következő fejezet végén kiemelt esetekben is láthatjuk, a hátrányos jogkövetkezmények kumulatív alkalmazása nem idegen az ENSZ rendszerétől, így e területen a szervezet gyakorlata egyezik az európai államokban ismert tendenciákkal.

1. 1. A bírói joggyakorlat szerepe az alapvető jogok és kötelezettségek megállapításában

Minden esetben a nemzetközi szervezet személyzeti szabályzata adja azt a normatív alapot, amely alapján a belső bíróságok eljárnak. Az ENSZ bíróságának státútuma szerint a szerv közvetlenül nem alkalmazhatja az ENSZ Chartát vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát az eljárásaiban, az igazgatási jellegű döntéseket pedig – a jogalkotási termékekkel ellentétben – jogában áll felülvizsgálni, és akár hatályon kívül helyezni. Az ENSZ bírósága emellett annyiban ítélkezik a *stare decisis* elv mentén, hogy az elsőfokú bíróságnak kötelező figyelembe venni a *fellebbviteli bíróság* hasonló ügyekben hozott korábbi határozatait,⁵⁸⁵ így a döntések

⁵⁸² <https://www.un.org/en/ethics/advice/index.shtml>.

⁵⁸³ *Grosse a Nemzetközi Tisztviselők Autó- és Motorszövetségének (CASBIA – Association Coopérative des Automobilistes et des motocyclistes des Secrétariats et Bureaux des organisations Internationales et des institutions Accrédités)* volt az alelnöke, amelyért éves szinten 21 000 svájci frank juttatást kapott.

⁵⁸⁴ UNDT/2020/175. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2020-175.pdf>).

⁵⁸⁵ Igbinedion-ügy: UNDT/2013/024. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2013-024.pdf>). és 2014-UNAT-410. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2014-UNAT-410.pdf>).

mindig tartalmazhatnak olyan irányt mutató meglátásokat, elveket, amelyek később is kiindulópontként szolgálhatnak az igazságszolgáltatási és a jogalkotási munkában. E tekintetben – nem abszolút jelleggel – az angolszász típusú precedensorientált ítélkezési gyakorlat hatása érvényesül a szervezet belső joggyakorlatában. Az alábbiakban néhány olyan döntést mutatunk be, amelyek relevanciával bírnak a hatályos joggyakorlatot illetően.⁵⁸⁶

1.1.1. Véleménynyilvánítás szabadsága – Crawford-ügy (1953)

A magyar Alkotmánybíróság 1992-ben hozott döntésében a véleménynyilvánítás szabadságát egy olyan komplex jogegyüttesként aposztrofálta, amely lehetővé teszi az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. „Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége” – fogalmaz a határozat.⁵⁸⁷ Tekintettel arra, hogy nemzetközileg elismert alapjogról van szó, az ENSZ-nél is ugyanolyan védelemben részesül, mint bármely más jogállam joggyakorlatában.

Ennek megfelelően meghatározó jelentőségű az az eset, amikor az amerikai állampolgárságú Crawford azért indította meg eljárását az ENSZ belső bírósága előtt, mert jogviszonyát megszüntették, a bíróság pedig úgy találta, hogy a főtitkár nem jogszerű alapon hozta meg döntését: azért mentette fel tiszttségéből Crawfordot, mert

⁵⁸⁶ Bankó Zoltán és Naszladi Georgina a munkajogi alapvédelemről írt munkájukban kiemelik, hogy a munkajogi jogviszonyok hierarchizált jellemzői sokszor kiszolgáltatott helyzetbe hozzák a munkavállalókat, ezért különösebb fontos az alapjogok védelméről gondolkodnunk e kontextusban. Naszladi Georgina már PhD-értekezésében is kifejtette, hogy a munka világában érvényesülő, a munkajoggal közvetlen kapcsolatba hozható alapjogok érvényesíthetősége és védelme mindazonáltal nemcsak a munkavállalók szempontjából kiemelt jelentőségű, hanem az állam ilyen irányú intézményvédelmi kötelezettségéről, valamint közvetve a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai működéséről is valós képet mutat. (ld. BANKÓ Zoltán – NASZLADI Georgina: *Alapjogvédelem a munkajogban*. Utilitates Bt., Pécs, 2015. és NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. Doktori értekezés, Pécs, 2016. 177. o.)

Ugyanezt megfelelően alkalmazva az ENSZ esetében elmondható, hogy a bírói gyakorlatból és a szabályösszességéből kitűnő alapjogvédelmi intézkedések a szervezeti foglalkoztatáspolitikai helyzetébe nyújtanak tiszta betekintést.

A témáról lásd még ZACCARIA Márton Leó: *Idejétmúlt koncepció vagy garanciális minimum? Avagy a munkavállalói alapjogok érvényesülése az uniós és a magyar jogban*. HVG-ORAC, Budapest, 2021.

⁵⁸⁷ 30/1992. (V.26.) AB határozat (<http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C125798800473E9B?OpenDocument>).

úgy tudta, hogy egy éven át a kommunista párt tagja volt. A szabályzat már akkoriban is kimondta, hogy *a tisztviselőknek nem kell feladniuk politikai álláspontjukat, ettől függetlenül várható el tőlük a független és pártatlan munkavégzés.*

A véleménynyilvánítás szabadságát a nemzetközi standardokkal összhangban ma is garantálja a személyzeti szabályzat.⁵⁸⁸ A jogforrás kimondja, hogy addig, amíg a szabályzattal ellentétes cselekményt nem követel meg a politikai szervezetben való tagság, az ilyen tevékenység engedélyezett.⁵⁸⁹ Ezzel összhangban áll a magyar Alkotmánybíróság azon megállapítása, hogy az egyesülési szabadság lényeges kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. Az egyesület szabad létesítése és az egyesületi tevékenység kényszermentes gyakorlása biztosítja a meggyőződés, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságát is.⁵⁹⁰

1.1.2. Egyenlő bánásmód követelménye – Oglesby-ügy (2019)

Harminchat év élettársi kapcsolatot követően New Yorkban 2018 áprilisában házasodott össze azonos nemű partnerével az ENSZ egy korábbi tisztviselője, akinek huszonöt év szolgálati jogviszonyt követően 1998 decemberében szűnt meg a jogviszonya. A házasságkötés idejében a volt tisztviselő 79 éves volt, és szívproblémákkal kezelték.

A jogi probléma abból adódott, hogy a tisztviselő az ENSZ Nyugdíjalapjánál kérvényezte a házasságkötés másnapján, hogy túlélő házastársának folyósítsák majd a lehetséges juttatásokat, amennyiben ő elhalálozna. Ugyanakkor a Nyugdíjalap szabályzata alapján az özvegyi juttatások igénybevételéhez

- a) a jogviszony megszűnésének idejében már érvényes házassággal kellett volna a feleknek rendelkeznie, vagy
- b) bár a szabályzat 2016-ban kiterjesztette a jogosultsági feltételeket az élettársakra és bejegyzett élettársi kapcsolatokra, ez az új szabály visszaható hatállyal nem rendelkezik.

⁵⁸⁸ *Személyzeti szabályzat* 1.2. szabály (f) pont.

⁵⁸⁹ *Uo.* 1.2. szabály (u) pont.

⁵⁹⁰ 6/2001. (III.14.) AB határozat (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9E12EC9DBA9228EDC1257ADA005266C6?OpenDocument>).

A fentiekből következően a kérelmező nem tudott élni az özvegyi juttatásokkal, mert a jogviszony megszűnésének idejében nem köthettek azonos nemű partnerek egymással érvényesen házasságot a világ egyetlen országában sem, maga az élettársi módosítás pedig csak 2016 óta alkalmazandó. Ennek alapján a Nyugdíjalap azt tanácsolta a kérelmezőnek, hogy életjáradék kiutalását kezdeményezze a házastársa javára, amely azonban a házasságkötés után tizennyolc hónappal igényelhető. A kérelmező egészségügyi állapota miatt ez a megoldás nem volt opció.

A bírósági eljárás során megállapítást nyert, hogy a szabályzatok jogszerűtlenül különböztették meg hátrányosan az azonos nemű kapcsolatban élőket, ugyanakkor *a belső bíróságnak nem áll jogában eljárni közvetlenül az ENSZ Charta vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján, és arra sincs jogosultsága, hogy a szabályzatokat hatályon kívül helyezze vagy a Közgyűlést új jogalkotásra kötelezze.* Ilyen helyzetekben a bírósági döntés figyelemfelhívás lehet a Főtitkár vagy a Közgyűlés számára, hogy változtassanak egy szabály tartalmán, a bíróság többet azonban nem tehet.⁵⁹¹

1.1.3. Visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme – Lloret Alcañiz és társainak ügye (2018)

A szerzett jogok védelme tárgyában született az a döntés, amely a 2017. január 1-én hatályba lépett egységes bértábla ügyében született: ezen időpont előtt az ENSZ-nél alkalmazott tisztviselők illetménye között különbséget tettek aszerint, hogy él-e velük közös háztartásban általuk eltartott hozzátartozó. Az illetmény szabályok módosításával a Közgyűlés döntése nyomán hat év alatt hat százalékos nettó illetménycsökkenéssel kell számolniuk az érintett tisztviselőknek.

A tisztviselők azért indítottak eljárást a belső bíróságon, mert álláspontjuk szerint a már megkapott illetményük a szerzett jogok kategóriájába tartozik, amelynek elvonása jogellenes és szembe megy a visszaható hatály tilalmának elvével.

Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy az illetmény csökkenése jogellenes, és úgy rendelte, hogy a hat százalékos csökkentést ne hajtsák végre az érintettek illetményén. Ugyanakkor a döntést megsemmisíteni nem állt módjában, mert azt nem

⁵⁹¹ 2019-UNAT-914. számú ítélet (www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2019-UNAT-914.pdf).

igazgatási, hanem jogalkotási döntésnek tekintette, így arról csak a Közgyűlésnek van módja határozni.

Másodfokon a bíróság megállapította, hogy az eset komoly kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy a szervezetnek milyen jogosultságai vannak egyoldalúan meghatározni az illetmény mértékét. A fellebbviteli tábla teljes ülésben vitatta meg ezt az ügyet, és a többség úgy érvelt, hogy ez a döntés sokkal inkább tekinthető „mellékhatással” rendelkező igazgatási, mintsem jogalkotási döntésnek.

A bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az igazgatási döntés ellentmondásban áll-e a szerzett jogok elvételére vonatkozó belső jogforrások rendelkezéseivel, és úgy találta, *hogy ilyennek csak az az illetmény számít, amelyet már elvégzett munkáért kapott meg a tisztviselő.* A kinevezésben tett említés, amely szerint az illetmény mértéke idővel növekedhet, nem keletkeztet jogos igényt. Mivel az egységes bértábla miatt a jövőre nézve, még nem elvégzett munkára vonatkozóan ezek el az érintettek az addig megállapított teljes illetményösszegetől, a negatív visszaható hatály nem állapítható meg a bíróság álláspontja szerint.⁵⁹²

Ez az eset nagy vonalakban megegyezik a hazai Alkotmánybíróság 3078/2017. (IV. 28.) AB határozatában foglaltakkal.⁵⁹³ Az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy a szerzett jogok védelme nem indokolja a támadott jogszabályok megsemmisítését. Az indítványozó egy konkrét, meghatározott összegű illetményhez való jogot definiált szerzett jogként, amelynek csökkenése a szerzett jog sérelmét idézi elő. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az, hogy az államigazgatás helyi szerveinek strukturális reformja során a kormányhivatalok állományába kerülő kormánytisztviselők számára a jogalkotó egységes bértábla alkalmazását írja elő, nem hozható összefüggésbe a szerzett jogok védelmével.

1.1.4. Tisztességes eljáráshoz való jog – Subramanian és társainak ügye (2016)

Az Új-Delhiben szolgálatot teljesítő tisztviselők a szervezet Személyügyi Hivatalának (*OHRM – Office of Human Resources Management*) azon döntése ellen kívántak fellebbezni, amelyben a szervezeti egység úgy tájékoztatta őket, hogy a

⁵⁹² UNDT/2017/097. számú ítélet (www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2017-097.pdf) és 2018-UNAT-840. számú ítélet (www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2018-UNAT-840.pdf).

⁵⁹³

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1b22010ce36c60f4c125802200586742/\\$FILE/3078_2017%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1b22010ce36c60f4c125802200586742/$FILE/3078_2017%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf).

helyileg toborzott tisztviselők illetményszíntartalma a 2013-as indiai bérszínvonal fölött volt. *(Ez azért probléma, mert mint tudjuk, a Flemming-elv miatt a helyi tisztviselők bére igazodik a hazai bérszínvonalhoz.)*

Az érintett tisztviselők az alapfokú bíróságtól határidő hosszabbítást kértek, amikor felmerült, hogy keresetet nyújtanának be az igazgatási döntés ellen, ugyanakkor a bíróság nem a határidő-hosszabbításról döntött, hanem érdemben a kereset alapjáról és azt *ratione materiae* elutasította. A fellebbviteli bíróság új eljárásra kötelezte az elsőfokú bíróságot, mert megítélése szerint *túllépte hatáskörét és megsértette a tisztviselők tisztességes eljáráshoz való jogát akkor, amikor saját belátása alapján átalakította a felek határidő-hosszabbításra irányuló beadványát egy olyan keresetté, amely az OHRM döntésének jogalapját vitatta és azt ezt követően tárgyalás kitűzése nélkül elutasította.*⁵⁹⁴

Egy másik esettel kapcsolatban szívesen elevenítjük fel, hogy a magyar Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősítette a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos korábbi gyakorlatát, amely szerint „a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ennek a látásmódnak megvalósulását érhetjük tetten az ENSZ bíróságának 2013-UNAT-302. számú ítéletében is.

Az érintett tisztviselő fegyelmi határozat elleni fellebbezést nyújtott be, ugyanakkor az alapfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy az azonnali hatályú felmentést illetően megalapozatlanak a vádak és sérült a terhelt tisztességes eljáráshoz való joga, mert az elsőfokú tárgyaláson nem jelent meg az öt rendbeli szexuális zaklatás sértettje és így nem kerülhetett sor szembesítésre.

Másodfokon ugyanakkor az igazgatási döntést helybenhagyó ítélet született azzal az indokolással, hogy egy zaklatási ügyben a lelki megterhelés miatt nem mindig célravezető ragaszkodni a szembesítéshez, és ennek *elmaradása nem jelenti szükségszerűen a tisztességes eljáráshoz való jog csorbítását, amennyiben a terheltnek minden lehetősége megvan a védekezésének előadására*. Mivel ebben az eljárásban a terhelt teljesen tisztában volt az ellene folyó eljárás minden

⁵⁹⁴ UNDT/2015/025. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2015-025.pdf>) és 2016-UNAT-618. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2016-UNAT-618.pdf>).

aspektusával, az ellene felhozott vádakkal, a sértettek kilétével és azok állításaival, nem állapítható meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme.⁵⁹⁵

1. 2. A tisztviselők teljesítménye

Az ENSZ teljesítményértékelési rendszere a vezetők és a beosztott tisztviselők közötti felelősség megosztáson alapszik, amelynek kiindulópontja egy közösen kialakított munkaterv. A teljesítményértékelés során azt vizsgálja meg a vezető, hogy az előzetesen megállapított munkatervet milyen hatékonysággal volt képes megvalósítani a tisztviselő. A teljesítményértékelés és a minősítés a folyamat időtartama alapján kontinuitásban van. Ez a gyakorlatban különböző szakaszok, ún. teljesítményértékelési időszakok szerves és megszakítás nélküli egymásutániségét jelenti. Mindez körforgásban működik, így az év eleji értékelő megbeszélés egybeesik az év végi értékelési feladatokkal, tevékenységekkel.⁵⁹⁶ Az éves munkaterv-ciklus az ENSZ-nél április 1-én kezdődik, október-novemberben középidei értékelést tartanak a vezetők, majd a ciklust április és június között zárják le.⁵⁹⁷ Az értékelések között folyamatos a monitorozó és korrigáló tevékenység mindkét fél részéről. A munkaterv-ciklusban két értékelő vesz részt, egyrészt a tisztviselőt közvetlenül irányító „első-jelentéstevő”, másrészt pedig a közvetlen felettesek vezetői, a „második-jelentéstevők”. A rendszer ahhoz hasonló, ahogyan a magyar teljesítményértékelési rendszer (TÉR) működött és működik (bár ma már opcionális formában): a hazai központi közigazgatásban az értékelés lefolytatásáért a munkáltatói jogkör gyakorlója felelős, ám a közvetlen értékelés jogát delegálja és így azt a főosztályvezetők végezték, illetve igény esetén végzik el. A végleges munkatervet és értékelést rendszerint az illetékes helyettes államtitkár, vagy ennek hiányában az illetékes államtitkár hagyta és hagyja jóvá.

⁵⁹⁵ UNDT/2012/054. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2012-054.pdf>) és 2013-UNAT-302. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2013-unat-302.pdf>).

⁵⁹⁶ LUDÁNYI Dávid: *A teljesítményértékelés és minősítés joga, folyamatának alapjai a közigazgatásban.* (https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/T%C3%89R_poszter.pdf)

⁵⁹⁷ A teljesítményértékelés megalapozottsága szempontjából lényegesek lehetnek az időpontok, miután egy megkésett ciklus előrevetíti, hogy a tisztviselő nem lesz tisztában a rá váró feladatokkal és a pontos ütemezéssel, így előfordulhat, hogy az értékelés során gyengébb teljesítményt nyújt, mint azt egy teljes ciklusban tenné. Erről ld. bővebben az ENSZ bírósága előtt 2016-2017-ben zajlott Sarwar-ügyet, amelyről később, az V. fejezetben még részletesen lesz szó. (UNDT/2016/178. számú ítélet; www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2016-178.pdf és 2017-UNAT-757. számú ítélet; www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2017-UNAT-757.pdf).

A *Sarwar-ügyben*⁵⁹⁸ azért szüntette meg a szervezet a felperes tisztviselő jogviszonyát, mert teljesítményértékelése folyamán elégtelennek minősítette őt az illetékes vezető. Ugyanakkor az elsőfokú bíróság észlelte, hogy a teljesítményértékelési időszak nem illeszkedett az előírt határidőkhöz (a középidei értékelés és az ehhez kapcsolódó első fejlesztési terv is nem sokkal a ciklus vége előtt került véglegesítésre), ezáltal a tisztviselőnek nehézséget jelenthetett felmérni a pontos elvárásokat, azaz az értékelés megalapozottsága megkérdőjelezhetővé vált. A bíróság egyenesen azt a következtetést vonta le, hogy *a teljesítményértékelés ilyen formában való megszervezése mintegy prejudikálta a tisztviselő gyenge eredményeit.*⁵⁹⁹

A másodfokú bíróság az elsőfok fenti érvelését formalizálónak ítélte meg és döntésében kimondta, hogy *a középidei értékelés elmaradása vagy időbeli csúsztatása automatikusan nem eredményezheti egy, a teljesítményértékelés alapján közölt felmentés érvénytelenségét.* Megítélése szerint a tisztviselőt a teljesítményértékelési ciklustól függetlenül folyamatosan tájékoztatta a vezetője az elvártakról, számára adott volt a fejlődés lehetősége, amellyel sajnos nem élt, és a pozícióra való alkalmatlanságát bizonyította munkavégzésével. Az elsőfokú bíróság döntésével ellentétes másodfokú ítélet a felmentést hatályában fenntartotta.

Az érdekkellentétek kialakulásának megelőzésére több eszköz is alkalmazható, ezeken keresztül pedig képesek a foglalkoztató szervek az egyéni felelősség megállapítására, az egyén, a szervezet és a rendszer munkájának mérésére, értékelésére és a tapasztalatok fényében, szükség esetén a megfelelő korrekciók megtételére. Veszprémi Bernadettel egyetértek abban, hogy az érdekkonfliktusok azonosítását követően nem a magánérdeket kell visszaszorítani, hanem olyan jogi szabályozást, ellensúlyozást kell bevezetni, amellyel kompenzálható, feloldható a közérdek és a magánérdek közötti feszültség.⁶⁰⁰

Az olyan esetek, mint amilyen a Sawar-ügy, számunkra azt üzenhetik, hogy a teljesítményértékeléssel kapcsolatban elsősorban annak van jelentősége, hogy emberileg mennyire érthető az elvárások, ami egy jogilag rendkívül nehezen megfogható és összetett problémához vezet, hiszen mindenki más és más felfogási

⁵⁹⁸ UNDT/2016/178. számú ítélet (www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2016-178.pdf) és 2017-UNAT-757. számú ítélet (www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2017-UNAT-757.pdf).

⁵⁹⁹ Az elsőfokú bíróság ebben az ügyben a jogviszony helyreállítását rendelte el és kártérítés fizetésére kötelezte a foglalkoztató szervezetet.

⁶⁰⁰ VESZPRÉMI *i.m.* 50. o.

képességgel, valamint munkához való tehetséggel rendelkezik. A teljesítményértékelést szokás úgy tekinteni, mint visszajelzést az értékelt személyről, azonban ez a jogintézmény ettől több: a vezető képességeit éppúgy méri, hiszen az ő felelőssége eldönteni, hogy milyen típusú, komplexitású munkákat oszt mely alkalmazottaira. Amennyiben a tisztviselő részéről gyenge teljesítmény merül föl, nem érdemes automatikusan az ő felelősségi körében keresni az okokat, hiszen egészen egyszerűen az is lehetséges, hogy a vezető nem mérte fel megfelelően a személyi kompetenciákat és a rossz feladatkiosztás révén egy egyébként alkalmas személy motivációját és munkaerejét vesztegeti el.

Gajdusчек György álláspontjával egyetértek abban, hogy az egyes munkavállaló teljesítménye nyilvánvalóan kihat a közigazgatás egészének teljesítményére. A szakember ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy nehezen tisztázható, vajon milyen összefüggés van az egyéni teljesítmény és a szervezeti teljesítmény között. A nehézségek különösen az igazgatási munkában jelentősek, már a magánszférában is, és hatványozottan jelentkeznek a közszektorban. *Gajdusчек* fontos megállapítása, hogy a mérés vagy lehetetlen, vagy értelmetlen, mivel gyakran ami mérhető nem lényeges, ami lényeges nem mérhető, vagy a mérése túl drága. A gyakorlatban a teljesítményértékelés lényegében szubjektív megítélésen és nem szigorúan vett mérésen alapszik.⁶⁰¹

1.2.1. Belső képzések

A tisztviselői teljesítmény tárgyköréhez hozzátartozik a belső képzések struktúrája, amely ahhoz hasonlóan épül föl, ahogyan azt a hazai, Nemzeti Közszolgálati Egyetem által gondozott *Pro Bono* oktatási rendszerben látjuk. Az ENSZ esetében a tanulmányi portál az *Inspira* nevet viseli.⁶⁰²

A kötelező képzésekről szóló főtktári közlemény⁶⁰³ alapján a tisztviselőknek az önálló ütemezésű programokat az utasítás kiadásától számított hat hónapon belül,

⁶⁰¹ GAJDUSCHEK György: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* Politikatudományi Szemle, 2014/3. szám, 107. o. (http://www.poltudszemle.hu/szamok/2014_3szam/gajdusчек.pdf). A témáról lásd még bővebben MÉLYPATAKI Gábor: *A nyílt és zárt közszoalátati rendszerek összehasonlítása.* Miskolci Jogi Szemle, 5. évfolyam (2010) 2. szám, 156-178. o.; ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet.* Debreceni Egyetem, Debrecen, 2020.

⁶⁰² <https://inspira.un.org/psp/PUNAIJ/?cmd=login&languageCd=ENG&>

⁶⁰³ ST/SGB/2018/4 – *Secretary-General's bulletin on United Nations mandatory learning programmes.*

a szervezethez való csatlakozástól, vagy a tanulmányi kötelezettség keletkezésétől számított hat hónapon belül be kell fejezniük, amely időtartamot az oktató által vezetett képzések esetében egy évig meghosszabbít a jogforrás.⁶⁰⁴ A vezető felelőssége, hogy biztosítsa a kötelező tanulmányi követelményeknek való megfelelést – így például megfelelő időt biztosítson a beosztott tisztviselő számára –, azonban az utóbbi feladata, hogy ellenőrizze a rá irányadó képzési követelményeket és garantálja a maga számára a programokkal való naprakészségét. Ebből következően amennyiben egy tisztviselő a rá szabályzati szinten irányadó képzési tervnek nem felel meg, emiatt felelősségre vonható.

Az egyéb belső képzési programokat alapvetően az *ENSZ-rendszer Személyzeti Kollégiuma (United Nations System Staff College)*⁶⁰⁵ szervezi. A szervezeti egység feladata megerősíteni az ENSZ rendszer ügynökségei közötti együttműködést, valamint támogatni az állandó tanulást és a személyzet fejlesztését az ENSZ ügynökségeivel, vezetőivel, külső szakértőkkel és tudományos intézményekkel együttműködve. Számos tanfolyam áll a személyzet rendelkezésére, akár jelenléti, akár e-learning képzés keretében.

A szervezet másik belső képzési fóruma az ENSZ Tréning és Kutatási Intézete (*United Nations Institute for Training and Research, UNITAR*),⁶⁰⁶ amely fejlesztési és kutatási tevékenységeket folytat az egész világon a környezetvédelem, béke, biztonság és diplomácia, illetőleg kormányzás témaköreiben. Az UNITAR online eseménycatalógusa e-learning tanfolyamokat, műhelytalálkozókat, szemináriumokat, tájékoztatókat, konferenciákat, nyilvános előadásokat tartalmaz.

Mindkét fórum képzési struktúrája eltér a Pro Bono rendszertől abban a lényeges pontban, hogy míg a hazai rendszerben a közigazgatási szerveknél a jogviszony szerves részét képezi, hogy a tisztviselő rendszeresen meghatározott értékben pontokat szerezzen a képzési struktúrán belül kötelező jelleggel, addig az

⁶⁰⁴ A kötelező képzések célja egyfelől a szakmai felkészültség, másfelől a szervezeti kultúra minél teljesebb elsajátításának biztosítása. A programelemek ennek megfelelően a következő témákban kerültek meghirdetésre: szexuális zaklatás megelőzése, etika és integritás, információbiztonság, az ENSZ emberi jogi felelőssége. A vezetők számára kötelező képzés van érvényben a teljesítményértékelésről és a munkahelyi zaklatás megelőzéséről, szakértői kategóriában egy menedzsment-fejlesztési programot teljesítenek a tisztviselők, a vezetői szinteken vezetéselméleti programban kell részt venniük az érintetteknek. Külön program létezik az interjúztatásra, a közbeszerzésre, ezek munkakör-specifikus tréningeknek számítanak. A terepszolgáltatásos tisztviselőknek az információérzékenységről kell tanulniuk, illetve küldetés-specifikus bevezető képzésen kell részt venniük. (<https://hr.un.org/page/mandatory-learning>).

⁶⁰⁵ <https://www.unssc.org/>.

⁶⁰⁶ <https://hr.un.org/page/external-learning-opportunities>.

ENSZ tekintetében ezek a képzési lehetőségek nem kötelezők és emellett komoly költséggel⁶⁰⁷ is járnak. A költségek fedezéséhez a tisztviselő támogatási kérelmet nyújthat be a szolgálatteljesítés szerinti illetékes főosztálynak vagy hivatalnak.⁶⁰⁸

A képzések jellege és a magas költségvonzatuk arra enged következtetni, hogy a szervezet egyáltalán nem azonos megközelítéssel él a belső tréningprogramokat illetően, mint ahogyan az állami köztisztviselő-képzés működik. Utóbbiban nyilvánvaló érdek, hogy a lehető legmagasabb színvonalú szakértelemmel bíró gárdát nevelje és termelje ki magából a rendszer – ennek példaként említem ebben az értekezésben többek között a hazai Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot. Ehhez képest az ENSZ nem törekszik arra, hogy élethosszig tartó tanulást biztosítson a tisztviselői számára, még csak annak nyomát sem látjuk, hogy az időszakosan kötelező, a szükséges ismeretanyagot folyamatosan naprakészen tartó szakmai fejlesztés igénye dominálna. Ezzel a szervezet alátámasztja azt a következtetésemet, *hogy nem pragmatizált rendszert követ a tisztviselői jogviszonyok tekintetében és önmagára sokkal inkább a személyes pályáiv egy jelentősebb állomásaként tekint, mintsem olyan foglalkoztatási lehetőségre, amely életreszóló karrierutat biztosít a tisztviselő számára.*

Összességében azt látom, hogy a belső képzések mind a gazdasági munkajog, mind a közsféra foglalkoztatási gyakorlatában fontos szerepet kapnak. Ha Franciaországot veszem példának, ott mind a munkáltató, mind a szakszervezetek tartanak fenn képzőhelyeket, azaz mindkét oldal szereplői kifejezetten fontosnak tartják a munkavállalók folyamatos továbbképzését. Általánosan megfigyelhető jelenség az is, hogy a működtetett továbbképzéseken a munkavállalóknak kötelező részt vennie – Németország viszonylatában például érdemes megemlíteni az ülnökök, közvetítők kötelező képzéseit a közsféra tekintetében. *Prugberger Tamás* és *Jakab Nóra* kifejezetten pozitív, követendő példának veszi a német képzési rendszert, amelyben szociológusok segítségével kutatták ki, hogy pontosan melyek a

⁶⁰⁷ Az UNITAR honlapja szerint például a tematikájában egészen alapokra szorító *Pursuing Your Career in the UN* című, nagyságrendileg két hónapos önnálló tanulást igénylő képzés 750 USD összegbe kerül, (<https://www.unssc.org/courses/pursuing-your-career-un-0/>) míg a stratégiai tervezésről szóló, szintén önálló tanulást igénylő 4 hónapos képzés (<https://www.unssc.org/courses/strategic-decision-making-un-self-study-course-15/>) ára 500 USD. A napjainkban divatos képzési programok is szerepelnek a palettán, így például egy 300 perces coaching képzés vezetők számára (<https://www.unssc.org/courses/executive-coaching-package-alumni-5x-one-hour-sessions/>) 1200 USD összegbe kerül, amely gyakorlatilag piaci árfekvést jelent a képzések tekintetében.

⁶⁰⁸ ST/AI/2010/10 – *Administrative instruction on upgrading of substantive and technical skills*

kurrens foglalkoztatási területek és ezeken belül építették ki például a munkanélküliek átképzési, továbbképzési programját.⁶⁰⁹ Mindebből arra a következtetésre jutok tehát, hogy a képzések alapvető jelentőséggel bírnak abból a szempontból, hogy a közsféra társadalmi szükségletek tekintetében megőrizhesse mindenkori reakciókészségét és a saját hatékonyságát folyamatosan képes legyen fenntartani.⁶¹⁰

1. 3. Tájékoztatási kötelezettség

A tájékoztatási kötelezettség csakúgy, mint a hazai szabályozásban és általában a jogállami munkaügyi tárgyú törvények esetében, az alapelvek sorában helyezkedik el, hiszen alapjaiban határozza meg a foglalkoztatott és a foglalkoztató egymáshoz fűződő viszonyát a munkavégzéssel összefüggő információáramlás.⁶¹¹

Az ENSZ személyzeti szabályzata kifejezetten megállapítja a tisztviselő személyes felelősségét a jogviszony teljesítése során a foglalkoztató felé közölt információk tekintetében, így kiemelten kötelesek írásban tájékoztatni a Főtitkárt arról, ha állandó lakóhelyük az állampolgárság szerinti országhoz képest meg kívánják változtatni, ha meg kívánják változtatni az állampolgárságukat,⁶¹² vagy ha ellenük a kisebb súlyú közúti vétségektől eltekintve szabálysértési vagy büntető eljárás indul.⁶¹³ Amint az a magyar közszolgálati tisztviselői törvényben is rögzítve van, általános érvényű elv, hogy a tájékoztatást olyan időben és módon kell megtenni, hogy az lehetővé tegye a jog gyakorlását és kötelezettség teljesítését.⁶¹⁴

⁶⁰⁹ Id. Prugberger Tamás – Jakab Nóra: A foglalkoztatás-elősegítés és igazgatás joga .Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013.

⁶¹⁰ A férfiak és nők képzési egyenjogúságáról lásd bővebben: KÖVÉR Ágnes: *Tantalosz kínjai – Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség a foglalkoztatáspolitikában*. Budapest, 2012.

⁶¹¹ A tájékoztatási kötelezettség tartalmáról lásd bővebben: SIPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó: *Megújuló tájékoztatási kötelezettség a munkajogi viszonyokban és azokon túl*. Munkajog, 2019/3. lapszám, 1-8. o

⁶¹² A szabályzat kifejezetten a szándékról ír elő tájékoztatást, az jogszerűtlen tájékoztatásnak minősül, ha a tisztviselő a már végbement folyamat eredményét közli a Főtitkárral. Ez azért kifogásolható, mert a földrajzi diverzitás elve miatt elképzelhető, hogy a tisztviselő elveszítheti munkáját egy állampolgársági változás miatt, illetőleg a hazatávozási juttatásra való jogosultságát főszabály szerint szintén elveszíti, ha az állampolgárságától eltérő országban él állandó jelleggel. Ezen jogkövetkezményeket csak már jogerős közigazgatási döntés megléte esetén érvényesíthetné az ENSZ, amennyiben méltányosan kíván eljárni.

⁶¹³ *Személyzeti szabályzat* 1.5. szabály

⁶¹⁴ *Kit.* 68. § (6) bekezdés.

1. 4. Egyéb jogosultságok és kötelezettségek

Az ENSZ személyzeti szabályzata néhány esetben olyan, jogosultságokkal és kötelezettségekkel összefüggő egyedi megoldásokat alkalmaz, amelyek az állami közszolgálatban egyáltalán nem léteznek, ugyanakkor kifejezetten azt sem állíthatjuk, hogy ezek a nemzetköziség sajátosságaiból fakadnának. Más esetekben olyan speciális jogokról és kötelezettségekről beszélünk, amelyek tökéletesen megfeleltethetők a nemzeti közszolgálati rendszerekben érvényesülő előírásoknak. Nézzük hát, melyek ezek:

- A tisztviselők jogosultak kedvezményezett személyt vagy személyeket megnevezni, akik haláluk esetén a szervezet részéről számukra kifizetendő pénzbeli juttatásokat megkaphatják.⁶¹⁵ A rendelkezés ebben a formában gyakorlatilag megkerüli az öröklési jogi szabályokat, így technikailag vajon elképzelhető, hogy a tisztviselő olyan személyt nevez meg, aki az állampolgársága szerinti állam joga szerint sem nem tekinthető törvényes, sem pedig végrendeleti örökösnek? A kérdésre az ENSZ Nyugdíjalapjának Szabályzatában,⁶¹⁶ annak 38. cikkében találunk választ: eszerint a végelszámolást valóban bárki elvégezheti megkötés nélkül és csak amennyiben a tisztviselő nyilatkozatát idő közben visszavonta vagy az abban megjelölt személy nem éli túl a tisztviselőt, abban az esetben tevődik hozzá az elhunyt tisztviselő rendes vagyonához a kérdéses összeg, amelyre már a megfelelő öröklési szabályok alkalmazandók az elhunyt irányadó állami öröklési eljárásban.⁶¹⁷
- A tisztviselő tevékenysége során természetesen köteles szem előtt tartani a szervezet pénzügyi érdekeit, emellett óvnia kell fizikai és emberi erőforrásait, valamint a tulajdonába tartozó vagyontárgyakat.⁶¹⁸
- Érdekes rendelkezés, hogy a Személyzeti szabályzat előírja a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás meglétét azon tisztviselők számára, akik

⁶¹⁵ *Személyzeti szabályzat*, 1.6. szabály

⁶¹⁶ <https://www.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/08/UNJSPF-Regulations-1-Jan-July2020-1.pdf>.

⁶¹⁷ A szabálynak elsősorban talán a temetési költségek kifizetése miatt lehet értelme, mert bár a *Személyzeti szabályzat* D függelékének 3.3. pontja szerint az ilyen költségek egy részét állja a szervezet, ez akkor alkalmazandó, ha a tisztviselő szolgálatteljesítés közben halt meg, illetve a kompenzált összeg is limitált.

⁶¹⁸ *Személyzeti szabályzat* 1.7. szabály.

gépkocsival rendelkeznek. A szabály így önmagában azért nem feltétlenül indokolt, mert a gépkocsik regisztrálása független a szervezettől, azok állami nyilvántartásokba kerülnek bejegyzésre, így az adott állam gépjármű felelősségbiztosításra vonatkozó szabályai alkalmazandók rá.

- A tisztviselő minden, a munkavégzésének körében létrehozott szellemi alkotásának joga – legyen az szerzői mű vagy szabadalom – az ENSZ-et illeti külön ellentételezés nélkül. Ez a rendelkezés megfelel a Magyarországon hatályos szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 30. §-ban, illetve a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 9-12. §§-ban foglaltaknak.

1. 5. Privilégiumok és immunitás

A jogok és kötelezettségek körében fontos kitérnünk az immunitás kérdésére, amely meghatározza a köztisztviselők felelősségre vonhatóságának kereteit. Az ENSZ-nél a tisztviselők alapvetően azon tetteik vonatkozásában élveznek immunitást az igazságszolgáltatási eljárások hatálya alól, amelyeket munkakörükben eljárva valósítottak meg.⁶¹⁹ Emellett a főtitkár és más magas szintű vezetők teljes immunitást élveznek.⁶²⁰ Az immunitás problémája az elmúlt évtizedek során több esetben is felmerült, az egyik ilyen volt a *Westchester County on Complaint of Donnely v. Ranollo*-ügy (1946),⁶²¹ amelyben az ENSZ főtitkárának személyi sofőrjét büntették meg gyorsajtás miatt, és bár feladatteljesítés közben történt a szabálysértés, azt úgy ítélték meg, mint olyan cselekményt, amely nem következik szorosán a munkakör jellegéből.⁶²² Ezt az esetet alapvetően talán rosszul ítélte meg az eljáró bíróság, végső soron azonban tény, hogy még amennyiben utasításra hajtott gyorsabban a sofőr, az utasítás végrehajtását jogszabályba ütközés, más életének, testi épségének veszélyeztetésére való hivatkozással akkor is meg kellett volna tagadnia, így megérthető a felelősségének megállapítása. Egy másik ügyben, a

⁶¹⁹ Ld. *Egyezmény az ENSZ privilégiumairól és mentességeiről* (1946) (https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=en).

⁶²⁰ AMERASINGHE *i.m.* 341. o.

⁶²¹ *County of Westchester v. Ranollo*, 187 Misc. 777 (N.Y. City Ct. 1946)

⁶²² PREUSS, Lawrence: *Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranallo Case*. *The American Journal of International Law*, Vol. 41, No. 3 (1947. július). 555-578. o. DOI: 10.2307/2193314

Coplon és Gubitchev-ügyben (1949)⁶²³ az ENSZ nem is kért immunitást, az eljárás ugyanis kémkedés miatt folyt, és ez a cselekmény nem volt összefüggésbe hozható semmiféle munkaköri feladattal.

A büntetőeljárások alóli mentességen felül egyéb esetkörök is vannak azonban az ENSZ-tisztviselők foglalkoztatása kapcsán, amikor mentességet élveznek: ide tartozik az állami adófizetési kötelezettség, az állampolgári kötelezettségek teljesítése, a bevándorlási korlátozások és regisztráció (a tisztviselő mellett annak házastársára és gyermekeire nézve egyaránt), illetve szolgálati helyszín elfoglalása esetén vámmentesen vihetők be a költözéssel érintett vagyontárgyak az adott állam területére. A privilégiumok közé tartozik az ENSZ *laissez-passer* útlevele is, amely az azt elismerő államokban vízummentes beutazást biztosít a tisztviselők számára.

A privilégiumok körébe tartoznak olyan rendelkezések, amelyek alapján az ENSZ-tisztviselők krízis esetén ugyanolyan védelemben részesülnek házastársukkal és gyermekeikkel együtt, mint az adott helyszínen szolgálatot teljesítő diplomaták. Mindazonáltal az immunitást és privilégiumokat érintő szabályok tekintetében egyaránt lényeges hangsúlyozni, hogy az ide tartozó jogokat a szervezet, nem pedig saját érdekében gyakorolhatja a tisztviselő. Amennyiben ez nem bizonyított, a szervezet maga megvonhatja e jogosultságokat a tisztviselőtől.⁶²⁴ Ez történt például a *Kozul-Wright*-esetben is 2018-ban, ahol az ENSZ Főtitkára megvonta a felperes tisztviselő mentességét egy svájci bíróság előtt folyó, ingatlanbérlettel kapcsolatos kártérítési ügyben. A fellebbviteli bíróság ítéletében kiemelte, hogy a Főtitkárnak teljes jogában áll eldönteni, hogy mely esetekben tartja fenn a mentességet, hiszen ő van abban a helyzetben, hogy kellőképpen átlátja a szervezet céljait, funkcióit és erőforrásait, mindemellett pedig megfelelő diplomáciai pozíciója van arra nézve, hogy az eljárást folytató állam felé megmagyarázza az immunitás fenntartásának indokát a szervezet zavartalan működésére vonatkozó közös érdekre alapozva.⁶²⁵

⁶²³ Id. az ügyet részletesen: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/191/749/91451/>.

⁶²⁴ AMERASINGHE *i.m.* 343. o.

⁶²⁵ UNDT/2017/076/Corr. 1. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2017-076.pdf>) és 2018-UNAT-843. számú ítélet (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2018-UNAT-843.pdf>).

2. Fegyelmi intézkedések

Dargay Eszter álláspontjával teljes mértékben egyetérték, amikor azt írja, hogy a közigazgatási tisztségek viselése és a közbizalom közötti kapcsolat a fegyelmi joganyagban jelenik meg legmarkánsabban. Legyen szó bármilyen közszolgálati jogviszonyról, annak a munkaviszonyhoz képest megállapítható speciális tartalmát az adja, hogy a foglalkoztatott munkavégzése során a munkáltató szuverenitásának és az állami hatalomnak a megtestesítője, a tisztviselő saját személyében a jogalanyok feletti, kényszerítő jellegű hatalom gyakorlója. Tekintettel arra, hogy a tisztviselő munkavégzése során az állami hatalom megtestesítőjévé és gyakorlójává válik, a foglalkoztatási jogviszonyából származó jogoknak és kötelezettségeknek e sajátos közjogi jogállást tükröznie kell. A jogalkotó azért, hogy a köz szolgálatában állók jogviszonyát mintegy kiemeli a többi munkavégzés közül és az abból származó kötelezettségeknek, valamint azok megszegésének külön szabályrendszert alkot, tulajdonképpen bizalmat épít. A közhatalom gyakorlása kötelezettségekkel jár, és magasabb szintű elvárásokat fogalmaz meg az adott személlyel szemben.⁶²⁶

Általánosan érvényesülő modellszerkezet figyelhető meg a fegyelmi joganyagban, ha összehasonlításban vizsgáljuk meg az egyes állami és szervezeti gyakorlatot. Ennek mentén rögzítjük, hogy a fegyelmi vizsgálatokra a vezető elrendelésére kerül sor, az eljárás alá vonttal szemben az eljárást vele egyenrangú vagy magasabb kategóriába besorolt tisztviselő vagy testület folytatja le, amely végül javaslatot tesz a vezetőnek arra nézve, hogy szüntessék meg az eljárást vagy szabjanak ki fegyelmi intézkedést. A vizsgálatot lefolytató személy az eljárás későbbi, azaz a határozathozatali szakaszában általánosságban nem vesz részt, emellett generálisan érvényesülő alapelvek a kontradiktórius eljárás és a tanúmeghallgatás elve, bevett megoldás az eljárás alá vont tisztviselőfelfüggesztése, valamint a kumulálható fegyelmi büntetések – figyelmeztetés, címfosztás, bérből levonás⁶²⁷ – megléte.

⁶²⁶ DARGAY Eszter (szerk.): *Összeférhetetlenség, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 200-201. o.

⁶²⁷ A bérből levonás szabályaira vonatkozik a munkaből védelméről szóló 1949-es egyezmény – ld. Case No. UNDT/NY/2019/020. „A munkajog és a nemzetközi munkaügyi standardok vagy normák általános része, különösen az 1949. évi bérek védelméről szóló egyezmény tükrében, hogy a béreket a munkavállaló és családja létfenntartásához szükséges mértékben védeni kell a levonások ellen.”

A közszolgálati felelősség tekintetében Európában a jogrendszerek hagyományait alapul véve angol, francia és német modellt különíthetünk el. Emellett egyre inkább érvényesül az Európai Unió hatása, amely ugyan az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 152. cikk és 153. cikk (5) bekezdése alapján nem szabályozhatja közvetlenül a tagállamok közszolgálati jogát, azonban ajánlásokat, szektorális előírásokat ettől függetlenül megfogalmazhat. Általános európai gyakorlat tehát, hogy a fegyelmi felelősség mintegy a közszolgálati tisztséggel együtt járó előjogok ellensúlyozására szolgál, így minden esetben a vétkes kötelezettségszegés áll a középpontban. Egyik szabályozás sem törekszik a fegyelmi vétségek taxatív meghatározására, az egyedi ügyben a körülménynek mérlegelésével a fegyelmi hatóság vagy tanács jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás beleesik-e ebbe a körbe vagy sem.⁶²⁸

Ausztriában a fegyelmi felelősség a köztisztviselők elmozdíthatatlanságának ellensúlyozására szolgál. A jogszabályi háttér nem tartalmaz felsorolást a fegyelmi vétségekre vonatkozóan, a fegyelmi büntetés a figyelmeztetéstől a pénzbüntetésen át az elbocsátásig terjedhetnek, az eljárás pedig egy többszintű fegyelmi hatóság előtt zajlik. Általános jellemző, hogy az eljárás gyakran nehézkes, a fegyelmi hatóságnak kis mozgástér áll rendelkezésére a büntetések kiszabásában.⁶²⁹

Németországban a rendszer nagyban hasonlít arra, amit az ENSZ-nél alakított ki a Közgyűlés: önálló törvény alapján (*BDG – Bundesdisziplinargesetz*) a köztisztviselők fegyelmi vétségeire bejelentési kötelezettség áll fenn, fegyelmi felelősség pedig vétkes kötelezettségszegés esetén állapítható meg. A büntetésnemeket tekintve is igen hasonló a két rendszer, hiszen a figyelmeztetés, a pénzbüntetés, a szolgálati kedvezmények csökkentése, a fokozatban való visszavetés és a hivatalvesztés⁶³⁰ vagy azoknak természetükben megfelelő intézkedések mind megtalálhatók a szervezet fegyelmi szabályzatában is.

Az angol rendszerhez annyiban hasonlít az ENSZ fegyelmezési joganyaga, hogy mindkét tisztviselői csoport külön eljárásban kaphat büntetést a kisebb súlyú kötelezettségszegések (informális vagy formális eljárás vezetői döntéssel lezárva) és a súlyosabb szabálysértések esetén (általában formális eljárás fegyelmi szankcióval

⁶²⁸ VESZPRÉMI *i.m.* 17-18. o.

⁶²⁹ *Uo.* 21. o.

⁶³⁰ *Uo.* 24. o.

lezárva). Az angol rendszerben ismert az eljárás alatt történő felfüggesztés,⁶³¹ amely nem fegyelmi büntetés, hanem az eljárás célját igyekszik elősegíteni – ez a jogintézmény szintű megvalósítható az ENSZ szabályozásában is.

A francia és a magyar rendszer mindemellett abban egyezik meg az ENSZ-ben ismert fegyelmi joggal, hogy expliciten fegyelmi vétségnek tekint minden olyan magatartást, amely bármely, a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegését valósítja meg.⁶³² Abban ugyanakkor rendkívül nagy eltérést tapasztalunk, hogy ameddig a francia fegyelmi tanács által kiszabott fegyelmi büntetés csak javaslat a munkáltató számára, addig az ENSZ esetében annak köszönhetően, hogy magas, azaz altitkári és főtitkár-helyettesi szintek vesznek részt a döntéshozatalban, a határozat eredménye nem csak hogy köti a munkáltatót, de azt gyakorlatilag ő maga hozza is meg.

Úgyszintén hasonlít a magyar és az ENSZ-beli szabályozás a kétszintű jellegben: hazánkban az ENSZ tisztviselők státuszához leginkább hasonlító kormánytisztviselők jogállását szabályozó Kit. vonatkozó rendelkezései mellett törvényi felhatalmazás alapján (166. § (12) bekezdés) a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet is tartalmaz eljárási rendelkezéseket. Prugberger Tamás és Kenderes György azon az állásponton helyezkedett el a kétszintű szabályozás kérdésében, hogy annak fenntartása nem indokolt, hiszen tartalmát tekintve nem osztható fel a törvény és a rendelet anyagi és eljárásjogi szabályokra, és az sem állítható, hogy a törvény általánosságban, a rendelet pedig részleteiben szabályozna.⁶³³ A jogi háttérrel ellenben nehezen átláthatóvá teszi a kettősség, amely immár nyolc éve jellemzi a rendszert. A két professzor által kifejtettekkel maradéktalanul egyetértek: a hazai közszolgálatnak érdemes lenne egy sokkal egységesebb képet adnia arról, hogy a tisztviselői kötelezettségek megszegése esetén milyen hátrányos jogkövetkezményekkel szankcionálhatók az érintettek, hiszen a tárgyalással és anélkül kiszabott büntetések két jogforrásba történő csoportosítása egyáltalán nem indokolt. Az ENSZ ebben a kérdésben egyszerűen, transzparensten szabályoz, maga a joggyakorlat is következetes, a kérdésben semmi olyan jellegzetesség nincs, amely a nemzetközi szervezeti minőségből adódna, így akár modellként szolgálhatna a hazai jogalkotás

⁶³¹ Uo. 27. o.

⁶³² Uo. 29. o.

⁶³³ KENDERES–PRUGBERGER (2012) *i.m.* 5. o.

számára is egy esetleges reform keretében. A szabályozás hasonlóképpen a magyarhoz kétszintű, azonban az állami gyakorlat törvényi szintjének megfeleltethető személyzeti szabályzat az általános, fontosabb tudnivalókat összegzi, a témában kiadott igazgatási utasítás, amely a maga nemében a kormányrendelet jogforrási szintjén áll, pedig a részletes szabályokat tartalmazza.

2. 1. Kötelezettségszegés

Az ENSZ Charta alapján a tisztviselők kiválasztásánál és az alkalmazási feltételek megállapításánál a munkateljesítmény, a hozzáértés és az erkölcsi feddhetetlenség legmagasabb foka biztosításának szükségét kell irányadó szempontnak tekinteni.⁶³⁴ Mindemellett a fegyelmi joganyagot megalapozza a Személyzeti Rendtartás és Szabályzatban foglalt alapvető jogok és kötelezettségeket tartalmazó 1. fejezet.⁶³⁵

A Személyzeti Rendtartás és Szabályzat hasonlít a Kit. szabályozási jellegére abban, hogy csupán nagy vonalakban rögzíti, hogy mit tekint fegyelmi vétségnek. A magyar törvény úgy rendelkezik, hogy fegyelmi vétséget követ el a kormánytisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkeesen megszegi. Az ENSZ személyzeti szabályzatának 10. cikke rendelkezik a konkrét fegyelmi jogról, és megállapítja, hogy a Főtitkár bármely személyzeti tag ellen fegyelmi intézkedéssel élhet, aki kötelezettségszegést követ el, illetőleg azt is rögzíti a Közgyűlés ezen a ponton, hogy a szexuális zaklatás és visszaélés súlyos fegyelmi vétségnek számít.⁶³⁶ Kötelezettségszegés egyébiránt megvalósulhat bármely irányadó jogforrásban, igazgatási intézkedésben vagy a megbízásban foglaltak be nem tartásával.⁶³⁷ Tekintettel arra, hogy a Szabályzat teljes mértékben a Főtitkár és a jogkör delegáltjainak hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy mi számít kötelezettségszegésnek, és szükséges-e eljárást indítani, elsősorban a kiadott igazgatási utasítások⁶³⁸ és információk körlevelek⁶³⁹ nyújtanak abban segítséget, hogy eligazodjanak a tisztviselők az irányadó gyakorlatot illetően.

⁶³⁴ ENSZ Charta 101. cikk (3) bekezdés (<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>).

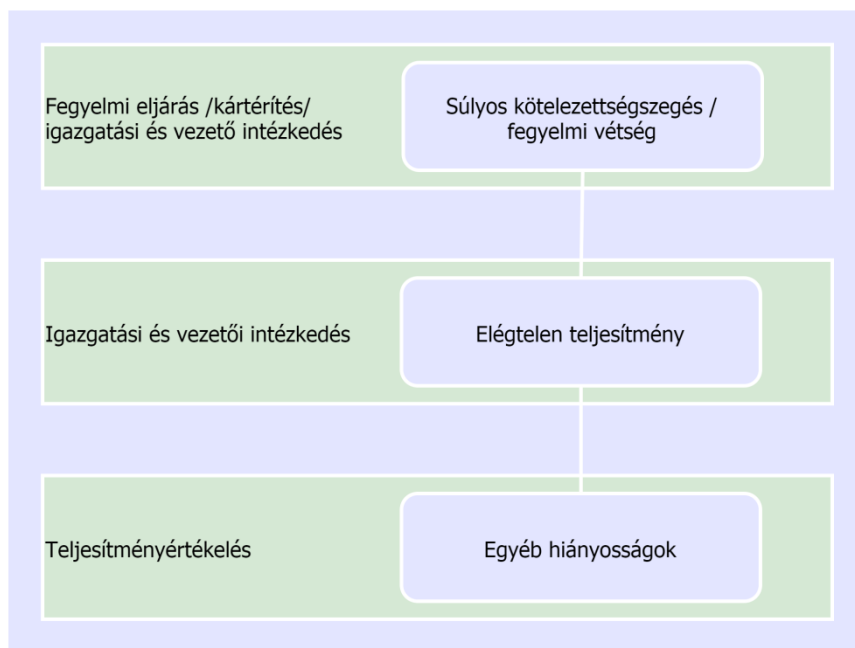
⁶³⁵ Személyzeti Rendtartás és Szabályzat, 1. cikk. (*Duties, obligations and privileges*).

⁶³⁶ Személyzeti szabályzat 10.1. rendelkezés.

⁶³⁷ *Uo.*, 10.1. szabály (a) bekezdés.

⁶³⁸ ST/AI/2017/1 – *Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigations and the disciplinary process* (<https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/handbook//AI%202017-1%20-%20Unsatisfactory%20conduct%2C%20investigations%20and%20the%20disciplinary%20process.docx>).

A fegyelmi eljárásról szóló igazgatási utasítás megkülönböztet elégtelen teljesítményt és szolgálati kötelezettségszegést vagy fegyelmi vétséget. Elégtelen teljesítménynek minősül minden olyan mulasztás, amely révén a tisztviselő nem képes megvalósítani a Chartában, a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat, valamint az alsóbb szintű igazgatási jogforrásokban foglaltakat, illetőleg ide tartoznak azok a kellően súlyos magatartások, amelyek szolgálati kötelezettségszegést valósítanak meg. Utóbbi esetén fegyelmi eljárás indítható, kártérítés rendelhető el, igazgatási vagy vezetői döntés foganatosítható. Amennyiben az elégtelen teljesítmény nem éri el a fegyelmi vétség szintjét, úgy csak igazgatási vagy vezetői döntéssel szankcionálható a tisztviselő. Amennyiben egy teljesítménybeli hiányosság egyik szintet sem éri el, úgy a hiányosság jelzésére a rendes teljesítményértékelés keretén belül van lehetősége a vezetőknek.⁶⁴⁰ Összefoglalásként a következő ábrán tekinthetjük át az intézkedések rendszerét:



9. ábra: Az ENSZ három típusba sorolja a kötelezettségszegési magatartásokat.⁶⁴¹

Fegyelmi vétségnek számítanak különösen a 2017/1. számú igazgatási utasítás 3.5. pontjában felsorolt magatartások és az ilyenek megvalósításának elősegítése, így

⁶³⁹ Jó példa erre az évente kiadott információs körlevél-sorozat a Főtitkár fegyelmezési gyakorlatáról. (*Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour*). A legutóbbi kiadás: 2018. január 1. és december 31. közötti eljárások összesítése. (<https://digitallibrary.un.org/record/3798767>).

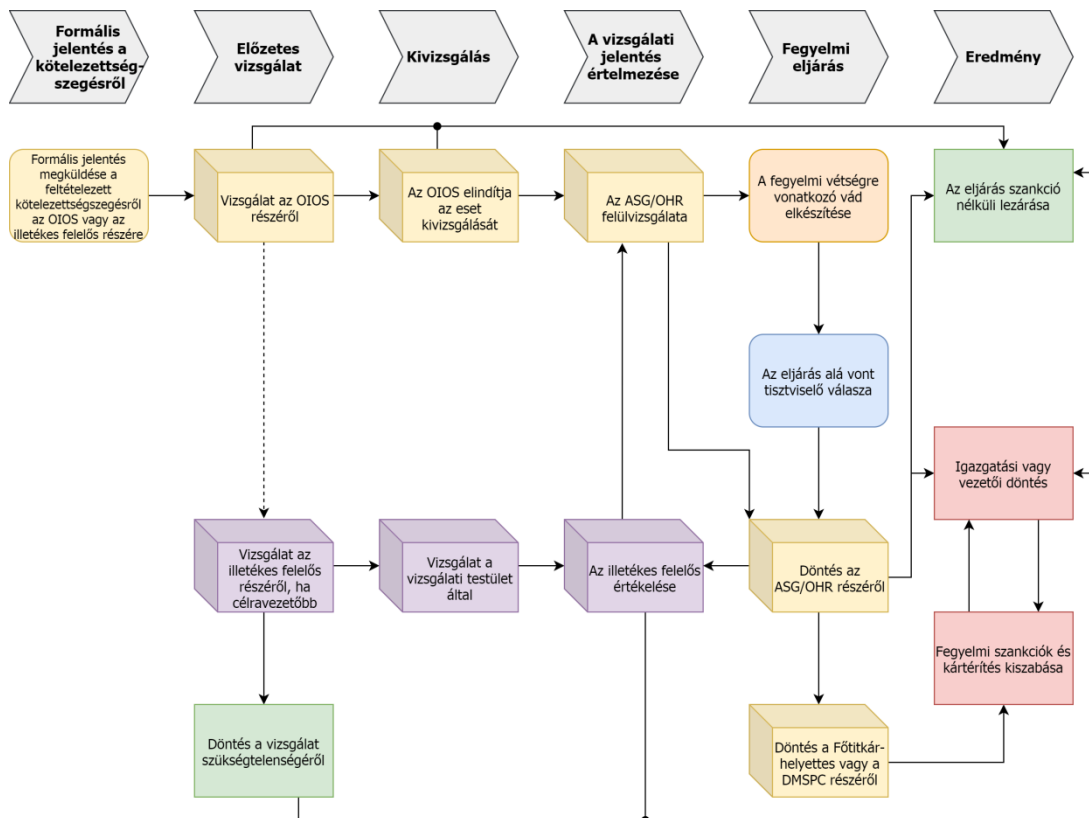
⁶⁴⁰ ST/AI/2017/1. számú igazgatási utasítás, 3. szakasz 3.1-3.3. pont.

⁶⁴¹ Saját ábra.

például a büntetendő cselekmények (pl. csempészés, lopás, csalás, okirat hamisítás, hivatali visszaélés), a diszkrimináció, a zaklatás, szervezeti titoksértés, visszaélés az ENSZ privilégiumaival és mentességeivel, a szervezet jóhírnevének megsértése.

2. 2. A fegyelmi eljárás

Természetesen a belső eljárásokban éppúgy érvényesülnek az alapvető emberi jogokhoz tartozó eljárásjogi alapelvek, mint az állami és nemzetközi bírósági gyakorlatban. Az átlátható procedúra érdekében pontosan rögzített, hogy mikor melyik fázisban kik vesznek részt, így a tisztviselők is ismeretében lehetnek ügyüknek. Tekintettel arra, hogy az ENSZ eljárása ránézésre bonyolultabb és több szereplőből áll, mint a precízen átlátható német minta, vagy akár a hazai fegyelmi eljárás rendszere, az eljárás pontos menetét az alábbi ábrán foglaltam össze a jobb áttekinthetőség kedvéért. Az összetett rendszer megítélésem szerint nem indokolt, az ügy ide-oda utalásának lehetősége, a folytonos visszacsatolások és az a tény, hogy az eljárás több ponton szabályszerűen eltéríthető akár a megszüntetés, akár a további vizsgálatok lefolytatása irányába, a tisztviselők helyzetét megnehezíti. Igaz, hogy több alkalommal van lehetőségük szóban és írásban észrevételt tenni, védekezést előadni, ez azonban nem segít azon a tényen, hogy szinte szem előtt téveszthetik az eljárás alá vont személyek ügyüket a hivatali bürokrácia különböző szintjein áthaladva.



10. ábra: Fegyelmi eljárás az ENSZ tisztviselőivel szemben⁶⁴²

2.2.1. Bejelentési kötelezettség

A szervezeten belül minden tisztviselő köteles jelenteni az általa észlelt szabálysértéseket, valamint együttműködni a későbbi eljárásban az illetékes szervezeti egységekkel. A szabályzat csakúgy, mint a hazai egyenlő bánásmódról és

⁶⁴² Saját ábra, forrás: UNOHR: *Compendium of disciplinary measures Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour from 1 July 2009 to 31 December 2019*.

(https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-December%202019_3.pdf)

Az ábrán a következő rövidítések fordulnak elő: *OIOS* – *Office of Internal Oversight Services*, azaz a belső ellenőrzési hivatal, *ASG* – *Assistant Secretary-General*, azaz altitkár, *OHR* – *Office for Human Resources*, azaz emberi erőforrás-menedzsmentért felelős hivatal, *USG* – *Under Secretary-General*, azaz főtitkár-helyettes, *DMSPC* – *Department of Management Strategy, Policy and Compliance*, azaz az Irányítási, Stratégiai, Szervezeti politikai és Megfelelési Főosztály.

Az ábrán szereplő „illetékes felelős” az ST/AI/2017/1. számú igazgatási utasítás 2. szakasz 2.1. pont (a) bekezdése szerint a főtitkár, a misszióvezető, a hivatalvezető, a főtitkár-helyettes és a főosztályvezető lehet. A főosztályvezetők az általános tisztviselői kar esetében illetékesek, a többi, magas beosztású tisztviselő a jellemzően közvetlenül alá tartozó személyek ügyében jár el, így a főtitkár a főtitkár-helyettes és az altitkárok; a misszióvezetők a hozzájuk beosztott terepszolgálatos tisztviselők; a hivatalvezető a Nemzetközi Maradék Ügyek Mechanizmusa és a Volt Jugoszláviai Nemzetközi Büntető Törvényszék alkalmazottai; a főtitkár-helyettes pedig a belső ellenőrzés munkatársai ügyében.

az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, kifejezetten tilalmazza a jelentés miatt a tisztviselővel szemben alkalmazott megtorlást. Megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az irányadó jogforrásokban foglalt követelmények megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget.⁶⁴³

Magyarországon a bejelentési kötelezettség alapvetően a felettes utasítására vonatkozik: ha jogellenes, hivatásetikával vagy a szakmaisággal alapvetően ellenkező, vagy olyan utasítást kap a tisztviselő, amely visszaéléshez vezethet, akkor erre a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően felhívja az utasítás kiadójának figyelmét. Ha ő az utasítást változatlanul fenntartja, a visszaélés kockázatát be kell jelentenie a munkahelyén az integritás tanácsadónak vagy a hivatali szervezet vezetője által a bejelentések fogadására kijelölt személynek, ennek hiányában a hivatali szervezet vezetőjének. Az arra feljogosítottól kapott utasításokat – ha jogszabály alapján nem kell megtagadni azok végrehajtását, az utasítás adójának az utasítás jogszerűtlenségére, vagy a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexszel való ütközésére való figyelmeztetését követően – akkor is végrehajtja azonban, ha azokat, mint visszaéléseket, vagy visszaélési kockázatot hordozókat egyébként be kell jelentenie.⁶⁴⁴ Egyébiránt bárminemű hivatali kötelezettségzegés bejelenthető bárki által (ügyfél, munkatárs) akár névtelenül is,⁶⁴⁵ amennyiben azonban maga az integritás tanácsadó észleli a jogsértés tényét, a helyzet megszüntetése érdekében köteles intézkedéseket tenni.

2.2.2. Előzetes vizsgálat

Az előzetes vizsgálat során az OIOS szabadon dönthet afelől, hogy a bejelentett kötelezettségzegés elegendő súlyú-e egy fegyelmi eljárás megindításához, illetőleg arról is belátása szerint határozhat, hogy az eljárásba bevonja az illetékes felelőst az

⁶⁴³ 2017/1. számú igazgatási utasítás 4.1. pont.

⁶⁴⁴ MKK Hivatásetikai Kódex III/1.1. pont.

⁶⁴⁵ Névtelen bejelentésre csak az összes körülmény gondos mérlegelését követően van lehetőség, amennyiben azok megalapozzák az eljárás hivatalból történő megindítását, azaz ha a bejelentett cselekmény a hivatásetikai követelmények súlyos sérelmét jelentheti, és rendelkezésre áll annyi információ, amely valós esélyt nyújt az ügy feltárására. (<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/22/a0000/A%20hivat%C3%A1setikai%20k%C3%B3dex%20alkalmaz%C3%A1s%C3%A1nak%20gyakorlata%20%28Dr%20File%20Be%C3%A1ta%29.pdf>).

előzetes vizsgálat önálló lefolytatása érdekében vagy a fegyelmi eljárás levezetése céljából. Az előzetes vizsgálat során számos körülményt figyelembe kell venni, így egyebek mellett mérlegelni szükséges a kötelezettségszegés súlyát, a bejelentés jóhiszeműségét és megalapozottságát, a rendelkezésre álló bizonyítékokat, valamint az esetleges informális vitarendezés lehetőségét. Az előzetes vizsgálati szakaszt követően az eljáró illetékes felelős vagy az OIOS dönthet úgy, hogy elrendeli a vizsgálatot, igazgatási vagy vezetési döntést hoz, vagy további intézkedés elrendelése nélkül az eljárást lezárja.

Magyarországon az előzetes vizsgálati szakasz és a konkrét kivizsgálás olyan módon nem különíthető el, mint az ENSZ esetében. Hazánkban a hatályos kormányrendelet szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárás megindításától számított három munkanapon belül írásban vizsgálóbiztost jelöl ki az államigazgatási szervnek a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői közül. Ezt követően a vizsgálat időtartama alatt a munkáltatói jogkör gyakorlója a fegyelmi eljárás tárgyát képező eredeti kötelezettségszegés mellett – az eredeti kötelezettségszegéssel összefüggő – egyéb kötelezettségszegésre is kiterjesztheti a fegyelmi eljárást. A vizsgálóbiztos ebben a szakaszban meghallgathatja a tisztviselőt, és egyszerű megítélésű esetben vagy a tisztviselő beismerő vallomása esetén akár fegyelmi intézkedést is hozhat.⁶⁴⁶ Az ENSZ-nél, mint láthattuk, ebben a szakaszban még egyáltalán nem kerül sor ilyesfajta döntésekre, intézkedésekre.

Az állami és a nemzetközi szervezeten belüli fegyelmi eljárások megegyeznek abban, hogy a tisztviselőt a fegyelmi eljárás megindításáról – a fegyelmi eljárás megindításával egyidejűleg – a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értesíti. Az írásbeli értesítésnek tartalmaznia kell, hogy mely kötelezettségszegéssel gyanúsítják.

2.2.3. Kivizsgálás

A vizsgálati szakaszon belül az eljáró belső ellenőrzés vagy az illetékes felelős összegyűjti mindazt az enyhítő és súlyosbító körülményt, bizonyítékot, amelyet az eljárás további részében fel lehet használni az ügy megítélése érdekében. A

⁶⁴⁶ 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról, 4-5. §§.

vizsgálatot lefolytató személy semmiféle előzetes ítéletet nem adhat az összegyűjtött adatok alapján. Természetesen a tanúként résztvevő és eljárás alá vont tisztviselők egyaránt kötelesek együttműködni a vizsgálatot vezetővel, maga az együttműködési kötelezettség megsértése is eredményezhet fegyelmi eljárást.

A vizsgálati testületbe az illetékes felelős legalább két olyan személyt jelöl, akik képzettséggel rendelkeznek a munkahelyi vizsgálatok lefolytatásában. Amennyiben ezek a személyek tisztviselők, úgy az illetékes felelősnek főszabály szerint legalább egy olyan személyt választania kell, aki az eljárás alá vonttal egy szinten vagy felette áll besorolási kategória tekintetében. Amennyiben ezen elvárásoknak nem tud megfelelni a panel összetétele, annak okát jegyzőkönyvben rögzíteni szükséges a tisztességes eljárás elve értelmében.

A vizsgálati szakasz része lehet egy meghallgatás, amelynek leiratát vagy a meghallgatott tisztviselő aláírásával ellátott jegyzőkönyvét az emberi erőforrás-menedzsmentért felelős altitkárhoz szükséges továbbítani a megfelelő döntés meghozatala végett. Fontos, ugyanakkor a védelemhez való joggal nem összeegyeztethető kitétel, hogy az interjúk szakaszában az eljárás alá vont tisztviselő részéről harmadik fél – így jogi képviselő sem – nem vehet részt az eljárásban, kizárólag az eljárás tisztaságát megőrizendő egy megfigyelő státuszú személyt vihet magával az érintett.⁶⁴⁷ A tisztességes eljárás elve alapján az eljárás alá vont tisztviselőt írásban szükséges értesíteni a vizsgálati eljárás megindításáról, a feltételezett kötelezettségzegés mibenlétéről, a meghallgatásról, az azt vezető kilétéről, a meghallgatás jegyzőkönyvéből egy példányt pedig át kell a részére adni. A meghallgatás során tényleges lehetőséget szükséges biztosítani a tisztviselő számára, hogy előadhassa észrevételeit és feltárhassa az ügy megítélése szempontjából az esetleges további releváns körülményeket. A meghallgatást követő két héten belül⁶⁴⁸ az eljárás alá vont tisztviselő írásban is megteheti észrevételeit a szükséges iratbizonyítékokkal alátámasztva.⁶⁴⁹ A kontradiktórius eljárás elve⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Ez alól akkor tesz kivételt a vizsgálatot vezető, ha a tisztviselőnek különleges helyzete ezt indokolja (pl. tizenhét év alatti kiskorú személy esetén egy „támogató személy” jelen lehet, aki azonban érdemben nem vehet részt sem képviselővel, sem tanácsadással az eljárásban).

⁶⁴⁸ Szükség esetén a vizsgálatot vezető a tisztviselő írásbeli kérelmére határidő hosszabbítását engedélyezheti. Ennek hiányában a két hetes határidő eredménytelen elteltével úgy tekintendő, hogy a tisztviselő nem kívánt élni az írásbeli észrevétel jogával.

⁶⁴⁹ 2017/1. számú igazgatási utasítás 6.1-6.10. pontok.

⁶⁵⁰ A kontradiktórius eljárás elve, mint alapvető jogelv a védelemhez való jog része. Minden olyan eljárásra vonatkozik, amely olyan határozathoz vezethet, amely érzékenyen érinti valamely személy érdekeit. A kontradiktórius eljárás elve főszabály szerint nem csupán azt a jogot biztosítja az eljárásban részes felek mindegyike számára, hogy megismerjék és megvitassák az ellenérdekű

ebben a szakaszban teljesezik ki, a továbbiakban gyakorlatilag a szervezet maga folytatja le a vizsgálatokat és hozza meg a szükséges döntéseket. A vizsgálati eljárás egy jelentéssel zárul, amelynek tartalmaznia kell a végkövetkeztetéseket és az alapul szolgáló dokumentált bizonyítékokat. Amennyiben a kötelezettségszegés a szervezet számára anyagi kárt keletkeztetett, ennek összegéről is számot kell adnia a jelentésnek, hogy az a későbbiekben kiszabott kártérítés alapját képezhesse.

A magyar szabályozás tekintetében úgy találhatjuk, hogy az eljárás ezen szakaszának szerepét gyakorlatilag a tárgyalás tölti be, amely során az ügy érdeméről háromtagú fegyelmi tanács határoz. A fegyelmi tanács a tényállás tisztázása céljából tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhethet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat, majd főszabály szerint az első tárgyalástól számított legkésőbb harminc napon belül, zárt ülésen, szótöbbséggel határoz, döntését pedig indokolt írásbeli határozatba foglalja.⁶⁵¹ Az ENSZ esetében tulajdonképpen ez a szakasz többfelé van osztva, hiszen a vizsgálati szaknak nem feladata a konkrét döntés meghozatala, csupán arra irányul, hogy egyáltalán elinduljon-e a konkrét fegyelmi eljárás, vagy nem szükséges büntető intézkedést foganatosítani, esetleg elegendő valamilyen igazgatási intézkedést hozni az érintett tisztviselővel szemben.

2.2.4. Fegyelmi eljárás

Az emberi erőforrás-menedzsmentért felelős altitkár a vizsgálati jelentés értékelését követően dönthet úgy, hogy további vizsgálat lefolytatását kéri az OIOS-tól vagy az illetékes felelőstől, illetve döntést is hozhat a benyújtott bizonyítékok alapján. Döntése alapján fegyelmi szankciók kiszabását kezdeményezheti, vezetői vagy igazgatási intézkedést foganatosíthat, vagy lezárhatja az ügyet.

fél által a határozathozatalra illetékes szervhez benyújtott beadványokat és észrevételeket, és nem csupán azt zárja ki, hogy a szerv olyan tények és dokumentumok alapján hozza meg a határozatát, amelyekről a felek vagy a felek valamelyike nem szerezhettek tudomást, és amelyekről emiatt nem is állt módjukban kifejezni az álláspontjukat. Ez az elv főszabály szerint a felek azon jogát is magában foglalja, hogy tudomást szerezzenek a bíróság által hivatalból felhozott azon jogi természetű jogalapokról, amelyekre a határozatát alapítani szándékozik, és azokat megvitassák.

[ld. Európai Bíróság C-89/08. P. sz. ügy (*Európai Bizottság kontra Írország és társai*)]
⁶⁵¹ 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, 6-8. §§.

Amennyiben fegyelmi büntetés kiszabását rendeli el az altitkár, úgy erről írásban tájékoztatni köteles a tisztviselőt, akinek egy hónapos határidővel⁶⁵² joga van újabb írásbeli észrevételeit megküldeni. Az eljárás során következő szakaszában a tisztviselőnek már jogában áll jogi képviselőt fogadni a szervezet jogi asszisztenciájától (*OSLA – Office of Staff Legal Assistance*) vagy saját költségén kívülálló ügyvédet kérhet fel. A vizsgálati jelentés egy példányát a tisztviselőnek át kell adni.

2.2.5. Az eljárás kimenetele

Az eljárás kapcsán említést kell tennünk a bizonyítékok megfelelőségének elvéről (*standard of proof*), amely alapján a szervezet egy, a büntetőjogból ismert kétséget kizáróságtól alacsonyabb küszöbértéket állapít meg akár a felmentés, akár egyéb jogkövetkezmény alkalmazásához. A hivatalból történő elmozdítás esetén egyértelműen és meggyőzően igazolni kell a kötelezettségszegés tényét, az egyéb szankciók alkalmazásánál pedig csupán annyit szükséges alátámasztani, hogy a kötelezettségszegés megtörténtének nagyobb az esélye, mint annak, hogy nem valósult meg ilyen.⁶⁵³ Ezt a jogi elvet fogalmazták meg a Molari-ügyben,⁶⁵⁴ amikor az UNAT-nak a feltételezhetőségnél többre, de a kétséget kizáró szinttől kevesebb bizonyítékra volt szüksége. Az UNAT megállapította, hogy a szóban forgó esetben a tények a benyújtott bizonyítékok alapján cáfolhatatlannak minősülnek, és az előírásoktól függetlenül a hivatal megfelelt a bizonyítási kötelezettségének.

Az emberi erőforrás-menedzsmentért felelős altitkár a vizsgálati jelentés alapján háromféle döntést hozhat: nem tesz az ügyben további intézkedéseket; az ügyet a továbbiakban nem kezeli fegyelmi körbe tartozóként és igazgatási vagy vezetési intézkedést irányoz elő; vagy javaslatot tesz a menedzsmentért felelős főtitkár-helyettesnek, hogy hozzon döntést a bizonyítékok megfelelőségéről, szabjon ki fegyelmi büntetést, intézkedjen a kellő igazgatási és vezetői szankciókról, illetve

⁶⁵² Szükség esetén az altitkár a tisztviselő írásbeli kérelmére határidő hosszabbítását engedélyezheti. Ennek hiányában az egy hónapos határidő eredménytelen elteltével úgy tekintendő, hogy a tisztviselő nem kívánt élni az írásbeli észrevétel jogával.

⁶⁵³ 2017/1. számú igazgatási utasítás 9.1. pont

⁶⁵⁴ Judgement No. UNDT/2010/058 (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/undt/judgments/undt-2010-058.pdf>) and Judgement No. 2011-UNAT-164 (<https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2011-unat-164.pdf>).

szükség esetén szabja ki a megfelelő kártérítést.⁶⁵⁵ A főtitkár-helyettes döntése az eljárás alá vont tisztviselő személyi kartonjának részét képezi a későbbiekben.

Az eljárás befejezése alapvetően megegyezik azzal, amit a hazai jogban is ismerünk. Itthon a fegyelmi tanács az eljárás felfüggesztének esetét leszámítva az első tárgyalástól számított legkésőbb harminc napon belül, zárt ülésen, szótöbbséggel határoz, döntését indokolt írásbeli határozatba foglalja. Határozata háromféle lehet: az eljárást a törvényben meghatározott okok fennállása esetén megszüntetheti, a fegyelmi büntetéstől eltekinthet, ha a legenyhébb szankció is indokolatlan, valamint kellően súlyos kötelezettségszegés esetén kiszabhatja a szükségesnek ítélt fegyelmi büntetést.⁶⁵⁶

2. 3. Kiszabható hátrányos jogkövetkezmények

A személyzeti szabályzat jogosult rendezni azokat a büntetési nemeket, amelyekkel szankcionálhatja a szervezet a tisztviselők kötelezettségszegését. A szóban forgó jogforrás egy taxatív felsorolással biztosítja a megfelelően hatékony, átlátható és kiszámítható fegyelmi büntetési rendszert, amely mellett nem tételesen megemlíti bizonyos igazgatási vagy vezetési intézkedéseket is.⁶⁵⁷ A kiszabott büntetés jogszerűségi követelménye, hogy a kötelezettségszegés súlyával arányban álljon.⁶⁵⁸

2.3.1. Fegyelmi büntetésnemek

A lehetséges büntetéseket a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat 10.2. szabálya tartalmazza, a lista elemei alapvetően megegyeznek azokkal a fegyelmi szankciókkal, amelyeket az európai államok alkalmaznak a köztisztviselőkkel szemben.

Megkerülhetetlen garanciális előírás, hogy a tisztviselő megfelelő módon tájékoztatást kapjon arról, hogy fegyelmi vétsége milyen szankciókat vonhat maga után. A magánszféra munkajogában a jogszabály csak a kereteket adja meg e tekintetben, amelyen belül a munkáltató vagy a maga kialakíthatja a rá irányadó rendszert, arról pedig munkaszerződésben vagy kollektív szerződésben tájékoztatást

⁶⁵⁵ 2017/1. számú igazgatási utasítás 9.2. pont.

⁶⁵⁶ 31/2012. (III. 7.) korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról. 8. §.

⁶⁵⁷ Személyzeti szabályzat 10.2. szabály.

⁶⁵⁸ Uo. 10.3. szabály (b) pont.

kell adnia.⁶⁵⁹ Ennek elsősorban az az oka, hogy a magánmunkajog nem ismeri a fegyelmi jog kifejezést, és a súlyos kötelezettségszegéseket „hátrányos jogkövetkezményekkel” rendeli szankcionálni. Ezzel szemben a közsférában Magyarországon, általában a jogállamokban és természetesen az ENSZ esetében is más a helyzet, hiszen a fegyelmi eljárásokra jól megszabott rendszert hoztak létre a jogalkotók, amely rendszert a vonatkozó törvény (az ENSZ esetében a személyzeti szabályzat) részletesen, eltérést nem engedő módon írja le.

Az ENSZ-ben a következő fegyelmi jogkövetkezmények alkalmazhatók:

- Írásbeli megrovás;
- Visszasorolás egy vagy több fokozattal;
- Béremelési jogosultságot érintő halasztás;
- Meghatározott időszakra történő fizetés nélküli felfüggesztés;
- Pénzbüntetés;
- Előléptetési jogosultságot érintő halasztás;
- Lefokozás, az előléptetési jogosultságot érintő halasztás mellett;
- Megbízás megszüntetése felmentési idővel vagy annak hiányában kompenzáció⁶⁶⁰ fizetésével, végkielégítéssel vagy anélkül;
- Elbocsátás.

Amennyiben megnézzük e büntetésnemekhez képest a hazai joganyagot, arra a következtetésre juthatunk, hogy az ENSZ nem csak az eljárás folyamatát illetően épített ki egy jóval összetettebb rendszert a miénknél, de a büntetésnemekre vonatkozóan is jóval sokrétűbb a szabályozás. A Kit. négy féle hátrányos jogkövetkezményt enged alkalmazni (megrovás, illetménycsökkentés besorolási kategórián belül, vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre helyezés, hivatalvesztés),⁶⁶¹ amelyek jellegükben ugyanakkor természetesen hasonlóak a nemzetközi szervezetnél megismertekre. A német szövetségi fegyelmi törvény (*Bundesdisziplinar-gesetz, BDG*)⁶⁶² ehhez képest a két megoldás között helyezkedik el mennyiségileg, jellegét tekintve azonban teljes egyezést mutat mind a magyar, mind az ENSZ-ben megismert szankciórendszerrel: fegyelmi intézkedés formájában

⁶⁵⁹ Id. Mt. 56. §

⁶⁶⁰ A kompenzációs díj a felmentési időre járó díjazást jelenti.

⁶⁶¹ Kit. 166. §

⁶⁶² <http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html>.

a tisztviselő figyelmeztetést, pénzbüntetést, illetménycsökkentést, lefokozást, valamint felmentést kaphat.

2.3.2. Egyéb intézkedések

A személyzeti szabályzat elismer bizonyos, a fentiekén túlmenő igazgatási vagy vezetési intézkedéseket is (pl. írásbeli vagy szóbeli figyelmeztetés), illetőleg kártérítési kötelezettséget és adminisztrációs felfüggesztést, amelyeket azonban nem sorol a fegyelmi szankciók körébe.

A kártérítési felelősség olyan erősen jelen van az ENSZ fegyelmi joganyagában, hogy a főtitkár-helyettes utasítására az indokolt pénzösszeg visszatérhető az eljárás lezárásáig a tisztviselő illetményéből, és amennyiben az eljárás alá vont tisztviselő nem működik együtt az eljárás során, a végleges döntést követően közvetlen levonás intézhető az illetményből.⁶⁶³

Az ENSZ-ben megismert kártérítés jellegű pénzbüntetés az államok joggyakorlatában szintén megtalálható, és a magyar jogfejlődésben is egyre fontosabb szerepet töltött be az évtizedek alatt: az 1951. évi munka törvénykönyvének 113. §-a alapján a szóbeli feddés, az írásbeli megrovás, az egy hónaptól egy évig történő alacsonyabb munkakörbe helyezés és az azonnali hatályú elbocsátás voltak a lehetséges hátrányos jogkövetkezmények. A fegyelmi büntetéseknek e rendszerét mind az elmélet, mind pedig a gyakorlat hiányosnak találta, és javasolták a pénzbüntetés bevezetését.⁶⁶⁴ Tény, hogy amennyiben a fegyelmi eljárás részeként pénzügyi következménye is lehet az esetleges kötelezettségzegésnek, egyfelől az eljárás maga is komolyabb súlyú és nagyobb elrettentő erővel bír, másrészt pedig alkalmas arra, hogy a szervezetet érő károkat legalább részben mérsékelje, kompenzálja. Ennek megfelelően ma a Kit. is előírja, hogy a kormánytisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik.

A személyzeti szabályzat rendelkezése alapján a tisztviselőt az eljárás bármely szakában három hónapot meg nem haladó adminisztrációs szabadságra

⁶⁶³ 2017/1. számú igazgatási utasítás 9.6. pont.

⁶⁶⁴ KENDERES György–PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálati fegyelmi felelősség hazai jogi szabályozásának alakulása napjainkig a külföldi jogfejlődés tükrében.* Új Magyar Közigazgatás, 2012. október, 5. évfolyam 10. szám. 3-4. o.

küldheti az arra feljogosított hivatalnok, írásban előre rögzített időpontig.⁶⁶⁵ Főszabály szerint az ilyen szabadság idejére teljes bérfizetés jár az érintett tisztviselőnek, részfizetésről vagy a fizetés teljes elmaradásáról különleges körülmények fennállta esetén határozhat a Főtitkár.⁶⁶⁶

2. 4. Esetjog⁶⁶⁷

Összességében nagyon jól jellemzi a fegyelmi joganyagot és annak érvényesülését az ENSZ felsőbbíróságának egy 1958-ban hozott ítélete, amely szerint „elképzелhető, hogy a nemzetközi tisztviselő a tisztességes szándékai ellenére rossz helyzetfelismerés miatt vagy balszerencse folytán olyan helyzetbe kerül, amely elegendő ahhoz, hogy elfeledtesse a tisztviselő addigi érdemeit és igazolja a felmentését.”⁶⁶⁸

Az ENSZ fegyelmi határozatok meghozatalát érintő gyakorlata valóban érdekes, és ha egy pillantást vetünk rá – amint azt korábban említettük –, egy jól bevált és kiegyensúlyozott szankciórendszer képe rajzolódik ki. Ebben az alfejezetben néhány jelentősebb esetet választottam 2019-ből, amikor a 68 esetből 3 alkalommal elbocsátást és 34 alkalommal a szolgálattól való elválasztást⁶⁶⁹ rendelte el az illetékes szervezeti egység. Ha megnézzük a rendelkezésre álló esetjogi

⁶⁶⁵ Személyzeti szabályzat 10.4. szabály (a)-(b) bekezdés.

⁶⁶⁶ Uo. 10.4. (c) bekezdés.

⁶⁶⁷ A példák az ENSZ HR-osztályának gyűjteményében találhatók meg: https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-December%202019_3.pdf, https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-%20December%202019_0.xlsx.

⁶⁶⁸ UNAT 71. számú ítélet (1958), MIHAJLOV Dobromir: *A nemzetközi tisztviselők jogállása*. In: Balázs István (szerk.): *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba. Közigazgatási Füzetek 9*. Budapest, 1993. 119. o.

⁶⁶⁹ A felmentés (*dismissal*) és a szolgálattól elválás (*separation from service*) között a hazai dogmatikai rendszer kereteit alkalmazva lényegi különbséget aszerint állapíthatunk meg, hogy utóbbi a fegyelmi joganyag kontextusában körülbelül a hivatalvesztésnek feleltethető meg (ugyanakkor az ENSZ szabályzata nem tartalmaz olyan megszorítást, mint a magyar joganyag, amely szerint meghatározott ideig ne lehetne újra alkalmazni ezt követően a tisztviselőt – ld. Kit. 166. § (3) bekezdés c) pont). Emellett viszont a megszüntetési joganyag egészét tekintve – amint az a következő fejezetből is kitűnik – magában foglal minden olyan megszűnési módot is, amelyben a tisztviselő jár el kezdeményező félként, illetve a közös megegyezéssel történő megszüntetés is ide tartozik, azaz a szolgálattól elválás sokkal inkább összefoglaló jellegű megnevezésként szerepel a szervezet személyügyi joganyagában, mintsem egy konkrét megszüntetési fomaként (ld. ehhez Személyzeti szabályzat 9. fejezet és Guidelines: Separation from Service, General Procedures (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_general_procedures.doc; valamint az UNOPS összefoglalója is hasonló információt nyújt: <https://content.unops.org/HR-Documents/Recruitment/Separation-Entitlements.pdf>).

anyagokat, nyilvánvaló, hogy bármely fegyelmi eljárásban az illetékes testület a lehető legalacsonyabb szintű intézkedések kiszabását célozza, de a gyakorlat még így is szigorú: az 504 esetből 303 büntetés az elbocsátás (93) vagy a szolgálattól elválás (220) volt, ami 60% -os arány az ennél kedvezőbb következményekhez képest.⁶⁷⁰

Egy munkatárs ellenséges munkakörnyezetet teremtett több alkalmazott számára azzal, hogy rájuk kiabált, és verbálisan bántalmazta őket, ismétlődően alkalmatlannak minősítette őket több más alkalmazott jelenlétében és megfenyegette őket szerződéses státuszuk elvesztésével. Fegyelmi intézkedésként az alkalmazott írásbeli figyelmeztetést, egy havi nettó alapilletmény összegű bírságot és kétszintnyi fokozatvesztést kapott.

Hasonló büntetést, egy fokozattal való visszábbsorolást és az előléptetési lehetőségekre nézve egy éves halasztást alkalmaztak, amikor egy tisztviselő ellenséges munkakörnyezetet teremtett három alkalmazott számára azáltal, hogy marginalizálta őket a munkával kapcsolatos megbeszéléseken és társas összejöveteleken, valamint egyikőjüknek áthelyezését szorgalmazta egy távoli szolgálati helyszínre. Az eljárás alá vont tisztviselő mindemellett nem jelentette a saját felvételi eljárása során felmerült szabálytalanságokat, ami később a kiválasztását eredményezte.

Lefokozás és az előléptetésre való jogosultság halasztása volt a büntetés abban az esetben szabtak ki, amikor öt alkalmazott nem jelentette be az állaspályázataiban és/vagy a családi állapotukról szóló nyilatkozataikban, hogy rokonaikat alkalmazta a Szervezet. A személyzet tagjainak magatartását jelentősen enyhítette korai felvételük és nagyon hosszú szolgálatuk az Általános Szolgálat munkatársaiként nehéz missziós környezetben.

Előzetes jóváhagyás nélkül az eljárás alá vont tisztviselő hivatalos ENSZ-e-mail fiókját használta külső üzleti tevékenységének harmadik személy segítségével történő folytatására. A munkatárs hamis nyilatkozatot is tett e harmadik személy javára, büntetése két fokozatvesztés és írásbeli figyelmeztetés volt. Ehhez hasonlóan írásbeli figyelmeztetést, két fokozat elvesztését és kéthavi nettó alapbérnek

⁶⁷⁰ OHR: *Compendium of disciplinary measures Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour from 1 July 2009 to 31 December 2019* (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-December%202019_0.pdf) és fegyelmi intézkedések kereshető formátumban: https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Compendium%20of%20disciplinary%20measures%20July%202009-%20December%202019.Final_.10.08.2020_0.xlsx.

megfelelő bírságot írt elő az illetékes szervezeti egység, amikor az alkalmazott egy vagy több borászati vállalkozáshoz kapcsolódó engedély nélküli külső tevékenységet folytatott. Ebben az esetben az alkalmazottnak meg kellett térítenie a Szervezetnek bizonyos biztonsági szolgáltatások kifizetésével kapcsolatos pénzügyi veszteségeit is. Szintén írásbeli figyelmeztetés és két fokozattal történő visszasorolás volt a hátrányos jogkövetkezménye, amikor egy tisztviselő sugárhajtású légi jármű üzemanyag hulladékának megsemmisítésére vonatkozó utalványokat írt alá engedély nélkül, a szervezetirányítási politika és eljárásrend megsértésével. Ez a magatartás magában foglalta egy másik alkalmazottnak az üzemanyag hulladék befogadjaként történő aláírásának meghamisítását. Enyhítő tényezők közé tartozott a tisztviselő korai felvétele és az eltöltött hosszú szolgálati idő.

Az eseteket megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy általában minden zaklatással, hátrányos megkülönböztetéssel és hatalommal való visszaéléssel kapcsolatos kérdések abba a kategóriába tartoznak, amelyben a fegyelmi eljárás a szolgálattól elválásról szóló határozattal zárul. Az egyik esetben a tisztviselő tilalmazott magatartást tanúsított, amikor többek között szexuálisan zaklatta egy beosztottját, és ellenséges munkakörnyezetet teremtett. Emellett elősegítette egy másik tisztviselő előléptetését is, akivel személyes kapcsolatban állt, és eltitkolta az ebből eredő összeférhetetlenséget. Ugyanilyen végkimenetellel járt az az ügy is, amelyben a biztonsági munkakörrel rendelkező munkatárs több alkalommal követett el szexuális zaklatást, amikor szolgálat közben megpróbált megcsókolni egy másik alkalmazottat. Egy másik esetben az eljárás alá vont tisztviselő szintén megcsókolta kollégáját annak beleegyezése nélkül, illetve becsmérlő szavakkal illetve fizikai megjelenését. Súlyosbító tényezőnek minősült az a tény, hogy az alkalmazott ismétlődő jelleggel valósította meg a súlyos kötelezettségszegő magatartásait, és mindezt hosszabb időtartam alatt tette. Ezekben a helyzetekben a jogviszony megszűntetése után a volt alkalmazottakat arról tájékoztatta a foglalkoztató, hogy tisztviselői státuszuk fenntartása esetén legalább szolgálattól elválást kellett volna kiszabni felmentési időre járó díjazással, végkielégítés nélkül. Az inkriminált alkalmazottak nevét az alkalmatlansági nyilvántartásban (*Clear Check*) regisztrálta a szervezet, ami azt jelenti, hogy ezek a személyek nem kaphatnak kinevezést a szervezetnél a későbbiekben.

Vannak egymáshoz hasonló további ügyek, amikor a fegyelmi testület kifejezetten a szolgálattól elválasztás mellett döntött. Ide tartozik az az eset, amikor a

tisztviselő hatósági minőségben járt el, ennek során azonban szexuálisan zaklatta az ENSZ-hez kapcsolódó egyik szervezet alkalmazottját. Egy másik helyzetben egy tisztviselő üzemanyag-csalással kapcsolatos tevékenységben vett részt. Enyhítő körülményként vették figyelembe, hogy a tisztviselő beismerte az általa elkövetett cselekményt, illetve több hónap alatt csak néhány alkalommal valósított meg hamis tranzakciókat, ugyanakkor súlyosbító tényezőnek számított az, hogy az alkalmazott sofőrként teljesített szolgálatot a Szervezetnél, így a munkaköréből fakadó helyzetével élt vissza a cselekmény elkövetésekor. Egy másik esetben egy tisztviselő engedély nélkül átvett egy másik munkatárshoz tartozó mobiltelefont, törölte a telefonban lévő információkat és személyes célokra használta fel a készüléket. Egy csalással összefüggő eset volt, amikor a tisztviselő oktatási támogatás kifizetésével kapcsolatos, hamis adatokkal kitöltött kérelmet nyújtott be a Szervezethez. Szerencsétlen eset volt, amikor az egyik tisztviselő alkoholos befolyásoltság alatt vezette magángépjárművét, amellyel az ENSZ-kontingens páncélosának ütközött, jelentős károkat okozva a páncélozott járműben. A személyzet biztonsági tisztí pozíciója súlyosbító tényezőként szolgált, enyhítő körülményként pedig a Szervezetnél végzett hosszú szolgálatot vették figyelembe. A büntetés ezekben az esetekben a szolgálatról való elválasztás volt, felmentési időre járó díjazással, végkielégítés nélkül.

Abban a három esetben, amikor a döntés következtében kifejezetten felmentette a Szervezet a tisztviselőt, rendkívül súlyos kötelességzegést követett el az érintett, és jelentős erkölcsi szempontokat is tartalmazott az ügy. Az első esetben egy tisztviselő kiskorú személyt bántalmazott szexuálisan, a másodikban ugyanez történt a helyi lakosság egy tagjával szemben. A harmadik esetben egy felettes tisztviselő zaklatta szexuálisan egy beosztott tisztviselőjét azzal, hogy szexuális ellenszolgáltatás fejében segítséget kínált egy aktuális felvételi eljárásban.

A fegyelmi intézkedésekkel kapcsolatban lényeges kötelezettsége a Szervezetnek, hogy amennyiben az elkövetett kötelezettségszegés büntetőjogi tényállást valósít meg (pl. csalás, lopás, rongálás, kiskorút ábrázoló pornográf tartalom, közúti veszélyeztetés, emberölési kísérlet, stb.), az ENSZ rövid időn belül tájékoztatja a tagállamokat az intézkedésekről, azok pedig megtehetik a szükséges lépéseket a büntetőeljárás lefolytatása érdekében.⁶⁷¹ Magyarországon a közigazgatási

⁶⁷¹ ST/IC/2015/22. 76. pont (archivált dokumentum) (<https://undocs.org/ST/IC/2015/22>).

jogban közszolgálati tisztviselőkről és kormánytisztviselőkről beszélünk, a büntetőjogban ezek a személyek pedig hivatalos személynek [2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről (Btk.) 459. § 11. pont] minősülnek. Amennyiben egy ENSZ-tisztviselő követ el valamilyen bűncselekményt az ország területén, úgy a büntető törvénykönyv fogalom-meghatározása nyomán ő külföldi hivatalos személynek (Btk. 459. § 13/b. pont) minősül.⁶⁷² A külföldi hivatalos személyek kiemelt felelőssége több helyütt megjelenik a hatályos Btk-ban, így az előjáró vagy hivatali vezető felelősségére vonatkozó szabályok, a bűnpártolás, a hivatali vesztegetés elfogadása olyan tényállások, ahol kifejezetten említésre kerülnek az ebbe a körbe tartozó személyek.

A külföldi hivatalos személyek által elkövetett hivatali bűncselekményeket ugyanúgy minősített esetként kezeli a Btk., mint az állami kinevezéssel rendelkező hivatalos személyek által megvalósított eseteket. Ennek oka, hogy a hivatali bűncselekmények sajátossága, hogy az államigazgatás és az igazságszolgáltatás szabályszerű és zavartalan működését sértő vagy veszélyeztető hatásukat nem „kívülről”, hanem „belülről” a politikai és közhatalmi jellegű feladatokat ellátó intézményrendszerek egyik szereplőjeként idézik elő. A hivatali bűncselekmények a társadalmi viszonyokat támadják, és arra is alkalmasak, hogy megingassák a hivatalos személyek törvényes és jogszerű működésébe vetett bizalmat. E bűncselekmények megalkotásának indoka a hivatalos szervek és személyek társadalomban és az államapparátusban,⁶⁷³ – illetve az ENSZ esetében a nemzetközi közösségben – betöltött speciális helyéből és szerepéből adódik.

⁶⁷² Külföldi hivatalos személynek minősül: b) törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezetnél szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szervezet rendeltetésszerű működéséhez tartozik.

⁶⁷³ VESZPRÉMI *i.m.* 234. o.

V. A szolgálati jogviszony megszűnése

A közszolgálatban két uralkodó irányzat áll egymással szemben a tisztviselők elmozdíthatóságának kérdésében: egyfelől a pragmatizált rendszerek – így pl. Németország, Franciaország, Ausztria esetében – azt a lehetőséget biztosítják tisztviselőik számára, hogy kiszámítható életpályaként tekintsenek státuszukra, abból kizárólag súlyos kötelezettségszegés szankciójaként mozdíthatók el. Olyannyira biztonságos ez a környezet, hogy még a munkakör vagy a pozíció megszűnésekor is áthelyezést kell előnyben részesíteni, és a csoportos létszámleépítés sem jellemző ezekben a rendszerekben.

A magyar vagy hozzá hasonlóan a holland rendszer – és ide tartozik az ENSZ közszolgálat is – ezzel szemben bizonyos mértékig kiteszi a tisztviselőket a kiszámíthatatlanságnak, sőt hazánkban a bizalomvesztés, mint a Kttv-ben szereplő felmentési ok olyan szinten lazította meg a jogviszony megszüntetésének korlátait, hogy azok bizonyos helyzetekben alkalmatlanok arra, hogy megvédjék a rájuk támaszkodó tisztviselőt.

A megszüntetés területéhez hozzátartozik a tartalékállomány-szabályozás is: míg az állami közszolgálatokra jellemző, hogy a kinevezés megszűnése után bizonyos időszakon át – Magyarországon a felmentési idővel azonos időtartamban – illetmény nélkül, de a szolgálati idő folytatása mellett kereshet új állást a tisztviselő, az ENSZ-nél nem tartanak fent ilyen személyi névsort. Utóbbiból következően a szervezetnél végleges jelleggel szűnnek meg a kinevezések, és újbóli alkalmazásra csak akkor van lehetőség, ha a teljesen új belépőkhöz hasonlóan nyer felvételt a volt tisztviselő.

A közszolgálati rendszerek zártsága, pragmatizált státuszbiztonságot⁶⁷⁴ eredményező berendezkedése a germán és francia típusú közszolgálatban a tisztviselők elmozdíthatatlanságát eredményezi, amely a közszolgálat egységessége okán kiterjed a teljes szféra dolgozóira. Az ilyen jellegű biztonság előnye egy jól kiszámítható életpálya, amely során a tisztviselő jellemzően szorosabb kapcsolatba kerül az őt foglalkoztató állammal, intenzívebben azonosul a közvetített értékrenddel, mint azon rendszerek közszolgálati alkalmazottai, ahol az életpályamodellre nem vagy kevésbé

⁶⁷⁴ Pragmatizált státuszbiztonság: Amennyiben az intézmény vagy az ott betöltött munkakör megszűnt, mind a közalkalmazottat, mind a köztisztviselőt meg kellett kísérelni megfelelő szolgálati helyre áthelyezni, és csak végső esetben lehetett őt felmenteni. ld. pl. JAKAB – PRUGBERGER – TÓTH *i.m.* 287–313.

jellemző a megszakításmentes és biztos felépítettség. A germán modellel szemben Magyarország mellett például Hollandiára is jellemző, hogy mára sokat lazult a tisztviselői védelem, bár a magánszféra gyakorlatához képest arányaiban még mindig biztosabb pozíciókról beszélhetünk. Az Antall-kormány idején még hazánkban is inkább arra volt szándék, hogy a tisztviselőket áthelyezzék, semmint felmentsék, és ez az irány Hollandiában ma is tartja magát. A lazuló tendenciának oka ezzel együtt is a pragmatizált státuszbiztonság elsődleges hátrányában keresendő, hiszen egy ilyen rendszerben a tisztviselő elmozdíthatatlansága miatt lehet kevésbé motiváltabb, innovatívabb és megoldásorientált, hiszen a biztonságérzetből eredően a tisztviselő nem érez késztetést olyan aktivitásra, amelynek révén kitűnhet, nincs versenyszellem és kevésbé van jelen a jó értelemben vett teljesítménykényszer. Természetesen az állami gépezet ugyanakkor beláthatóan nem működhet folyamatosan cserélődő tisztviselői gárdával, így hagyományosan a nem pragmatizált stílusú rendszerekben is jellemző, hogy a közszolgálat szabályai és azok érvényesülése kötöttebb, mint a munkajogé, ebből következően a feleknek kevesebb a mozgásszabadsága is. A rendszer célja a kiegyensúlyozott emberi erőforrás-gazdálkodást magának tudó hatékony államigazgatás fenntartása.

A biztonságos légkör az ENSZ-en belül is érezhető, azonban semmiképpen nem tekinthetjük pragmatizált rendszernek a szervezeten belül uralkodó szabályösszességet, hiszen a teljesítménybeli és magatartásbeli elvárások nem teljesülése esetén rövid időn belül a pozíció megszüntetése mondható ki. Emellett a szolgálati helyszínek gyakori váltakozása is olyan körülmény, amely a tisztviselőket olyan megpróbáltatás vagy kihívás elé állítja, amely szinte kizárja, hogy életre szóló karriert tervezzen itt egy jelentkező.

Az állami rendben megszokottak szerint az ENSZ közszolgálatában is megkülönböztetünk megszüntetési és megszűnési okokat: előbbit a felek akarata, utóbbit pedig egy attól független jogi tény idézi elő, amelynek eredményeként további jognyilatkozat nélkül, automatikusan megszűnik a jogviszony.

1. A megbízatás megszűnésének és megszüntetésének rendszere

Magyarország esetében a hatósági és a nem hatósági jellegű munkát végző közhivatalnokok és közalkalmazottak jogviszonyának megszűnésének, megszüntetésének az egységes jogi rendezése problémamentes, akárcsak a jogi

tényen alapuló (ld. közhivatalnok halála) és a közös megegyezésen alapuló közszolgálati jogviszony-megszűnés, valamint a közhivatalnok vagy közalkalmazott részéről történő lemondás. Ezzel szemben a közhivatalnoknak vagy közalkalmazottnak a közintézmény részéről történő felmentése már komoly problémát vet fel.⁶⁷⁵ Amint arra a bevezetőben kitértem, a nyugat-európai jogok túlnyomó többségében a behatárolt közszolgálati díjazási rendszer ellentételezéseként közszolgálati státuszbiztonság érvényesül, melynek alapján a közalkalmazottat vagy közhivatalnokot foglalkoztató állami szerv a közszolgálati jogviszonyt nyugdíjazáson kívül csak alkalmatlanság, valamint súlyos fegyelmi vétség esetén szünteti meg. Prugberger Tamás megítélése szerint a korábbi privilégiumok változása és a biztonság csökkenése az Európai Unió régi tagállamaiban is elsősorban inkább a szerződéssel foglalkoztatott és nem a kinevezett közhivatalnokokat, közszolgákat érinti, emiatt a nálunk ismert közszolgálati csoportos létszámleépítés ezekben az államokban elképzelhetetlen.⁶⁷⁶ Egyetértek Prugberger Tamás azon gondolatával, hogy a magyar szabályozás súlyos ellentmondása, hogy alacsony közszolgálati díjazást nyújt, és ezen kívül még a felmentésre és a csoportos létszámleépítésre is széles körben lehetőséget biztosít, amellyel egy, a közszolgálati morált rontó rendszert teremt a jogalkotó.⁶⁷⁷

A jogász professzor álláspontja szerint a felmentést igen szűk körre kellene korlátozni úgy, hogy arra csak alkalmatlanság, munkakör-, ill. intézmény-megszűnés

⁶⁷⁵ PRUGBERGER: *Magyar munkajogi reform...* 356-357. o.

⁶⁷⁶ A csoportos létszámleépítés problematikáját nem érinti a Kit., ennek következtében fontos garanciális elemek hiányoznak a hazai szabályozásban. Amíg a magánszféra munkajogában a csoportos létszámcsökkentés tervezetét meg kell vitatni az üzemi tanáccsal és a munkáltatónál működő szakszervezetekkel, addig a kormánytisztviselőkre vonatkozóan ilyesféle előírást nem tartalmaz a törvény. Hasonló jellegű az ENSZ szabályozása is, bár ebben sajnos a szervezet nem a haladóbb gondolkodású modelleket követi: sem a személyzeti szabályzatban, sem egyéb, alacsonyabb szintű jogforrásokban nem tér ki arra a Közgyűlés vagy a Főtitkár, hogy tömeges elbocsátás esetén milyen eljárásrendet szükséges követni. A jogforrások hiányzó rendelkezései arra engednek következtetni, hogy a szervezetnél nem elképzelhetetlen csoportos létszámleépítést kezdeményezni, és erre vonatkozóan kizárólag az aktuális vezetés döntésében foglaltak irányadók.

⁶⁷⁷ Jakab Nóra, Prugberger Tamás és Tóth Hilda már idézett, Polgári Szemlében megjelent írásában is találkozunk azzal az állásponttal, hogy összehasonlítva a nyugat-európai államok köztisztviselői (közhivatalnoki) törvényeivel a köztisztviselők státuszbiztonsága a 2010-es évektől fogva tovább gyengült, és a felettesüktől való függőségük tovább erősödött. Az új Kttv. ugyanis előírta, hogy a köztisztviselő lojális magatartást köteles tanúsítani felettesével szemben, ugyanakkor viszont a felettes „bizalomvesztés” címén felmentheti a köztisztviselőt, ami a konstruktív kritika elfojtásához és kontraszelekciónak vezethet. Gyengíti a köztisztviselői státuszbiztonságot az is, hogy a Kttv.-ből kikerült az a korábban létező lehetőség, miszerint kötelező megindítani a köztisztviselő kérelmére a vele szembeni fegyelmi eljárást, ha ő ezáltal tisztázni akarja magát az alaptalan gyanúsításokkal szemben. Ugyanakkor a köztisztviselői kar pozícióját gyengíti, hogy az új Kttv.-ből kikerült a szakszervezeti részvétellel történő hatékony érdekegyeztetés, a nyugat-európai jogokban meglévő kollektív közszolgálati jog.

esetében kerülhessen sor, de ez utóbbi esetben az áthelyezést mindig meg kelljen kísérelni. Ez azt jelenti, hogy felmentésre csak akkor kerülhetne sor, ha az áthelyezésre nincs lehetőség vagy az áthelyezést a közhivatalnok vagy közalkalmazott nem fogadja el. Ez esetben is azonban járna neki a teljes végkielégítés, mivel az intézmény és/vagy a munkakör-megszűnés nem az ő érdekkörébe tartozik.

Ellentmondásos jogtechnikai megoldás a hazai kormánytisztviselői és közszolgálati tisztviselői anyagban, hogy a rendkívüli lemondást nem ismeri lehetőségként a Kit. és a Kttv. sem. Amíg a Kjt-ben a jogalkotó megadja a lehetőséget, hogy alapos ok esetén a közalkalmazott is élhessen a rendkívüli lemondás jogával, úgy bármely közhivatalnokot elzárni a rendkívüli lemondás jogától súlyos méltánytalansághoz vezethet olyan esetben, amikor a felettese megalázza vagy elviselhetetlen légkört teremt a számára.⁶⁷⁸ Ugyanakkor, ha összehasonlításban vizsgáljuk a hazai és az ENSZ-ben érvényesülő jogszabályi hátteret, azt látjuk, hogy rendkívüli lemondásra egyik rendszerben sincs lehetőség. Mi lehet ennek az oka? Elképzelhető, hogy a két szervezeti szférában más és más indokok vezettek ehhez a megoldáshoz, hiszen az ENSZ-ben elsősorban a felek közötti kommunikáció minőségének javítása a cél még a megszüntetési joganyagban is – ennek alapján a Közgyűlés szerette volna elkerülni azt a helyzetet, hogy egy tisztviselő anélkül élhessen a lemondás jogával, hogy különösebb tisztázó tárgyalásra sor kerülne. A magyar joganyagban azonban úgy tekinthetjük, hogy az államirányítási gépezet kiszolgáltatottságának minimalizálása vezetett e megoldáshoz.

Az ENSZ esetében előzetesen érdemes tisztázni egy fogalmi differenciát az állami és az ENSZ foglalkoztatási joga között: a szervezet a *separation from service* – azaz szolgálattól való elválás – kifejezést alkalmazza, így a megszünéssel és megszüntetéssel kapcsolatos előírások magához a jogviszony végének tényéhez és a speciális jogviszony felbontási formához kötődnek, nem pedig ahhoz, hogy ez automatikusan vagy jognyilatkozattal megy-e végbe. Jelen értekezésben a megszokott fogalmak használatának szellemében a jobb érthetőség kedvéért a „jogviszony megszűnése vagy megszüntetése” összetételt fogom alkalmazni, amennyiben általános vizsgálatra kerül sor.

⁶⁷⁸ PRUGBERGER: *Magyar munkajogi reform...* 357. o.

A jogviszony megszűnésére vagy megszüntetésére hat esetben kerülhet sor: lemondás útján, a hivatal elhagyásával, a kinevezés lejártával, nyugdíjazással, felmentéssel vagy a tisztviselő halála révén.⁶⁷⁹

A magyar joganyagban ehhez gyakorlatilag hasonló rendszer épült ki eredetileg,⁶⁸⁰ és bár a közszolgálat széttagoztatásának köszönhetően több jogforrással is összevethető az ENSZ személyzeti szabályzata, a legközelebbi megfeleltethetőség érdekében ezúttal is a Kit. rendszerét nézzük. Eszerint a kormányzati szolgálati jogviszony a felek közös megegyezésével, lemondással, felmentéssel, a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, illetve azonnali hatállyal a próbaidő alatt szüntethető meg.⁶⁸¹

A megszűnési okok rendkívül sokrétűek, így hazánkban a kormányzati szolgálati jogviszony a teljesség igénye nélkül megszűnik⁶⁸² a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával; a kormánytisztviselő halálával; az öregségi nyugdíjkorhatár, de legfeljebb a 70. életév betöltésével; a kormányzati igazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével; ha a kormánytisztviselő az összeférhetetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg. Ezen okok nagyban hasonlítanak az ENSZ-nél is megfigyeltekre, és általában is jellemzők a közszolgálati életpályára. Összefoglalva a szervezetben és Magyarországon egyaránt megszűnési vagy megszüntetési jogcím mindezek alapján a lemondás, a felmentés, a határozott idő lejárt, illetve a tisztviselő halála.

Az ENSZ szabályzata meglepetést okozhat azzal, hogy nem listázza lehetséges okként a közös megegyezéssel történő megszüntetést, amelynek magyarázatát abban látom, hogy ezúton kíván tiszta helyzetet teremteni a szervezet vezetése. A közös megegyezés jogintézményének elkerülésével ugyan nem formálhatók szabadon a megszüntetési körülmények, azonban a közös megegyezéshez fűződő esetleges akarati hibákkal kapcsolatos mindennemű aggályt

⁶⁷⁹ *Személyzeti szabályzat* 9.1. számú szabály.

⁶⁸⁰ A hazai munkajogban számos átalakulás zajlott a megszüntetési joganyag területén, amelynek kiváló összefoglalását adja Bankó Zoltán „A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben” című cikkében. A tanulmányból arra a következtetésre jutottam, hogy a történelmi folyamatok és a jogforrási változások intenzíven érintették a magánmunkajog ezen szegmensét. Tekintettel a hazai fragmentált közszolgálati szabályozásra, ezek a folyamatok többé-kevésbé a közszolgálat területén is megfigyelhetők és értelmezhetők. (ld. BANKÓ Zoltán: *A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben*. Miskolci Jogi Szemle, 12. évf. (2017) 2. különszám, 23-33. o.)

⁶⁸¹ *Kit.* 105. §.

⁶⁸² *Kit.* 104. §.

elkerülhet a szervezet. Ezen a módon a későbbi jogviták mennyisége csökkenthető, illetve a tisztviselők megszüntetéssel járó juttatási csomagját illető egyenlőtlenségek is elkerülhetők. A jogalkotói döntés ilyen módon történő megideologizálása mellett azonban szót kell ejteni arról a nem mellékes körülményről is, hogy bár a felsorolásban nem szerepel közös megegyezés, a jogintézményre hivatkozik a személyzeti szabályzat például a végkielégítéssel kapcsolatos rendelkezéseiben.⁶⁸³ Ebből arra következtetünk, hogy a közös megegyezéssel megszüntetés létezik,⁶⁸⁴ csupán nem kapott külön szabályozást és létezését kizárólag a felek szerződési szabadságára vezethetjük vissza.

Felvetődhet, hogy a közös megegyezéshez legközelebb álló megszüntetési forma ezért a határozott idejű kinevezés, amelyre természeténél fogva jellemző, hogy a felek a jogviszony megkezdésekor kifejezik a megszüntetésre vonatkozó szándékukat. Ugyanakkor miután a kinevezés egyoldalú jognyilatkozat, valójában ez sem felel meg a közös megegyezéssel szemben támasztott egyező akaratnyilvánításra vonatkozó elvárásnak, a szabad tartalom-meghatározást pedig végképp nem teljesíti. Emellett az ENSZ esetében korlátok nélkül hosszabbítható meg a határozott időtartamú kinevezés, amely jellemző okán elveszíti a tervezhető jellegét.

A továbbiakban nézzük részletesen az egyes megszűnési és megszüntetési módokat, figyelemmel azok esetleges eltéréseire az állami gyakorlathoz képest.

1. 1. Lemondás

A köztisztviselő egyoldalú, írásban tett jognyilatkozatként a lemondás indokolás és a munkáltatói jogkör gyakorlójának beleegyezése nélkül kifejti joghatását, azaz két hónapos lemondási idő közbeiktatásával megszünteti a jogviszonyt Magyarországon. Amennyiben a tisztviselő visszavonná nyilatkozatát, úgy természetesen a munkáltatónak ezt el kell fogadnia.⁶⁸⁵

Az ENSZ esetében a lemondás jogintézménye ugyanezt a célt szolgálja, nevezetesen hogy a tisztviselő kezdeményezésére,⁶⁸⁶ bármely időpontban, megfelelő lemondási idő biztosításával megszűnhessen a tisztviselő megbízatása. A Szervezet

⁶⁸³ *Személyzeti szabályzat* 9.8. szabály (d) pont.

⁶⁸⁴ Ezt megerősíti az UNDT az UNDT/2010/090 számú ítéletében – az ügy felperese a genfi központban dolgozott és azt a vezetői döntést fellebbezte meg, amely megtagadta számára a közös megegyezést.

⁶⁸⁵ GYÓRGY *i.m.* 89. o.

⁶⁸⁶ *Személyzeti szabályzat* 9.2. szabály (a) pont.

beleegyezése ugyanakkor szükséges lehet, méghozzá abban az esetben, ha a tisztviselő az előírtnál rövidebb vagy hosszabb lemondási idővel kíván távozni pozíciójából.⁶⁸⁷ Amennyiben a megbízólevél ettől eltérően nem rendelkezik, úgy a lemondási idő a következő módon tagolódik:

Folyamatos szolgálatra szóló megbízás	3 hónap
Határozott idejű megbízás	30 nap
Rövid időtartamú megbízás (nemzetközi toborzás)	2 hét
Rövid időtartamú megbízás (helyi toborzás)	1 hét

11. ábra: A lemondási idő hossza az egyes megbízási típusok szerint⁶⁸⁸

A tisztviselő írásbeli lemondását pozíciója szerint a felettesének köteles eljuttatni.⁶⁸⁹ A lemondás kötelező tartalmi eleme a megszűnés tervezett időpontja, a Szervezet részéről szükséges egy írásbeli elfogadó nyilatkozat,⁶⁹⁰ amelyben az időpontot meg kell erősítenie az illetékes elöljárónak.

⁶⁸⁷ *Separation from service – Resignation.* 1. o. (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_resignation.doc)

⁶⁸⁸ Saját ábra.

⁶⁸⁹ A főtitkár-helyettes és az altitkár lemondásának címzettje a Főtitkár, másolatot kap a hivatalvezető, a végrehajtási vagy igazgatási hivatalnok, illetve az emberi erőforrásért felelős hivatalnok.

Központi székhelyeken a D-2 szintű igazgatók, és a D-1-es szintig beosztott szakértők, a központokon kívüli tisztviselők, valamint a New Yorkban általános szolgálatot teljesítők és kapcsolódó kategóriákba tartozók esetében címzett a hivatalvezető, másolatot kap a supervisor, a végrehajtási vagy igazgatási hivatalnok, illetve az emberi erőforrásért felelős hivatalnok.

A határozott időre szóló megbízatással rendelkező szakértő kategóriájú tisztviselő, illetve a terepmunkában szolgáló tisztviselő lemondását a Terepadminisztráció vagy Békefenntartó művelet Személyzeti Főirányító és Támogató Szolgálatának (FALD/DPKO) köteles címezni, másolatot kap a misszióvezető, a Vezető Adminisztrációs Iroda és a supervisor.

A Területi Bizottságok és a különleges missziók helyileg toborzott tisztviselői lemondásukat a Vezető Adminisztrációs Irodának címzik, a supervisoroknak és a személyzeti vezetőnek pedig másolatot juttatnak el.

⁶⁹⁰ *Separation from service – Resignation* című dokumentum. 2. o.

1. 2. Hivatal elhagyása

Egy olyan jogintézményről van szó, amely a hazai közszerológati jogban nem ismeretlen, a hazai közigazgatási szervek a jogosulatlan távolmaradást akár azonnali hatályú felmentéssel szankcionálhatják.⁶⁹¹ Az ENSZ 1994-ben fogadta el, majd 2005-ben módosította azt a jogforrást,⁶⁹² amely a csekély számú esetet szabályozza, amikor a tisztviselő önként elhagyja hivatalát.

A tisztviselő jogviszonyát a lemondáson kívül úgy szüntetheti meg, hogy elhagyja hivatalát. Ez a lépés a kinevezésben foglaltak egyoldalú megtagadásának minősül, a helyzet fennállta pedig az eset összes körülményéből, különösen pedig a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség megtagadásából következtetendő ki.⁶⁹³ Amennyiben a tisztviselő ellenőrizetlenül – azaz nem éves vagy speciális szabadságokat igénybe véve – marad távol munkájától, úgy a Szervezet jogosult ezt úgy értékelni, mint a hivatal elhagyása iránti akaratnyilvánítást. A jogkövetkezmények elkerülése érdekében a tisztviselő köteles bizonyítani, hogy rajta kívül álló ok miatt maradt távol.⁶⁹⁴

A hivatal elhagyása esetén különös tényállást valósít meg és szigorúbb elbírálást von maga után, amikor a tisztviselő második munkaviszonyt létesít a jogosulatlan távolmaradás, vagy meghosszabbított betegszabadság időtartama alatt. Különösképpen akkor jelent ez problémát, ha a tisztviselő egyébként úgy kap bérezést a szervezettől, hogy közben orvosi igazolással rendelkezik arról, hogy nem tudja feladatát ellátni. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor lényeges kitétel, hogy önmagában az állásjelentkezés, vagy önéletrajz elküldése más munkáltató részére még nem alapozza meg azt a vélelmet, hogy a tisztviselő el kívánja hagyni a hivatalát.⁶⁹⁵

Természetesen jogosulatlan távolmaradás esetén a főszerepet a közvetlen felettes tisztviselő játssza, aki köteles minden jogosulatlan távolmaradást jelezni az illetékes végrehajtási vagy igazgatási hivatali egységnek, vagy a központi egységeken kívül a helyi személyzeti osztálynak. Ennek határideje a tisztviselő

⁶⁹¹ *Kttv.* 63. § (2b) bekezdés.

⁶⁹² ST/AI/400, módosította az ST/AI/2005/5-ös igazgatási utasítás (<https://hr.un.org/handbook/index/8023>).

⁶⁹³ ST/AI/400. számú igazgatási utasítás, 4. pont.

⁶⁹⁴ *Uo.*, 5. pont.

⁶⁹⁵ *Uo.*, 6. pont.

munkából való hiányzásának negyedik napjának vége. Ezt követően kétfordulós megkeresés történik, amelyből előbbi lehet egy egyszerű telefonos érdeklődés, a későbbi viszont egy írásbeli felszólítás arra nézve, hogy a tisztviselő tíz munkanapon belül adjon elő valamilyen igazolást a távolmaradásának okáról.⁶⁹⁶

Természetesen a felek együttműködési és tájékoztatási kötelezettségéből adódóan a tisztviselő felelőssége a szervezet, ezen belül konkrétan a felettes informálása távollétéről, illetve ugyanígy az ő feladata gondoskodni mindenkor elérhetőségeinek naprakészen tartásáról. Fontos emellett megjelölnie azt a személyi kört, akit vészhelyzet esetén értesíteni lehet. Mindennek azért van jelentősége, mert ha a tisztviselőt nem tudja elérni a szervezet sem személyesen, sem ajánlott levél, vagy az írásbeli kommunikáció más megbízható csatornáján keresztül, esetleg a családja vagy barátai révén, akkor ennek ellenére a korábban említett felszólítás kézbesítettnek tekintendő, annak jogkövetkezményeivel együtt.⁶⁹⁷

A megszűnés időpontja az emberi erőforrás-menedzsmentért felelős főtitkárhelyettes munkaszerződés teljesítésének megtagadását megállapító döntésének napja, vagy a határozott idejű szerződés lejártának dátuma attól függően, hogy melyik következik be hamarabb.⁶⁹⁸ Tekintettel arra, hogy a pozíció elhagyása nem minősül lemondásnak, magától értetődően lemondási idő, végkielégítés és visszahonosítási támogatás sem jár az érintett tisztviselőnek.⁶⁹⁹

1. 3. Megbízatus lejárta

Mint ismert és az állami joggyakorlatban is általánosan elterjedt, a határozott idejű szerződések, kinevezések előzetes figyelmeztetés nélkül, az okiratban meghatározott időpontban a jogviszony automatikus megszűnését eredményezik. Pozitívumként értékelendő, hogy az ENSZ gyakorlata szerint a hat hónapnál hosszabb határozott idejű szerződések esetében egy hónappal a lejárta előtt felhívják a közelgő megszűnésre a tisztviselő figyelmét, így nem fordulhat elő, hogy a tisztviselő elfeledkezik arról, hogy új állást szükséges keresnie.

A megbízatusban foglaltak értelmében a határozott időre szóló kinevezés alapvetően nem hordozza magában a megújítás elvárását, azonban azt semmi nem

⁶⁹⁶ Uo., 9-10. pont.

⁶⁹⁷ Uo., 11. pont.

⁶⁹⁸ Uo., 12. pont.

⁶⁹⁹ Uo., 16. pont.

zárja ki, hogy az eset összes körülményéből ennek ellenkezője következzen. A megbíztatás lejárta nem minősül megszüntetésnek, így lemondási idő, végkielégítés és visszahonosítási támogatás ebben az esetben sem jár az érintett tisztviselőnek.⁷⁰⁰ A határozott idejű megbíztatás különös jogforrása az ST/AI/2013/1. számú igazgatási utasítás, amely szerint egyszerre öt évre köthető ilyen megállapodás.⁷⁰¹

A jogforrás rendelkezik a lehetséges újraalkalmazásról is, amely alapvetően négy esetben zárható ki: ha a megbíztatás hivatal elhagyásával, kötelezettségszegéssel, elégtelen szolgálat következtében történt felmentéssel szűnik meg, vagy ha a tisztviselő az ellene indított kötelezettségszegéssel kapcsolatos vagy fegyelmi eljárás ideje alatt nyújtja be lemondását (kivéve, ha együttműködik az eljárás lezárásáig).⁷⁰²

A határozott idejű megbíztatást legfeljebb két évre bármikor és bármennyiszer meg lehet hosszabbítani,⁷⁰³ maximum öt évre pedig akkor lehet megújítani, ha a tisztviselő:⁷⁰⁴

- Legalább ötévnyi, folyamatosnak minősülő szolgálatot teljesített határozott idejű kinevezésekkel;
- Határozott idejű megbíztatással rendelkezik és az előírtak szerint kiválasztották egy versenyvizsga keretében;
- A tisztviselő személyes munkájának minősítése legalább „az elvárásoknak megfelelő”, vagy azzal egyenértékű az elmúlt öt évet tekintve;
- Öt éven belül nem vett igénybe összességében több mint hat hónap fizetés nélküli szabadságot;
- Nem szűnt meg a megbíztatása és részesült végkielégítésben, visszahonosítási támogatásban vagy szabadság megváltásában az utóbbi öt év során.

Mint látható, a feltételek nem támasztanak nehezen teljesíthető elvárásokat a tisztviselőkkel szemben, és alapvetően azt a célt szolgálják, hogy a megújítással azon

⁷⁰⁰ *Separation from service – Expiration of Appointment*, 1. oldal (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_expiration_of_appointment.doc).

⁷⁰¹ ST/AI/2013/1 – *Administrative instruction, Administration of fixed-term appointments* (Amended text) 2.2. pont ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2013/ai_2013_-_1_\[administration_of_fixed-term_appointments\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/2013/ai_2013_-_1_[administration_of_fixed-term_appointments].doc)).

⁷⁰² *Uo.*, 3.9. pont.

⁷⁰³ *Uo.* 4.2. pont.

⁷⁰⁴ *Uo.*, 4.2-4.3. pont.

személyek tudjanak élni, akiknek munkavégzésére egyébként is jellemző a hosszútávra tervezés mind a szervezet, mind a tisztviselő oldalán.

Felmerül viszont a kérdés: vajon nem jelent-e problémát, hogy az ENSZ nem szabályozza a határozott idejű megbízásoknak a szakirodalomban és a bírói gyakorlatban jól ismert jogellenes láncolatát? Ha megfigyeljük, a szabályzat csupán annyit rögzít, hogy egyszerre nem tarthat hosszabb időn át a megbízás, mint öt év. Emellett önmaga szabja meg a megújítás egyik feltételeként, hogy legalább öt éven át már dolgoznia kell a tisztviselőnek határozott idejű megbízatással ahhoz, hogy tovább folytathassa munkáját ebben a formában.

A jogellenes láncolat elméletét az a megközelítés alapozza meg, hogy a munkavállalót bizonytalan helyzetben tartja az a tény, hogy egy állandó szerződés helyett mindig csak rövidebb időszakok erejéig rendelkezik jogviszonnyal, és sok esetben egyszerűen nem tudhatja biztosan, hogy a szerződés lejárta után marad az addigi munkahelyén, vagy keressen új lehetőséget.⁷⁰⁵ Az ENSZ esetében három esetben van lehetőség arra, hogy határozott idejű megbízatással foglalkoztassanak tisztviselőket:

- Olyan mandátumok esetén, amelyek egy évig vagy hosszabb ideig tartanak, de nem érik el a többéves időtávot;
- Közép-hosszútávú feladatokra szóló megbízás esetén, amelyek éveken át tarthatnak;
- Olyan feladatok ellátására szólóan, amelyek a Szervezet általános és folyamatosan meglévő tevékenységi köreibe tartoznak.

Bár elmondható, hogy alapvetően legalább egy évre terveznek azokkal a tisztviselőkkel is, akik határozott idejű megbízatással rendelkeznek, és hogy nincsenek speciális, az eljárást egyszerűsítő megszüntetési szabályok ezzel a foglalkoztatási formával kapcsolatban, azért a bizonytalanság itt is fellelhető – főként a felsorolt pontok közül a legutolsóban. Ezek szerint tehát indokolt lehetne egy limit beállítása. Ugyanakkor célszerű tisztázni, hogy az ENSZ nem vét a nemzetközi

⁷⁰⁵ ALEKSYNSKA, Mariya– MULLER, Angelika: *Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts*. ILO Inwork and Governance Policy Brief No. 6., 3. o. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_357403.pdf)

munkajogi standardoknak, ugyanis az ILO például csupán annyit rögzít, hogy a határozott idejű szerződés nem tarthat bizonytalan ideig.⁷⁰⁶

A világ országaiban nagy eltéréseket tapasztalunk arra vonatkozólag, hogy mennyi évben állapítják meg a határozott idejű szerződések maximális időtartamát.⁷⁰⁷ Chilében például egy évig tarthat egy ilyen jogviszony, a szerződést pedig legfeljebb kétszer hosszabbíthatják meg a felek. Szintén egy évig tarthat a jogviszony a Fülöp-szigeteken vagy Panamában, de a szerződés e rövid időn belül is korlátlan alkalommal meghosszabbítható. Franciaországban tizenhét hónap lehetséges, amely időtartamon belül háromszor hosszabbíthatnak a felek. Két éves időtartamot ismer el mások mellett Hollandia, Luxemburg, Svédország, Szlovákia, változó meghosszabbítási lehetőségekkel, amelyek egyike sem lépi azonban túl a három alkalmat. Három évet engedélyez Belgium, szintén legfeljebb háromszori hosszabbítással. Európában az ILO nyilvántartása szerint tíz év a leghosszabb lehetséges határozott időtartamú szerződéssel lefedett foglalkoztatási periódus, ezt Észtországban találjuk meg – náluk két alkalommal lehetséges hosszabbítani. Ugyanakkor álláspontom szerint az ILO félreértelmezi a vonatkozó észt szabályozást, ennek értelmében ugyanis a felek legfeljebb öt éves szerződést köthetnek, amely egy alkalommal meghosszabbítható – az észt jogszabályi környezet tehát megfelel az Európai Unió előírásainak és nem helytálló a tíz éves limit feltételezése. Ezt igazolja a jogszabály azon rendelkezése is, amely szerint a felek túlléphetik az öt éves határt, azonban ez esetben a jogviszony átalakul határozatlan időtartamúvá.⁷⁰⁸

Ukrajna, Örményország, Svájc, Finnország, Dánia, Törökország és Ausztria nem rendelkezik vonatkozó jogszabályi határral, ugyanakkor természetesen az Európai Unió tagállamaira vonatkozik az Unió által előírt öt éves keret. Azon országokban, ahol a határozott idejű szerződéseknek nincs törvényi határértéke, általában megkötésük alapfeltétele valamilyen objektív érdek igazolása.

⁷⁰⁶ *Termination of Employment Recommendation, 1982* (No. 166) 3. cikk (2) bekezdés. (https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312504)

⁷⁰⁷ A legfrissebb statisztikai adatokért ld.: <https://eplex.ilo.org/fixed-term-contracts-ftcs/>, de a témáról jól áttekinthető összegző tanulmányt írt ALEKSYNSKA, Mariya–MULLER, Angelika is „*Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts.*” ILO Inwork and Governance Policy Brief No. 6. tanulmányában. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_357403.pdf).

⁷⁰⁸ Ld. Munkaszerződésekről szóló törvény (Employment Contracts Act) 9-10. §§. (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062016003/consolide>).

Az ENSZ esetében mindent összevetve a szabályozás azon országokéval mutat rokonságot, ahol nincs törvényi határa a határozott idejű jogviszonyok időtartamának, emellett annak sincs akadálya, hogy a jogviszonyt a felek korlátlanul meghosszabbítsák, ennek pedig tényleges indokát sem szükséges adni. Az ILO nyilvántartása szerint a tagállamok között mindössze négy olyan országot találunk, amely hasonló kondíciókkal rendelkezik, azaz a megoldás semmiképpen nem elterjedt, és kifejezetten erős jogbiztonságot követel meg a jogalkotó részéről.

Figyelemmel kell lenni arra a körülményre is, hogy a törvényi korlátok nélkül nem csak a tisztviselő van kiszolgáltatottabb helyzetben, de nehezebb megállapítani a jogellenes láncolat fennállását is, amelyre így csak az eset összes körülménye alapján következtethet a jogalkalmazó.

1. 4. Nyugdíjazás

Hazánkban – Németországhoz és Ausztriához hasonlóan – a közszolgálati jogviszony automatikusan megszűnik, amikor a tisztviselő betölti a hetvenedik életévét, illetve felmenthető, ha nyugdíjazják őt.⁷⁰⁹ Az ENSZ esetében ez az életkori határ a 65. életév, amely életkor betöltésén kívül azonban bármikor is nyugdíjazják a tisztviselőt, annak jogviszonya ezzel automatikusan megszűnik. Az 1990. január 1. előtt kinevezett tisztviselők 60, az 1990. január 1-én vagy azután kinevezett tisztviselők 62, a 2014. január 1. után kinevezettek pedig 65 éves korukban nyugdíjazhatók.⁷¹⁰ E kor elérése előtt lehetőség van korai nyugdíjazásra, amelynek irányadó eljárásáról a későbbiekben lesz szó. Lényeges körülmény, hogy a nyugdíjazás nem számít megszüntetésnek, így felmentési idő, végkielégítés és visszahonosítási támogatás nem jár az érintett tisztviselőnek. Amint látjuk, a magyar rendelkezések és az ENSZ belső szabályzata között e téren a legfőbb különbség abban áll, hogy a nyugdíjazás hazánkban főszabály szerint az általános közszolgálatban csak lehetséges felmentési eset, míg a szervezet esetében automatikus megszűnési ok.

Az illetékes hivatali egység (központokban a végrehajtási/igazgatási iroda, a missziós személyzet esetében a terepmunka vagy a békefenntartó művelet vezetője, a

⁷⁰⁹ *Kit.* 104. § (1) bekezdés c) pont és 107. § (1) bekezdés e) pont.

⁷¹⁰ *Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund*, Art. 1. (n).

központokon kívül pedig a helyi személyzeti ügyekért felelős iroda) nyugdíjazás esetén köteles három hónappal a megszűnés időpontja előtt tájékoztatni az érintett tisztviselőt a nyugdíjkorhatár közelgő betöltéséről, megerősítve a jogviszony megszűnésének időpontját (annak a hónapnak az utolsó napja, amelyben a tisztviselő betölti a megjelölt életkort). Emellett az illetékes felhívja a figyelmet a megszűnéssel kapcsolatos formalitásokra, az illetékes iroda előkészít egy elismerő levelet (*letter of appreciation*) amely a tisztviselő karrierjének legjelentősebb lépéseit, személyes jellemvonásait, készségeit – mint kompetenciák, kreativitás, a Hivatal iránti elkötelezettség, missziós kirendelés – foglalja össze. Húsz év, vagy annál hosszabb szolgálati idő esetén a levelet a Főtitkár írja alá.⁷¹¹

Amint azt korábban jeleztem, a nyugdíjazás témakörében vizsgálnunk kell a korai nyugdíjazás lehetőségét is. Definíció szerint minden eset ide tartozik, amikor a tisztviselő a kötelező nyugdíjkorhatár előtt kerül nyugdíjas státuszba. Az opció 55 éves vagy annál idősebb tisztviselők számára adott, amennyiben le kívánják zárni szolgálati jogviszonyukat, és ezzel kapcsolatos kérelmet terjesztenek elő a Közös Személyzeti Nyugdíjalap felé. Kategória szempontjából a korai nyugdíjazás a lemondás körébe tartozik, így annak jogi feltételeit és jogkövetkezményeit kell alkalmazni.

Az illetékes hivatali egység (központokban a végrehajtási/igazgatási iroda, a missziós személyzet esetében a terepmunka vagy a békefenntartó művelet vezetője, a központokon kívül pedig a helyi személyzeti ügyekért felelős iroda) ebben az esetben is elkészíti az elismerő levelet, a korábbiakban bemutatott tartalommal és jellemzőkkel.⁷¹²

1. 5. Felmentés

Sok esetben figyelhetjük meg, hogy fogalmazásbeli vagy kategorizálásbeli különbségek ellenére az állami és nemzetközi típusú közszolgálat nagyfokú hasonlóságot mutat egymással: tulajdonképpen úgy is megfogalmazhatnánk a jelenséget, hogy a nemzeti és nemzetközi szabályok, gyakorlatok és elvárások nem

⁷¹¹ *Separation from service – Retirement.* 1. oldal (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_retirement.doc).

⁷¹² *Early Retirement,* 1. oldal (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/early_retirement.doc).

különböznek egymástól jobban, mint két tetszőlegesen kiválasztott állam közszolgálati joga.

A nemzetközi szervezetek gyakorlatában felmentésnek minősül minden olyan megszüntetés, amelyet a szervezet kezdeményez tisztviselőjével szemben. Az ENSZ személyzeti szabályzata kifejezetten hangsúlyozza, hogy nem tartozik ide a lemondás, a hivatal elhagyása, a megbízatás lejárta, a nyugdíjazás és a halál – mint látjuk, egyik sem a szervezet egyoldalú döntésének következtében valósul meg.⁷¹³

Felmentési okként a szabályzat hat, taxatívén felsorolt alapot fogad el, így tehát az ENSZ felmentési rendszere kötöttnek tekinthető. 65 év felett csak a Főtitkár döntése alapján kivételes esetekben alkalmazhatók a tisztviselők, emellett munkakör-megszüntetés vagy létszámleépítés, elégtelen szolgálat, elégtelen egészségi állapot, az elvárt személyi integritás követelményének nem teljesítése (pl. fegyelmi ok), alkalmazást kizáró ok fennállása esetén. Emellett a Főtitkár a szervezet általános működésével összefüggő okra hivatkozva megszüntetheti a tisztviselői jogviszonyt, amely döntés következtében a tisztviselő számára emelt végkielégítés jár, amely legfeljebb 50%-kal lépheti túl azt a mértéket, amely egyébként járna a tisztviselő számára.⁷¹⁴

A létszámcsökkentés; az érdemtelenség, mint integritásbeli hiányosság; az elégtelen munkavégzés; a foglalkoztatást kizáró ok; az egészségügyi alkalmatlanság a hazai szabályozás szerint is felmentési oknak minősülnek, ebben hasonlít a két közszolgálati rendszer, amely amint a megszűnési okoknál is láttuk, azt jelenti, hogy olyan indokokról beszélünk, amelyek elválaszthatatlanul a közszolgálat – és általában a foglalkoztatási joganyag – lényegét jelentik.⁷¹⁵

⁷¹³ *Személyzeti szabályzat*, 9.6. szabály (b) pont.

⁷¹⁴ *Uo.* 9.1-9.3. számú rendelkezések.

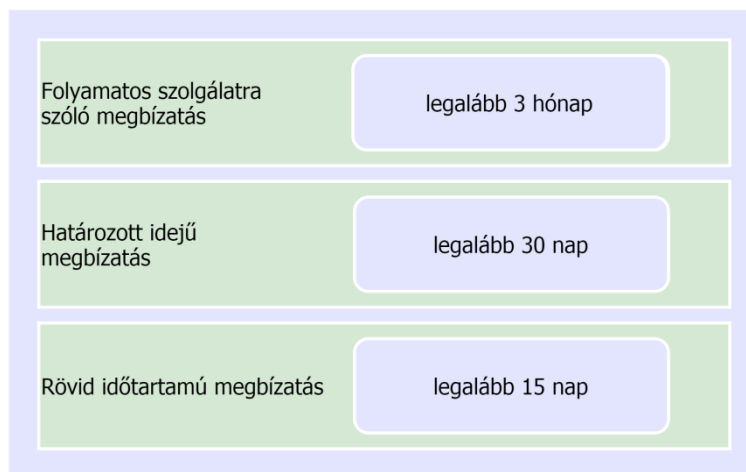
⁷¹⁵ A megszüntető jognyilatkozatok közlésekor minden jogrendszerben figyelemmel kell lenni arra, hogy a jog gyakorlása ne vezessen a munkavállalóval szembeni diszkriminációhoz. Ez sok esetben nehézkes helyzetet eredményez, hiszen e területen jellemzők azok a határhelyzetek, amikor a tényleges megszüntetéshez valójában valamilyen – akár a munkaviszonnyal nem szorosan összefüggő – személyi ellentét vezet, amelynek hiányában a munkavállaló funkcióhiányai egyébként nem szükségképpen vezetnének a jogviszony végéhez. (A témáról lásd bővebben: PETROVICS Zoltán: *A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelemről és az egyenlő bánásmód követelményéről*. In: FERENCZ Jácint – HALMOS Szilvia – KISS György – KULISITY Mária – KUN Attila – LŐRINCZ György – NYERGES Éva – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán – RÁCZ Ildikó – SIPKA Péter – TERCSÁK Tamás – ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód szabályozásáról*. HVG-ORAC, Budapest, 2021. 165-178. o.)

2. Eljárás a megbíztás megszűntetése esetén

A megbíztás megszűntetése esetén számos olyan igény merülhet és merül föl a felek részéről, amelyekre vonatkozóan bizonyos mértékig jogszabályi előírásokban szükséges garanciát vállalni. E helyt kell szót ejtenünk a lemondási és felmentési idő biztosításáról, a végkielégítés juttatásának szabályairól, a szabadság megváltásának lehetőségéről és a munkáltatói igazolás kiadására vonatkozó kötelezettségről.

2. 1. Lemondási és felmentési idő

Magyarországon a lemondási és felmentési idő a Kit. hatálya alatt álló kormánytisztviselőkre vonatkozóan egységesen két hónap,⁷¹⁶ amelynek legalább felére felmentés esetén mentesíteni kell a tisztviselőt a munkavégzési kötelezettsége alól.⁷¹⁷ Az ENSZ ezzel szemben nem egységesen szabályoz: amint már a lemondást tárgyaló fejezeti pontban láttuk, a távozási periódus hosszát szerződéstípustól teszi függővé és – ahogy az alábbi ábrán is látható – így tesz a felmentés esetén is:⁷¹⁸



12. ábra: A felmentési idő hossza az egyes megbíztási típusok szerint.⁷¹⁹

Felmentési idő nem jár annak a tisztviselőnek, akit fegyelmi intézkedés gyanánt bocsátanak el a szolgálatából.

⁷¹⁶ Kit. 106. és 111. §

⁷¹⁷ Kit. 111. §

⁷¹⁸ Személyzeti szabályzat 9.7. szabály.

⁷¹⁹ Saját ábra.

2. 2. Végkielégítés

A végkielégítés alapjául szolgáló bérösszeg a tisztviselő bruttó bére (általános szolgálat és kapcsolódó kategóriákban kiegészítve a nyelvpótlék összegével), csökkentve a kötelező személyzeti hozzájárulás mértékével.⁷²⁰

A rendkívüli szabadságok igénybevétele nem szakítja meg a végkielégítés alapját jelentő szolgálati időt, még ha ezen időszakok alatt a szolgálati krediteket nem is írják jóvá a tisztviselő számára. Emellett hasonlóan a magyar szabályozási környezethez, amennyiben a tisztviselő nyugdíjjal kapcsolatos támogatást, vagy teljes rokkantsági támogatást kap, akkor nem jogosult végkielégítésre.⁷²¹

A közös megegyezéssel, csoportos létszámleépítéssel vagy munkakörének megszűnése miatt távozó tisztviselő kérésére a nyugdíjjogosultság biztosítása érdekében a Főtitkár fizetés nélküli szabadságon lévő állományba helyezheti, ha rendelkezik huszonöt év szolgálati idővel és kevesebb, mint két év van hátra az 55. életévének betöltéséig vagy ha kevesebb, mint két év van hátra a huszonöt éves szolgálati idejéből.⁷²² Hasonló jogintézményt a magyar jogrendszer nem ismer.

2. 3. A szabadság megváltása

A jogviszony megszűnése vagy megszüntetése esetén jelentős eljárási lépés az igénybe nem vett éves szabadság megváltása. A rövid idejű megbízással rendelkező tisztviselők esetében 18 nap, a határozott idejű, vagy folyamatos szolgálatra szóló megbízással rendelkező tisztviselők esetében 60 nap váltható meg ilyen módon. Az elszámolás alapja szolgálati kategóriánként változik, általában a nettó bér és a pozícióval járó kiegészítésből számítódik.⁷²³ A szabályzat kiköti, hogy amennyiben a tisztviselőt szexuális zaklatás vagy erőszak miatt mentik fel tisztségéből, számára nem jár a szabadság megváltásának lehetősége.

Amennyiben a tisztviselő több szabadságot vett ki, mint amennyi jogosan – a halmozott értékekkel együtt – járt volna neki, úgy ennek értékét vissza kell térítenie a

⁷²⁰ Uo. 9.8. szabály.

⁷²¹ Uo.

⁷²² Uo. 9.8. szabály d) pont.

⁷²³ Uo. 9.9. szabály.

szervezet számára. Utóbbi megkötéstől a Főtitkár mérlegelve a körülményeket, korlátozott mértékben eltekinthet.⁷²⁴

Bár a szabadság megváltásának szabályai hasonló módon érvényesülnek a fejlett jogrendszerekben, találunk kivételt az általános gyakorlat alól: Franciaországban például a foglalkoztatási jogviszony megszűnése esetén a ki nem vett szabadság főszabály szerint nem képezi alapját semmiféle elszámolási viszonynak, ebből adódóan azt a közsférában a munkáltató nem váltja meg.⁷²⁵ Olaszországban is hasonló modellt tanulmányozhatunk: a közsférában a szabadságnapokat köteles kiadni a foglalkoztató szerv, azok megváltására nincs lehetőség. Ez alól csak akkor van kivétel, ha a jogviszony megszűnéséhez a tisztviselő halála vagy felmentés vezet, vagy egyéb olyan esetekben, amikor objektíve igazolható a vonatkozó szabadságnapok kiadásának elmaradása.⁷²⁶ Bár ez a megoldás nem tekinthető széles körben elterjedt típusúnak, mégis megvan a létjogosultsága, hiszen célszerűbb időgazdálkodásra szorítja mind a tisztviselőt, mind a foglalkoztató szervet. Ennek ellenére a magyar rendszerhez természetesen áll közelebb a megváltást engedélyező rendszer, amilyen az ENSZ-nél is kialakult az évtizedek során.

2. 4. Munkáltatói igazolás

A munkaviszony megszűnésekor és megszüntetésekor a munkáltató köteles a munkavállaló részére a járandóságainak kifizetésén túl az igazolásait, adatlapjait kiadni, melyekre a hétköznapi nyelvben elterjedt a „kilépő papírok”, mint összefoglaló megnevezés használata. A magán munkajogviszonyokban a 2012-es munka törvénykönyve mellőzi az 1992. évi XXII. törvény által képviselt megoldást, amely meghatározta a munkáltató által kiadandó munkaviszony-igazolás kötelező tartalmát. Így a jelenleg hatályos jogszabály szerint nem kötelező munkaviszony-igazoló lapot kiállítani, de a tapasztalatok alapján a munkáltatók a korábbi gyakorlatot folytatva továbbra is kiadják az igazolást. Az igazolás tartalmát a munkáltató maga határozhatja meg. A munkáltató emellett azonban köteles kiadni a

⁷²⁴ Uo. 9.10. szabály.

⁷²⁵ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F488>.

⁷²⁶ A Közigazgatási Főosztály (*Dipartimento della Funzione Pubblica*) 40033. számú véleménye (2012/10/08) (<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/28-11-2012/parere-materia-di-abrogazione-delle-ferie-non-godute>).

biztosítási jogviszonyról és az egészségbiztosítási ellátásokról szóló igazolványt (a köznapi nyelvben „TB-kiskönyv”), az egészségbiztosítási pénzbeli ellátás megállapításához szükséges jövedelemigazolást, tartozásigazolást, az álláskeresési járadék és az álláskeresési segély megállapításához szükséges igazoló lapot, a kifizetett egyéni járulék alapot képező kifizetésekről és a levont járulékról, valamint az érvényesített családi járulékkedvezményről szóló igazolást, illetve a munkáltatótól származó jövedelemről, az adó és az adóelőleg levonásáról, a figyelembe vett családi kedvezmény összegéről szóló adatlapot. Ugyanezt a rendszert képezi le a Kit. is, amely a kiegészítő jogszabályokra⁷²⁷ való utalást a 115. § (2) bekezdésében teszi meg.

Tekintettel arra, hogy ezen igazolások egy része arra szolgál, hogy a leendő munkáltatónál leadja a munkavállaló (pl. tartozásigazolás, TB-kiskönyv), egy része megőrzendő (munkáltatói igazolás) és egy része később felhasználható szükség esetén (pl. igazolólap álláskeresési járadék megállapításához), ezek az igazolások nem annyira a foglalkoztató személyétől függenek, mint inkább a tényről, hogy a foglalkoztatás megtörtént. Ilyen típusú igazolásokat az ENSZ-ben, Magyarországon, az Európai Unió államaiban egyaránt kiad a foglalkoztató szervezet, hiszen alapvetően a társadalombiztosítás és az adózás rendjének fenntartása ezen okiratok kiállításának célja.

Az ENSZ tekintetében ugyanakkor egyáltalán nem ennyire részletes a szabályozás, mint ahogyan azt a hazai jogrendszerben láthatjuk. A személyzeti szabályzat egy pontban rendelkezik a kérdésről, és egyéb jogforrás nem található a témában. E szerint tehát természetesen minden tisztviselőnek jogában áll igazolást kérni munkájáról akár szóban, akár írásban. A foglalkoztató által kiállítandó dokumentum tanúsítani fogja szolgálatának természetét és időtartamát. Amennyiben munkájának minőségéről is ki kíván állíttatni igazolást, úgy arról írásban szükséges nyilatkoznia.⁷²⁸

⁷²⁷ Ld. a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 75. § (2) bekezdés; a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 78. §; 34/2009. (XII. 30.) SZMM rendelet az álláskeresési járadék és álláskeresési segély megállapításához szükséges igazolólapról; az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény.

⁷²⁸ *Személyzeti szabályzat* 9.12. szabály.

3. Korlátozások a jogviszony megszűnése után

A jogviszony megszűnését követő egy éven belül bármely, a közbeszerzési eljárásokban részt vevő tisztviselő számára tiltott, hogy foglalkoztatási jogviszonyba lépjen, vagy anyagi juttatást fogadjon el az ENSZ szerződéses partnereivel és partnereitől.⁷²⁹ Az összeférhetetlenségi követelmények⁷³⁰ mentén megfogalmazott tilalom kiterjed a kommunikációra is: a megszűnést vagy megszüntetést követő két éven belül nem léphet kapcsolatba a szerződéses partnerekkel az a tisztviselő, akinek hivatali felelőssége volt jogviszonyának utolsó három évében a közbeszerzési tevékenységgel kapcsolatban.⁷³¹ Természetesen a tisztviselők foglalkoztatásuk ideje alatt sem fogadhatnak el olyan, jövőre vonatkozó ajánlatokat, amelyek igénybe vétele a szolgálat lezárását követően a tilalmi szabályokba ütközne.⁷³² Mindennek a korlátozásnak az oka a közbeszerzési folyamatok tisztaságának garantálása, ennek folyamán az érintett tisztviselők e különleges „versenytilalmi megállapodásért” ellenértéket nem kapnak.

Amennyiben a volt tisztviselő megszegi az előírt tilalmat, úgy személyi kartonjába bevezetésre kerül az eset leírása és az ENSZ-nél történő bármely jövőbeni foglalkoztatással szembeni hivatalos javaslat.⁷³³ Ha a még állományban lévő tisztviselő vét a szervezetre irányadó közbeszerzési elveknek, abban az esetben ez fegyelmi intézkedés foganatosításához vezethet vele szemben.⁷³⁴ Természetesen a szabályzat ilyen mértékű megszegése nem csak a tisztviselőre nézve jelent hátrányos jogkövetkezményt: végső esetben az ENSZ megszakíthatja szerződéses kapcsolatát a szóban forgó partnerrel. Amennyiben a tisztviselő nem biztos abban, hogy helyzetére vonatkoznak-e a szabályozás rendelkezései – hiszen e szabályok munkakörtől

⁷²⁹ ST/SGB/2006/15. *Secretary-General's bulletin on Post-employment restrictions.* ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2006/sgb_2006_15_____\[post-employment_restrictions\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2006/sgb_2006_15_____[post-employment_restrictions].doc)). 2.1. pont. Beszerzési tevékenységnek minősül minden, az 1.2. pontban felsorolt tevékenység – többek között szerződéses partnerek adatbázisának kezelése, szerződések aláírása, a beszerzési folyamat felügyelete.

⁷³⁰ Bár a jogviszonyok természetéből adódóan más-más indokok miatt, ám az összeférhetlenségi szabályozás mind a közszolgálatban, mind a magánmunkajogban igen jelentős korlátozást adja a felek önrendelkezési és szerződési szabadságának. A témáról lásd még PETROVICS Zoltán: *Összeférhetetlenség.* In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati jog.* NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015. 93-99. o.

⁷³¹ *Uo.* 2.2. pont.

⁷³² *Uo.* 2.3. pont.

⁷³³ *Uo.* 3.2. pont.

⁷³⁴ *Uo.* 3.1. pont.

függően alkalmazandók, kifejezetten a közbeszerzési eljárásban érintetteket illetően
–, úgy az ENSZ Etikai Hivatala hozhat erről döntést.⁷³⁵

⁷³⁵ *Uo.*, 4. rész.

Összegzés

A kinevezési dogmatika jogforrástani és személyügyi aspektusból egyaránt megközelíthető. Amikor a tisztviselő státuszának alapja a *relatív kétoldalúsággal bíró megbízólevél*, a felek közötti jogviszony a személyzeti szabályzaton alapszik. Azokban az esetekben, amikor szerződést köt a szervezet a munkavállalóval, foglalkoztatási jogforrásnak az állományba vétel helye szerinti munkajogi szabályok minősülnek. Mindez nem keverendő össze azzal a jellegzetességgel, hogy az ENSZ-nél vannak szerződéses és szabályzaton alapuló foglalkoztatási előírások, előbbiek körébe olyan, személyhez köthető aspektusok köthetők, amelyekben a felek megállapodhatnak (pl. illetmény, besorolás, a megbízatás jellege), utóbbiba pedig azok a jellemzők tartoznak, amelyek a szervezet működésének szerves részét képezik (pl. szabadságok típusai, mértéke, felelősségi szabályok).

A közszolgálat, közszolgálati alkalmazott és köztisztviselő fogalmak meghatározására nincs egységes gyakorlat globális szinten, sőt az azonos terminusokkal illetett személyi kör sem esik mindenhol egybe – ezen a téren a nyugati államok egy sokkal egységesebb képet képviselnek, míg például Magyarországon vagy az Amerikai Egyesült Államokban a tisztviselői kategóriák több típusát alakították ki. Az ENSZ rendszere alapvetően a germán modellt követi, ennek értelmében az ügyviteli feladatokat ellátó személyzet kap tisztviselői besorolást, a kiszolgáló személyzet tagjait pedig az általános munkajogi szabályok szerint alkalmazzák.

Az ENSZ esetében érdemeken alapuló toborzási rendszert ismerünk, amelynek révén a szervezet tisztviselői állományába bárki bekerülhet, aki a kötelező pályázati eljárást és a sikeres versenyvizsgát megfelelő eredménnyel teljesíti. A versenyvizsga a nemzetközi szervezetek működésében jelentős szerepet kap, az állami közszolgálatokban azonban úgy tapasztalható, hogy nem meghatározó ez a lehetőség.

A sikeres felvételi eljárást követően a tisztviselő *megbízólevelet* kap, amely az európai államokban és a hazai jogban ismert kinevezéssel gyakorlatilag megegyező jognyilatkozat. Kötelező tartalmi elemei és formai előírásai is az állami szintű közszolgálatban általánosan elterjedt követelményeknek felelnek meg. A megbízatás időtartama az ENSZ-ben lehet rövid időtartamú, határozott idejű és határozatlan idejű. A rövid időtartamú megbízatás jogintézménye egyedinek minősül, mert az

állami közszolgálatokban nem differenciál a jogalkotó a rövid időtartam és a határozott idő között.

A kinevezés kapcsán említést kell tennem az *álláshelyek besorolásáról* is, amelyről a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság gondoskodik. A pozíciók öt kategóriába sorolhatók, ugyanakkor ellentétben a hazai rendszerrel, a tisztviselő vitathatja a kategóriát és kezdeményezheti a változtatást.

A *kinevezések módosításával* kapcsolatban jellemző, hogy *elméletileg a szerződéses jellegű aspektusokban a feleknek egyező akaratnyilatkozatot kellene tenniük a módosítás érdekében*, ezzel szemben a foglalkoztató szerv bizonyos esetekben önálló, egyoldalú módon dönthet a módosítás mellett, jellemzően a frankofón-latin jogrendszerekben. Magyarországon a jogalkotó a Kit-ben (és ehhez hasonlóan a Kttv-ben is⁷³⁶) a munkáltató egyoldalú módosításával szemben mindössze azzal „védi” a tisztviselőt, hogy a törvényben meghatározott különös érdeksérelem esetén feljogosítja arra, hogy négy munkanapon belül azonnali hatályú felmentését kérje – ez esetben ráadásul a munkáltató nem is mérlegelheti a felmentési igényt,⁷³⁷ így a jogviszony helyreállítására szinte nincs lehetőség. Úgy tűnik, hogy az ENSZ kifogásolható módon semmilyen módon nem rendezi a

⁷³⁶ A Kttv. főszabály szerint megköveteli a tisztviselő egyetértését a módosítással kapcsolatban, vannak azonban olyan kérdéskörök, amelyben feljogosítja a munkáltatót az egyoldalú módosításra: (a) a tisztviselő fizetési fokozatban történő előrelépése, illetményének Kttv. szerinti megállapítása, (b) a kormánytisztviselő előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség Kttv. szerinti megállapítása, (c) a munkavégzés helyének kizárólag a település területén belüli megváltoztatása, (d) ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását, (e) egyéb, a Kttv-ben meghatározott esetek. (Kttv. 48. § (1)-(2) bekezdések.)

⁷³⁷ Ld. a Kúria Mfv.II.10.051/2017. számú ügyét a kormánytisztviselői kinevezés-módosítás jogellenességének tárgyában: „Amikor a munkáltató egyoldalú nyilatkozatával szünteti meg a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát, nem minden esetben biztosít a jogszabály mérlegelési lehetőséget számára, a törvényben felsorolt esetekben kötelezővé teszi a felmentő intézkedés megtételét. Ezen kötelező felmentési okok közé tartozik az az eset is, amikor a kormánytisztviselő a kinevezése egyoldalú módosítása miatt a törvényen biztosított öt munkanapon belül felmentését kéri és kérelmére kerül sor a jogviszony megszüntetésére.” (<https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-targyalason-elbiralt-mfvii100512017-szamu-ugyerol-kormanytisztviseloi>). Az ügyben a felperes később alkotmányjogi panaszt is indított az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a alapján, mert nézete szerint az emberi méltóság tiszteletének követelményébe ütközik az olyan eljárás, ami alapján ha vitatja a munkáltatói intézkedés jogszerűségét, automatikusan és mérlegelést nem engedve munkahelye elvesztésével jár. A munkahely elvesztése jövedelemvesztést okozott számára, ezért az elsőfokú bíróság, valamint a Kúria döntése alaptörvény-ellenes, mert sértik emberi méltóságát és a tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította 3079/2019. (IV. 10.) AB végzésében, mert álláspontja szerint az indítványozó a tényállás megállapítását és annak szakjogi értékelését vitatta, valamint a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó bizonyítási kérdéseket kifogásolt, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre {ld. 3079/2019. (IV. 10.) végzés [20] bekezdés: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}.

módosítás mechanizmusát, és jobbra a szervezet is a munkáltató, azaz a Főtitkár egyoldalú jognyilatkozatának ad teret ebben a kérdésben.

A *munkaidő* jogintézményének kérdésében az ENSZ személyzeti szabályzati szinten ad rendelkezéseket, ezt különböző, alacsonyabb szintű jogforrások egészíthetik ki. A szervezetre jellemzők a hosszú munkahetek, főként az olyan államokkal összevetésben, mint Hollandia.

A *törzsidő* fogalmát 1995 óta ismeri a szervezet foglalkoztatási joga, amely megoldásában nagyban hasonlít a német munkaidőről szóló törvényben foglaltakra. A jogszabály hozta be a gyakorlatba a csúsztatott munkaidő-beosztást, amelynek alapján a munkavállalóknak egy meghatározott, ám rövid időtartamú óraszámban kell biztosan jelen lenni a munkahelyen.

A törzsidő jogintézménye elvezet bennünket a rugalmas munkaidő-szervezés kérdéséhez, amellyel kapcsolatban azt láthatjuk, hogy az ENSZ nem biztosít alanyi jogot az ilyen munkaszervezéshez, ennek engedélyezése a krízishelyzetektől eltekintve a vezetők diszkrecionális jogkörébe tartozik. A rugalmas időbeosztásra négy lehetőséget – a csúsztatott időbeosztást, a tömörített munkarendet, az ütemezett tanulmányi szünetet és a távmunkavégzést – ismeri a szervezet, amely már 2003 óta törekszik e téren felzárkózni az államok e téren tanúsított jó gyakorlataihoz. Mindenképpen példaértékű azonban az ENSZ hozzáállása, amely szerint a sikerorientált szervezeti működés alapjait teremti meg a jól kiválasztott munkarend vagy munkavégzési forma.

Az állami és a szervezeti jog bizonyos jelentős különbségeket mutat a pihenőidők, szabadságok típusai között, jóllehet a rendszerek egymáshoz hasonló alapokon nyugszanak. Ugyanakkor eltéréseket is tapasztalunk: az ENSZ szabályozása kifejezetten hiányos például a speciális munkaközi szünetek terén, így az egészséges és biztonságos munkavégzést veszélyezteti az a helyzet, hogy a szabályzatok nem szólnak sem a monitor előtti munkavégzés, sem az egészségügyi célú munkaközi szünetek biztosításáról. Emellett nem találtam arra vonatkozóan sem rendelkezést, hogy mennyi a minimális napi pihenőidőt, amit a szervezet köteles biztosítani tisztviselői számára.

A *túlmunka* terén legfeljebb havi negyven órát teljesíthet az állandó missziókba kinevezett terepszolgálatos tisztviselő, a kompenzációra szabadidőben tarthat igényt az érintett tisztviselő. A szakértői kategóriákban és afölötti kategóriákban dolgozók csak szabadidőt kaphatnak kompenzációként, túlmunkájukra

azonban rendkívüli esetekben kerülhet sor és kizárólag a Főtitkár utasítására. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy hiányos a szervezet szabályozási háttere, hiszen a terepszolgálatot és a karbantartást, kereskedelmet, biztonsági szolgálatot ugyan lefedik a rendelkezésünkre álló jogforrások, azonban az általános és a szakértői szolgálati kategóriában joghézagot találunk a túlóra maximális mértékét illetően.

A *szabadság* vonatkozásában úgy látom, hogy állami szinten az *alapszabadság* mértéke vagy a munkáltatónál eltöltött *szolgálati időtől*, vagy a tisztviselő *életkorától* függően alakul. Az ENSZ ehhez képest egy *harmadik formát* határozott meg, amikor a *kinevezés időtartamától tette függővé az éves alapszabadság mértékét, amely különbségtétel nincs indokolva és nem is tűnik ésszerűnek.*

A szervezeti szabályozás előírja, hogy a szabadságot bizonyos indokolt kivételektől eltekintve az esedékesség évében kell kivenni, viszont hallgat a ki nem vett szabadságok *megváltásának* lehetőségéről. Az ENSZ Fejlesztési Programjánál (UNDP) mégis találunk erre vonatkozóan forrást, így ebből kiindulva úgy tűnik, hogy kizárólag a *jogviszony megszűnésekor* van erre lehetőség – e téren tehát a szervezet követi az államok általános gyakorlatát. Így tesz a *távolléti díj* jogintézménye kapcsán is, amelyet ugyanúgy nem ismer, mint a nyugat-európai államok és ezért a szabadság időtartamára a teljes illetmény jár a tisztviselő számára.

Az ENSZ a rendkívüli szabadságok területén is alapvetően megegyezik az európai államok szabályozásában foglaltakkal, így különbséget tesz szakmai és családi célú távollétek között. A *jogintézmények tartalmában* viszont már *eltérésekkel is találkozunk.* Itt említhetjük a tényleges önkéntes katonai szolgálatot, amely természetesen felmentési tilalmat jelent mind az államok, mind a szervezet szabályozati hátterében, ugyanakkor utóbbi nem garantálja, hogy az idő közben felmerülő létszámleépítés vagy átszervezés ellenére vissza tud térni a tisztviselő.

A *rekreációs szabadság* terén a nyugat-európai államokhoz hasonlóan biztosítja a tisztviselők számára azt a pihenőidőt a szervezet, amely a pihenés és gyógyulás céljából kerül kiutalásra az érintettek számára. Hazánkban is érdemes lenne a vonatkozó szabályozások átvételét meggondolni, annál is inkább, mert korábban már létezett nálunk is ilyen távolléti forma, így a vonatkozó gyakorlat és elméleti háttér rendelkezésre áll.

A szolgálati jogviszony jelentős tartalmi eleme az *illetmény szabályozás* területe is. A Noblemaire-elv alapján a professzionális és magasabb kategóriába besorolt tisztviselők bérszínvonalának kialakításánál az *ENSZ figyelembe veszi a leggazdagabb országok által biztosított közszolgálati illetményt* (jelenleg az Amerikai Egyesült Államok pénzügyi kerete az irányadó), ezzel garantálva, hogy a legmagasabb képzettséggel rendelkező szakemberek is pályázzanak a szervezet üres pozícióira, illetve ezzel csökkentve a tisztviselőkkel szembeni korrupció lehetőségét. Az általános szolgálati kategóriában alkalmazott tisztviselők számára a Flemming-elv alapján a kirendeltség székhelye szerinti államban a hasonló munkakörökért juttatandó bérezés színvonalának megfelelő illetményt állapít meg a szervezet. A terepszolgálatot ellátó tisztviselők a Noblemaire-elvhez hasonlóan egységes illetményt kapnak, ám számukra önállóan kerülnek megállapításra a különböző bérsávok. Az illetmények ilyen módon történő kategorizálása első megközelítésben indokolatlannak tűnhet, azonban jobban belegondolva az egyenlő munkáért egyenlő bér elve magas szintű érvényesüléséről van szó, hiszen nem csak az egyes szolgálati kategóriákat tekinti ilyen szempontból egy csoportnak a szervezet, hanem viszonyítási alapként azokat a tisztviselőket is számításba veszi, akik a szervezettől teljesen függetlenül, saját államuk szolgálatában végeznek hasonló feladatokat.

A szervezet a legtöbb államban adómentességet élvez, ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs a tisztviselőknek járulékfizetési kötelezettségük. Az ENSZ úgynevezett személyzeti hozzájárulást kér a tisztviselőktől, azaz az illetményeket belső adóval sújtja. Álláspontom szerint e jogintézmény alkalmazása öncélú, és legfeljebb etikai, morális indokkal támasztható alá.

Amint azt Franciaországban és a skandináv államokban megfigyelhetjük, az infláció mértékével időnként indexálják a tisztviselői járulékokat, így a bérek reálértéke megmaradhat. Az ENSZ havonta vizsgálja felül a reálbér és nominálbér közötti eltéréseket a maga szempontjából, és szükség szerint kiigazító juttatásban részesíti a tisztviselőket.

A szervezeten belül a teljesítményértékelés révén gondoskodnak a vezetők arról, hogy mindenki előreléphessen a szakmai teljesítményének megfelelő fizetési kategóriákban. A rendszer nagyban hasonlít a hazai TÉR-hez, alapja egy közösen kialakított munkaterv, amelynek értékelésére év közben és az értékelési időszak végén is lehetősége van a feleknek.

A szervezet az Európai Unióhoz hasonlóan különböző mobilitásösztönző csomagokat alakított ki annak érdekében, hogy szervezeti céljai hatékonyabban megvalósulhassanak. Az ENSZ esetében sokszor fordul elő, hogy veszélyes helyszíneken kell dolgoznia a tisztviselőknek, ezt természetesen igyekszik kompenzálni a szervezet. A mobilitásösztönző csomag gyakorlati elve megegyezik azzal, amit a hazai Külgazdasági és Külügyminisztérium külképviseleti és tartós külszolgálati szabályozási háttérében látunk.

Az ENSZ az Európai Unióban tapasztalt prioritásoknak megfelelően szociális jogában hangsúlyt fektet a nők helyzetének javítására a munka világában, a gyermek- és idősellátásra, valamint a tanulmányok végzésének elősegítésére. A szervezet Nyugdíjalapjának minden tisztviselő tagja lehet, aki legalább hat hónapos kinevezéssel rendelkezik, vagy rövid időtartamú határozott idejű kinevezésekkel legalább hat hónapos szolgálatot teljesít. A szervezeti egység hosszú távú befektetéseket eszközöl a befizetett járulékokból, erre vonatkozó irányelveit négyévente vizsgálja felül.

A működési kockázatok kezelésére nyújtanak megoldást a vállalati *egészségprogramok*, ennek terén az ENSZ inkább a versenyszféra cégeivel mutat rokonságot, mivel többféle lehetőség is rendelkezésre áll a tisztviselők egészségének megőrzésére. Ebben a részben ejtünk szót a betegszabadság jogintézményéről, amelyet az ENSZ rendkívül bőkezűen biztosít a tisztviselők számára: a folyamatos időtartamú kinevezéssel bíró tisztviselők négy éves periódus során kilenc hónap teljes illetménnyel, kilenc hónap félhavi illetménnyel garantált szabadságot kapnak e jogcímen, amelyet éves viszonylatban további hét napos igazolatlan betegszabadsággal kiegészíthetnek igényük szerint. E téren a szervezet nagyságrendekkel több lehetőséget biztosít tisztviselőinek, mint az állami közszolgálatok.

A szervezet a tisztviselőinek jóléte érdekében fenntart egy *egészség- és életbiztosítási programot* is, amely szintén nem jellemző ellátás az állami közszolgálati struktúrában belül.

Az ENSZ hasonlóan a hazai rendszerhez, a munkavégzéssel összefüggésben a *tisztviselőnek okozott károkért*, illetve a tisztviselő személyes tárgyaiban bekövetkezett károkért köteles helyt állni. Ugyanakkor utóbbi esetben a szervezeti szabályozás abban eltér, hogy a foglalkoztató szerv felelőssége jellegében nem

custodia, azaz nem kell a foglalkoztató megőrzésében lennie az adott dolognak a károsodás bekövetkeztekor.

A szervezet köteles helyt állni a *kiküldetési és áthelyezési költségeikért* is, ezzel megegyezik a gyakorlata az Európai Unióban bevett formulákkal. A szervezet biztosítja főszabály szerint a tisztviselő és házastársának, valamint gyermekeinek utazási költségét, beilleszkedési támogatást nyújt, illetőleg a tisztviselő halálának bekövetkezése esetén gondoskodik a tisztviselő, a házastársa és a gyermekei lakóhelyre szállításáról. Úgy láthatjuk, hogy míg az államok esetében a kiküldetés bár elterjedt gyakorlat, mégis felmerülnek alkalmazásbeli problémák, az ENSZ esetében a *kiküldetés* és az *áthelyezés* a működéshez elengedhetetlen jogintézmények, amelyek mindennemű visszásságtól mentesen működnek a szervezetnél.

A közzolgálati jogviszonyra jellemző *alapvető jogok és kötelezettségek* halmazát megvizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy ezek alapvetően megegyeznek az ENSZ-ben és a nemzeti közszférában, hiszen a közzolgálati rendszerek sajátosságából adódóan mindenhol kiemelt jelentőségű a jogszabályok, a felettesi utasítások, a közérdek messzemenő figyelembevétele, a méltó magatartás tanúsítása, a lojalitás és az integritás hangsúlyos jelenléte, a szakszerű és pártatlan ügyintézés, valamint a szolgálati titkok megőrzése.

Az ENSZ kevés szabályt alkotott arra nézve, hogy pontosan milyen kötelezettségek teljesítését várja el a tisztviselőitől, ugyanakkor az Etikai Hivatal egy olyan szervezeti egység, amely titoktartás mellett segít az érintetteknek kiigazodni abban, hogy adott körülmények között pontosan mi lenne a szervezeti norma, amit követni szükséges. Amennyiben valamilyen hátrányos jogkövetkezmény alkalmazására kerül sor, a szervezet gyakorlata megegyezik az európai államokban tapasztalt trenddel abban, hogy ezeket a szankciókat kumulatív jelleggel szabja ki a tisztviselővel szemben.

A bírói gyakorlat nagy szerepet játszik az alapvető jogok és kötelezettségek megállapításában, így e fejezetben találunk esetet a véleménynyilvánítás szabadságával, az egyenlő bánásmód követelményével, a visszaható hatály tilalmával, a szerzett jogok védelmével, a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban. A döntéseket megvizsgálva arra a felismerésre juthatunk, hogy több helyütt megegyezik a belső bíróság által hozott határozat azzal a csapásiránnyal, amelyet a magyar alkotmánybíróság is magáénak vall.

Ami az ENSZ fegyelmi eljárási gyakorlatát illeti, az nagyon hasonló az állami közszférában megfigyelhető megoldásokhoz. Ez nem meglepő, mivel a szervezet saját belső szabályait a meglévő német, francia és angol modellek egyes elemeinek figyelembevételével dolgozta ki. A német jogrendszerrel hasonlóságot mutat abban, hogy bejelentési kötelezettség áll fenn, ha egy tisztviselő kötelezettségszegést észlel, illetve a büntetésnek is hasonlóak egymáshoz. Az angol rendszerből az köszön vissza, hogy külön eljárásban kaphat büntetést a tisztviselő a kisebb súlyú kötelezettségszegésért és külön eljárásban szankcionálják a súlyosabb vétéseket. A francia és magyar rendszer abban egyezik meg az ENSZ megoldásával, hogy nincs taxatív listája a fegyelmi vétéseknek, abba bármi beletartozhat, amivel a tisztviselő a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét megszegi. Abban ugyanakkor a franciaországi eljárástól teljesen eltér az ENSZ, hogy amíg az államban a fegyelmi tanács által kiszabott büntetés csak javaslat a foglalkoztató szerv számára, addig az ENSZ esetében a határozat kötelező erővel bír és végrehajtható.

A fegyelmi eljárás szakaszai és résztvevői átlátható relációban állnak egymással, a tisztviselők könnyen megismerkedhetnek az őket szabályozó rendelkezésekkel, így a szervezet belső joga megfelel a jogállamiság elvének. Jóllehet, a fegyelmi eljárás folyamatát értékelve arra következtek, hogy néhány helyütt a procedúra talán fölöslegesen túlbonyolított, az állami eljárásokhoz képest jóval több szereplős és ennek következtében az eljárás elhúzódásával is számolhatnak a részt vevők.

A fejezetben néhány eseten keresztül az irányadó esetjogot is vizsgálom. A határozathozatali gyakorlatból úgy látom, hogy a fegyelmi testület a lehető legarányosabb büntetésnemet törekszik választani, de általában jellemző, hogy ha egy eset fegyelmi szakaszig eljut, akkor a tisztviselő és a szervezet közötti jogviszony az eljárás végén megszűnik.

Mindez elvezet bennünket a második részben tárgyalt utolsó nagy témakörhöz: az ENSZ foglalkoztatási struktúráját nem tekinthetjük státuszbiztonságot nyújtónak, e kérdésben tehát eltér a szervezet a germán és frankofón közszolgálati rendszerek modelljétől. A jogviszony megszüntetésére és megszűnésére szolgáló okok viszont nagyban hasonlítanak az állami közszolgálatokban jellemző módzatokra, ugyanakkor a személyzeti szabályzat nem sorolja fel külön megszüntetési okként a közös megegyezést. Egyedülálló ebben a tekintetben a szervezeti jog, hiszen a közös megegyezés létrejöttére csak abból következtethetünk, hogy

egyébként hivatkozik rá a személyzeti szabályzat, valamint a felek szerződési autonómiája miatt sem zárható ki alkalmazhatósága.

A szervezetnél a lemondási és felmentési idő aszerint tér el, hogy a tisztviselő milyen időtartamú kinevezéssel rendelkezik. A leghosszabb periódusok a folyamatos szolgálatra szóló megbízatást jellemzik, míg ettől rövidebb időintervallummal számolhatnak a határozott idejű kinevezéssel foglalkoztatottak és a legrövidebb mértékek a rövid időtartamú megbízatást jellemzik.

Az ENSZ megkérdőjelezhető gyakorlatot folytat azzal, hogy a határozott idejű kinevezések esetén azok megújításával, valamint a hozzájuk kapcsolódó újrafoglalkoztatással szemben semmilyen jogi akadályt nem támaszt. Azaz a szervezet nem állapítja meg a határozott idejű kinevezések maximális időtartamát, valamint nem rendelkezik a kinevezések jogellenes láncolatáról sem. Ebben alapvetően eltér a szabályozási háttér az európai államokat jellemző jogi standardoktól.

III. RÉSZ:
MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK ÉS VITARENDEZÉS

I. Munkaügyi kapcsolatok

A munkaügyi kapcsolatok filozófiája szerint a véleménykülönbségeket mindenkor tárgyalásos úton kell rendezni. Ehhez olyan kapcsolatrendszerrel kell intézményesíteni, illetve működtetni, amely lehetővé teszi a felek egyenrangú részvételét a szervezeti döntésekben. Az európai államokban egységesen két nagy területre oszthatjuk a munkaügyi kapcsolatok joganyagát: az egyik kérdéskörbe a jellemzően két- vagy háromoldalú érdekegyeztetési fórumrendszer, a másikba pedig az üzemi alkotmányjog tartozik. Nyugaton a közszolgálat jellemzően átvette ezt a rendszert, hazánkban a Kjt-ben találunk ehhez hasonló szerkezetet. Az ENSZ esetében ugyanakkor gyakorlatilag kizárólag az üzemi alkotmányjog mechanizmusai, azaz a részvételi jogok gyakorlásának rendszere létezik, klasszikus érdekegyeztetési folyamatokról nem beszélhetünk.

A munkaügyi kapcsolatok szabályozása általában a gyengébb pozícióban lévőket igyekszik támogatni, ez a folyamat pedig hosszútávon a munkabéke megteremtése és a munkavállalók minél előbbi azonosulása végett a foglalkoztatónak is érdeke függetlenül attól, hogy köz- vagy magánszféráról beszélünk éppen. Az intézményesítés ráadásul mindkét fél számára tisztázza a kereteket és a felhasználható eszközöket is, így kiszámíthatóbbá, s nyugodtabbá teszi a további együttműködést.⁷³⁸ Az ENSZ-nél úgy tapasztalom, hogy a különböző szervezeti egységek kialakításával és azok aktivitásával hangsúlyt helyeznek a jó irányú munkaügyi kapcsolatokra, e téren sikeres a szervezet és a meglévő modell működésében az állami közszolgálat számára is akár követendő gyakorlatot kínálhat.

1. Szociális párbeszéd az ENSZ szervezetén belül

A szociális párbeszédhez kapcsolódó jogok az egyesülési jogból, a szervezkedés szabadságából erednek, ennek megfelelően az ENSZ által kidolgozott Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*) 2030-as keretrendszerének⁷³⁹ fontos eleme a szociális párbeszéd általános fejlesztése a társadalmi kohézió

⁷³⁸ KÓMÜVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*. Budapest, 2015. Továbbá: HR PORTÁL: A munkaügyi kapcsolatok fogalma – <https://www.hrportal.hu/jelentes/munkaugyi-kapcsolatok-fogalma.html>.

⁷³⁹

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10512Sectoral%20Paper%20HLPF%20WTUMG%20Final.pdf>.

elősegítése érdekében. Az ENSZ vallja, hogy a munkaügyi intézmények színvonalának romlásával a foglalkoztatottak egyenlőtlensége növekszik. Az ENSZ fogalom-meghatározása szerint szociális párbeszédnek tekintünk mindenfajta gazdasági és társadalompolitikai egyeztetési folyamatot, konzultációt, információcserét a munkáltató, a munkavállalók és a jogalkotók között.⁷⁴⁰ A párbeszéd különféle szinteken valósulhat meg, lehet szektorális és szektorok közötti, nemzeti és regionális szintű.

Nemzetközi szervezeti környezetben hasonló részvételi, kollektív igényérvényesítési jogok és kötelezettségek – azaz tipikusan együttdöntési jog,⁷⁴¹ véleményezési és információs jogok – érvényesülnek, mint az állami közszférában. Emellett bizonyos, hogy az ENSZ szervezetén belül a tisztviselőknek is szüksége van arra, hogy munkafeltételeikkel kapcsolatban legyen valamilyen szervezet, amely a Közgyűlés számára képviselheti az érdekeiket.

Bár a szakszervezeti érdekképviselés és a munkavállalói részvétel tág értelemben vett közös célja a munkavállalói jogok védelme, a két intézményrendszer jelentős különbségeket mutat és a munkavállalói képviselést két alfajának tekinthető. Az üzemi alkotmányjog területére tartozó közvetlen részvétel esetében a munkavállalók jogait a munkáltatói szervezeten belülről, választott képviselőik útján gyakorolják, míg a szakszervezeti érdekképviselés esetén a képviselést egy, a munkáltatótól és a munkavállalók közösségétől is elkülönülő, külső szervezet látja el. A szakszervezeti érdekvédelmi modellt hagyományosan a munkáltatóval való szembenállás jellemzi, az ilyen típusú érdekképviselésnek a fő jellegzetessége, hogy a munkavállalók előnyét a munkáltató hátrányára éri el. Hagyományos eszközei a kollektív tárgyalás és ennek révén a kollektív alkukötés. Ezzel szemben a részvételt a munkáltatóval való kooperáció jellemzi, a munkavállalók és a munkáltatók közötti

⁷⁴⁰ A szervezet dogmatikai megközelítése mutatkozik meg szakosított szervezete, az ILO fogalom-meghatározásában is: Az ILO által kialakított fogalmi struktúrában a szociális párbeszéd magában foglal mindent a legegyszerűbb információcserétől kezdve a konzultációs folyamatokon keresztül a legkülönbözőbb tárgyalásokig munkáltató és munkavállaló között, ezekben a kommunikációs helyzetekben pedig a szereplők gazdasági és szociálpolitikai érdekek mentén kapcsolódnak össze. (ld.: MÉLYPATAKI Gábor: *A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/1, 23-24.)

⁷⁴¹ Együttdöntési jog nem minden államban illeti meg az érdekképviselési szereplőket – jellemzően például Franciaországban hiányzik ez a részjogosultság. Emellett az intézményrendszer is szegmentált, nem találhatók meg mindenütt ugyanazok a szervezetek – erre példaként hozhatjuk az Egyesült Királyságot, ahol bár üzemi tanács nem működik, ám a másik fél meghallgatása ugyanúgy alapvető elv, mint minden jogállamban. (ld. PRUGBERGER Tamás: *A munkajog kialakulása és fejlődése a gazdaszociológiai folyamatok tükrében* – <https://ojs.lib.unideb.hu/competitio/article/download/8008/7287/14712>).

együttműködés alapja az a felismerés, hogy mindkét félnek érdekében áll a munkahely versenyképes, eredményes működtetése. Ennek szellemében a részvétel főbb eszközei a munkavállalók tájékoztatása és a velük való konzultáció, annak érdekében, hogy a vállalat irányítása során meghozott döntések mindkét fél érdekét szolgálják. A gyakorlatban általában kisebb téren jelenik meg az együttdöntés joga,⁷⁴² hozzáteszem, az ENSZ-nél ilyen lehetőség egyáltalán föl sem merül.

Mindezek alapján arra következtethetünk, hogy egy nemzetközi szervezeten belül kevésbé sokszereplős az érdekérvényesítési folyamat, mint egy állam esetében. Tekintettel arra, hogy a jogalkotói szerepet az ENSZ-nél a Közgyűlés és a Főtitkár tölti be – utóbbi egyben a munkáltatói jogkör gyakorlója is –, így ezen szervezeti egységekhez szükséges benyújtani a munkafeltételek fejlesztésével kapcsolatos észrevételeket. Klasszikus bipartit, tripartit⁷⁴³ szociális párbeszéd jelenlétét nem várhatjuk. Mindezen felül a felek érdekképviselője szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a szervezeten belül elsősorban a foglalkoztatottak oldaláról működhet érdekképviselő, a döntéshozatali mechanizmus említett közvetlensége miatt foglalkoztatói oldalról inadekvát lenne egy külön szervezeti egységet fenntartani e célból.

A szervezeten belül öt foglalkoztatotti kategóriát különböztetünk meg, akiknek munkakörülményei nagyban eltérnek egymástól, ezért rendkívül nehézkes

⁷⁴² HUNGLER Sára: *Üzemi alkotmányjog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2020. [5]-[6] bekezdés. (<http://ijoten.hu/szocikk/zemi-alkotmnyjog>).

⁷⁴³ A munkaügyi kapcsolatok alapvetően bipartit jellegűek, de az állam részvételével akár tripartit módon is működhetnek. A bipartit tárgyalások során főként a munkaügyi kapcsolatok hagyományos elemei (munkaviszony, munkafeltételek, bér stb.) kerülnek rendezésre a munkáltató és a szakszervezet között, míg a tripartit tárgyalásokon inkább országos szintű kérdéseket (jövedelempolitika, adók, foglalkoztatáspolitikai) vitatnak meg a kormány aktív részvételével. (KÖMÜVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*. HVDSZ, Budapest, 2015. 5. o.) A témáról lásd még bővebben: PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Az intézményesített háromoldali érdekegyeztetés és korporatív, valamint önkormányzati jellegű igazgatási ügyvitel gazdaság- és szociálpolitikai jelentősége*. Jogtudományi Közlöny, LXXI. évf. (2016) 7-8. szám. 365-372. o.

A bipartit tárgyalási rendszer nagyon jellemző Németországra, ahol országos bizottságok kötnek egymással kollektív szerződéseket, és ezen szerződések egymáshoz való viszonyát a Günstigkeitsprinzip határozza meg. Ezen alapelv a kedvezőbb norma alkalmazását írja elő, ám munkajogban többletjelentése is van: az egyedi munkaszerződés sosem lehet ellentétes a kollektív szerződéssel, alacsonyabb szintű kollektív szerződés pedig nem állhat ellentétben a magasabb szintűvel, hacsak az elsőbbséget élvező forrás ezt meg nem engedi (*Öffnungsklausel*).

Franciaországban inkább a tripartit tárgyalási forma jellemző, ahol reprezentativitási követelményként 50%-os munkavállalói lefedettséget követel meg a jogalkotó. Ez a megoldás jóval igazságosabb képviselői eredményekhez vezet, mint a Magyarországon előírt 10%-os arányszám. Reprezentativitási kikötés azonban nincs is minden államban, ilyenkor alapvetően minden résztvevő szakszervezet a maga tagsági számának arányában tud jelen lenni a tárgyalási folyamatokban. A mindenkor elvárás a tárgyaló szakszervezetektől, hogy azok az ellenérdekű féltől, politikai pártoktól és az államtól legyenek függetlenek.

egységes elvek mentén képviselni a különböző igényeket. Kérdés tehát, hogy mégis mi számít az ENSZ-en belül érvényesítendő kollektív igénynek? Vajon az ekkora eltérések mentén alkalmazott személyzet esetében lehetséges-e kollektív érdekvérvényesítést megvalósítani?

2. Foglalkoztatotti érdekképviselési szervezetek és érdekképviselési tisztségviselők

Az ENSZ munkaügyi kapcsolati rendszerében éppúgy megtalálhatók a kollektív munkaügy szereplői, mint a tagállami közszolgálati rendszerekben, ilyen téren is azt látjuk, hogy az ENSZ államszerűen képes működni a foglalkoztatási joganyagát tekintve. A hazai munkajogban is jól ismert üzemi tanácsnak megfelelő a *Személyzeti Tanács (Staff Council)*, amelynek fő funkciója a Főtitkár és a személyzet közötti információáramlás és a döntéshozatali mechanizmus demokratizálásának biztosítása, elsősorban a személyzeti jólétre és személyzeti politikával kapcsolatos adminisztrációs kérdésekre fókuszálva.⁷⁴⁴ A szervezet *decentralizációs konzultációs* eljárása során a személyzeti képviselők és a Főtitkár képviselői rendszeresen találkoznak egymással. Amennyiben egy ügyet nem sikerül megoldani, illetőleg túlságosan szerteágazó hatással bír a szervezetre, úgy a döntéshozatalba bevonják a *Közös Tanácsadó Bizottságot (Joint Advisory Committee)* a kérdés további megvitatására. A személyzet azon tagjai, akik a Személyzeti Bizottságban tevékenykednek, a nemzeti jogokban, így hazánkban is megszokottak szerint munkaidő-kedvezményben részesülnek feladatuk hatékony ellátása érdekében.⁷⁴⁵ Az érdekképviselési szervezetek munkáját illetően további hasonlóság a hazai és az ENSZ szabályozása között a helyiséghasználati jog biztosítása is, amelyet a szervezet esetében egy 1982-es igazgatási utasítás biztosít az érintettek számára.⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ A Személyzeti Tanács fontos feladata ezen felül az, hogy a szintén érdekképviselési funkciót ellátó Staff Union-hoz forduló tisztviselőket képviselje (ld. <https://u-see.org/>). A Staff Union olyan szervezeti egység, amelynek minden tisztviselő automatikusan tagjává válik kinevezéssel (mint Magyarországon a Magyar Kormánytisztviselői Karnak), és igény szerint tagsági hozzájárulással is támogatható (e téren lásd pl. Judgment No. UNDT/2014/006).

⁷⁴⁵ ST/SGB/172 – *Secretary-General's Bulletin on Staff Management Relations: Decentralization of Consultation Procedure.* ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/1996_and_earlier/sgb__172____\[staff-management-decentralization_of_consultation_procedure\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/1996_and_earlier/sgb__172____[staff-management-decentralization_of_consultation_procedure].doc)).

⁷⁴⁶ ST/AI/293 – *Administrative instruction on facilities to be provided to staff representatives*

A Közös Tanácsadó Bizottság munkáját illetően külön kiemelésre érdemes az a jó gyakorlat, amely szerint a szervezeti egység és a főosztályok, valamint hivatali egységek negyedévente ülésezni kötelesek annak érdekében, hogy a személyzetet érintő lényegesebb kérdéseket megvitassák. A rendszer tulajdonképpen a hazai jogban ismert üzemi tanácsi (vagy közalkalmazotti tanácsi) egyeztetéshez hasonlítható leginkább, amelynek egyik legfőbb célja a munkavállalókra vonatkozó információk optimális átadása az érintettek számára. Ugyanezt a mechanizmust vélem itt is felfedezni, amikor a vezetők kötelesek a Bizottsággal megvitatni a következőket:⁷⁴⁷

- a) A személyzet jólétét, a munkakörülményeket és a hatékonyságot érintő kérdések, valamint ezek fejlesztési módjainak és eszközeinek meghatározása a megállapított rendeletek, szabályok és politikák keretében;
- b) A Személyzeti Szabályzat közvetlen alkalmazása a Főtitkár által az osztályok vagy irodák vezetőire átruházott hatáskörben, ideértve a Főtitkár által jóváhagyott, a személyzet jólétére vonatkozó politikák és ajánlások végrehajtását főosztályi vagy hivatali szinten;
- c) Az osztályon vagy hivatalon belül felmerülő problémák és krízishelyzetek az adott szinten történő megoldás céljából.

A munkavállalói érdekképviseleti szervek munkájában az egyesülési szabadság elve mentén *minden tisztviselő aktív és passzív választójoggal egyaránt rendelkezik*, a tisztviselőket semmiféle hátrányos megkülönböztetés nem érheti azért, mert az érdekképviseleti tevékenységben részt vesznek vagy attól távol maradnak.⁷⁴⁸ Ebben teljes mértékben megegyezik az ENSZ joggyakorlata a jogállamokban elvárt és megszokott szabályozási háttérrel.

Jelentős körülmény, hogy a *Személyzeti Tanács*, illetve a későbbiekben bemutatandó *Személyzeti Menedzsment Bizottság* és a *Közös Tárgyalási Bizottság* nem meríti ki a lehetséges érdekképviseleti tevékenységet: a személyzeti szabályzat elismeri a szervezkedés szabadságát, azaz a tisztviselők maguk is alapíthatnak nekik tetsző formában érdekképviseleti fórumot, amelyek aztán tevékenységüket az ENSZ

⁷⁴⁷ ST/SGB/274 – *Secretary-General's Bulletin on procedures and terms of reference of the staff management consultation machinery at the departmental or office level*

⁷⁴⁸ *Személyzeti Szabályzat* 8.1. szabály.

saját érdekképviselői szerveinek végrehajtó egységén keresztül fejthetik ki.⁷⁴⁹ Ezzel a megoldással egy sajátos korlátozást ad a szabadságjogok gyakorlásának a szervezet, amellyel vitatkozni lehet: egyértelmű, hogy a folyamatok jobb átláthatósága és a szervezeten belüli érdekképviselői szó fajsúlyának emelése érdekében célszerű a beépített szervezeti egységeken keresztül kommunikálni a döntéshozókkal. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy ha a kifogásolt helyzet megteremtő vagy fenntartó ENSZ saját szervezeti egysége nem érdekelt abban, hogy változást eszközöljön, akkor bármekkora is a támogatottsága egy tisztviselők által létrehozott érdekképviselői szervnek, az eredményt formális úton nem érhet el.

3. Közös személyzet-irányítási gépezet

Az ENSZ szervezetén belül a közös személyzet-irányítási gépezet (*joint staff-management machinery*) két nagy csoportból áll: egyfelől *Tanácsadó testületek és bizottságok működnek*, ezen kategórián belül huszonkilenc különböző csoport, testület vagy bizottság létezik jelenleg, amelynek közvetlen vagy közvetett szerepköre van az érdekképviselőben (pl. zaklatás megelőzése, vízumügyek, információs-technológiai ellátás, stb.).⁷⁵⁰ Emellett működik a személyzeti menedzsment bizottság és a közös tárgyalási bizottság, amelyekről az alábbiakban részletesen olvashatunk.

3. 1. Személyzeti Menedzsment Bizottság

A Személyzeti Menedzsment Bizottság (*Staff-management Committee*) munkáját éves ciklusokban vizsgáljuk. Ezen időszak alatt a testület egy éves ülést tart, maximum három időszaki találkozót, illetve sürgős vagy előre nem látható kérdésekben *ad hoc* üléseket is szervez a Bizottság elnökének döntése alapján. Az éves üléseket a tagok személyes jelenlétében, az időszaki és *ad hoc* üléseket pedig videokonferenciát szervezve, vagy más hasonló módon tartják.⁷⁵¹

Az eljárási rend szerint – hasonlóan az állami szintű szabályozásokban megszokott módon – előre meghatározott határidőket betartva szükséges a tagok

⁷⁴⁹ *Uo.*, 8.1. szabály g) pont.

⁷⁵⁰ <https://hr.un.org/handbook/category/7168>.

⁷⁵¹ ST/AI/2014/3 – *Administrative instruction on Staff-Management Committee*. 2.1-2.2. pont.

tudomására hozni a megvitatandó kérdéseket. Az éves ülésen előre látható módon tárgyalandó témákat – az ezeket tartalmazó napirendet és dokumentumokat – legalább hat héttel az ülés időpontja előtt minden tagnak, helyettesnek és külső tagnak el kell juttatni. Amennyiben ez elmarad, a kérdéses terület – a felkészülésre szolgáló idő hiányában – nem vitatható meg.⁷⁵²

Az éves ülés időpontja eltérő megállapodás hiányában minden év áprilisa, és hat egymást követő napon át tart. Az időszaki üléseket egy előzetes konzultáció előzi meg legalább két hónappal a kitűzött időpont előtt, időtartamuk pedig munkanaponként egy-két óra, amelyet megbeszélés szerint meghosszabbíthatnak a részt vevők. *Ad hoc* találkozókat az elnök hív össze, a Bizottsággal történő, legalább két héttel korábbi konzultációt követően. Időtartamukat illetően megegyeznek az időszaki ülésre vonatkozó szabályozással.⁷⁵³ Ezzel a rendszerrel az ENSZ egy olyan struktúrát alakított ki, amely egyáltalán nem hasonlít az állami gyakorlatban megismert megoldásokra.

3. 1. 1. Kapcsolattartó csoport

A Személyzeti Menedzsment Bizottságnak két alapvető működési egysége a kapcsolattartó- és munkacsoport, utóbbiból több felállítása is lehetséges. A kapcsolati csoport egy éves mandátummal rendelkezik, és feladata a Személyzeti Menedzsment Bizottság munkájának segítése. Tagjait tekintve három-három képviselőből áll a személyzet és a menedzsment oldaláról, akik folyamatos konzultációt folytatnak az őket megbízó tagokkal. A kapcsolati csoport elnöke megegyezik a Személyzeti Menedzsment Bizottság elnökének személyével, távollétében pedig annak alelnöke tölti be a posztot. További segítséget nyújt a munkában a bizottsági titkár. Az elnök, az alelnök, illetőleg a titkár nem minősülnek bizottsági tagnak.⁷⁵⁴

A kapcsolati csoport feladatkörébe tartozik a napirendi pontok összeállítása, az éves program összeállítása, a programok teljesülésének előmeneteléről szóló kimutatások készítése, a Bizottsági javaslatok előkészítése, a munkacsoportok

⁷⁵² *Uo.*, 2.3. pont. A főszabály alól kivételt képeznek azok a témák, amelyek a Bizottságtól nem igényelnek javaslatot. Ezekről az ülés időpontja előtt legalább két héttel szükséges tájékoztatni a megjelölt személyeket.

⁷⁵³ *Uo.*, 2.4. pont.

⁷⁵⁴ *Uo.*, 3.3. pont.

munkájának összehangolása, az elnök utasítása szerint a Bizottsági feladatok és a találkozók adminisztrációjának koordinálása.⁷⁵⁵

3. 1. 2. Munkacsoportok

A Személyzeti Menedzsment Bizottság munkacsoportokat jelölhet ki olyan témákban, amelyekkel kapcsolatban a Bizottságnak további feladata van. A munkacsoportok alapvetően nem személyes találkozókra egyeztetnek, hanem videokonferencia és más hasonló telekommunikációs eszközök igénybevételével. A munkacsoportok feladatainak teljesítési határidejét a Személyzeti Menedzsment Bizottság határozza meg.⁷⁵⁶

3. 1. 3. A Személyzeti Menedzsment Bizottság és megállapodásai

Amennyiben a Személyzeti Menedzsment Bizottság tagjai megállapodásra jutnak, úgy ezt a Főtitkárhoz eljuttatják, hiszen utóbbi hatáskörébe tartozik ezt a megállapodást jóváhagyni és átültetni a belső szervezeti szabályzatrendszerbe.⁷⁵⁷ Amennyiben a Főtitkár nem fogadja el a javaslatot, vagy nem ülteti át a rendelkezésére álló határidőn belül, úgy erről és ennek indokáról képviselői útján tájékoztatni köteles a Bizottságot a döntés megszületésétől vagy a késelemben esés időpontjától számított legkésőbb négy héten belül.⁷⁵⁸

Amennyiben a Bizottság tagjai nem tudnak megállapodásra jutni, úgy a kérdéssel kapcsolatban munkacsoportot kell felállítani. Két héten belül a munkacsoport vagy jelentést ír a Bizottságnak a megállapodás eléréséről, vagy pedig harmadik félként eljáró mediátort kérnek fel az ügy eldöntésére. Maximum egy hét közvetítői eljárás lefolytatását követően a munkacsoport köteles az eredményeket jelenteni a Bizottságnak.⁷⁵⁹

A jelentés fényében, vagy amennyiben nem készül ilyen dokumentum, az ügyet köteles a Főtitkár elé tárni a Bizottság. Ha nem sikerül megegyezni, a bizottsági jelentésben fel kell tüntetni ezt a tényt, egy-egy oldalon kifejtve az

⁷⁵⁵ *Uo.*, 3.4. pont

⁷⁵⁶ *Uo.*, 4.1-4.3. pont.

⁷⁵⁷ *Uo.*, 5.2. pont.

⁷⁵⁸ *Uo.*, 5.3. pont.

⁷⁵⁹ *Uo.*, 5.5. pont.

álláspontokat. Abban az esetben, ha ellenvélemény mellett sikerül elérni a megegyezést, az ellenvéleményeket fel kell tüntetni a dokumentációban.⁷⁶⁰

3. 2. Közös Tárgyalási Bizottság

Közös Tárgyalási Bizottság (*Joint Negotiating Committee*) két formában működik az ENSZ szabályzata szerint: a központi hivatali egységeken belül (*~at Headquarters*), és a terepszolgálati helyszíneken (*~for the Field*).⁷⁶¹ Fő feladata egy egyenlőségre törekvő és hatékony személyzeti menedzsment biztosítása. Szerepe szerint leginkább ez az egység hasonlít a kollektív munkajog másik tipikus szereplőjéhez, szakszervezetekhez,⁷⁶² de jellegét tekintve makroszinten a magyarországi intézmények közül a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat,⁷⁶³ a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, valamint az ágazati párbeszéd bizottságok munkája is ehhez hasonlatos, hiszen mindnek közös jellemzője a felek közötti érdekközvetítés.

3. 2. 1. Közös Tárgyalási Bizottság a központi egységeknél

A Közös Tárgyalási Bizottság olyan kölcsönös megállapodásokat felügyel, amelyek a személyzet jólétével, ezen belül a munkakörülményekkel, életfenntartással és egyéb személyes kérdésekkel foglalkoznak.⁷⁶⁴ A Bizottság összesen nyolc tagból áll, köztük négyen a személyzetet,⁷⁶⁵ négyen pedig a hivatalt képviselik.⁷⁶⁶

Az ENSZ szabályozása szerint a Bizottság a körülményeknek megfelelően,⁷⁶⁷ de általában legalább minden második hónapban tart egy-egy ülést, amelynek

⁷⁶⁰ *Uo.*, 5.6-5.7. pont.

⁷⁶¹ *Személyzeti szabályzat* 8.2. szabály.

⁷⁶² UN HR Handbook – Staff Relations. (https://hr.un.org/handbook/search?search_api_views_fulltext=staff+relations&=Apply).

⁷⁶³ Ld. bővebben KUN Attila – BANKÓ Zoltán – SZABÓ Imre Szilárd: *A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat*. In: GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019. 141-152. o.

⁷⁶⁴ ST/SGB/2007/9 – *Secretary-General's bulletin on Joint Negotiation Committee at Headquarters*. ([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2007/sgb__2007-__9____\[joint_negotiation_committee_at_headquarters\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2007/sgb__2007-__9____[joint_negotiation_committee_at_headquarters].doc)).

⁷⁶⁵ Általában a Személyzeti Tanács négy legmagasabbra értékelt tagja.

⁷⁶⁶ A menedzsmentért felelős altitkár, a HR-menedzsmentért felelős főtitkár-helyettes, a szervezeti fejlesztésért felelős HR-igazgató, illetőleg a műveleti szolgálatok HR-igazgatója.

⁷⁶⁷ Amennyiben bármely fél úgy ítéli meg, hogy rögtönzött ülést szükséges tartani, úgy jogában áll összehívni a Bizottságot.

napirendjét hét nappal az ülés időpontja előtt minden érintett tagnak ki kell küldeni.⁷⁶⁸ A Bizottság saját maga által megállapított eljárásrend szerint ülésezik, emellett jogosult olyan szervezeti egységeket létrehozni, amelyek segítik a munka lebonyolítását.⁷⁶⁹ A Bizottság természetesen csak a Charta szerint a Főtitkár hatáskörébe tartozó kérdéseket rendezhet, a megállapodásokat pedig a felelős részt vevőknek kell implementálniuk. Az ülések lényeges kelleke éppen ezért a jogosultak által bármikor megismerhető és nyomon követhető jegyzőkönyv, amelyet az ENSZ iSeek⁷⁷⁰ nevű intranet hálózatán köteles a Bizottság közzétenni.⁷⁷¹

3. 2. 2. Közös Tárgyalási Bizottság a terepszolgálatoknál

Alapvető szabályozását tekintve mindenben megegyezik a központi egységeknél működő Közös Tárgyalási Bizottságra vonatkozókkal a terepszolgálati Bizottságok szabályozása azzal a specialitással, hogy a terepszolgálat személyzetének ügyei tartoznak az illetékességi körébe, illetőleg a szervezet részéről eltérő a Bizottság összetétele.⁷⁷² További különbség, hogy a dolog természetéből adódóan, ezeken a szolgálati helyszíneken általában nem szükséges kifejezetten rendszeresen ülésezni, így az általánosan bevett ülésezési gyakoriság évente két alkalom.⁷⁷³ A jegyzőkönyveket a terepszolgálati körülmények között csak a tagok között szükséges megkördöztetni, illetőleg a békefenntartó műveletek intranet hálózatán belül.

4. Érdekképviseleti működés a gyakorlatban

Az Európai Unió tagállamai több csoportra oszthatók a közszféra érdekképviseleti aktivitása szempontjából: az északi országok mind a magán-, mind a közszférában erősen orientálódnak a minél fejlettebb és hatékonyabb szociális párbeszéd kialakítására az érintett szereplők között. A közszférában általános az

⁷⁶⁸ ST/SGB/2007/9. 3.2. pont.

⁷⁶⁹ *Uo.*, 4.1. pont.

⁷⁷⁰ <https://iseek-external.un.org/user/login?destination=main>.

⁷⁷¹ ST/SGB/2007/9. 5.1-5.2. pont.

⁷⁷² Tereptámogatási altitkár, Tereptámogatási főtitkár-helyettes, Terepszolgálati személyzeti igazgató, Emberi erőforrásért felelős főtitkár-helyettes.
ST/SGB/2008/11 - *Secretary-General's bulletin on joint Negotiation Committee for the Field*.
([https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2008/sgb__2008-_11_____joint_negotiation_committee_for_the_field\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/08_secretary-general's_bulletins/2008/sgb__2008-_11_____joint_negotiation_committee_for_the_field].doc)).

érdekképviselői hálózat aktivitása és a szektor magas foglalkoztatottsági rátája. Az új közmenedzsment (NPM – *new public management*) országok (Ciprus, Írország, Olaszország, Hollandia) egy fejlődő képet mutatnak, amellyel az északi államokhoz hasonló rendszert alakíthatnak ki, azonban a szociális párbeszédben a szektorális szint mellett a szervezeti szint is megjelenik, főleg Olaszország esetében.⁷⁷⁴ A közép-európai államok az északi társaikhoz képest közepes mértékű érdekképviselői hálózatot tudhatnak magukénak a közszférában. Megjelentek már elemek, amely a szociális párbeszéd decentralizálása felé mozdítják el az állapotot, azonban ezek nem általánosan jellemzők: több esetben az egyeztetések megindulnak a szektor szintjén, azonban a végső döntést a kormányzat hozza, és a kormány a tárgyalási szakaszban is aktívabb szereplő. A központi irányítás által vezérelt államok (Franciaország, Görögország, Málta, Portugália és Spanyolország) esetében – amint a kategóriájuk is mutatja –, centralizált döntéshozatali mechanizmusok útján szerveződik a közszféra, általános jellemző a törvényi szintű szabályozás, az állami vagy ágazatközi megállapodás. A hazánkat is tömörítő kelet-európai államok csoportjában általánosan elterjedt a kormányzat által történő bérmeghatározás, egyes esetekben pedig ezt kiegészíti a helyi igazgatás felhatalmazása a helyi bérek megállapítására. Az érdekképviselői jelenlét szegényes, és a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya sokáig elmaradt az Unió átlagától.

Az ENSZ érdekképviselői rendszere nemzetközi szempontból leginkább azon országokéhoz hasonlít, amelyekben a jóléti döntéseket a központi kormányzat hozza, azonban a döntéshozatali folyamatban aktív részt vállalnak az érdekképviselői fórumok. Ez a modell a nyugat-európai államokra jellemző leginkább.

Magyarországon sok fórum tevékenykedik,⁷⁷⁵ azonban feladatkiosztásuk több esetben fedi egymást, nincs hátrányos jogkövetkezménye, ha a döntéshozó

⁷⁷⁴ Id. *Brunetta-reform* (150/2009. számú törvényerejű rendelet) A témáról lásd. bővebben ILO: *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*. Working Paper No. 309. Genf, 2015. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf) A témáról közös cikkben értekeztek Mélypataki Gáborral Makroszintű szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálatban című írásunkban (megjelenés alatt), amelynek tanulságai a 2020. október 26-án megrendezett Neumann László-emlékkonferencián is elhangzottak. (<https://szef.hu/rovatok/90-nagyvilag/3798-munkajog-es-erdekkepviselo-beszamolo-egy-online-muhelykonferenciarol>).

⁷⁷⁵ Országos Köszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT): Intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, béripolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez. Figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális

részéről elmarad az egyeztetés és a rendszeres aktivitás sem biztosított. A hazai jogalkotó számára előnyös lehet egy reformfolyamatban gondolkodni, amelynek két lehetséges modelljét vázolhatjuk.

Elképzelhető lehet a közszolgálatot érdekképviselési szempontból egységesíteni, amelynek előnye lenne az egy szervezeti rendszer, hátránya viszont, hogy a sokszereplős közszféra, amelynek foglalkoztatottai gyakorta eltérő jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, inkább igényel egy meghatározott szintű specializált érdekképviselést.

Amint láthattuk, a sokféle érdek, jog és kötelezettség közös jellemző az ENSZ szervezetével, így a szervezet jó modellként szolgál arra, hogy a közszolgálati szociális párbeszéd fejlesztése érdekében megfelelő döntés lehet egy univerzális érdekképviselési rendszer létrehozatala kevés szereplővel, de jól elosztott feladatokkal. Ennek előnye az volna, hogy egy szervezet speciális osztályokkal működne a közszolgálat felosztásának megfelelően, így átlátható rendszert alkotna az érdekképviselési tevékenység. Hátránya abban állna, hogy a töredezettséget leszámítva hasonlítana a jelenlegi rendszerhez, ezért a reform esetleg nehezebben mehetne végbe az nem hordozna magában igazán nagy volumenű változást. Mindazonáltal az államok számára minden esetben jó modell a nemzetközi szervezeti belső érdekegyeztetés, mert kicsiben mutatja meg, hogy mennyire függhet az igazgatás sikere a hatékony szociális párbeszédétől.

Az ENSZ szervezetén belül egy általános pozitív attitűdöt láttam szakértői delegáltként történt személyes munkavégzésem során New Yorkban és valamivel csekélyebb mértékben, de Bécsben is. Az érdekképviselési jelenlétre jellemző a tenni akarás, és a közösséghez tartozás informálisabb vetülete is megjelenik (pl. társadalmi aktivitás elősegítése az érdekképviselési szerv részéről), amelyet szintlépésként értékelhetünk az érdekképviselésben. Külső és belső körülmények egyaránt hatással

humánszolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.

Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF): Az MKK-hoz hasonló fórum, a közszolgálati munkáltatók, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek és törekvéseinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megállapodások és ajánlások kialakítása, az információcsere és a véleményezés biztosítása a munkavállalókat érintő jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekben.

Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT): Feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit egyeztetési fórumként működik, ám a közalkalmazottak esetében a szociális párbeszédet erősen behatárolja a költségvetésben meghatározott szektorra jutó bértömeg mértéke.

Közszolgálati Vállalkozások Konzultációs Fóruma (KVKF): Döntések előkészítésében közreműködő háromoldalú konzultatív, véleményező és javaslattevő fórum.

bírnak az érdekérvényesítési folyamatokra, az érdekképviseleti rendszer egyik legfontosabb felelőssége ezzel összefüggésben arra fókuszálni, hogy a belső jelenségeket kontroll alatt tartsa és kiaknázza a bennük rejlő lehetőségeket. A szervezetnél tapasztalt érdekképviseleti folyamatokat teljes egészében alkalmazni lehet állami kontextusban, akár természetesen a magyarországi viszonylatok tekintetében is. Az olyan államokban, ahol nincs meg a kultúrája annak, hogy miként bízhat a tisztviselő abban, hogy az érdekképviseleti fórumokon keresztül megjelenhet a döntéshozatali mechanizmusokban az ő érdeke is, különösen fontos megfogadni jogalkotói és érdekképviseleti szinten is ezen meglátásokat.

Az ENSZ-nek nagy előnye, hogy viszonylag formálható egészet alkot, ebből viszont az következik, hogy a dolgozóknak minden szinten közre is kell működni ebben a folyamatban. További szerencsés körülmény, hogy a tisztviselők kritikusak és vannak vízióik a szervezetről. Amennyiben az erőforrások tehát adottak, azok a személyek, akik ténylegesen birtokában vannak a szervezet alakítását célzó képességnek, valóban eredményt tudnak elérni. Ez a fajta közszolgálati éthosz általában az északi és nyugat-európai államokra jellemző.

A gyakorlatban számos területen érvényesül az ENSZ érdekképviseleti mechanizmusa: legutóbb a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság javasolt egy bércsökkenést, amely a Személyzeti Menedzsment Bizottság szerint nem megfelelő statisztikai adatokon alapul, így mindenképpen ellenzendő.⁷⁷⁶ Korábban előfordult olyan, hogy az érdekképviselet megpróbált tárgyalásokat kezdeményezni a főtitkári hivatallal annak érdekében, hogy a misszióra küldött tisztviselők biztonságát növelhessék, ám Ban Ki-moon, akkori főtitkár felhagyott az egyeztetésekkel és csak egy három napos, az érdekképviselet által a tagállamokkal lefolytatott rendkívüli egyeztetést követően ült vissza a tárgyalóasztalhoz – ez mutatja, hogy a szervezetnél sem minden működik tökéletesen, előfordulnak olyan kérdések, amelyben nem tudnak a döntéshozók és az érdekképviseletet ellátók megegyezni.

További aktuális kérdés az ENSZ-ben a *Globális Szolgálatkihelyezési Modell (Global Service Delivery Model)* sorsa, amelynek értelmében az adminisztrációt a Közgyűlés olyan szolgálati helyszínekre szeretné kiszervezni, ahol a bérköltség alacsonyabb lenne. Az érdekképviselet bemutatott egy számítást, amely szerint az

⁷⁷⁶ <https://untoday.org/3-questions-to-ian-richards/>.

átszervezés költsége sokkal magasabb lenne, mint az ezen a módon megtakarított bértömeg, így egyelőre elhalasztotta a projekt folytatását a Közgyűlés.

2020 nyarán vetődött fel az érdekképviselési rendszerben annak a kérdése, hogy miként lehetne az ENSZ tanácsadóit kedvezőbb jogi helyzetbe hozni a jelenleginél: a UN Today internetes magazin júniusban fontos cikket közölt a Genfben szolgálatot teljesítő tanácsadókról, akik nem számítanak tisztviselőnek, ugyanakkor svájci munkavállalónak sem. A járulékaikat maguknak fizetik teljes egészében, a svájci munkaerő-piacra nem léphetnek ki, és megbízatásuk megszűnését követően két hónapon belül el kell hagyniuk Svájc területét, így a munkanélküli juttatásokat sem élvezhetik (amelyért viszont jogviszonyuk során befizették az elvart összegeket).⁷⁷⁷ A kérdést a kantoni ombudsman elé vitték, aki egyetértett a helyzet visszasságával és megoldást ígért, amely jelenleg folyamatban van. Egy ilyen jogi kihívás azért érdekes, mert egyfelől érinti az ENSZ belső jogát (amely kimondja, hogy minden járulékot a tanácsadónak kell fizetni, és tilalmazza a további munkaviszony fennállását), illetve a székhely szerinti ország jogát is (amely viszont rövid időn belül kiutasítja az ország területéről azokat, akik nem rendelkeznek munkahellyel).

Érdekes kérdést vet fel az érdekképviselés és a döntéshozók együttműködésének területén az ENSZ helyzete a koronavírus világjárványban. A szervezet költségeinek csökkentése és működésének rugalmasítása érdekében a szakapparátust kívánna átalakítani azon módon, hogy „agilis” és „hatékony” foglalkoztatási rendszert vezetnek be⁷⁷⁸ – azaz a gyakorlatban az egyébként is elterjedt rövid távú kinevezések abszolút túlsúlya mellett tenné le a voksát, ezzel szinte teljes mértékben kiszámíthatatlanná téve a nemzetközi közszolgálatot.⁷⁷⁹

⁷⁷⁷ <https://untoday.org/dont-forget-the-consultants/>.

⁷⁷⁸ CHIEF EXECUTIVE BOARD FOR COORDINATION (CEB): *Interim Report of the CEB Task Force on the Future of the United Nations System Workforce*, 2020. augusztus 21. (CEB/2020/HLCM/13; <https://digitallibrary.un.org/record/3884808>)

⁷⁷⁹ A kérdéstről lásd bővebben RUBIANO, Camilo: *UN reforms threaten public service*. UN Today, 2021. június. 14-15. o. (<https://untoday.org/project/un-today-june-2021/>)

II. A jog- és érdekviták elrendezésének formái

Az informális vitarendezés kultúrája egyre nagyobb teret nyer a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban, az érdekviták kétségkívül ezen az úton rendezhetők a leghatékonyabban. Abban azonban nincs egységes gyakorlat, hogy az egyes jogviták esetében milyen mértékben előírt az alternatív megoldások (tárgyalás, közvetítés) alkalmazása a bírósági út előtt vagy helyett. Az ENSZ szabályozása azon állami szabályozásokkal egyezik meg, ahol munkaügyi konfliktusok esetén nem fordulhat közvetlenül bírósághoz a munkavállaló, hanem előtte valamilyen alternatív vitarendezési módszert kötelező igénybe vennie. Ez a folyamat egyrészt segít elkerülni, illetve felülvizsgálni az esetleges hibás döntéseket, valamint a bírósági ügyteher mérséklésében is szerepet kap.

Az állami joggyakorlatok megoszlanak a tekintetben, hogy a közszolgálati munkaügyi perek közigazgatási bíróság vagy munkaügyi bíróság illetékességi körébe tartoznak-e, esetlegesen általános hatáskörű bíróságok járnak el ezekben az ügyekben. Még a nemzetközi szervezetek körében sincs egységes gyakorlat erre nézve, hiszen míg az ENSZ különbíróságot tart fenn a belső foglalkoztatási kérdésekkel kapcsolatos jogviták számára, addig például az Európai Unió 2016-ban megszüntette a Közszolgálati Törvényszéket és a tisztviselői eljárások az általános hatáskörű Törvényszékhez kerültek át.

1. Informális vitarendezés általában

A sikeres konfliktuskezeléshez szükséges a konfliktusok alapvető jellemzőinek, okainak és fázisainak ismerete. Az intézmények működése során gyakran áll elő olyan helyzet, amikor a feleknek választ kell találniuk valamilyen kérdésre, meg kell oldaniuk valamilyen, kisebb-nagyobb jelentőséggel bíró problémát, amelyek jelentkezését az érintettek mindig konfliktushelyzetként élik meg.⁷⁸⁰ Németh Zoltán, a Közép-Európai Mediációs Intézet vezetője úgy vélekedik, hogy vezetőknek [...], trénereknek, HR szakembereknek – mindenkinek, aki emberekkel foglalkozik – meg kell tanulnia szeretni a konfliktuskezelést. Hozzá kell tennem, hogy a munkavállalóknak éppígy érdekük megérteni és befogadni a konfliktusok

⁷⁸⁰ KALTENBACH Jenő (et al.): *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Clone Design Kft., Budapest, 2007. 114. o.

kezelésének „élvezeti” faktorát, hiszen a hatékony vitarendezés a felek későbbi kapcsolatrendszerére nézve mindenképpen gyümölcsöző lehet.⁷⁸¹

A *jelenségszintű* megközelítés szerint a konfliktushelyzet lehet versengés olyan célok eléréseért vagy javak megszerzéséért, amelyek ténylegesen vagy az érintettek vélekedése szerint korlátozottan állnak rendelkezésükre. Ebben az esetben a rivalizálás materiális irányultságú, azaz valóságos korlátokon alapul. A munkaügyi jogvitákban sokkal inkább ennek egy másik formáját láthatjuk megvalósulni: amikor a rivalizáció tárgya nem kézzelfogható, de jellegét tekintve mégis korlátozott. Ide tartozik tipikusan az intézményben betöltött pozíció, beosztás, munkahelyi karrier vagy személyes megbecsültség.⁷⁸²

A *lehetőségszintű* megközelítés a konfliktusnak egy nagyon fontos szerepet tulajdonít, amikor a fejlődés egyik kulcsaként, előmozdítójaként tekint rá. Eszerint a konfliktus azáltal, hogy jelzi a probléma létezését, magában hordozza a megoldás lehetőségét is azzal, hogy az érintettek hozzálátnak a megoldáshoz. Ilyen módon a nemzetközi szervezeteken belül felmerülő munkaügyi jogviták is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy hasznos interakciók alakuljanak ki, valamint erősítse a közös érdekek, közös elérendő célok jelentőségét a felek számára. A konfliktusmegoldás folyamata során felszínre kerülnek hasznos megoldási javaslatok, amely eredményeként csökkenthető a kérdés jövőbeni előfordulásának esélye.⁷⁸³ Hatékony, szokásszerű konfliktuskezelő- és megoldó eljárás is kialakulhat, amire láthatunk példát az ENSZ esetében is. Itt a bírósági eljárás bármely pontján engedélyezhető, sőt szorgalmazható alternatív megoldások igénybevétele.

A konfliktusok *nyolc fázisba*⁷⁸⁴ sorolhatók, amelyek során a viszonyok egyre mérgesednek, majd szinte megoldhatatlanná válnak. Nagyon lényeges, hogy a nemzetközi szervezetek személyzeti szabályzata alapján a feleknek lehetősége van arra, hogy már a harmadik, jelzési fázisban egymáshoz fordulhassanak, a negyedik fázisban pedig igénybe vegyék – az egyébként kötelező – tárgyalási lehetőséget, amelynek során megoldásra juthatnak.

⁷⁸¹ ld. pl. e témában írt tanulmányomat: HRECSKA-KOVÁCS Renáta: *Vitából innováció – Modern konfliktusrendezési törekvések a kreativitás előmozdításáért*. Erdélyi Jogélet, 2020. 4. szám, 39-47. o.

⁷⁸² *Uo.* 115. o.

⁷⁸³ *Uo.* 117. o.

⁷⁸⁴ *Uo.* 117-119. o. Lappangási → Manifesztációs → Jelzési → Artikulációs → Polarizációs → Izolációs → Gyűlöletalapú → ”Utolsó esély”

Típusa szerint öt fő címre⁷⁸⁵ tagolhatjuk a konfliktusokat, amelyek közül természetesen mindegyik előfordulhat a nemzetközi szervezetek belső jogvitáiban is. Leggyakoribbnak tekinthető a kommunikációs vagy információs eredetű konfliktus, amelynek alapja a túl kevés információ vagy a rendelkezésre álló információk eltérő értelmezése. Nem zárható ki az interperszonális gyökerű nézeteltérés, hiszen az egymással szemben érzett negatív érzelmek olyan vezetői intézkedésekben vagy olyan munkavállalói magatartásban fejeződhetnek ki, amelyek azután tényleges jogvita alapjául szolgálhatnak. Jellemzők lehetnek még az értékalapú konfliktusok, hiszen a vezetők feladata is, hogy saját értékeit, céljait valamilyen szinten elfogadtassa tisztviselőivel. Értékalapon nyugszanak sokszor a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő ügyek is, hiszen ilyenkor olyan felek között merül fel jogvita, akik más életfelfogással, vallási vagy politikai meggyőződéssel közelítenek egymás felé, illetve akik eltérő kritériumok alapján ítélik meg az egyes eseményeket, cselekményeket.⁷⁸⁶

Kifejezetten jellemző a munkaügyi konfliktusokra⁷⁸⁷ a strukturális konfliktus lehetősége, hiszen itt az eltérő érdekérvényesítési képesség, az egyenlőtlen hatalmi pozíció, az egyenlőtlenül rendelkezésre álló erőforrások és az időzavar adja a vita alapját. Kevésbé merül fel az érdekalapú konfliktusok lehetősége, hiszen egy nemzetközi szervezet és annak tisztviselője alapvetően ugyanazon érdekek mentén kell, hogy kifejtse tevékenységét.

A konfliktusok típusait is vizsgálva hangsúlyozni szeretném, hogy a munkajogban különösen igaz, hogy a békés vitarendezés fontossága elsődleges.⁷⁸⁸ A következő táblázatban a modern gyakorlatban leginkább elterjedt konfliktusrendezési eljárásokat foglalom össze.

⁷⁸⁵ *Uo.* 120. o. Kommunikációs/információs konfliktusok → Interperszonális alapú konfliktusok → Strukturális konfliktusok → Érdekkonfliktusok → Értékkonfliktusok

⁷⁸⁶ *Uo.* 121. o.

⁷⁸⁷ A munkaügyi konfliktusok sajátosságairól lásd még PETROVICS Zoltán: *A munkajogi konfliktusok fogalma, rendszere*. In: KISS György (szerk.): *Munkajog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2020. 459-464. o.

⁷⁸⁸ Ilyen téren az egyik legelterjedtebb és legnépszerűbb eljárás a közvetítés, amelynek jogágon kívüli kapcsolatai is léteznek tekintve, hogy nem kizárólag munkaügyi konfliktusok feloldására alkalmazzák. Ez a jellemzője visszavezethető a módszer rugalmasságára. (ld. RÚZS MOLNÁR Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007. 15. o.)

Tárgyalás⁷⁸⁹ (pozicionális, érdekalapú)	Mediáció jellegű	Adjudikáció jellegű	Vegyes eljárások
Egyeztetés	Közvetítés ⁷⁹⁰	Peres eljárás ⁷⁹¹	Mini-trial ⁷⁹²
	Békéltetés ⁷⁹³	Választottbírósi eljárás ⁷⁹⁴	Közvetítést követő választottbíráskodás (med-arb) ⁷⁹⁵

⁷⁸⁹ Az elvi alapú és a pozicionális tárgyalás közötti különbséget először Roger Fischer és William Ury határozta meg az 1981-ben megjelent, majd három kiadást megért *Eljutni az igenhez* című művükben. (FISCHER, Roger – URY, William: *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. Penguin Books, 2011.) Ebben megfogalmazzák, hogy a tárgyaló feleknek szükséges elkülöníteni az embert a problémáról, és inkább az érdekekre, mint a pozícióra kell összpontosítaniuk. Ilyen módon találhatnak a kölcsönös nyereséghez vezető utakat, miközben ragaszkodnak az objektív kritériumok használatához. Tipikusan pozicionális jellegű a jogi képviselő segítségével folytatott tárgyalás, és érdekalapú a közvetítői igénybevételével folytatott eljárás.

⁷⁹⁰ A felek önkéntességén alapuló eljárás, ahol egy pártatlan személy, a közvetítő módszeres kommunikációs stratégia alkalmazásával segíti a feleket konfliktusuk megoldásában és egyezség megkötésében. (KULISITY Mária: *Az alternatív vitamegoldási intézmények és az igazságszolgáltatás kapcsolata, kölcsönhatása*. Rézler Alapítvány).

⁷⁹¹ A per a jogviták elbírálásának a peren kívüli eljárás mellett az egyik legjelentősebb típusa. A felek számára az érdekvényesítésnek a jogrend által engedélyezett eszköze. A peres eljárás a jogviták bíróság által, elsősorban tárgyaláson, kontradiktórius eljárásban történő, közvetlen és nyilvános módja.

⁷⁹² Egy olyan jogi eljárás, amelyben a konfliktusban érintett felek jogászaik közreműködésével ismertetik a jogvita lényegét egy olyan speciális „panel” előtt, ami egy semleges, külső szakértőből (neutral advisor vagy mediator) és a felek legmagasabb szintű képviselői joggal rendelkező és döntési hatáskörrel felhatalmazott elsőszámú vezetőiből áll. A „presentation”-t követően a felek vezetői egy kétoldalú tárgyalás keretében (negotiation) közvetlenül próbálják meg rendezni a jogvitát, amennyiben a kétoldalú megbeszélések nem eredményesek, a szakértő mediátor bevonásával próbálják meg közelíteni a felek álláspontjaikat. (Az Egyesült Államokban gyakran kérnek fel volt állami bírósági bírókat közreműködésre.) Ez a megoldás leginkább olyan jogvitákban lenne kialakítható, ahol a tisztviselő vagy munkavállaló magával a nemzetközi szervezettel áll szemben (pl. az V. részben kifejtettek szerint). Ugyanakkor a belső munkaügyi jogviták jellemzően csupán egy csoport, vagy osztály vezetőjével szemben folynak, maga a szervezet egésze nem érintett.

⁷⁹³ Létrehozásuk célja az volt, hogy megkíséreljék a felek között fennálló vitás kérdéseket bíróságon kívül megoldani, elsősorban egyezséget létrehozni a két fél között, és ezzel egyszerűen, gyorsan és hatékonyan segíteni a fogyasztói jogok érvényesülését. Az ENSZ belső vitarendezési gyakorlatában ennek a vitarendezési módszernek nincs területe.

⁷⁹⁴ A választottbírók elterjedéséhez nagyban hozzájárult, hogy az eljárás gyors, költségkímélő. További előny, hogy az ilyen eljárásban különleges szakértelem érvényesül, lehetőség van a nyilvánosság kizárására. A választottbírók eljárás méltányos, semleges, viszonylag egyszerű az eljárásban hozott határozat végrehajthatósága is. A választottbíráskodás célja jogerős és kötelező határozat (ítélet) meghozatala, amely alkalmas arra, hogy megfelelő feltételek fennállása esetén végrehajtható legyen. Annak, hogy a választottbírók által hozott ítéletet az adott nemzetközi szervezet elismerje és végrehajtsa, több alapvető feltétele is van. Ezek egyike a fair eljárás követelménye, a felek egyenlő elbánásban részesítése. További kitétel, hogy a választottbíróknak legyen hatásköre az adott ügy eldöntésére. Ezt elsődlegesen a választottbírói megállapodás határozza meg, amelynek hiányában az eljárást nem lehet lefolytatni.

⁷⁹⁵ A közvetítés és a választottbíráskodás kombinációja. Ha a felek ebben az eljárásban állapodnak meg, akkor először arra kell törekedniük, hogy vitás ügyüket már a közvetítő eljárásban békésen lezárják. Ha a közvetítő eljárás számára nyitva álló határidő alatt nem jutnak megegyezésre, akkor bármelyik fél kérésére a vitájukat választottbírók előtt folytathatják.

Tárgyalás⁷⁸⁹ (pozicionális, érdekalapú)	Mediáció jellegű	Adjudikáció jellegű	Vegyes eljárások
	Facilitálás ⁷⁹⁶	Magánbírói eljárás ⁷⁹⁷	Semleges tényfeltárás (neutral fact-finding) ⁷⁹⁸
		Szakértői döntés ⁷⁹⁹	Közös tényfeltárás (joint fact-finding) ⁸⁰⁰
		Közigazgatási testületek ⁸⁰¹	Korai semleges értékelés ⁸⁰²
			Partnerség (partnering) ⁸⁰³
			Vitatestület ⁸⁰⁴ (dispute board, dispute review)

⁷⁹⁶ A facilitálás egy olyan folyamat, ami megteremti a megfelelő környezetet a biztonságos és hatékony kommunikációhoz, amikor egy csapat komplex problémákat vitat meg. A facilitátor soha nem befolyásolja a beszélgetés tartalmát, az a célja, hogy a folyamat fókuszált legyen és minden résztvevő hozzájáruljon a megoldáshoz saját véleményének kinyilatkoztatásával.

⁷⁹⁷ A bíróság egy, a felek által közösen választott döntőbíróra ruházza a döntést. Ez az eljárás az általános jogi környezetben is ritkának számít, nemzetközi szervezetek esetében olyan sok alternatív lehetőség kialakítása között lehet választani, hogy ennek meggyökeresedése kevésbé valószínű. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szervezetek feladatukat és jogkörüket tekintve szentitív jogalanyok, nem is lenne célszerű egyetlen bíró kezébe adni a döntés lehetőségét.

⁷⁹⁸ Egy, a felek által vagy az eljáró bíróság által választott semleges harmadik személy feltár egy adott körülményt és azt bemutatja a bíróság előtt. Hasonlóan a szakértő igénybevételéhez, ezt a módszert is elsősorban összetett tudományos jogvitáknál alkalmazzák ténykérdés felmerülése esetén. Nemzetközi szervezetek munkaügyi jogvitáiban ritkán merül fel olyan probléma, amely indokolná egy ilyen rendszer kialakítását.

⁷⁹⁹ A szakértő speciális szaktudással értékeli a felek által előadottakat. Nem jellemző nemzetközi szervezetek munkaügyi jogvitáiban, bár kifejezett kizárásokról sem találhatunk rendelkezéseket.

⁸⁰⁰ Hasonlóan a semleges tényfeltáráshoz, itt is ténykérdések tekintetében folyó eljárásról beszélünk. Ennek keretében egy szakértőkből és döntéshozókból álló csoport áll össze mindkét fél képviselőiből. A csoport munkája jellemzően tudományos, technológiai vagy történelmi viták megoldására szolgál, valójában egy mediáció a mediációban, amelynek az a célja, hogy bizonyos alkonfliktusok megoldása révén eljuthassanak a felek a tényleges konfliktus megoldásáig. [SCHULTZ, Norman: *Joint fact-finding*. July 2003. (<http://www.beyondintractability.org/essay/joint-fact-finding>)]. Elméletileg ez a módszer is alkalmazható lenne a nemzetközi szervezeteknél, de ismét a felmerülő jogviták természete miatt mondhatjuk azt, hogy nem indokolt a bevezetése.

⁸⁰¹ A közigazgatási testületek által végzett vitarendezés nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek tekintetében.

⁸⁰² A felek megkapják jogi helyzetük nem kötelező érvényű szakértői értékelését, amelyet követően lehetőséget kapnak arra, hogy egyezsége alapuló megoldásra irányuló tárgyalásokat folytassanak. (A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Állandó Hivatala: Közvetítés – Bevált gyakorlatról szóló útmutató a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. október 25-i Hágai Egyezmény alapján. Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia, 2012. 9. o.) Ez a módszer abból a szempontból nem indokolt, hogy a nemzetközi szervezetek munkaügyi jellegű belső jogvitáiban a felek jogi helyzete többnyire tiszta, átlátható.

⁸⁰³ Kifejezetten a vállalkozó szféra számára kifejlesztett alternatív vitarendezési módszer, amely során a felek a szerződés teljesítését elősegítő közös munka során határoznak meg közös célokat, ismerik meg egymás érdekeit. A partnerség fő eleme egy megállapodás megkötése, amely biztosítja a „meglepetések” elkerülését és az esetlegesen felmerülő későbbi jogviták lehető legalacsonyabb szinten történő rendezését. Tekintettel a célcsoportra, a lehetőség nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek belső munkaügyi jellegű jogvitáiban.

⁸⁰⁴ A partnerséggel azonos célcsoport számára kínál megoldást, a munkavégzés helyén történő folyamatos felügyelettel. A szerződő felek általában három semleges tagot választanak a testületbe, akik aktívan beleszólhatnak az ügymenetbe, segítve az esetleges sűrűdások minimalizálását. Az Amerikai Egyesült Államokból induló módszer eredetileg az építőipar számára kínált megoldást, azonban mára elterjedt a pénzügyi szolgáltatások, hosszútávú

Tárgyalás ⁷⁸⁹ (pozicionális, érdekalapú)	Mediáció jellegű	Adjudikáció jellegű	Vegyes eljárások
			board, DRB / dispute adjudication board, DAB)

3. táblázat: A vitamegoldási eljárások típus szerinti felosztása.⁸⁰⁵

Ha megfigyeljük az ENSZ vitarendezési struktúráját (ld. 14. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere^{14. ábra}) láthatjuk, hogy az egyeztetést, közvetítést és peres eljárást kiegészíti egy ombudsmani intézménnyel – azonban szembeötlő az a tény, hogy az alternatív lehetőségek korántsem sokoldalúak. Ez így van minden nemzetközi szervezetnél, hiszen elképzelhető, hogy egymástól különböző intézményeket alakítanak ki, az összes lehetőséget áttekintve azonban jellemzően csak két-három típust választanak. Kérdés, hogy mennyire szükséges a sokoldalúság egyáltalán? Úgy látom, hogy e téren fontosabb a hatékonyság, mint a választék. Sok esetben nem látunk nagyobb különbségeket az egyes módszerek között, így a nemzetközi szervezeteknél általában felmerülő munkaügyi típusvitákra vonatkozóan jól megállapítható, hogy melyik az a néhány jogintézmény, amely céljánál és természeténél fogva is alkalmas a jogviták eldöntésének elősegítésére.

1. 1. Alulról szerveződő vitarendezés

A nemzetközi jog alapelvei közé soroljuk a viták békés rendezésének elvét, amely szélesíti a jogalanyok konfliktusrendezési lehetőségeit olyan módon, hogy az eljárás főszabály szerinti gyorsítása mellett segít abban, hogy ne csak az egyik fél igazsága győzedelmeskedjen, hanem a felek aktívabb közreműködése következtében egy több, vagy akár minden szemszögből is elfogadható eredmény szülessen. Alapelvként ez a békés rendeződés elsősorban az államok közötti jogvitákban kap nagy szerepet, hiszen a nemzetközi közösség a XX. század jogfejlődésének eredményeként már

koncessziós szerződések és egyéb szerződések körében is. A módszer hatékonysága rendkívül kiemelkedő, 99%-ra becsülik. (CHERN, Cyril: *Chern on Dispute Boards*. Blackwell Publishing, 2008. 11. o. Többek között ilyen testületet állítottak fel a Nagy-Britannia és Franciaország között húzódó Csatorna-alagút megépítése során is, ahol öt fő felügyelte a munkálatokat folyamatosan, a végső döntéseket pedig egy háromfős testület hozta meg.) Ugyanakkor tekintettel a célcsoportra és a vitatestületi konfliktuskezelés természetére (felek mellérendeltsége), a lehetőség nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek belső munkaügyi jelegű jogvitáiban.

⁸⁰⁵ RÚZS *i.m.* 30. o.

nem erőszakkal dönti el az államközi vitákat.⁸⁰⁶ Ugyanakkor a vitarendezés békés formái éppúgy végigkísérik a civilizáció egészét,⁸⁰⁷ mint maguk a háborúk, és ez nem kizárólag olyan, emberek felett álló entitásokra jellemző, mint az államok. Sokkal inkább mondhatjuk, hogy magának a társadalomnak van egy olyan igénye, hogy a minden vitás fél számára veszteséggel járó háborúzás helyett inkább tárgyalások és megalkuvások mentén jussanak el a közös nevezőig.

Napjaink konfliktuskezelési megoldásait a modernizáció határozza meg, egyre elterjedtebb az igény arra, hogy bíróságon kívül intézhessük ügyeinket. A társadalom átalakulása kulcsfontosságú szerepet játszik ebben: *Ulrich Beck* reflexív modernitás elmélete szerint a társadalom kétfázisú modernizáción esik át, amelynek első lépése az iparosodás volt, majd az individualizációra helyeződött a hangsúly. Kezdetben a társadalom még magán hordozott feudális jegyeket – ennek legszembetűnőbb jellemzője a nagy társadalmi csoportok, osztályok kialakulása volt, amelyek hasonló életstílust és értékeket képviseltek –, később azonban a kapcsolatok lazultak, egyre formálisabbá váltak és napjainkban is inkább kifejezett célok elérésére szerveződnek.⁸⁰⁸ Ennek következményeként az egyén megszabadult a determinált társadalmi pozícióktól, identitása sokkal inkább célok érdekében állítódik fel és alakítódik át, döntések sorozatán keresztül. A társadalmatlanított egyén ugyanakkor bizonytalansággal, stresszel és agresszióval töltődik fel, az emberek atomizálódnak, izolálódnak és deperszonalizálódnak.⁸⁰⁹ Mindezt figyelembe véve a ma embere konfliktusainak megoldását sem tudja egyszerűen megtalálni, korunk hajlamossá tesz arra, hogy mással intéztessük az igazságunk érvényre juttatását. Ugyanakkor a bíróságok – igazság- helyett inkább jogszolgáltató szervezet lévén – sok esetben csalódást okoznak az eljárásban érdekeltnek, ezzel összefüggésben a hosszadalmas, rosszul sikerült perek tovább mélyítik a szakadékot az érdekellentétben állók között.

Ha megfigyeljük a konfliktusrendezés mögött meghúzódó érdek- és értékrendszereket, azt találjuk, hogy egy olyan mechanizmusra van szükség,

⁸⁰⁶ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 489. oldal.

⁸⁰⁷ *Uo.* 491. oldal.

⁸⁰⁸ KARKOŠKOVÁ, Slávka – HOLÁ, Lenka (et al.): *Resolving Disputes in the 21st Century*. P-T Muhely Ltd. Budapest, 2013. 11. o.

⁸⁰⁹ *Uo.* 16. o.

amelynek stabilitása a dinamikus alkalmazkodóképességében gyökerezik.⁸¹⁰ A formális konfliktusrendezés éppen ezt a rugalmasságot képtelen biztosítani, hiszen általános igény az eljárási kötöttségektől való mentesség annak érdekében, hogy a felek motivációi, érzelmei, erkölcsi valósága, a megismerés lehetősége adott legyen.⁸¹¹

Míg jogviták esetén nyitott kérdés marad a felek számára, hogy inkább megpróbálkoznak az alternatív lehetőségekkel – amilyen a tárgyalás, a mediáció vagy az arbitráció –, addig érdekviták felmerülésekor kizárólag az ilyen típusú eljárások jöhetnek számításba, hiszen nincs jogkérdés, amelyben a bíróság dönthetne. Az érdekviták alulról szerveződő megoldási struktúráját a német jog vezette be, ezt vette át az 1992-es magyar munka törvénykönyve, eszerint a közvetítés, az egyeztetés és a választottbírói eljárás kínált a felek számára vitarendezést. A rendszer alapvetően változatlanul fennáll napjainkban is.

A nyugati társadalmakban a közvetítői eljárás megjelenése előtt nem létezett olyan intézményesült vitamegoldási forma, amelyben a felek külső segítséget tudtak volna igénybe venni, úgy, hogy az ügyükben a rendelkezési jogot teljes egészében megtartották volna. Magyarországon a 2002. évi mediációs törvénynek köszönhetően illetve az új polgári perrendtartásbeli fokozott jelenléte miatt vált igazán ismertté a módszer.⁸¹² Ez alkalommal is a mediációra összpontosítok, mert bár az alternatív konfliktusrendezési eszköztár napjainkra igen sokrétűvé vált, mégis a közvetítői eljárás a legelterjedtebb az egész világon, és az ENSZ szervezetén belül is szinte egyeduralkodó szerep jut e megoldás számára a viták rendezésében.

A *germán* jogrendszerben a felekre van bízva, hogy hogyan érnek el megoldást, a tárgyalást vezető személy pártatlanságáról úgy gondoskodott a jogalkotó, hogy mindkét fél választ egy-egy mediátort. Ez a rendszer előnyös, amit alátámaszt a gyakorlati tapasztalat, hogy amikor az egyébként konfliktusban álló feleknek közösen kell megállapodni az egyeztető személyében, az általában nem

Ld. *Shalom H. Schwartz* szociálpszichológus szerint az értékek stabilitása nem egyenlő azok változatlanságával, sokkal inkább azon szabályok összességét fejezi ki, amelyek mentén ezek az értékek dinamikusán képesek mozogni. (Uo. 99. o.)

⁸¹¹ Az alternatív vitarendezési megoldások sikere az értékek egymáshoz fűződő viszonyától függ. Ján Grác megközelítése egyezik ezzel: az értékek fontos részei az emberi cselekvésnek, miután hozzáállásunk építőköveiként működnek, Max Weber pedig úgy véli, hogy az érzelmei képesek az értékek motivációs erejét meghatározni. (Uo. 103. o.) Szoros összefüggés fedezhető fel tehát a pszichés viszonyulás és a konfliktus kimenetele között.

⁸¹² RÚZS MOLNÁR Krisztina: *A mediáció gyakorlati szemmel*. 1. o. (http://acta.bibl.u-szeged.hu/49970/1/juridpol_080_263-277.pdf).

vezet eredményre. *Magyarországon* a két rendszer egymás mellett létezik, hiszen a 2002. évi LV. törvény 23. § (1) bekezdése alapján a felek közös megegyezés alapján kezdeményezhetik az általuk választott természetes személy vagy jogi személy közvetítőként történő felkérését, ugyanakkor arra vonatkozó igény esetén egyidejűleg több természetes személy vagy jogi személy felkérését is kezdeményezhetik.

Nemzetközi összehasonlításban a német modell mellett a *frankofón* minta kap hangsúlyos szerepet, amelynek legfontosabb összetevője a valamilyen állami fenntartású mediációs szervezet részvétele a közvetítői eljárásokban. Erre találunk példát *Spanyolországban*, ahol az autonóm közösségekben a munkaügyi mediációs testületek foglalkoznak, és azon vitás esetekben, amelyek nem tartoznak az autonóm közösségek testületeinek hatáskörébe, a nemzeti szintű Országos Mediációs és Választottbíráskodási Szolgálat (*Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje, SIMA*) nyújt ingyenes közvetítő szolgáltatást. Emellett minden munkaügyi per előtt meg kell kísérelni a közvetítői eljárást, erre a Mediációs, Választottbíráskodási és Egyeztetési Szolgálat (*Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación, SMAC*), vagy az esetleges kollektív megállapodás szerinti, e funkciót betöltő testület előtt lehet sort keríteni.⁸¹³

Természetesen a mediáció mellett jelentős szerepet kapnak más alternatív vitarendezési formák is, így jellegzetesen a választottbírói eljárás tett szert nagyobb népszerűsége ezen a területen. Ugyanakkor e lehetőség a mediációval ellenében korántsem mondható univerzálisan elfogadott lehetőségnek. Ezen a területen jelentősebb szereplővé nőtte ki magát az *Egyesült Királyságban* tevékenykedő *Tanácsadói, Békéltetői és Választottbírói Szolgálat (Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS)*, amely a kormányzat által támogatott szervezetként a munkahelyi konfliktusok hatékonyabb kezelését tűzi ki működésének céljául. Fontos előírás, hogy mielőtt a felek bírósághoz fordulnának vitás ügyükkel, előtte kötelező jelleggel fel kell keresniük a szervezetet⁸¹⁴ – ebben nagyon hasonlít a franciaországi megoldáshoz, ahol megyei és országos szinten egyaránt jelen van a kötelező döntőbíráskodás.

Az Amerikai Egyesült Államokban kifejezetten elterjedt a választottbírói út munkaügyi vitákban is, az ügyvédi praxist folytatókhoz hasonlóan tevékenykednek magánarbitrátorok (*private arbitration*), akiket szabadon

⁸¹³ ld. a munkaügyi bíróságokról szóló 36/2011. sz. törvény vonatkozó rendelkezéseit.

⁸¹⁴ <https://tell.acas.org.uk/>.

felkereshetnek a felek és döntéseiket külön szervezetnél, a Nemzeti Munkaügyi Kapcsolatok Fórumánál (*National Labour Relations Board, NLRB*) meg is támadhatják.⁸¹⁵ Ezzel szemben az Egyesült Királyságban amennyiben törvény szerint a munkavállaló munkaügyi bírósághoz fordulhat egy adott kérdésben, akkor az ügyet a vita eldöntésének egyetlen eszközeként nem lehet választottbíróság elé terjeszteni.⁸¹⁶

Az alternatív vitarendezési eljárások alatt a fentiekben bemutatottak alapján olyan rendszereket értünk, amelyek megoldási lehetőséget jelentenek a bíróság előtti peres eljárás és a választottbíráskodás sokszor lassúnak, rugalmatlannak és költségesnek bizonyuló döntéshozó természetű procedúráival szemben.⁸¹⁷ Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy nemzetközi szinten éppúgy, mint tagállami szabályozó rendszereken belül, az *alternativitás, mint jelző nem „bíróságellenes” nézőpontot jelöl*. Az egyre nagyobb elismertségnek örvendő új eljárások hangsúlya a formalizált döntéshozói eljárások mellett és nem helyett történő alkalmazáson van.⁸¹⁸

A nemzetközi szervezetek jogvitái során a felek általában az adott szervezet adminisztratív bíróságához fordulnak, amelynek eljárása azonban sokszor csupán gátja a megoldásnak. Ennek oka, hogy a felek között nem csupán kialakul a jogvitát kiváltó ellentét, de a bírósági fórumok előtt folyó eljárás maga is táplálja ennek fenntartását. Nagyon lényeges továbbá, hogy a peres eljárás mindig jogkérdésekre korlátozódik. Ennek folyományaként gyakran megesik, hogy tekintet nélkül a felek közötti kapcsolatra a jogi képviselők jogi alapokra helyezik az ügyet, a felek kevésbé játszanak szerepet az eljárásban, és a nézeteltérés valódi kiváltó oka feltáratlan marad.⁸¹⁹

⁸¹⁵ Jóllehet az NLRB az esetek túlnyomó többségében az arbitrátor eljárásában nem talál kifogásolnivalót és elutasítja az érdekelt fél megkeresését. Ugyanakkor ha mégis helytálló az ügyfél beadványa, akkor az elmarasztaló döntés jellemzően az adott magánarbitrátor működésének végét is jelenti.

⁸¹⁶ ld. *Clyde & Co LLP kontra Bates van Winkelhof* [2011] EWHC 668 ügy. (<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2012-0229-judgment.pdf>); ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-502-1378?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-502-1378?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)).

⁸¹⁷ RÚZS *i.m.* 15. o.

⁸¹⁸ *Uo.* 16. o.

⁸¹⁹ *Uo.* 17. o.

1. 2. Informális konfliktusrendezés a közzolgálatban

Az alkalmazható egyes alternatív vitarendezési módszerek normaszövegbe foglalása nem kötelező, az adott jogalkotó szabad belátásán múlik, hogy mennyire részletesen szabályozza a lehetőségeket. Elképzelhető olyan szabályozás, amely inkább nagyobb vonalakban biztosítja az eljárások alkalmazhatóságát, ennek előnye, hogy a szociológiai és jogi fejlődés vívmányai előtt a norma módosítása nélkül nyitva áll az út. A felek egyéni preferenciáin múlik tehát, hogy milyen informális konfliktusfeloldást találnak a maguk számára legalkalmasabbnak.

Abban az esetben, ha a normaszöveg taxatív tartalmazza azon megoldásokat, amelyeket a felek alkalmazhatnak, az alternatív megoldások területén annyira nem jártas jogalanyok jobb áttekintést kapnak arról, hogy milyen lehetőségeket vehetnek igénybe. Ugyanakkor ilyenkor a belső joganyag kevésbé rugalmas, és esetlegesen többször szükséges módosítani annak megfelelően, hogy a szervezet maga milyen formákat tekint alkalmazottai számára a legcélszerűbbnek. A közzolgálatban általános jelenség, hogy kötöttebb, az egyéni megoldásokra kevésbé nyitott rendszerek alakultak ki, így jellemzőbb, hogy a jogalkotó tételesen sorolja fel a rendelkezésre álló informális vitarendezési eszközöket.

Az ENSZ nemzetközi szervezatként önálló szabályozást alakított ki a saját tisztviselőivel szemben fennálló jog- és érdekviták elrendezésére, amellyel egy önmagában teljes értékű rendszert állított fel. Ennek révén a szervezet belső vitarendezési mechanizmusa egyenértékű az egyes államok saját megoldásaival, a nemzetközi közzolgálat pedig végső soron a nemzeti közzolgálat leképezésének tekinthető általában és e téren is. A szervezet számára eleve az alternatív vitarendezési lehetőségek megnyitása volt az első lépés a belső bírósági rendszer átalakítását is magában foglaló modernizált vitarendezési rendszer kiépítésében, amikor 2002-ben bevezették az ombudsman intézményét. Ehhez érdemes megjegyezni, hogy az UNHCR már 1993-ban kinevezte az első mediátorát, amelyet 2009-ben azután ők is átneveztek ombudsmanná.⁸²⁰

Az állami közzolgálatok e tekintetben eltérő eredményeket tudhatnak magukénak. Hazánkban a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvényt veszem alapul a kérdésben, amely alapján lehetősége van a feleknek arra, hogy

⁸²⁰ BUSS, HELMUT (et al.): *Handbook of Internal Justice System at the United Nations*. United Nations System Staff College (UNSSC), 2014. 14-15. o.

közvetítői eljárást kezdeményezzenek, illetve végrehajthatóvá is tehetik a közvetítői eljárás során keletkezett egyezség tartalmát, ha kéri a bíróságot vagy a közjegyzőt, hogy a megállapodást foglalja határozatba (ítéletként) vagy egy közjegyzői okiratba. Hazánkban nincs a bírósági eljárást megelőző, kötelező mediáció, a közvetítés önkéntes eljárás, azonban a szülői felügyelet rendezése iránti perben és gyermekvédelmi eljárásban a felek kötelezhetők arra, hogy mediációs eljárásban vegyenek részt. Csehországban hasonló a helyzet, Lettorszában és Szlovéniában a feleknek ajánlják a mediációt, erre lehetőséget biztosítanak, de nem kötelezik az igénybevételre őket. Olaszországban ennek ellenkezőjét látjuk, hiszen a bíróság elrendelheti kötelező jelleggel a közvetítői eljárás igénybevételét. Franciaországban és Németországban csupán tájékoztatni kell a feleket a lehetőségről, utóbbi államban a tájékoztatást kötelezően meg kell hallgatnia a feleknek, de a részvétel a továbbiakban már önkéntes, ami meglátásom szerint előnyös, hiszen a közvetítői eljárás intézményének lényeges alapvetése, hogy valóban mindkét fél élni szeretne ezzel az alternatív lehetőséggel.⁸²¹

Magyarországon az alternatív vitarendezés gyerekcipőben jár, ha a mediációig el is jutnak a felek, a többi lehetőségről általában nem is tudnak – szinte „természetes”, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) maga nem is említ ilyen vitarendezési megoldásokat.⁸²² A hazai közszolgálatban nagyon lényeges szerepe van ugyanakkor a Kormánytisztviselői Döntőbizottságnak, mint a bírósági munkaügyi jogvitát megelőző jogorvoslati fórumnak.⁸²³ A Döntőbizottság létrehozása szorosan kapcsolódott a Kttv. felmentési okainak újraszabályozásához, valamint az új típusú személyügyi funkciók bevezetéséhez. Az ezekre alapított munkáltatói intézkedések megalapozottságának felülvizsgálata ugyanis sajátos szakértelmet és tapasztalatot, valamint a közigazgatás belső viszonyainak, eljárásainak, munkamódszereinek elmélyült ismeretét igénylik.

Az alternatív vitarendezési eljárások nehézkes térnyerésének oka lehet, hogy az emberek például Magyarországon általában szeretik ügyvédre bízni jogi

⁸²¹ NÉMETH Zoltán: *A kötelező mediáció intézménye az EU tagállamokban* (<https://www.kemi.hu/hirek/szakirodalom/kotelezo-mediacio-az-eu-tagallamokban.html>).

⁸²² Magyarországon a Kit. kifejezett módon nem rendelkezik sem a mediáció igénybevételének lehetőségéről, sem más egyéb alternatív konfliktusrendezési eszközről, ugyanakkor az elévülésről szóló részben rögzíti, hogy a külön törvény szerinti közvetítő vagy békéltető igénybevételének kezdeményezése az elévülést megszakítja. [98. § (10) bekezdés].

⁸²³ A kiemelkedő szaktudással rendelkező közszolgálati biztosokból álló független testület a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 2012. július 1-jén hatályba lépő rendelkezésével jött létre.

problémáikat, márpedig egy közvetítői eljárás során a félnek főszabály szerint önmagának kell teljes értékűen részt venni a tárgyalási folyamatban. Erre szolgálhat egy egyszerű, ámde nagyon logikus megoldás: néhány ügyvéd a praxisában elkezdett kialakítani olyan gyakorlatot, amely során a mediátor mellett jogi szaktanácsadóként vesznek részt az eljárásban. Ennek több előnye is van: egyfelől a mediáció során létrejött egyezség jogilag megalapozott lesz, azaz nem fordulhat elő, hogy amikor bírói elismertetésre kerülne sor, a bíró elutasítja, mert nem hajtható végre. Másrészt személyes előnyként számolhat azzal az ilyen ügyvéd, hogy az ügyfele későbbi szerződéseit, tárgyalásait is a közreműködésével fogja bonyolítani, hiszen jó benyomást hagyott benne a rövid, eredményes eljárás. További általános gazdasági előnyt jelenthet a közvetítői eljárás abból a szempontból is, hogy a két fél nem fordul teljesen egymás ellen, azaz sokkal valószínűbb, hogy valamikor folytatni tudják az üzleti kapcsolatot, és nem esik ki egy potenciális partner csupán azért, mert felmerült egy konfliktus.

A közigazgatásban ugyanakkor nem ennyire kedvező a helyzet. Azon felül, hogy a köztudatban nem terjedt még el az alternatív vitarendezési módok igénybevételének lehetősége, további nehézséget jelent a szervezeti hierarchia leküzdése: ugyanis aki hivatali ranglétrán feljebb foglal helyet, egyszerűen féltheti a tekintélyét, ha leül megbeszélni a problémákat és nem egyből a kijelölt szankciórendszert alkalmazza. Nagyon sokszor tehát abban merül ki az informális vitarendezés, hogy adott személyt áthelyeznek egy másik munkakörbe, vagy irodába. Ilyen lépéssel nem rendezhető kérdéseket azonban sokkal ritkábban sikerült informális úton megoldani. Azt is látni érdemes ugyanakkor, hogy a közvetítői eljárás alkalmazásában nem kifejezetten kizáró ok az igazgatási szervi mivolt,⁸²⁴ legfeljebb a fokozott adatvédelmi előírások betartásáról szükséges gondoskodni. Segítséget jelent e téren, hogy a mediátor köteles megőrizni a tudomására jutott

⁸²⁴ Hozzá kell tenni, hogy akár még katonai kötelékben is működőképes a mediáció. Erre jó példa az Amerikai Egyesült Államok haditengerészete (SECNAVINST 5800.13A), amely 1999-től kezdte fejleszteni alternatív vitarendezési fórumát (DON ADR program: <https://www.secnavey.navy.mil/ADR/Pages/default.aspx>), amely alapját az 1996-os Administrative Dispute Resolution Act jelentette. Célul tűzték ki, hogy a haditengerészet egész kötelékében népszerűsíteni fogják az alternatív vitarendezési módszert, mára pedig elérték, hogy a benyújtott munkavállalói kérelmek 95%-át megoldják ezen az informális módon, és a módszert igénybevevők 89%-a újra élne a lehetőséggel egy esetleges jogvita fennálltakor. Az amerikai haditengerészet programja egyúttal kialakította az M3-rendszert, amely arra szolgál, hogy az emberi erőforrás gazdálkodást, illetve az alternatív vitarendezési módozatokat alkalmazó szereplőket besorolja, és a rendszer csak azon szereplőinek adjon megbízást, akik teljesítik a hatékony vitarendezés üzleti, jogi és hatékonysági előírásait.

titkokat, csakúgy, mint bármely ügyvéd. A mediációs eljárásokban részt vevő szakemberek álláspontja szerint a mediációval szembeni bizalom egyik feltétele az, hogy a mediátor a rá bízott információkkal milyen módon jár el. A közvetítőt a különtárgyalás során is köti a titoktartás, az ez alatt megszerzett információt a felek engedélye nélkül nyíltan vagy manipulatív céllal nem használhatja fel – bár az evaluatív mediáció utóbbit kifejezetten egyik módszereként használja. Ebben az esetben a manipuláció akkor fogadható el, ha a felek tisztában vannak a közvetítő ilyen szándékával.⁸²⁵

A mediációt sok pozitív kritika éri, de az eljárás kapcsán nem megkerülhető jogi kockázatot jelent, hogy a mediátor olyan megállapodást segíthet elő, amelyet a bíróság nem is engedne meg jogellenes mivolta miatt. A mediátor szakmai és etikai kötelezettsége, hogy ne születhessen olyan mediációs megállapodás az általa vezetett megbeszélésen, amely egyértelműen vagy vélhetően jogellenes. Minden vitás kérdésben ezért jogi szakértő bevonása szükséges.⁸²⁶

1. 3. Kötelező tárgyalás, mint a konfliktusrendezés első lépése

Az ENSZ szabályozása azon állami szabályozásokkal egyezik meg – így jellemzően a frankofón modellt követő országok megoldásával –, ahol munkaügyi konfliktusok esetén nem fordulhat közvetlenül bírósághoz a munkavállaló, hanem előtte valamilyen alternatív vitarendezési módszert kötelező igénybe vennie.⁸²⁷ A szervezet esetében főszabály szerint bármilyen panasza vagy igénye is van egy tisztviselőnek, úgy elsőként felettes vezetőjéhez kell fordulnia, mielőtt a belső bíróság elé kerülne az ügy. Ez a folyamat egyrészt segít elkerülni, illetve felülvizsgálni az esetleges hibás döntéseket, valamint a bírósági ügyteher mérséklésében is szerepet kap. Az állami joggyakorlatokat vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy nincs egységes irányvonal arra nézve, hogy van-e előírt kötelező előzetes egyeztetés ilyen esetekben vagy nincs. Mivel hazánkban a bíróság a közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitát közigazgatási perben bírálja el, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017.

⁸²⁵ KERTÉSZ Tibor: *Mediáció a gyakorlatban*. Bíbor kiadó, Miskolc, 2010. 257. o.

⁸²⁶ *Uo.* 258. o.

⁸²⁷ A bírói utat azért is érdemes háttérbe szorítani bizonyos szempontból, mert a peres eljárás mindig jogkérdésekre korlátozódik. Ennek folyamánként gyakran megesik, hogy tekintet nélkül a felek közötti kapcsolatra a jogi képviselők jogi alapokra helyezik az ügyet, a felek kevésbé játszanak szerepet az eljárásban, és a nézeteltérés valódi kiváltó oka feltáratlan marad. (RÚZS MOLNÁR KRISZTINA: *Mediáció a munkajogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007. 15. o.).

évi I. törvény (Kp.) rendelkezését kell kiindulópontként vennünk a területen. Míg a foglalkoztatási jogvitákban korábban alkalmazandó polgári perrendtartás 1999. január 1-jével történő módosítása⁸²⁸ a munkaügyi bíróság számára kötelezővé tette, hogy a jogvita megindítása után a felek között megkísérelje a nézetkülönbségek elsimítását,⁸²⁹ a jelenleg hatályos közigazgatási eljárásjogi törvényünk értelmében nincs ilyen kötelező eljárási szakasz kijelölve a közzolgálati perekben: a törvény szűkszavúan úgy rendelkezik, hogy a bíróság a felek között egyezség létrehozását a tárgyalás kitűzését megelőzően is *megkísérelheti*.⁸³⁰

Történelmileg sincs következetesség e téren, hiszen például a Munka Törvénykönyvének 1964. évi módosítása a korábbi szabályozáshoz képest előtérbe helyezte az alternatív utat, miután a munkaügyi viták eldöntését általános hatáskörrel a munkaügyi döntőbizottságokra bízta és a bírósági út igénybevitelét csak kivételes esetekben engedte meg. A munkaügyi döntőbizottság határozata ellen a felek a területi munkaügyi döntőbizottsághoz fellebbezhetnek. A jogszabály mindössze négy ügycsoportban engedte meg azt, hogy a felek a munkaügyi döntőbizottság határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtsanak be a járásbírósághoz, ami a bírósági út nagyfokú elsorvasztását hozta magával.⁸³¹ Azt látjuk tehát, hogy az eltérő gyakorlatok nem csak földrajzilag, de időben is különbözőképpen alakulnak e kérdés tekintetében.

2. Alternatív megoldások az ENSZ vitarendezési gyakorlatában

A bíróságok ítélete általában nélkülözi a rugalmasságot, és a felek is ennek tudatában vesznek részt az eljárásban: azaz többnyire az egyik nézetnek a másik teljes kiszorítása útján történő felülkerekedése a cél. Kifejezetten előremutató azonban ebből a szempontból az ENSZ adminisztratív bírósági szabályzata és gyakorlata,

⁸²⁸ 1952. évi III. törvény (régii Pp.)

⁸²⁹ Ezt a jelenleg hatályos polgári perrendtartás (2016. évi CXXX. tv.) is előírja általános jelleggel, így a munkaügyi perekben is alkalmazhatóan. A korábbi szabályozáshoz képest azonban az egyeztetés csak lehetőség, nem kötelező a felek és a bíróság számára: 195. § A perfelvételt lezáró végzés meghozatalát megelőzően a bíróság – *ha annak sikerére esély mutatkozik* – megkísérli a felek között egyezség létrehozását. A bíróság tájékoztatást nyújt a közvetítés igénybevitelének lehetőségéről, annak módjáról és előnyeiről, az esetleges megállapodás bírósági egyezségbe foglalásának lehetőségéről, valamint a szünetelés szabályairól.

⁸³⁰ Kp. 64. §

⁸³¹ KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, 2013. XXII. fejezet.

amely az eljárás minden pontján lehetőséget ad, sőt szorgalmazza, hogy a felek békés úton köthessenek kompromisszumot.⁸³²

Az ENSZ gyakorlatát tekintve látható, hogy néhány esetben megtörténik a benyújtott kereset visszavonása, amelyet többször is az alternatív vitarendezési eszközök igénybevételének lehetősége biztosít. A Shristava-ügyben⁸³³ egyeztetés során, a Hashimi-esetben⁸³⁴ pedig egyezség útján jutottak kompromisszumra a felek. Mint azt a Bíróság több ítéletében is kifejti, az eljárásnak a jogviták lehető legteljesebb lezárása a célja, ezért a Hassanin-ügyben kimondta, hogy önmagában a megegyezés is magában hordozza a kereset visszavonását, nem követeli meg tehát a bírósági eljárás befejezéséhez a felperes tevőleges cselekményét.⁸³⁵ Ennek okaként megjelölte az UNDT eljárási szabályzatának 8.2. cikkét, amely szerint „a kereset nem fogadható be, amennyiben a megtámadott döntésből felmerülő jogvitát egyeztetés vagy mediációs eljárás útján a felek megoldották...” A bíróság úgy döntött, hogy nem tesz különbséget a kompromisszum elérésének időpontja között abból a szempontból, hogy az a kereset benyújtása előtt vagy után történt. Megítélése szerint a 8.2. cikk minden esetre alkalmazandó, ahol a felek alternatív eljárás során egyetértésre jutnak, és az ismert római jogi jogelvet idézi: *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, amely szerint ahol a jogszabály nem tesz különbséget, ott annak értelmezője – azaz a bíró – sem tehet.⁸³⁶

Az UNDT 2012. április 27-én hozta meg harmadik módszertani útmutatóját,⁸³⁷ amelyben a mediációs szolgáltatásról rendelkezik. A bíróság ebben biztosítja a felek számára azt a jogot, hogy az eljárás bármely pontján – akár önálló elhatározásból, akár bírói ajánlásra – fordulhatnak az Ombudsmani és Mediációs Szolgálathoz azzal, hogy erről a döntésükről haladéktalanul tájékoztatniuk kell az iktató hivatalt. Miután a Mediációs Szolgálat befogadja az ügyet, a Bíróság felfüggeszti az előtte folyó eljárást főszabály szerint nem tovább, mint három hónapra. A mediációs eljárás lezárását követő hét napon belül az érintett fél köteles visszavonni a keresetét, illetve eredménytelenség esetén értesíteni a Bíróságot.

Az Ombudsmani és Mediációs Szolgálaton kívül további más módszerek is rendelkezésre állnak informálisan rendezni a felmerült konfliktusokat: a tisztviselő

⁸³² RÚZS *i.m.* 17. o.

⁸³³ UNDT/2014/031

⁸³⁴ UNDT/2014/016-017

⁸³⁵ UNDT/2014/038

⁸³⁶ UNDT/2014/038 8-9. pontok

⁸³⁷ https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/UNDT_Practice_Direction_3.pdf.

fordulhat a Jogi Szolgálathoz (*OSLA - Office of Staff Legal Assistance*), ahol felvilágosítást kaphat az adott helyzet jogi megítéléséről. Emellett fordulhat az adott program, misszió, hivatal vezetőjéhez, a HR-osztályhoz, az Etikai Hivatalhoz, a tisztviselői érdekképviselői szervekhez, valamint a szolgálati helyszín szerinti krízistanácsadóhoz.⁸³⁸ Úgy látom, hogy az ENSZ abban nagyon jó modellt ad, hogy az alternatív konfliktusfeloldást nem csak szorgalmazza, de ténylegesen, a gyakorlat szintjén lehetővé teszi a tisztviselők számára, hogy bármilyen vezetővel egyeztethessen az ügyében – azaz a lehetőséget mindig karnyújtásnyira tartja az érintettektől.

Az állami közszolgálatok megszervezése során nem találunk arra példát, hogy dedikált mediációs vagy ombudsmani funkciót alapítana a jogalkotó. Amennyiben egy közszolgálati rendszerben engedélyezett a közvetítői eljárás igénybevétele, azt az általános szakemberek segítségével tehetik meg a tisztviselők és a közigazgatási szervek. Az ENSZ esetében a Főtitkár önálló szervezeti egységet hozott létre Ombudsmani és Mediációs Szolgálat (*Ombudsman and Mediation Services*) néven a Közgyűlés határozata alapján,⁸³⁹ amelynek keretében a belső igazságszolgáltatási rendszer alternatív konfliktusrendezési lehetőségeit kívánta formális keretek között megalapozni. A Szolgálat nem csak az ENSZ Titkárságát szolgálja ki, de fordulhatnak hozzá a Fejlesztési Program (UNDP), a Népesedési Alap (UNFPA), a Menekültügyi Főbiztos (UNHCR), a Gyermekalap (UNICEF), a Projektátviteli Hivatal (UNOPS), illetve a női szolidaritási mozgalom (UN-Women) alkalmazottai is.⁸⁴⁰ A tisztviselőket az őket foglalkoztató szervezet köteles tájékoztatni arról, hogy milyen kérdésekkel fordulhatnak a Szolgálathoz, azonban az önkéntesség, mint a mediációs eljárás alapelve itt is általános jelleggel érvényesül.⁸⁴¹

2. 1. Az ombudsmani hivatal

A Szolgálat ombudsmani hivatala hárompilléres rendszerben működik: egyfelől áll az ENSZ ombudsmani hivatalából, másfelől az UNDP, az UNFPA, az UNICEF, az UNOPS és a UN-Women ombudsmani hivatalából, harmadrészt pedig az UNHCR ombudsmani hivatalából. Az ombudsmani szolgálat regionális ombudsmanokkal is

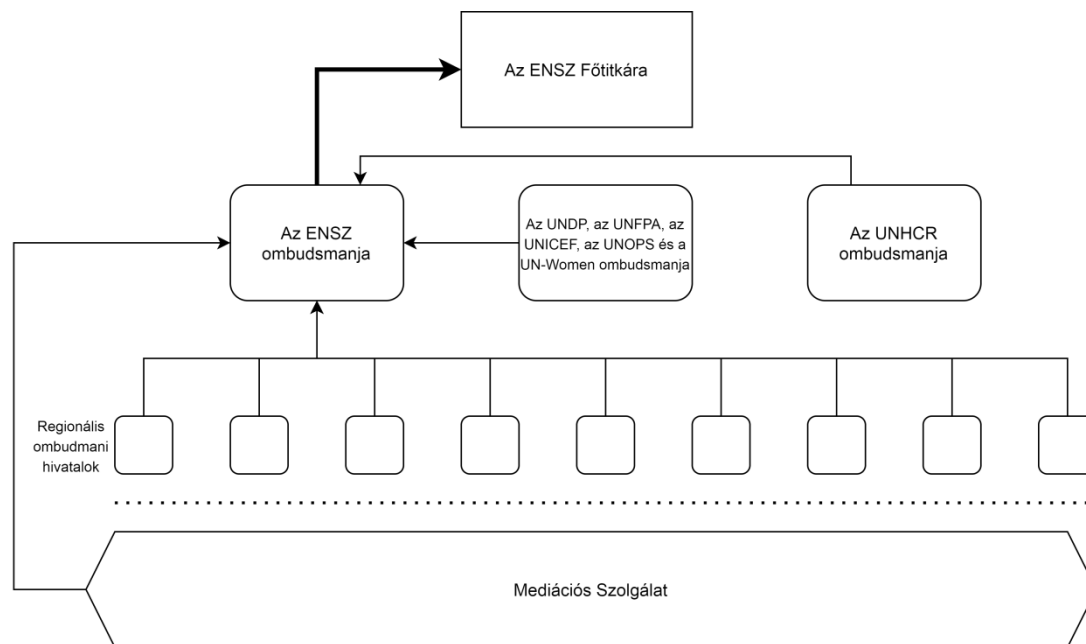
⁸³⁸ <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml>.

⁸³⁹ ST/SGB/2016/7 – Főtitkári Közlemény az ENSZ Ombudsmani és Mediációs Szolgálatáról.

⁸⁴⁰ *Uo.* 1.2. pont.

⁸⁴¹ *Uo.* 1.4. pont.

dolgozik, hogy mindenki egyenlően hozzáférhessen a jogvédelemhez. Minden ombudsmani szolgálat felett az ENSZ ombudsmanja gyakorol ellenőrzési jogkört, amint a Mediációs Szolgáltatnak is felé kell elkészíteni jelentéseit. Az ENSZ ombudsmanja áll közvetlen összeköttetésben a Főtitkárral. A szervezeti ábrát az alábbiakban vehetjük szemügyre:



13. ábra: Az ENSZ Ombudsmani és Mediációs Szolgáltatának szervezeti ábrája⁸⁴²

Magyarországon az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja.⁸⁴³ Nagyon hasonlít a rendszer az ENSZ-ben is, ahol az ENSZ ombudsmanja öt éves kinevezést kap, amely egy további évvel meghosszabbítható. Az ombudsmanok az illetékességi körükbe tartozó szervezetek tekintetében kötelesek eljárni minden, többek között a munkakörülményekkel, a juttatásokkal, a vezetési gyakorlatokkal, a szakmai és személyzeti kérdésekkel kapcsolatos konfliktusban. Az ombudsman munkájának alapja – csakúgy, mint a nemzeti alapvető jogok biztosáé esetében – az „alkotmányos szabály”, azaz az ENSZ esetében a Charta. Emellett figyelembe kell vennie a Közgyűlési határozatokat, a személyzeti szabályzatot, az alkalmazandó gyakorlati elveket, valamint a releváns további esetleges belső jogforrásokat is.⁸⁴⁴ Alapvető

⁸⁴² Saját ábra, forrás: *Uo.* 1.5-1.9. pontok.

⁸⁴³ *Id. Alaptörvény* 30. cikk (3) bekezdés és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

⁸⁴⁴ ST/SGB/2016/7 – 3.2. pont.

jelentőségű megkötés az ombudsmani hivatal munkájában, hogy részrehajlás nélkül kell segítenie a hozzá forduló feleket a felmerült konfliktus elrendezésében.

Az ombudsman eljárása során minden dokumentációhoz hozzáférhet főszabály szerint, ez alól azonban alapjogi megfontolások miatt találunk néhány kivételt. Így nem tekinthet bele az ombudsman az érintett tisztviselő egészségügyi dokumentációjába a tisztviselő erre vonatkozó kifejezett felhatalmazása nélkül; nyomozati anyagokba az illetékes felek vagy hatóság erre vonatkozó engedélye nélkül; a jogi titoktartás körébe tartozó adatokba a felek vagy hatóság erre vonatkozó engedélye nélkül; a személyzeti szabályzat 1.2. szabály n) pontjában⁸⁴⁵ rögzített nem kormánytól származó, eszmei értéket képviselő vagyontárgyokról szóló nyilatkozatokba. Az ombudsmani hivatal előtt zajló ügyek teljes titoktartást élveznek, így többek között semmilyen formában nem hozható nyilvánosságra az eljárásokban érdekelt felek kiléte.⁸⁴⁶

Fontos korlátja az ombudsmani tevékenységnek, hogy bár a tisztviselő engedélyével együttműködhet az ügyben releváns szervezeti egységekkel a jobb megoldás előmozdítása érdekében, azonban vezetői döntéseket, kinevezési feltételeket nem módosíthat, illetve formális bírósági eljárásban kizárólag szakértőként vehet részt a rá irányadó függetlenségi kritériumból adódóan. Az ombudsmannak nincs döntési jogköre, nem határozhat meg jogosultságokat és kötelezettségeket, és semmilyen formában nem utasítható eljárása tekintetében.⁸⁴⁷

2. 2. A mediációs szolgálat

A mediációs szolgálat munkájának alapvető szabályrendszerét ugyanabban a főtitkári közleményben találjuk meg, amelynek rendelkezései az ombudsmani hivatal működését is leírják. Az ombudsmani hivatalok számára előírás, hogy mediációs szolgáltatást is biztosítsanak, ha a felek között fennálló vita úgy kívánja. A hivatalhoz forduló felek az eljárás bármely szakaszában kérhetik a közvetítői eljárás

⁸⁴⁵ „A főtitkár felhatalmazhatja a személyzet tagjait, hogy nem kormányzati forrásból, egyetemről vagy kapcsolódó intézménytől fogadjanak el akadémiai kitüntetések, megemlékező vagy tiszteletbeli jellegű kitüntetések, jelképeket, például tekercecset, bizonyítványokat, trófeákat vagy más, névleges pénzbeli értékkel bíró tárgyakat.”

⁸⁴⁶ ST/SGB/2016/7 – *Secretary-General's bulletin Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*, 3.12. pont.

⁸⁴⁷ Uo. 3.15-3.18. pontok.

megindítását, de akár a formális bírósági eljárás megindítását követően⁸⁴⁸ is biztosítani kell számukra ezt a jogosultságot. Természetesen a mediációs eljárásban nem az ombudsman, hanem egy arra kijelölt és képzett szakember vesz részt mediátorként, aki az eljárás titkosságáról köteles gondoskodni, a közvetítői eljárás általánosan elfogadott szabályainak megfelelően döntéshozatali jogkörrel nem rendelkezik az elé kerülő ügyben, jogokat és kötelezettségeket pedig úgyszintén nem alapíthat egyik félre nézve sem. A mediációs megállapodás a magyar jogban főszabály szerint nem minősül végrehajtható egyezségnek, az ENSZ joga erről azonban másként rendelkezik: egyrészt a bírósághoz nem nyújtható be olyan kereset, amelynek alapjáról közvetítői eljárásban már rendelkeztek a felek; másfelől ha a megállapodás a teljesítésre vonatkozó határidőt tartalmaz, akkor az attól számított kilencven napon belül az érdekelt félnek jogában áll végrehajtást kezdeményezni az elsőfokú bíróságnál. Amennyiben ilyen határidőről nem rendelkeznek a felek, úgy az aláírástól számított harmincadik naptól számított kilencven nap áll rendelkezésre a végrehajtás megindítására vonatkozó kereset benyújtására.⁸⁴⁹ Bár az ENSZ esetében sincs olyan előírás hatályban, amely a mediátor részéről jogi végzettséget követelne meg vagy jogi képviselő jelenlétét írná elő, a végrehajthatóság miatt e kettő közül legalább az egyik erősen ajánlott. Bár az ENSZ jogi szolgálata (*OSLA - Office of Staff Legal Assistance*) formális eljárásokban díjmentesen igénybe vehető, az informális vitarendezésben alapvetően csak tanácsadói szerepet töltenek be, így az ENSZ-nek érdemes lenne bővíteni az egység feladatköreit esetlegesen a mediációs képviselet irányába is.

3. Jogviták specializált bíróság előtt

A nyugat-európai államokban Hollandia és Dánia kivételével elsőfokú eljárásban a munkaügyi szakbíró a szociális partnerek (szakszervezeti és munkáltatói szövetségek) által delegált és a bírósági testület által megválasztott olyan laikus bírák részvételével tárgyal, akik a bírói továbbképző intézetben külön szakképzésben részesülnek. Másodfokon vagy egy önálló szervezetű munkaügyi törvényszék vagy a rendes törvényszék mellett működő munkaügyi kollégium szakbíráiból álló tanács jár

⁸⁴⁸ Ilyen esetben a bírósági eljárást a közvetítői eljárás lefolytatásának idejére felfüggeszthetik. (ld. *Személyzeti szabályzat* 11.2. szabály c) és d) pontok, valamint 11.4. szabály).

⁸⁴⁹ *Személyzeti szabályzat* 11.1. szabály d) pont.

el. A rendkívüli jogorvoslatot harmadfokon Németországban a Szövetségi Munkaügyi Bíróság látja el, míg a többi államban a Legfelső Bíróság munkaügyi kollégiumának munkaügyi szakbírákból álló tanácsa.

Hollandiában és Dániában tartoznak a munkaügyi jogviták a polgári bíróságokhoz, ahol ülnöki részvétel nélkül egymaga tárgyalja első fokon az ügyeket a polgári bíró, ez azonban azért nem okoz gondot, mert e két országban a legerősebb a munkavállalók törvényi szintű védelme. Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában a hazai törvényszékek jogállásának megfelelő kerületi bíróság munkaügyi kollégiumának szakbíróból és a szociális partnerek által delegált két laikus bíróból álló tanácsa ítélezik, másodfokon pedig a tábláknak megfelelő jogállású tartományi bíróság munkaügyi kollégiumának szakbírókból álló tanácsa jár el. Ez utóbbi rendszert vette át a velünk szomszédos, szintén volt KGST tagállamok közül Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Románia.⁸⁵⁰

Magyarországon korábban elsőfokon speciálisan a munkaügyi bíróság, később a közigazgatási- és munkaügyi bíróság járt el, majd másodfokon már általános hatáskörű bírósághoz fordulhattak az érdekeltek – ugyanezt láthatjuk Svédországban és Írországban. Jelenleg a Kp. értelmében a bíróság a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákat közigazgatási perben bírálja el.⁸⁵¹ A Kp. szerint közigazgatási jogvita a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita, tehát a hatályos szabályozás alapján a bírói „jogvédelem hézagmentességének” biztosítása érdekében a közigazgatási jogviszonyból származó jogviták teljeskörűen közigazgatási jogvitának minősülnek, annak ellenére, hogy nem kifejezetten valamely közigazgatási tevékenység törvényességével kapcsolatosak.⁸⁵²

Az ENSZ esetében önálló, kétszintű belső bírósági fórum jár el a szolgálati perekben, azaz nem a szolgálatteljesítés helye szerinti állami igazságszolgáltatási mechanizmusnak vannak kitéve a tisztviselők az esetleges jogviták esetében. Ez azért előnyös, mert a teljes szervezetben egységes joggyakorlat alakult ki, amely egyrészt jól követhető jogfejlődést tudhat magáénak, másfelől kizárt a szolgálati helyszínek

⁸⁵⁰ PRUGBERGER Tamás: *Egy kompromisszumos javaslat a munka-, és a közszolgálati jogvitákat tárgyaló bírósági szervezet átalakításának vitatott tervéhez*. *Advocat*, XIX. évfolyam (2016) 1-2. szám. 1-2. o.

⁸⁵¹ Kp. 5. § (4) bekezdés.

⁸⁵² Arról, hogy a szakbírók vagy az általános hatáskörű bíróságok működtetése indokoltabb választás-e, ld. bővebben Prugberger Tamás – Wopera Zsuzsa: *Gondolatok a munkaügyi perek szakbírói vagy általános bírósági hatásköréről*. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* XXVI. évfolyam 2. szám (2008) 665-681. o., illetve RAB Henriett: *A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponitú vizsgálata*. *Közjogi Szemle*, 2016/1. szám. 8-12.

szerinti egyenlőtlen bánásmód a tisztviselőkkel szemben. Az ENSZ bírósága minden esetben a személyzeti szabályzat és a különböző igazgatási utasítások alapján jár el döntéshozatala során.

Az önálló bírósági struktúra működtetésének alapja az önálló jogalanyiség elismerése. A nemzetközi szervezetek túlnyomó többsége multilaterális – azaz többoldalú – szerződések révén jön létre, ebből következően e szerveződésekre a nemzetközi jog önálló jogalanyiséggel rendelkező szervezeteként tekintünk. Ennek alapján a nemzetközi közjog alapelvei közvetlenül kötik a nemzetközi szervezeteket működésükben, amint arra több nemzetközi bírósági (ICJ) döntés is rámutat.⁸⁵³ 1949-ben az ENSZ kötelékében elszenvedett károkért való helyreállítási kötelezettségről szóló tanácsadó véleményben vizsgálta először a Nemzetközi Bíróság, hogy a nemzetközi szervezetek valóban rendelkeznek-e önálló nemzetközi jogalanyiséggel. A dokumentum rögzíti: bármely jogrendszer tárgyai nem feltétlenül azonosak természetükben vagy a számukra rendelt jogosultságokban, létezésüket a közösség szükséglete határozza meg.⁸⁵⁴ Mint kifejti, a nemzetközi jog fejlődésére egyértelműen hatott az államok kollektív tevékenysége, amely tény elengedhetlenné teszi, hogy az ezt könnyítő nemzetközi szervezeteket valóban jogalanyiséggel ruházzuk fel. A dokumentumban utalást olvashatunk arra vonatkozóan is, hogy a nemzetközi szervezetek gyakorlata már azelőtt bizonyította a jogalanyiség elismerésének szükségességét, hogy ennek lehetősége egyáltalán szóba került volna.⁸⁵⁵ A tanácsadó vélemény ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a nemzetközi szervezetek nem azonosíthatók az államokkal, valamint jogai és kötelezettségei sem egyeznek meg azokkal, amelyek az államokhoz tartoznak. A dokumentum azt is meghatározza, hogy bármely nemzetközi szervezet szerepelhet félként nemzetközi jogvitában. Példaként azt az esetet hozza, amikor a szervezet ügynökét valamilyen kár éri, azonban annak küldő országa nem tud vagy nem akar fellépni érdekében diplomáciai eszközökkel. Ebben az esetben lehetőséget kell

⁸⁵³ BRETTON WOODS Law: *The big issues in international administrative law*. 1. pont (<https://brettonwoodslaw.com/the-big-issues-in-international-administrative-law/>) Ilyen például ICJ *Advisory Opinion* of 20 Decembre, 1980 (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/65/065-19801220-ADV-01-00-EN.pdf>) 21. o. (90. o.) (Az eset teljes dokumentációja elérhető: <https://www.icj-cij.org/en/case/65>).

⁸⁵⁴ ICJ *Advisory Opinion* of 11 April, 1949 (Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations) (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>) 8. o. (178. o.) (Az eset teljes dokumentációja elérhető: <https://www.icj-cij.org/en/case/4>).

⁸⁵⁵ *Uo.* 9. o. (179. o.).

biztosítani a szervezet számára, hogy aktív perbeli legitimációval rendelkezzen tisztviselője védelmében.⁸⁵⁶

Fontos körülmény ugyanakkor, hogy a passzív perbeli legitimációt korlátozza a nemzetközi jog, ezzel biztosítva e szervezetek függetlenségét. Gyakorta az államok külön megállapodásokat fogadnak el az egyes nemzetközi szervezetek immunitásának biztosításáról. Ilyen volt többek között az ENSZ privilégiumairól és mentességeiről szóló konvenció, valamint a kapcsolódó, szakosított szervekről szóló dokumentum.⁸⁵⁷

A nemzetközi szervezetek általános bírósági eljárások alóli mentessége magában foglalja azt is, hogy az állami munkaügyi bíróságok és törvényszékek nem járhatnak el azon jogvitákban, amelyek a tisztviselők és a nemzetközi szervezetek között merülnek fel. Ennek okán a nemzetközi szervezetek kialakították önálló belső igazságszolgáltatási struktúrájukat, amelyek bár szervezetenként eltérők, több hasonló jegyet is magukon hordoznak. Ide sorolható az úgynevezett adminisztratív, vagy belső igazgatási bíróságok felállítása. Hozzá kell tennünk azonban, hogy ezen önálló bíróságok csak akkor tekinthetők legitimnek, amennyiben az őket fenntartó nemzetközi szervezet biztosítja az emberi jogi standardok feltétel nélküli érvényesülését az ezek előtt folyó eljárásban.⁸⁵⁸ A *Western European Union v. Siedler* ügyben például ezzel kapcsolatban kimondta a belga bíróság a *tisztességes eljáráshoz való jogot*, amelyet az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 6. cikk (1) bekezdése alapján biztosítani köteles bármely nemzetközi szerv belső bírósága.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ *Uo.* 181. p.

⁸⁵⁷ *Convention on the privileges and immunities of the United Nations* (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-1&chapter=3&lang=en), Ld. még: Brettonwoods Law i.m. 1.2. pont.

⁸⁵⁸ *Western European Union v Siedler*, Appeal judgment, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21st December 2009, Court of Cassation

⁸⁵⁹ A témáról lásd részletesebben: REINISCH, August (ed.): *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*. Oxford University Press, Oxford, 2013., valamint KLABBERS, Jan – WALLENDahl, Åsa (eds.): *Research handbook on the law of international organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011. 145. o., valamint REINISCH, August: *The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals*. Chinese Journal of International Law (2008) 7 (2): 285-306. (<http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/7/2/285.full>), valamint TZANAKOPOULOS, Antonios: *Disobeying the security council – Countermeasures against wrongful sanctions*. Oxford University Press, 2011., valamint WOUTERS, Jan - RYNGAERT, Cedric - SCHMITT, Pierre: *Case-Note to Belgian Court of Cassation, Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP Group v. B.D.* American Journal of International Law vol:105 issue:3 pages:560-567.

Lényegi princípium a fegyverek egyenlőségének elve, hiszen a „Dávid és Góliát-effektus” talán az állami szintű munkaügyi jogvitákban is kevésbé érvényesül, mint itt.⁸⁶⁰ Gondoljunk csak arra, hogy az ENSZ-nél egy, a felettese által zaklatást elszenvedő asszisztens az esetleges jogvitában olyan HR-osztállyal néz szembe, amelyet a szervezet jogi osztályának különleges jogászai látnak el tanácsaikkal. Ezen felül a nemzetközi szervezetekre, így az ENSZ-re is jellemző az önálló jogi csoportok működtetése, amelyek elsődleges feladata a személyzeti munkaügyi jogvitákban való eljárás. Az ENSZ-nél ezt a feladatot a *Személyzeti Jogi Tanácsadás Hivatala (Office of Staff Legal Assistance, OSLA)* látja el, amely szervezeti egység nem keverendő össze a Jogi Kapcsolatok Hivatalával (*Office for Legal Affairs, OLA*).⁸⁶¹ Ezen felül a nemzetközi szervezetek gyakorta bíznak meg külső jogászokat, ha speciális érdekvédelmi kérdések merülnek fel. A felek egyenlőtlen helyzetét elnehezíti az a tény is, hogy a tisztségviselők számára egyáltalán nem magától értetődő a független jogi tanácsadás (ez alól kivételt képez az ENSZ, ahogy az igazságszolgáltatási szervezeti ábra is mutatja *alább*), és elsősorban anyagi okokból a jogi képviselő bevonhatósága sem. A nemzeti közszolgálatokban nem találkozunk ilyen típusú strukturális beágyazottsággal, hiszen amennyiben egy állami szervnek és egy tisztségviselőnek jogvitája támad, úgy mindkét fél a maga lehetőségeihez mérten igyekszik a legmegfelelőbb külső jogi képviselőt kiválasztani egy esetleges bírósági tárgyaláshoz.

Sok esetben okoz problémát az ügyek elhúzódása – kivételes esetekben akár tizenöt év is eltelhet egy esettel –, amely sértheti a megfelelő jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jogot is.⁸⁶² Tekintettel arra, hogy a felek egyenlőtlensége szélsőséges esetben megkérdőjelezheti a belső eljárás legitimitását is, megoldásként egy olyan jogi biztosítási rendszer kiépítése lenne elképzelhető, amely a társadalom-, egészség-, vagy nyugdíjbiztosításhoz hasonlóan minden

⁸⁶⁰ BRETTON WOODS Law *i.m.* 2. pont

⁸⁶¹ <https://legal.un.org/ola/>. A szervezeti egység felépítését tekintve áll egy nemzetközi szerződésekkért felelős osztályból (*Treaty Section*), egy nemzetközi kereskedelemért felelős csoportból (*International Trade Law Division*), egy tengerjogi csoportból (*Division for Ocean Affairs and The Law of the Sea*), egy kodifikációs csoportból (*Codification Division*), egy általános jogi kérdésekkel foglalkozó csoportból (*General Legal Division*). Ezeket a divíziókat a Jogi főtanácsadó irodája (*Office of the Legal Counsel*) fogja össze, a főtanácsadó pedig a jogi ügyekért felelős altitkár (*Assistant Secretary-General for Legal Affairs*) felügyelete alatt dolgozik.

⁸⁶² Az ügyek kezelésének hatékonyságáról lásd bővebben: OLUFEMI, Elias: *The development and effectiveness of international administrative law on the occasion of the thirtieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012

tisztviselőt megilletne az esetlegesen a jövőben felmerülő munkaügyi jogviták esetére.

A tisztviselői pozíciókat gyakorta képviselő Bretton Woods jogi iroda álláspontja szerint mind a szakirodalom,⁸⁶³ mind a szervezeti képviselők gyakorlata annak irányában hat, hogy a munkaügyi jogviták esetében nem szükséges teljes körűen alkalmazni a különböző emberi jogi nyilatkozatokban foglaltakat, mert ellenkező esetben a panaszosok kerülnének kedvezőbb helyzetbe. A helyzet azért is meglepő, mert a nemzetközi szervezetek joganyagát nem az áttekinthetőség jellemzi, amiből következően egy jogilag képtelen tisztségviselő szinte képtelen ellátni a saját érdekeinek hatékony képviseletét, illetve védelmét. A nemzetközi szervezetek jogi helyzetét a nemzetközi jog általános elvei, a belső alkotmányuk és azok a nemzetközi szerződések rendezik, amelyeknek tagjai. Ezek áttekintése és megértése sem magától értetődő egy laikus számára, azonban ha már az ebben foglaltak sem érvényesülnek, akkor a jogbiztonságnak látszatáról sem beszélhetünk. Szükséges hangsúlyozni, hogy a jogok biztosítása nem csupán a nemzetközi szervezetek belső szerveinek feladata lenne, de a székhely szerinti állam, a szervezet tagállamai sem hunyhatnának szemet az eljárási és végrehajtási hiányosságok felett.

Beszámolók szerint a tisztviselő oldalán eljáró képviselő gyakran találkozhat a titoktartási kötelezettségből fakadó visszásságokkal is. Több nemzetközi szervezet nem tesz közzé minden bírósági döntést, így a transzparencia nem biztosított. Az ENSZ első- és másodfokú bírósága ebből a szempontból is előbbre jár, hiszen évekre visszamenőleg kereshetők az esetei angol és helyenként francia nyelven, a közzétett pdf-formátum pedig a szövegben történő keresést is lehetővé teszi. Az esetek fellelhetőségében az Európai Törvényszék (korábban a Közszolgálati Törvényszék) ért el hasonló eredményeket. Érdekes azonban, hogy ha kitekintünk a többi nagyobb nemzetközi szervezetre, egyúttal olyan tilalmak is fennállhatnak bizonyos esetekben, amelyek szerint a tisztviselő nem vitathatja meg a per vagy a másodfokú eljárás elemeit senkivel. Eredetileg e szabályok a nemzetközi szervezetek belső egységét

⁸⁶³ Példaként a Philippe SANDS és Pierre KLEIN szerzőpáros ismert, *Bowett's: Law of International Institutions* című kötetét (6th edition, Sweet & Maxwell, 2009) hozza fel, amely meglepő módon megerősíti a fenti álláspontot (463. o. 14-037)

sértő visszaélések ellen lettek kialakítva, azonban nem biztosítja a kellő védelmet az ellen, hogy a tisztviselőt megfosztják a fair eljárástól.⁸⁶⁴

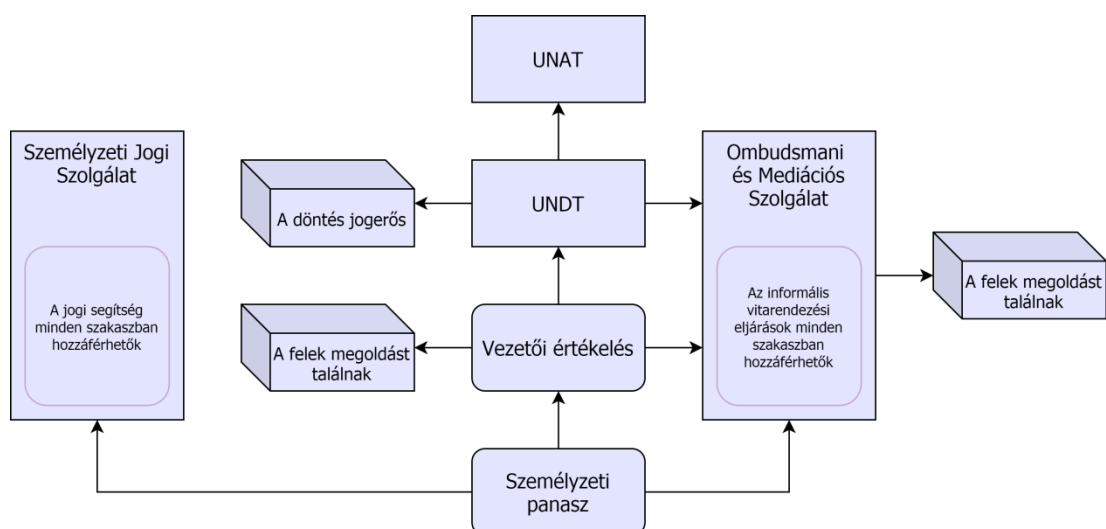
3. 1. Az ENSZ belső jogorvoslati rendszerének felépítése

Az ENSZ-rendszer munkatársait, bárhol is dolgoznak, a Szervezet személyzeti szabályzata, valamint az igazgatási utasítások kötik, ezen felül természetesen be kell tartaniuk annak az országnak a helyi törvényeit is, ahol dolgoznak. Ugyanakkor az ENSZ munkatársai nem indíthatnak munkaügyi jogvitát a helyi bíróságoknál és hatóságoknál az ENSZ állami törvényekkel szembeni kiváltságai és mentességei miatt. Az ENSZ különleges státusza a Szervezetre hárítja a felelősséget, hogy saját személyzetének olyan igazságszolgáltatási rendszert biztosítson, amely igazságos és pártatlan, és amely hatékonyan képes megoldani az alkalmazottak foglalkoztatásából eredő vitákat.

Az ENSZ belső igazságszolgáltatási rendszere az ENSZ személyzetének eszköze, hogy megpróbálja informálisan megoldani a vitákat, és ha az informális eszközök nem működnek, akkor a vitákat hivatalosan megoldják a vezetői értékelés,⁸⁶⁵ az ENSZ elsőfokú bírósága (UNDT) és az ENSZ fellebbviteli bírósága (UNAT) révén. A jogorvoslati eljárást átfogóan bemutató ábrán láthatjuk, hogy a rendszer a következőképpen néz ki:

⁸⁶⁴ Álláspontom szerint a fair eljárás elvében ugyanis benne foglaltatik az a lehetőség is, hogy bármely félnek jogában áll teljes körűen megvizsgálni a rendelkezésre álló lehetőségeket és segítséget kérni a jogszakmai kérdések értelmezésében.

⁸⁶⁵ Vezetői értékelés nem szükséges, amennyiben a vitatott intézkedés fegyelmi büntetést tartalmaz, illetve ha egy szakértői vagy tanácsadó testületi vélemény alapján hozták meg. Ezekben az esetekben a keresetet közvetlenül az UNDT-hez lehet benyújtani.



14. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere⁸⁶⁶

A jelenlegi belső igazságszolgáltatási rendszert a Közgyűlés hagyta jóvá, és 2009. július 1-jén lépett hatályba. Az akkori cél egy megfelelő forrásokkal ellátott és decentralizált rendszer létrehozása volt, amely független, átlátható és szakszerű, és amelynek munkamódszerei összhangban vannak nemzetközi jog, valamint a jogállamiság és a megfelelő eljárás elveivel. A rendszer létrehozása során a Közgyűlés hangsúlyozta a munkával kapcsolatos viták informális rendezésének szükségességét.

Ha az informális megoldási kísérletek nem vezetnek kielégítő eredményre az alkalmazott számára, akkor lehetőségük van hivatalos eljárást kezdeményezni. Ha az alkalmazott ezt választja, akkor biztosítani kell számára, hogy az ENSZ belső igazságszolgáltatási rendszere hozzáférhető legyen és professzionális, független bírák tárgyalják az ügyüket, az ítélet igazságos legyen, és hozzájuthassanak szakmai jogi tanácsadáshoz.⁸⁶⁷

3. 2. Az ENSZ formális vitarendezési mechanizmusa

Az ENSZ elsőfokú bírósága (*United Nations Dispute Tribunal, UNDT*) és a fellebbviteli fórum (*United Nations Appeals Tribunal, UNAT*) célul tűzi ki a harmonikus munkakörnyezet biztosítását, mint az eredményes munka zálogát. Ennek érdekében rendszert állít fel, szabályokat és eljárásokat vezet be, amely alapján

⁸⁶⁶ Saját ábra, forrás: <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/system-chart.shtml>.

⁸⁶⁷ <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/about-the-system.shtml>.

megállapítható az a magatartási és munkavégzési standard, amely biztosítja, hogy minden tisztviselő és munkavállaló a Szervezet közös céljának érdekében jár el.

Az ENSZ esetében e célok globális jelentőségűek: béke és biztonság, fejlődés, emberi jogok. Ennek ellenére még mindig elmondható, hogy a felmerülő munkaügyi jogviták nem sokban különböznek bármely más munkakörnyezetben jellemző konfliktusoktól – így különösen szerződés megújítása, egyenlő bánásmód, előléptetés, hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, fegyelmi intézkedések kiszabása merül fel a bíróság előtt. Ugyanakkor jellemző, hogy az ENSZ esetében ezen egyébként általánosnak tekinthető jogvitákban többlettartalmat ad a tisztviselők és munkavállalók kulturális sokszínűsége és földrajzi megoszlása.

A belső jogorvoslati rendszer kiépítésével a hatalmi ágak klasszikus hármas felosztása megvalósul az ENSZ-en belül, hiszen végrehajtó ágazatként funkcionálnak azok az irányító szervek, amelyek beszámolási kötelezettséggel tartoznak a jogalkotó szerv, azaz a Közgyűlés felé. A Bírósági szervezetrendszer semmivel nem utasítható vagy befolyásolható jobban, mint az állami bíróságok, a jogállamiság kritériumainak az ENSZ igazságszolgáltatási rendszere megfelel, így a hármas tagolás megvalósul.⁸⁶⁸ Sőt, a manapság elterjedt mondás, amely szerint negyedik hatalmi ág a média, szintén megjelenik az ENSZ falain belül, hiszen a szervezet Echo című havi folyóirata például az érdekképviseleti szervek által gondozott orgánumként gondoskodik a generális problémafelvetésekről és a személyzet körében elért eredmények ismertetéséről. Ebből az aspektusból is úgy tűnik, hogy az ENSZ rendelkezik mindazzal a szervezeti háttérrel, amellyel napjaink államai.

Az ENSZ-tisztviselők és a főtitkár között keletkezett munkajogi vita elsődleges rendezési fóruma 2009. december 31-ig egy olyan, szervezetenként eltérő megnevezés alatt működő, paritásos összetételű intézmény volt, amely összetételében és hatáskörében is a hazai munkajogból ismert munkaügyi döntőbizottságokra emlékeztetett.⁸⁶⁹ Az ezen a szinten hozott döntéssel szemben mind a főtitkár, mind a tisztviselő a hazai munkaügyi bíróságok funkcióit megvalósító belső bíróságokhoz fordulhatott. Arra az esetre, ha a bíróság jogszabály-értelmezése téves lett volna, a foglalkoztató vagy a tisztviselő a Nemzetközi Bíróságtól kérhetett véleményt. Amennyiben a Nemzetközi Bíróság az alapokmányt

⁸⁶⁸ O'FATHARTAIGH, Kate: *The United Nations Internal Legal System: Problems when Analysed in Light of Classic Administrative Law Principles*. 2006. (http://www.caio-ch.org/reforms/Intern_Paper_II.pdf).

⁸⁶⁹ KOVÁCS *i.m.* 540. o.

vagy a nemzetközi jogot sértő döntéssel találkozott, kasszációs eljárásban új eljárásra utasíthatta az adminisztratív bíróságot.⁸⁷⁰ 2010-re a munkaügyi bíraskodás rendszerét átalakították: 2008-ban az ENSZ Közgyűlés létrehozta kétfokozatú munkaügyi bíróságát.⁸⁷¹ Ezzel a lépéssel megszűntek a paritásos döntőbizottságok, azaz a tisztviselő ma már közvetlenül fordulhat a bírósághoz – amely az ENSZ esetében az UNDT. Természetesen a Nemzetközi Bíróság szerepe is megszűnt a kétfokozatú eljárással, azaz kasszációs eljárásra ma már nincs lehetőség.

A belső bíróság egészében véve hasonló feladatot végeznek, mint az állami szinten működő törvénykező fórumok azzal a különbséggel, hogy nem látnak el büntető- és közigazgatási jellegű bíraskodást. Olyan fórumként határozzuk meg ezeket, mint amely védi és biztosítja a normákban lefektetett rendet, a tisztviselők jogait és törvényes érdekeit. A belső bíróságok tehát egyrészt képviselik a nemzetközi szervezetek működéséhez szükséges rendfenntartó erőt a tisztviselőkkel szemben, ugyanakkor a szervezet részéről történő jogellenes gyakorlattal szemben is ez a szerv védi a tisztviselőket.

3. 2. 1. Vezetőségi értékelés

Amennyiben egy tisztviselő nem ért egyet valamely vezetői intézkedéssel vagy annak elmaradásával, panaszt kell benyújtania a Főtitkárhoz, amelyben előadja az ügy körülményeit és kifogásának alapját – ez az eljárási lépés megfeleltethető az állami joggyakorlatból ismert kötelező egyeztetés jogintézményének. Abban az esetben, ha a tisztviselő olyan döntést kíván megtámadni, amelyet meghatározott technikai szervezeti egység tanácsának értelmében hozott az arra jogosult, vagy fegyelmi döntéssel szemben indítana keresetet, a vezetőségi értékelés szakaszától el lehet tekinteni és az elsőfokú bírósághoz fordulhat a tisztviselő. Ugyanez a helyzet akkor, ha a vezetőségi értékelésben foglaltakkal nem ért egyet az érintett tisztviselő.

Vezetőségi értékelést a panaszolt döntés közlésétől számított hatvan napon belül kérelmezhet a tisztviselő, amely határidő abban az esetben hosszabbítható meg,

⁸⁷⁰ Uo., valamint lásd még HWANG, Phyllis: *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations. Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Volume 8, Number 2 (2009) pp. 183-191. Az átalakulás történetéről fontos részleteket árul el: BUSS, Helmut (et al.): *Handbook of Internal Justice System at the United Nations*. United Nations System Staff College (UNSSC), 2014. pp. 7-18. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/united-nations/handbook-on-the-internal-justice-system-at-the-united-nations_429d771f-en#page46]

⁸⁷¹ ENSZ Közgyűlés 63/253. sz. határozata [<http://undocs.org/en/A/RES/63/253>].

ha idő közben az Ombudsmani és Mediációs Szolgálat valamely alternatív vitarendezési megoldást kísérelt meg alkalmazni az ügy kapcsán.

A Főtitkár a panasz kézhezvételétől számított harminc-negyvenöt napon belül köteles érdemben reagálni az abban foglaltakra attól függően, hogy az érintett tisztviselő New Yorkban vagy azon kívül teljesít szolgálatot. Amennyiben ezen időtartam alatt az Ombudsmani és Mediációs Szolgálat alternatív vitarendezési eljárást indít vagy folytat az ügyben, annak kimeneteléig a határidőt a Főtitkár meghosszabbítja.⁸⁷²

A vezetőségi értékelés indokolt jogintézménynek tűnik egy olyan szervezetben, amely láthatóan egyensúlyt kíván teremteni a formális és informális konfliktusrendezési eszközök között: ezzel a lépéssel is alkalma nyílik a szervezetnek közelíteni az érdekeket, belátásra bírni az érintett felet, vagy felülvizsgálni a kifogásolt szervezeti döntést. Ezzel tehermentesíti a Főtitkár a belső igazságszolgáltatási rendszert egy olyan megoldás révén, amely a tisztviselő igazságszolgáltatáshoz való jogát elméletben semmilyen formában nem korlátozza.

3. 2. 2. Felfüggesztő hatály

A megpanaszolt intézkedés vagy döntés végrehajtására nézve sem a vezetőségi értékelés megkérésének, sem az elsőfokú bírósághoz történő keresetbenyújtás tényének nincs felfüggesztő hatálya. Ugyanakkor, amennyiben kötelező a vezetőségi értékelés, a tisztviselő benyújthat egy kérelmet a bírósághoz, amelyben kérelmezi a kérdéses döntés végrehajtásának felfüggesztését az értékelés elkészültéig és az eredmény vele való közléséig. Emellett a bíróság elrendelheti a felfüggesztést akkor is, ha a kérdéses döntés nyilvánvalóan jogellenes, illetve szükséghelyzet áll fenn, mert máskülönben a tisztviselőt súlyos és visszafordíthatatlan joghátrány érné. A bíróság felfüggesztésről szóló döntése nem fellebbezhető.

Egy másik lehetséges eset a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódik. Abban az esetben ugyanis, ha a tisztviselő felmentéséről szóló döntést kell végrehajtani, az érintett kérelmezheti a Főtitkárt, hogy az értékelés elkészítéséig függesse fel a döntés végrehajtását. A Főtitkár ennek a kérésnek akkor tehet eleget, ha a döntést még nem hajtották végre, ha nyilvánvalóan jogellenes alapokon nyugszik, illetve ha a

⁸⁷² Személyzeti szabályzat 11.2. szabály.

fentiekben részletezett szükséghelyzet áll fenn. Amennyiben a Főtitkár visszautasítja a tisztviselő kérelmét, utóbbinak továbbra is jogában áll a fentiekkel megegyező felfüggesztési eljárást kezdeményezni a bíróságnál.⁸⁷³

3. 2. 3. Az elsőfokú bíróság (UNDT)

Az elsőfokú bíróságához fordulhatnak az ENSZ-rendszer munkatársai, amikor meg kívánnak támadni egy olyan szervezet vagy szervezeti egység által hozott határozatot, amely felett az UNDT illetékességi körrel rendelkeznek, és amely az érintett álláspontja szerint sérti az alkalmazotti jogokat.

Az UNDT-ben kilenc állandó, hivatásos bíró látja el tevékenységét: három főállású bíró (egy-egy Genfben, Nairobiban és New Yorkban), valamint hat részállásos bíró, utóbbiak megbízatása az ügyteher és az eseteleges hiányzásoktól függően legfeljebb fél évig tart. Az UNDT elnöke konzultációt követően negyedévente dönt arról, hogy részállásban dolgozó bírót neveznek-e ki és mely szolgálati helyszínekre. Az állandó bírók egyszeri, hétéves mandátummal kapnak kinevezést, amely nem újítható meg.

Az elsőfokon tárgyalandó ügyekben főszabály szerint egyesbíró jár el, a különösen összetett vagy fontos esetekben azonban három bíróból álló tanács hívható össze. Az elsőfokú bíróság eljárása során meghallgatásokat folytat, végzéseket ad ki és kötelező érvényű ítéleteket hoz. Mindkét félnek, a kérelmezőnek és az alperes szervezetnek joga van fellebbezni az UNDT ítélete ellen az ENSZ fellebbviteli bíróságán.⁸⁷⁴

3. 2. 4. Az ENSZ fellebbviteli bírósága (UNAT)

A belső igazságszolgáltatási rendszer második szintű másodfokú felülvizsgálati bíróságaként az UNAT saját hatáskörében felülvizsgálja az ENSZ elsőfokú bíróságának, valamint az ENSZ Közel-Keleten működő Palesztin Menekültekkel Foglalkozó Segélyezési és Munkaügyi Ügynöksége (UNRWA) bíróságának ítéleteit, emellett az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapjának (UNJSPB) nevében eljáró

⁸⁷³ *Uo.* 11.3. szabály.

⁸⁷⁴ <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/about-contact.shtml>.

állandó bizottság döntéseit. Az UNAT joghatóságát elfogadó további szervezetek, ügynökségek és által hozott határozatok fellebbezése is e fórum előtt történik.

Az UNAT általában évente háromszor, tavasszal, nyáron és ősszel ülésezik New Yorkban, Nairobian vagy Genfben. Az UNAT-ban hét bíró foglal helyet, elnöke általában hármas bírói tanácsokat jelöl ki az egyes esetek eldöntésére, felmerülhetnek azonban olyan jelentős körülmények, amelyek között az ügyet az UNAT teljes ülésben jár el. Az UNAT ítéletei véglegesek és kötelezők a felekre nézve, harmadfokú bíróság nem került megalapításra az ENSZ belső igazságszolgáltatási gyakorlatában.

Összegzés

A nemzetközi szervezeti környezetben hasonló kollektív igényérvényesítési jogok és kötelezettségek érvényesülnek, mint az állami szférában. Ez visszavezethető a szociális párbeszédhez kapcsolódó jogok alapjogi jellegére, hiszen ezek a részjogosultságok az egyesülési jogból, a szervezkedés szabadságából és bizonyos tekintetben a véleménynyilvánítás szabadságából eredeztethetők.

Az ENSZ-ben – amint azt már korábban kifejtettem – öt szolgálati kategóriát különböztetünk meg, amelyek más és más érdekek mentén működnek, így különösen összetett feladat a szervezet számára egy átlátható és hatékony struktúrát fenntartani a munkaügyi kapcsolatok működtetése céljából. A szervezet négy nagy szervezeti egységet – a Személyzeti Tanácsot, a Közös Tanácsadó Bizottságot, a Személyzeti Menedzsment Bizottságot és a Közös Tárgyalási Bizottságot – alakított ki, amelyekon kívül kisebb bizottságok, csoportok és testületek osztják meg egymás között a munkát.

Az ENSZ érdekképviseleti rendszere nemzetközi összehasonlításban azon országokéhoz hasonlít, amelyekben a jóléti döntéseket a központi kormányzat hozza, azonban a döntéshozatali folyamatokban aktívan részt vállalnak az érdekképviseleti fórumok. Ez a modell a nyugat-európai államokra jellemző leginkább. Úgy látom, hogy a szervezet jó példaként szolgál arra, hogy a közszolgálati szociális párbeszéd fejlesztése érdekében megfelelő döntés lehet egy univerzális érdekképviseleti rendszer létrehozatala kevés kiemelt szereplővel, de jól elosztott feladatokkal.

A szervezet nagy előnye, hogy a közszolgálati rendszerekre gyakorta jellemző merevséggel ellentétben formálható egészset alkot. A fejlesztésben ugyanakkor a dolgozóknak minden szinten közre is kell működniük, ez pedig egy olyan típusú közszolgálati ethoszhoz vezet el, amely az észak- és nyugat-európai államokat jellemzi.

Az alapvetően pozitív és szoszereplős szerkezeti modell ellenére azonban azt is érdemes láttatni, hogy a szervezeten belül igazán klasszikus értelemben vett érdekegyeztetés nincs jelen, sokkal inkább az üzemi tanácsi (vagy közalkalmazotti tanácsi) jogköröket gyakorolja a meglévő intézményrendszer, amennyiben elsősorban a tisztviselők és a munkáltató szervezet közötti információáramlást és konzultációs joggyakorlást törekszik különböző formákban és szinteken elősegíteni.

Viszsgálataim alapján úgy látom, hogy az ENSZ hangsúlyt fektet a konfliktusok lehető legalacsonyabb szinten történő elsimítására, illetve arra, hogy a tisztviselő az ügy egyenrangú „ura” maradjon, ameddig csak a konfliktus természete ezt engedi. A szervezet a mediáció és az ombudsman intézménye mellett a felek közötti kötelező egyeztetést emelném ki, mint a nézeteltérések bíróságon kívüli rendezésének elsődleges formáját. Előnyös, hogy a szervezet akkor is támogatóan áll az informális vitarendezéshez, ha az egyeztetés nem vezet eredményre, így akár a bírósági eljárás során is bármely szakaszban igénybe vehetik a felek a mediációs szolgálatot. A szervezetben – ellentétben a hazai gyakorlattal – a mediációs egyezség automatikusan végrehajtható okiratnak minősül, ezért kiemelt jelentőséget kap, hogy a mediátor a belső jogban is képzett legyen.

A hazai közzolgálati jogot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy a nemzetközi szervezet jó példát biztosít azzal, hogy az igazgatási struktúrába implementálja az informális konfliktusrendezési eszköztárat, hiszen a tisztviselők így ismeretében vannak a lehetőségeiknek, másrészt pedig a külső szakemberek igénybevételek kizárásával a szervezeti integritás is biztosítható.

A nemzetközi összehasonlításból az tűnik ki, hogy a vitarendezés terén megkülönböztethetünk német és frankofón modellt, amelyek között a fő különbséget az alternatív konfliktusrendezés kötelező jellegében történő eltérés adja. A német jogrendszer szerint a felek szabadon dönthetnek afelől, hogy mikor fordulnak bírósághoz és mikor választanak valamilyen más, informális jellegű vitarendezési fórumot. A frankofón megoldás ezzel ellentétben beépít a rendszerbe egy kötelező informális fordulót, amellyel az állam által támogatott formában megkísérelhetik a felek a maguk tetszése és kompromisszumkészsége szerint elrendezni a közöttük fennálló nézeteltérést vagy jogvitát. Az ENSZ ez utóbbi rendszerhez közel álló struktúrát épített ki.

Az informális vitarendezésen felül az ENSZ önálló, kétszintű belső bírósági fórumot működtet a szolgálati jogviszonyból származó jogviták elrendezésére. Tekintettel arra, hogy a szervezet önálló jogalanyisággal rendelkezik, a bíróság léte garantálja számára azt, hogy idegen állam joghatósága ne merülhessen föl a belső ügyekben, illetőleg a felmerülő konfliktusok révén konzisztens ítélkezési gyakorlattal fejleszthesse saját belső joganyagát.

Az ENSZ adminisztratív bírósága kétszintű szerv, amely áll egy elsőfokú, és egy fellebbviteli panelből. Az eljárások során nincs ügyvédkényszer, azonban a

szervezet személyzeti jogi tanácsadásért felelős hivatala bármilyen kérdés esetén segítséget nyújt a hozzá forduló tisztviselőnek.

A legnagyobb eltérés a nemzeti közszolgálati ítélkezési rendszerek és az ENSZ között az utóbbi javára fennálló, az önálló jogalanyiség alapjain nyugvó strukturális beágyazottság: gyakorlatilag bármely, az eljárás során felmerülő szolgáltatási igényt veszünk is – legyen az közvetítő felkérése, jogi tanácsadás, jogsérelem jelenthetősége vagy éppen jogorvoslati kérelem benyújtása – egy zárt rendszert alkotó intézményösszesség áll rendelkezésre.

ÖSSZEFOGLALÓ

Három nagy összehasonlítási szemponton keresztül vizsgáltam meg az értekezés oldalain azokat a jellemzőket, amelyek a közszolgálatot meghatározzák, függetlenül attól, hogy nemzetközi vagy nemzeti jellegű jogviszonyokat vizsgálunk. A három nagy összehasonlítási szempont az ENSZ belső szolgálati joganyaga, a német, frankon-latin, esetenként angol és amerikai jogok, valamint a magyar közszolgálati szabályozás volt. Úgy vélem, hogy az áttekinthetőség kedvéért érdemes egy összefoglaló táblázatban rögzíteni azokat a főbb megállapításokat, amelyek a legközvetlenebbül mutathatnak rá azokra a vonásokra, amelyek a jogviszonytípus *differentia specifica*-jaként tekinthetők. Az 1. számú függelékben elhelyezett 4. táblázatban – az értekezés tartalmának értelmezését elősegítendő – címszavakban foglalom össze az ENSZ közszolgálati jogának jellemzőit. A következőkben részletezett összefoglalást tehát javaslom a táblázattal összevetni a világosabb értelmezési és áttekintési lehetőség miatt.

Az értekezésben bemutatottakból arra következtetek, hogy gyakorlatilag a joganyag minden aspektusában találunk olyan megkerülhetetlen jellemzőket, amelyek egyaránt érintik mind a nemzetközi, mind a nemzeti közszolgálatot. Azt is látom, hogy az egyes rendszerek néhol bizonyos fokú hiányosságokat is felmutatnak e téren, ez azonban nem változtatja meg azt a megállapítást, hogy a szabályozási tér, és a szabályozó által bejárható út meglehetősen lehatárolt a közszolgálat területén. A mozgástér szűkösségének oka elsősorban a hivatásszerű munkavégzésben, illetőleg a közérdeknek való alárendeltségben ragadható meg.

Történelmileg néhány száz év alatt kristályosodtak ki azok a közszolgálati rendszerek, amelyek napjainkban is meghatározó módon működnek: elsőként a XVII. században állítottak fel megfelelő intézményeket, majd az államok folyamatosan fedezték fel a modern közigazgatásnak az állam működését érintő kedvező hatásait. Ezt a fejlődési utat a II. világháború annyiban toldotta meg, hogy a békekötéseket követően az államok számára felértékelődött a közös munka, ezért elérkezett a nemzetközi szervezetek hajnala. Az ENSZ is ekkoriban kezdte meg működését, és mint állandó kormányközi szervezet, szükség volt egy belső személyzeti apparátus megalkotására is, amelynek modellje természetesen az államok igazgatása – ezen belül is vizsgálatom alapján elsősorban a germán

jogrendszer – volt. *Összességében tehát az első összegző megállapításom az, hogy a jelenleg ismert közigazgatási személyzeti struktúrák nagyjából egy időszakban, egymástól nem függetlenül, jól követhető útvonalat bejárva folyamatos fejlődtek ki. E fejlődés legutóbb megjelenő önálló szereplői a nemzetközi szervezetek és azok belső szolgálati rendszere.*

Úgy tűnik számomra, hogy a közigazgatást általánosan jellemzi a funkcionalitás szemlélete, amely szerint az a foglalkoztatotti réteg, akinek tagjai tényleges igazgatási munkát végeznek, tisztviselőnek minősülnek. Ezzel szemben azok a személyzeti tagok, akik a szervezet munkáját egyéb módon segítik, általában munkaviszonyban (germán jogrendszer) vagy közalkalmazotti jogviszonyban (frankofon-latin jogrendszer) állnak a közintézménnyel. Ez az irányzat jelen van Magyarország és az ENSZ szabályozásában egyaránt. *Ebből arra következtetek, hogy a közszolgálatosság szoros kapcsolatban áll az ellátandó feladatok minőségével, az alkalmazott személyzet szakmai és hivatásetikai felkészültségével, függetlenül a foglalkoztató szerv jogalanyiségének mibenlététől.*

Kutatásomból kiderül, hogy a közszolgálat szervek szervezeti kultúrája határozza meg, hogy mit tekintünk köztisztviselői feladatnak, e mögé milyen státusz szabályokat teszünk, valamint a mindennapok során mit várunk el a tisztviselőtől. Jól látható, hogy bármelyik közszolgálati struktúrát vizsgáljuk is, a szervezeti kultúra áthatja a teljes szabályrendszert és a joggyakorlatot. Napjainkra mind a vizsgált államok, mind az ENSZ tekintetében átalakultak a prioritások és a hagyományos bürokratizmus helyébe alapvetően az eredményorientált közigazgatási kultúra lépett. Ennek folyományaként a gondolkodásban és a cselekvésben ma *a törvényesség ugyan alapvető előírás, de* ennek minden téren megjelenő dominanciája helyett *a hatékonyság az a meghatározó szellemiség*, amely mentén a mindennapok munkaszervezése folyik. Jellemző továbbá, hogy a menedzsment határozza meg az előírásokat, nem pedig pozíciókból adódó normák mentén végzik feladataikat a tisztviselők. A hatékony szervezetnek az is sajátja, hogy nem törekszik standardizálni, sablonosítani: az eltérő problémákra különböző megoldásokat keres, amivel ugyan időt veszíthet, de sokkal inkább megfelel a közérdek szolgálatának, és előtérbe kerülhet az ügyfélorientált szemlélet. A közigazgatást régebben nem különíthettük el a politikától, mára viszont kialakult egy olyan igény, amely semleges, szakmai munkavégzést vár el a tisztviselőktől. Nézőpont kérdése, hogy egy, az integritását és függetlenségét megtartani képes közigazgatás vajon az államok

vagy a nemzetközi szervezetek esetében lényegesebb-e – azonban az vitán felül áll, hogy mindkét jogalanynak a szervezeti hatékonyság érdekében törekednie kell a szakmai szempontok minél teljesebb érvényesülésére. A transzparencia egyúttal arra is lehetőséget ad, hogy a rendszer szereplői egymás felé bizalommal fordulhassanak.⁸⁷⁵ *Vizsgálatom során megfigyeltem, hogy a szervezeti kultúra kortól és szemlélettől függetlenül egyformán megjelenik az ENSZ és a vizsgált államok tisztviselői jogviszonyai mögött, tekintettel arra, hogy az is a mindenkori szervezeti kultúra része, ha erre nem figyelnek oda a vezetők és az is, ha tudatosan építi a szervezet a kulturális hátteret. Úgy látom, hogy napjaink menedzsmentszemléletének térnyerésével egyre inkább a hatékony, agilisan átalakulni képes igazgatás megteremtése a szabályozás és a joggyakorlat célja, amelyben jó példával járhatnak a közigazgatás előtt a magánszféra vállalkozásainak sajátos brand- és csapatépítő törekvései – ennek nyomait az ENSZ igazgatásában már észrevehetjük.*

A jogforrásokat illetően úgy látom, hogy általában egy kódexjellegű jogforrásban szabályozza a jogalkotó a tisztviselői jogviszonyt. Magyarországon ez a helyzet árnyaltabb, hiszen bár az egész értekezésben személyi és tárgyi hatály alapján a Kit-et találok az ENSZ személyzeti szabályzatához legközelebb állónak, ugyanakkor nem tekinthetek el attól, hogy a köztisztviselők egy csoportjának jogviszonyát a Kttv. szabályozza. Ennek értelmében kijelenthető, hogy a hazai jogalkotói megoldás rendkívül ritka, amennyiben nem csak a közigazgatási foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása mutatja a kívánatosnál nagyobb mértékű széttagozottság képét, de még a köztisztviselői réteg jogviszonyait sem sikerült egy jogszabályban rendezni. E téren tehát összegzőképpen *arra a következtetésre jutottam az értekezésben, hogy a magyar szabályozás egységesítésre szorulna, e téren követendőnek tartom a germán rendszer megoldását.* Ugyanakkor mindemellet az alacsonyabb szintű jogforrások szerepéről sem szabad elfeledkezni: az ENSZ esetében körülbelül harmincra tehető azon főtitkári közlemények, információs körlevelek, igazgatási utasítások száma, amelyekkel magam ebben az értekezésben foglalkoztam és valamilyen formába kiegészítik vagy megmagyarázzák a személyzeti szabályzatban foglaltakat. Az egyébként az elmúlt évtizedek során megalkotott alacsonyabb szintű jogforrások száma ezernél is többre tehető:⁸⁷⁶ az

⁸⁷⁵ KISS – CSILLAG *i.m.* 15. o.

⁸⁷⁶ HR Handbook: Browse by source – Information Circulars (<https://hr.un.org/handbook/archive/information-circulars/date>); HR Handbook: Browse by source

összes hatályos és néhány archivált anyagot tartalmazó adatbázisban igazgatási utasításból és főtitkári közleményből egyenként száznegyven-száznegyvenet számolhatunk össze, információs körlevélből pedig hétszázhat áll rendelkezésre. Az, hogy hatályos szabályozó eszközből ettől a mennyiségtől azért kevesebb van, nem befolyásolja azt a tényt, hogy a Főtitkár és delegáltjai, valamint a Közgyűlés láthatóan aktívan megosztva gyakorolja a szabályozás jogát, és a foglalkoztatási feltételek teljes körű elsajátításához korántsem elegendő a magasabb szintű személyzeti szabályzatot ismerni. *Álláspontom szerint – bár az utasítások és rendeletek jellemző jogforrásai állami szférában is a közigazgatási foglalkoztatásnak – ez a mennyiség nagyon sok és gyengíti a jogbiztonságot a szervezetnél, mivel a jog pontos tartalmának megismerhetőségét korlátozza.*

A tisztviselői jogviszony mindhárom vizsgált rendszerben kinevezéssel (vagy az ennek megfelelő megbízólevéllel) keletkezik, a tisztviselőnek a kinevezést és a megbízólevelet el kell fogadnia, mintegy garantálva, hogy a jogviszony – ha tartalmában a tisztviselő csekély vagy egyáltalán nem létező alkupozíciójából adódóan nem is feltétlenül –, de létrejöttében a felek egyező akaratnyilatkozatán alapul. E területen az értekezés sem jó gyakorlatot, sem hiányosságot nem tárt fel, megállapításaim arra korlátozódnak, hogy *a kinevezés jogintézménye univerzálisnak tekinthető a köztisztviselői jogviszony keletkezése szempontjából.*

Nem ennyire átlátható a szabályozás állapota a kinevezés módosítása kapcsán: nyilvánvalóan különbséget tehetünk módosulás és módosítás között az állami és nemzetközi szervezeti szabályozásokban. Az ENSZ ugyanakkor meglepő módon egyáltalán nem rendelkezik arról, hogy milyen feltételekkel módosítható a kinevezés: a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalúan jogosult erre, vagy szükséges-e hozzá a tisztviselő beleegyezése, valamint arról sem, hogy vannak-e olyan esetkörök, amikor ez eltérően alakulhat, illetőleg van-e kötelező forma, amikor a tisztviselő kérésére a Főtitkár köteles elrendelni a kinevezésben foglaltak módosítását. *E téren, ha van szabályozás, azt hozzáférhetőbbé kellene tenni, ha pedig nincs, a Közgyűlésnek módosítania kellene a személyzeti szabályzatot. Egyelőre a megállapodásokra vonatkozó jogelvekből kiindulva azt feltételezem, hogy a kinevezés módosításához alapvetően a két fél egyetértésére van szükség az ENSZ-nél. Nem*

– Secretary-General's Bulletins (<https://hr.un.org/handbook/source/secretary-general%27s-bulletins/date>); HR Handbook: Browse by source – Administrative instructions (<https://hr.un.org/handbook/source/administrative-instructions/date>).

lenne idegen a jogtól persze az ezzel ellentétes megoldás sem, amint azt a hazai jogban is láthatjuk, amikor a Kit. feljogosítja a munkáltatót, hogy egyoldalúan módosíthassa a kinevezést. *E jogosultság indokoltságát és megalapozottságát azonban személy szerint vitatom, és a felek szerződési autonómiájának tiszteletben tartása végett erősen preferálom a közös megegyezéssel történő módosítás előtérbe helyezését, a Kit-nek legalább a Kttv. hibrid megoldásához közelítő módosítását.*

Az ENSZ részéről a módosítás kérdése mellett a pihenőidő, a túlmunka és a pótlékok kérdése egyaránt olyan tárgykör, amelyekre nem találunk teljes értékű szabályozást. A munkaidő rendes beosztása ugyan rögzítésre került, arra vonatkozóan azonban nem ismerek rendelkezést, hogy mennyi a napi és heti pihenőidő mértéke, valamint olyat sem, amely arról adna tájékoztatást, hogy a heti pihenőidő tekintetében van-e olyan nap, amelyet annak kötelezően érintenie kell. Mindebből következik az is, hogy a pihenőidőben vagy pihenőnapon végzett munkáért járó illetménypótlékokról sincs forrásom. A túlmunka díjazásának kérdését hasonlóan levegősen oldotta meg az ENSZ, sok esetben csak következtethetünk a jog tartalmára tételes jogi rendelkezések hiányában. Eszerint létezik jogi rendelkezés arra, hogy szakértői és magasabb kategóriákban csak a Főtitkár engedélyével végezhető túlóra, annak kompenzációjaként pedig szabadidőt kap a tisztviselő. Emellett az állandó missziók terepszolgálatos tisztviselőire vonatkozóan dedikált igazgatási utasítás rendelkezik a részletszabályokról. Innentől változik a helyzet: az általános szolgálatot ellátókra egyszerűen nem áll rendelkezésre forrás, míg a munkaviszonyban foglalkoztatottakra az ENSZ rendelkezése hiányában is a foglalkoztatás helye szerinti állam joga alkalmazandó e tekintetben is. *Álláspontom szerint e téren az ENSZ szabályzata nagy átalakításra szorulna, illetőleg e kérdéskörben is igaz, hogy ha egyébként mégis létezik valamilyen jogforrás, akkor azt elérhetővé kell tennie a szervezetnek.* Tekintettel arra, hogy egyébként a teljes személyzetet lefedi a túlóraszabályozás, azt nem tartom valószínűnek, hogy az általános szolgálatot ellátók esetében azért nincs rendelkezés, mert részükre egyszerűen nem rendelhető el rendkívüli munkavégzés. Amennyiben mégis így van, úgy az értelmezés megkönnyítése végett ezt lenne szükséges szabályozásban rögzíteni.

Az éves szabadság kiadásának tekintetében az ENSZ gyakorlata hasonlít arra, amit az európai államok esetében ismerünk, azonban nem indokolt módon a tisztviselőre irányadó szabadságnapok számában befolyásoló tényezőként jelenik

meg a kinevezés típusa – azaz e tekintetben is érvényesül az időarányosság elve, amelyet az állami szabályozás a szabadság tekintetében ki szokott zárni. Az ENSZ éves szinten tizennyolc-harminc napos éves szabadságot biztosít tisztviselői számára adott szorzó alapján kiszámolva az illetmény teljes összegének megfizetése mellett. *Úgy vélem, hogy a hazai jogalkotó átgondolhatná a távolléti díj alkalmazásának kérdését a szabadságnapok tekintetében, mert az ENSZ mellett az európai joggyakorlat is teljes bért, illetve illetményt biztosít a jogszerű fizetett szabadságát töltő foglalkoztatottak részére.* Előnyös az is, hogy az ENSZ ismeri a szabadságbank jogintézményét, így a teljes munkaidős tisztviselők hatvan nap szabadságot vihetnek át, a részmunkaidősök pedig harminc napot, amely különbségtétel – bár az irányadó éves szabadság mértékéből következik – szintén indokolatlannak hat. *Összességében az ENSZ jogi megoldásait nem érzem kiforrottnak munkaidő-szabadság kérdésében, a Közgyűlés, illetve a Főtitkár számára megfontolásra érdemes területként látom ezeket.*

A jogok és kötelezettségek tekintetében az ENSZ szokványos megközelítést alkalmaz, mind a jogforrási szint, mind az abban foglalt tartalom tekintetében. A jogok és kötelezettségek be nem tartása vezet el bennünket a fegyelmi joganyaghoz, amelynek vonatkozásában érdekes jogfejlődésnek lehetünk tanúi: az ENSZ számos állam gyakorlatából vett mintákat, hogy ezek mentén kialakítsa saját, önálló rendszerét. Forrásául szolgál a német, az angol, a francia jogszabályi háttér, ennek következtében álláspontom szerint egy következetes, átlátható eljárási struktúrát tudhat magáénak. A fegyelmi határozatok érdekes képet rajzolnak ki, látható, hogy *ultima ratio*-ként tekint a szervezet a jogviszony megszüntetésére, e téren tehát megfelel a nemzetközileg elismert munkavállalói igényeknek. Az eljárással kapcsolatos negatívum a sok szereplő és az ügy sokféle elágazási lehetősége, amelyek elbizonytalaníthatják az eljárás alá vont tisztviselőt saját ügyének ismeretében és a megnyilvánulással kapcsolatos jogaiban. Összességében a fegyelmi jog a közigazgatási foglalkoztató szerv egyik legfontosabb részjogosítványa, amely dogmatikailag a magánmunkajog szereplőit nem illeti meg. Ennek megfelelően felelősségteljesen, a közszolgálattal szemben fennálló elvárások szerint szükséges kialakítani az irányadó eljárásrendet, amelynek folyamánya, hogy fegyelmi vétségnek tekinthető minden, a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése. Ez a globális megközelítés jellemző a francia és a magyar közszolgálatra, *ugyanakkor az ENSZ meglátásom szerint jó gyakorlatot folytat azzal,*

hogy a kisebb súlyú kötelezettségzegéseket szabálysinten is kimondva informális eljárásban bírálja el, és a fegyelmi eljárást a kifejezetten súlyos szabálysértéseknek hagyja meg.

A jogviszony megszüntetésével kapcsolatban nincs különösebb jellemző, amelyet ki kell emelnem a szervezet tekintetében. A megszüntetési és megszűnési módok jellegükben megegyeznek az állami apparátusokra vonatkozó szabályozásokban foglaltakkal, ugyanakkor észrevehető, hogy a rendszerből kikerülő tisztviselőt a szervezet egyáltalán nem védi. Az ENSZ ellentétes gyakorlatot folytat azokkal az államokkal, amelyekben a közszolgálati pragmatizált jelleget öltött, és élethivatásszerűen tekintenek rá (ez jellemzi mind a germán, mind a frankofon-latin jogrendszereket), ennek megnyilvánulása, hogy nincs rögzítve áthelyezési kötelezettség egy munkakör vagy szolgálati helyszín megszűnésekor, illetve az állami közszolgálatokban bevált tartalékállomány jogintézménye is ismeretlen a szervezetben. *Benyomásom szerint az ENSZ jellegében inkább olyan szervezet, amely a munkaerő frissítésében hisz, így a szakapparátusban dolgozók inkább rövid távon maradnak a szolgálati kötelekben. Vezetői szinten jellemzőbbek a hosszú távú együttműködések, ennek révén a szervezet erősíti azt a képet, hogy szervezeti kultúráját tekintve a közszféra és a magánmunkáltatók nagyvállalatai között foglal helyet. Álláspontom szerint ez nem jelent problémát, bár néhány megoldásában – amint azt már láthattuk – a közigazgatástól némiképp idegen eredményeket hoz.* Egyértelműen visszas a szervezet gyakorlata viszont a határozott idejű jogviszonyok terén, hiszen korlátlan számban újíthatók meg a kinevezések. Álláspontom szerint a határozott idejű szerződések esetében nem csak a megállapodás lejártának rögzítését szükséges megkövetelni a felektől, de azt is, hogy ne követhessen egymást meghatározatlan számban több ilyen típusú szerződés a felek indokolt, jogos érdekének hiányában.

A munkaügyi kapcsolatok tekintetében többféle modellt különböztetünk meg az európai államokban, az ENSZ ezek közül alapvetően egyiket sem követi különleges belső struktúrája okán. Klasszikus bi- vagy tripartit tárgyalásokat egyáltalán nem ismer a belső jog, inkább az üzemi alkotmányjog érvényesülésére helyezi a hangsúlyt, azaz a tisztviselői részvételt helyezi előtérbe. Ezzel azonban semmi baj nincs, mert így is egy fejlett színvonalú, sokszereplős rendszert látunk magunk előtt, amelyben a tisztviselők elmondják a véleményüket – legalábbis megfigyelésem szerint a szervezeti kultúrába építve erre biztatást kapnak a

mindennapokban. Úgy látom, hogy ha egy területet kellene kiemelni a szabályozási összességéből, ahol példaként szolgálhat a szervezet, akkor a munkaügyi kapcsolatokat érintően az emberi vonatkozás tekintetében kell kiemelnünk a szervezet vívmányait. *Még ha feltételezzük is, hogy a tisztviselői gárda jól szervezettsége és a véleményük meghallgatása csak propagandafogás a szervezeten belül, akkor is ténszerű, hogy egyáltalán van arra igény, hogy fontosnak érezhesse magát a tisztviselő. Ezt a mentalitást – ténylegesen valóságos tartalommal felöltve – érdemes lenne a hazai közzolgálatba implementálni a megfelelő belső képviselési fórumok felállításával és a tisztviselők motiválásával.*

Az érdekviták tekintetében nem tapasztaltam lényeges eltéréseket a szervezeti és állami konfliktusrendezés terén, így elsősorban a közvetítói eljárásnak van szerepe ezekben a vitarendezésekben. A jogviták területén kifejezetten fontosnak tartom, hogy a belső bírósági fórum előtt folyó eljárás során bármikor dönthetnek úgy a felek, hogy informális útra terelik a vitás kérdés megoldását. Előnyösnek érzem emellett, hogy a kötelező egyeztetés jogintézménye él a szervezeten belül, állami szintre vonatkoztatva ezt azonban nem tartom kifejezetten követendő példának, mert a szervezeten belüli foglalkoztatás sokkal közvetlenebb kapcsolatokat alakít ki, mint az állami közigazgatásban való munkavégzés. Az egyeztetések akkor vezetnek eredményre, ha mindkét fél egyöntetűen kívánja a kompromisszumot elérni, amit egy államigazgatási szervvel szemben támasztott jogvita esetén nem látok biztosítottak. Nem mennék el szó nélkül amellet a jelenség mellett a jogviták rendezésének körében, hogy *az ENSZ igazgatási bírósága csak a személyzeti szabályzatot, az alsóbb rendű jogforrásokat és a korábbi ítéleteket használhatja döntésének alapjául, az „alkotmányos szabálynak” minősülő Chartát nem. Ez aláhúzza annak jelentőségét, hogy azokban a kérdésekben, amelyekben korábban hiányosságokat állapítottam meg, a Közgyűlés vagy a Főtitkár megnyugtató szabályokat alkosson.*

Végeredményben nem állítom, hogy az ENSZ olyan szabályozási eszközöket választott, amelyek alkalmasak arra, hogy a hazai jogalkotó számára követendő példát nyújtsanak. Azokon a területeken, ahol mégis találunk ilyet, nem a szervezet egyedi megoldásáról van szó, hanem jellemzően egy olyan gyakorlat átvételéről, amely más államban már megtalálható.

Megítélésem szerint az ENSZ pontosan olyan ambivalens igazgatási rendszert tudhat magáénak, amely az egyes állami közigazgatásokat is jellemzi. Minden egyedi rendszerben találhatók a működést elősegítő erősségek, és az (állam)igazgatás

színvonalát rontó hiányosságok, de a szabályozási körbe későn belépőknek több alkalma van arra, hogy utóbbiakat kiküszöböljék. Ezt a feltevésemet az ENSZ olyan szempontból igazolja, hogy szabályozási rendszerével láthatóan nem egy államot vagy egy jellemző megoldást másol, hanem a létező jogtechnikai megoldások közül következetesen válogatta ki az évtizedek során azokat, amelyek saját apparátusának minél magasabb szintű működéséhez szükségesek. A nagyobb hiányosságok kis számban vannak jelen – jóllehet ezeket sürgősen orvosolni kellene – és teljes értékű igazgatási modellt ismertünk meg.

Summary⁸⁷⁷

The internal employment law of the United Nations is in practice a system similar to that of state public administration. In support of this, in the dissertation I examine not only the organizational regulatory background, but also the public service of some European countries – e.g. Germany, France, the United Kingdom – and especially of Hungary.

My work examines the main legal institutions of labour law, consequently after historical and theoretical foundation I deal with the materials related to the content, establishment, modification and termination of the legal relationship. In addition to the individual aspects of labor law, I present the collective labor law institutions in a separate section, and at the end of the dissertation we can read about the possibilities of enforcement. In terms of resources and research methodology, I sought to present and evaluate the peculiarities of the system from primary sources, i.e. by analyzing the higher and lower level sources of law of the United Nations, in addition to processing the relevant international literature. The dissertation explicitly analyzes the central regulations of the UN, it deals with the specific regulations of specialized organizations only in places, where considered as needed as a kind of support for the statements.

Historically, the predecessor of the United Nations, the League of Nations, established the system governing the status of international officials that characterizes the internal law of today's international organizations. Overall, we also conclude that UN law draws inspiration from European legal systems, in particular we can observe the effects of the German legal system. At the same time, with its regulatory system, UN does not seem to copy a unique state or a typical solution, but has consistently selected from the existing legal-technical solutions over the decades those that are necessary for the operation of its own apparatus at the highest possible level. Major deficiencies are present in small numbers, and although they need to be addressed urgently, all in all a full-fledged governance model has been identified.

⁸⁷⁷ Az angol nyelvű összefoglaló anyanyelvi lektorálását David George Rich, a Concorde Nyelviskola angol nyelvtanára végezte el.

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. táblázat: A nemzetközi és nemzeti közszolgálat hivatásbeli jellemzői.....	114
2. táblázat: A megbízólevél három típusa, és az azokhoz kötődő jogosultságok	124
3. táblázat: A vitamegoldási eljárások típus szerinti felosztása.	299
4. táblázat: Áttekintő táblázat az értekezés főbb megállapításairól	396
1. ábra: Az értekezés logikai felépítése.....	17
2. ábra: A disszertáció készítésének folyamata.....	19
3. ábra: Belső jogforrási hierarchia az ENSZ-nél	67
4. ábra: A kulturális dinamika modellje.....	82
5. ábra: A McKinsey-féle 7s-modell.....	85
6. ábra: Az ENSZ alkalmazottak besorolási szintjei.....	117
7. ábra: Az ENSZ-versenyvizsga menetrendje	134
8. ábra: Rugalmas munkarend az ENSZ-ben	160
9. ábra: Az ENSZ három típusba sorolja a kötelezettségzegési magatartásokat. ...	232
10. ábra: Fegyelmi eljárás az ENSZ tisztviselőivel szemben	234
11. ábra: A lemondási idő hossza az egyes megbízási típusok szerint	254
12. ábra: A felmentési idő hossza az egyes megbízási típusok szerint.	263
13. ábra: Az ENSZ Ombudsmani és Mediációs Szolgálatának szervezeti ábrája ...	311
14. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere	320

IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalmi források

1. ÁDÁM Antal: *Hans Kelsen tiszta jogtanáról*. Jura, 2008/1. 7-21.
2. AKEHURST, M.: *Jurisdiction in international law*, BYIL 46. 1972-73.
3. ALBERT, Mathias: *Luhmann and Systems Theory*. Oxford Research Encyclopedias. 23 December 2019 (<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.7>)
4. ALEXANDER, Nadja: *International and comparative mediation – Legal perspectives*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009.
5. AMBY, Linda: *Making sense of employer branding in the public sector*. University of Gothenburg, 2015.
6. AMERASINGHE, Chittharanjan Felix: *Documents on International Administrative Tribunals*. Clarendon Press, New York, 1989.
7. AMERASINGHE, Chittharanjan Felix: *Principles of the institutional law of international organisations*. Cambridge, 1996.
8. AMERASINGHE, Chittharanjan Felix: *The law of the international civil service, as applied by international administrative tribunals*. Clarendon Press, Oxford, 1988.
9. ANDREWS, Neil: *Andrews on civil process*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, 2013.
10. ANDREWS, Neil: *The three paths of justice – court proceedings, arbitration and mediation in England*. Springer, Dordrecht, 2012.
11. ANGELL, R.: *An analysis of trends in international organizations*. Peace Research Society International Papers, 3. 1965.
12. ANGYAL Zoltán: *Az Európai Unió közszolgálati törvényszéke*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010) pp. 175-188. (http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_28_2010/ISSN_0866-6032_tomus_28_2010_175-188.pdf)

13. ANTAL Zsuzsanna – DRÓTOS György – KISS Norbert Tamás – KOVÁTS Gergely – RÉVÉSZ Éva Erika – VARGA Polyák Csilla: *Közzolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest, 2011.
14. ANTALFFY György: *Niccoló Machiavelli politikatudományi tanításának lényegéről*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica. Tom. XXIX (1982), Fasc. 1.
15. ANTER, Andreas: *Max Webers Theorie des modernen Staates – Herkunft, Struktur und Bedeutung*. Beiträge zur Politischen Wissenschaft (BPW), Volume 82, (3. átdolgozott kiadás) 2014.
16. ARCHER, Clive: *International organisations*. Routledge, London, 2001.
17. ARCHER, Clive: *The European Union: structure and process*. London, Continuum, 2000.
18. ARMSTORNG D. – LLOYD, L. – REDMOND J.: *From Versailles to Maastricht: International organisation in the twentieth century*. Basingstoke, Macmillan, 1996.
19. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Állami erőforrások – Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2020.
20. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2020.
21. AUER, Astrid – DEMMKE, Christoph – POLET, Robert: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn – Lage und Perspektiven*. Maastricht, Europ. Inst. für öffentlich Verwaltung, 1997.
22. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA: *Zöld Könyv a Fogyasztói Kollektív Jogorvoslatról*. Brüsszel, 2008.
23. Background on Agency Reform (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/2011_0609_backgrounder-agency_reform.pdf)
24. Background on NATO Command Structure Review (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/2011-Backgrounder_Command_Structure.pdf)

25. BACKHAUS, Kristin – TIKOO, Surinder: *Conceptualizing and researching employer branding*. Career Development International. Vol. 9 (2004) 5. szám. 501-517. (https://www.researchgate.net/publication/235310489_Conceptualizing_and_researching_employer_branding)
26. BAJNOK Andrea (et al.): *A kommunikatív állapot – diszciplináris rekonstrukciók. Horányi Özséb 70. születésnapjára*. Typotex Kiadó, Budapest, 2012.
27. BAKACSI Gyula: *A szervezeti magatartás alapjai*. Aula Kiadó, 2010.
28. BALÁZS István: *A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban*. (http://real.mtak.hu/92860/1/a_kozszolgalmati_rendszerek_atalakulasa_napjainkban.pdf)
29. BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet [elektronikus kiadás]*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. (<http://real.mtak.hu/118796/>)
30. BALOGH Eszter: *A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat tevékenységének társadalmi hasznossága című kutatás – kutatási beszámoló, a Rézler Gyula Mediációs Intézet által készített kutatás zárótanulmánya*. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 2008.
31. BANKÓ Zoltán: *A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közszolgálati életpályára*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 161-175.
32. BANKÓ Zoltán: *A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben*. Miskolci Jogi Szemle, 12. évf. (2017) 2. különszám, 23-33.
33. BANKÓ Zoltán: *A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon*. Magyar Munkajog / Hungarian Labour Law, 3. évf. (2016) 2. szám, 49-61.
34. BANKÓ Zoltán – BENKED Ildikó – KÁRTYÁS Gábor – KUN Attila: *Munkaviszonyok megszüntetése és megszüntetése*. Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2014.

35. BANKÓ Zoltán – NASZLADI Georgina: *Alapjogvédelem a munkajogban*. Utilitates Bt., Pécs, 2015.
36. BASTID, Suzanne: *Les fonctionnaires internationaux*. Recueil Sirey, Paris, 1931.
37. BENNET, A. LeRoy: *International organizations: principles and issues*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 1995.
38. BELÉNYESI Emese: *Közigazgatási szervezeti kultúra*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.
39. BIGNAMI, Francesca: *Comparative Administrative Law*. In: BUSSANI, Mauro – METTEI, Ugo (eds.): *The Cambridge Companion to Comparative Law*. Cambridge University Press, 2012. 145-170. (<http://ssrn.com/abstract=2171307>)
40. BIGNAMI, Francesca: *Foreword – The Administrative Law of the European Union (November 20, 2003)*. Law and Contemporary Problems, Vol. 68, No. 1, pp. 1-17, 2004; (<http://ssrn.com/abstract=1820744>)
41. BISHOP, Cath: *The impact of high staff turnover on company culture*. September 10, 2019. (<https://www.hrdconnect.com/2019/09/10/the-impact-of-high-staff-turnover-on-company-culture/>)
42. BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
43. BLAHÓ András: *Multilaterális nemzetközi intézmények világgazdasági tevékenysége*. In: *Világgazdaságtan II*. Aula Kiadó, Budapest, 2001.
44. BOGUMIL, Jörg – EBINGER, Falk: *Niedersachsen: Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann* RP REPORT 4/2012.
45. BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest, 2003.
46. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph: *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten: Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses*. European Institute of Public Administration, 2002

47. BOURDIEU, Pierre: *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridicial Field*. The Hastings Law Journal Vol. 38. (1987) July. 805-853.
48. BÖRÖCZ József: *Az EU és a világ – Kritikai elemzés*. Kalligram Kiadó, Budapest, 2018.
49. BRETTON WOODS Law: *The big issues in international administrative law*. (http://www.brettonwoodslaw.com/the-big-issues-in-international-administrative-law_/)
50. BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog III. Nemzetközi Szervezetek*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2001.
51. BUZA László: *A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban*. 1967.
52. CAHIER, P.: *Le droit interne des organisations internationales*. Revue générale de droit international public, 1963.
53. CARLSTON, Kenneth: *International administrative law. A venture in legal theory*. In: Journal of Public Law, August 1959.
54. CHRISTIANSEN, Bryan – CHANDAN, Harish C.: *Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce*. IGI Global, 2017.
55. CHENG, B.: *General principles of law as applied by international courts and tribunals*. London, 1953.
56. CHRISTIAANS, Lena: *International Employer Brand Management: A Multilevel Analysis and Segmentation of Students' Preferences*. Springer Gabler, Weisbaden, 2013.
57. CIVIC CONSULTING OF THE CONSUMER POLICY EVALUATION CONSORTIUM (CPEC): *Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems*. Final Report. Brüsszel, 2008.
58. CLARK, Bryan: *Lawyers and Mediation*. Springer, Heidelberg, 2012.
59. COGAN, Jacob Katz – HURD, Ian – JOHNSTONE, Ian (szerk.): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford University Press, 2016.
60. COOMBES, David: *Towards an European civil service*. Chatham House, London, 1968.

61. CORTESE, Bernardo: *Reasonableness of Legislative Choices and Protection Against (Discriminatory) Dismissal of Temporary Staff – Does the Approach of the Court of Justice of the European Union to Judicial Review and Judicial Control Meet High Rule of Law Standards?* (December 15, 2011). ERA Forum, 2011. (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1983194>)
62. CSINK Lóránt: *Mérföldkő a jogalkotásban*. Pázmány Law Working Papers 2011/22.
63. CZÚCZ Ottó – HAJDÚ József: *Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Ungarns*. In: ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia (szerk.) *Soziale Grundrechte in den "neuen" Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2019. 831-920.
64. DARGAY Eszter (szerk.): *Összeférhetetlenség, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
65. DE PALO, Giuseppe – TREVOR, Mary B.: *EU mediation law and practice*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
66. DEMMKE, Chrisoph: *15 Institutional change and increasing ambivalence of reform effects and reform outcomes*. Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of Reforms, 2020.
67. DEMMKE, Christoph: *Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen*. ZBR Heft 4/2010, 109-123.
68. DEMMKE, Christoph – Moilanen, Timo: *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2010.
69. DEMMKE, Christoph: *Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich*. In: KOCH, Rainer– CONRAD, Peter– LORIG, Wolfgang H. (eds): *New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Gabler Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden 2011.
70. DEMMKE, Christoph: *Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa*. 2005.

71. DEMMKE, Christoph: *Public Administration Reform over Time – Did Change Lead to a More Effective Integrity Management?* Central European Public Administration Review 2020/2, 7-27.
72. DEMMKE, Christoph: *Public Service Reforms in the EU Member States – Evidence and Perceptions.* Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2008/4. 666-691.
73. DEMMKE, Christoph: *Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich.* In: VEIT, Sylvia – REICHARD, Christoph – WEWER, Götrik (eds.): *Handbuch zur Verwaltungsreform.* Springer VS; 5. Aufl. 2019.
74. DEMMKE, Christoph: *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century.* *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019. december 23. (<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982>)
75. DENZA, E.: *Diplomatic law.* London, 1998.
76. DHINAKARAN, Renuka: *Law of the International Civil Service – A Venture into Legal Theory.* International Organizations Law Review, Vol. 8. Issue 1 (01 June 2011)
77. *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon.* Akadémiai Kiadó, 1967.
78. DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése.* Aula Kiadó Kft, 2010.
79. DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsa: *Vezetés és szervezés.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016.
80. DWORKIN, Ronald: *A harti 'Utószó' és a politikai filozófia karaktere.* Miskolci Jogi Szemle 1. évfolyam (2006) 1. szám. 92-133.
81. EUROPEAN COMMISSION: *Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union. Final Report,* Berlin, 2008.
82. EC High Level Group: *Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment – Report from the High Level Group chaired by Wim Kok.* November 2004. (https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf)

83. European Commission: *The institutions of the European Union*. OOP, Luxembourg, 1999.
84. FAYOL, Henri: *Ipari és általános vezetés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
85. FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái – Kísérlet a jogösszehasonlítás tudománytörténetének új értelmezésére*. PhD-értekezés, Budapest, 2010.
86. FIELD, Werner J. – JORDAN, Robert S.: *International Organizations*. Praeger, New York, 1988. 21-27.
87. FISCHER, Roger – URY, William: *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. Penguin Books, 2011.
88. FOCSANEANU, L.: *Le droit interne de l'ONU. Annuaire française de droit international*, 1957.
89. FORD, Henry: *Életem és működésem*. Légrády Nyomda és Könyvkiadó, Budapest, 1926.
90. FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA POLGÁRI KOLLÉGIUMA: *A fogyasztói szerződés részévé váló általános szerződési feltételek érvénytelensége iránti közérdekű kereset elbírálásával összefüggő jogalkalmazási kérdések*. (https://fovarosiitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pkp_fogyszerz_2010.pdf)
91. FRIEDMANN, W. G.: *The changing structure of international law*. Stevens and Sons Limited, London, 1964.
92. FRIVALDSZKY János (2013a): *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Szent István Társulat, Budapest, 2013.
93. FRIVALDSZKY János (2013b): *A jogi gondolkodás mérföldkövei a kezdetektől a XIX. század végéig*. Szent István Társulat, Budapest, 2013.
94. GAJDUSCHEK György: *Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?* Politikatudományi Szemle, 2014/3. szám, 97-116. o.
95. GATHER, Matthias – GEBNER, Martin: *Gebietszuschnitte der öffentlichen und halböffentlichen Verwaltungsstrukturen im Freistaat Thüringen: Möglichkeiten und Grenzen einer einräumigen Verwaltungsstruktur. Berichte des Instituts Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt, Band 12 (2012)*

96. GAZDAG Ferenc – KOVÁCS Péter: *Európa Tanács. Tanulmányok és dokumentumok. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet*, Budapest, 1999.
97. GEORGES Langrod: *The international civil service*. A. W. Sythoff, Leyden, 1963.
98. GIAUQUE, David – ANDERFUHREN-BIGET, Simon – VARONE, Frédéric: *Stress and Turnover Intents in International Organizations: Social Support and Work Life Balance as Resources*. *The International Journal of Human Resource Management*, Volume 30 (2019) Issue 5, 879-901.
(<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09585192.2016.1254105>)
99. GÖMBÖS Ervin (szerk.): *Az ENSZ és az EU együttműködése*. Magyar ENSZ Társaság, 2003.
100. GÖMBÖS Ervin: *Magyarok az ENSZ apparátusában*. *Külügyi Szemle*, 2008. nyár. 213-229. o.
101. GRAHAM, Norman A. – JORDAN Robert S. (ed.): *The international civil service - changing the role and concepts*. Pergamon Press, New York, 1980.
102. GREGORIO Billikopf: *Party-Directed Mediation – Facilitating Dialogue Between Individuals*. (3rd edition), University of California, 2014.
103. GUBÁNYI Mónika: *A pszichológiai szerződés szakirodalmi összefoglalója*. *Vezetéstudomány / Budapest Management Review*, LI. évf. (2020) 10. szám, 40-50.
104. GUGLIELMI, Gilles – KOUBI, Geneviève – LONG, Martine: *Droit du service public*. LGDJ, Paris, 2016.
105. GYEKICZKY Tamás: *A mediációról, mint a polgári és kereskedelmi jogviták bíróságon kívüli rendezésének lehetőségéről*. *Az Európai Unió mediációs irányelve a német és a magyar polgári eljárásjog tükrében*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2010.
106. GYENGE A. – JÓZSEF J.: *Az Európa Tanács keleti irányú kibővítése*. *Külpolitika*, 1996/1.
107. GYÓRFI Tamás: *A kortárs jogpozitivismus perspektívái*. Bibor Kiadó, Miskolc, 2006.

108. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 2015.
109. HAJDÚ József: *Social Security and the Modern and Post-Modern Forms of Work*. In: PICHRT, Jan – KOLDINSKÁ, Kristina (szerk.): *Labour Law and Social Protection in a Globalized World: Changing Realities in Selected Areas of Law and Policy*. Kluwer Law International Alphen aan den Rijn, 2018. 191-204.
110. HAJDÚ József – LUKÁCS Adrienn: *Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018.
111. HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD-értkezés. Corvinus Egyetem, Budapest, 2004.
112. HANSEN, Peter C.: *The World Bank Administrative Tribunal's External Sources of Law – A Retrospective of the Tribunal's First Quarter-Century (1981-2005)*. *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Volume 6, Issue 1 (01 April 2007).
113. HARGITAI József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2008.
114. HÁRS Ernő: *A nemzetközi szervezetek világa*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1982.
115. HART, H. L. A.: *Jog, szabadság, erkölcs*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
116. HAYNES, Dina Francesca: *The Ethics and Care of International Civil Servants – A Reflection on How the Care of UN Staff Directly Relates to Their Ethical Choices and Their Ability to Fulfill Their Role in 'Harmonizing' the World*. *Hamline Journal of Public Law and Policy*, Vol. 30 (September 25, 2008) (<http://ssrn.com/abstract=1273698>)
117. HENKIN, L.: *International law: politics and values*. Dordrecht, 1995.
118. HENSSLER, Martin – BRAUN, Axel: *Arbeitsrecht in Europa*. 3. neu bearbeitete Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2011.
119. HOPT, Klaus J. – STEFFEK, Felix: *Mediation – Principles and regulation in comparative perspective*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

120. HRECSKA Renáta: *Alapjogok védelme a nemzetközi és hazai tisztviselők munkaügyi jogvitáiban*. In: KECSKÉS Gábor (szerk.) *Doktori Műhelytanulmányok*. Győr, 2014. (<https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulh%C3%A1nyok%202014/hrecska.pdf>)
121. HRECSKA Renáta: *Bírósági és alternatív vitarendezés a nemzetközi szervezeteknél*. In: CSISZÁR Imre – KÖMÍVES Péter Miklós (szerk.): *Tavaszi szél konferenciakötet. II. kötet*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Debrecen, 2014.
122. HRECSKA Renáta: *Csoportos keresetek a munkajogban – A csoportos keresetek alkalmazhatósága a nemzetközi szervezetek munkajogában*. HARSÁGI Viktória – RAFFAI Katalin – SURI Noémi (szerk.) *Az Európai Unió új és megújuló jogforrásainak szerepe a magyar magánjog fejlesztésében*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
123. HRECSKA Renáta: *Jogalkalmazás az adminisztratív bíróságok gyakorlatában*. In: ZOVÁNYI Nikolett (szerk.): *Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. Század Európájában*. Budapest-Debrecen, 2014.
124. HRECSKA Renáta: *A kollektív érdekérvényesítés formái és lehetőségei az ENSZ szervezetén belül*. Neumann László Emlékkonferencia kötet, 2021. (megjelenés alatt)
125. HRECSKA Renáta: *Nemzetközi szervezetek munkajoga. A tisztviselői jogviszony tartalma az Európai Unióban és az Európa Tanácsban*. In: TÖRŐ Csaba – CSERVÁK Csaba – RIXER Ádám – FÁBIÁN Ferenc – MISKOLCZI Bodnár Péter – DERES Petronella – TRENCSENYINÉ DOMOKOS ANDREA (szerk.): IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013. 175-181.
126. HRECSKA Renáta: *Transparency and anti-corruption in international organizations*. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, VIII. évf. (2014) 2. szám. (<http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-06.pdf>) 10 p.
127. HRECSKA-KOVÁCS Renáta: *Disciplinary proceedings in the United Nations*. *European Integration Studies*, 16. évf. (2020) 1. szám, 48-57.

128. HRECSKA-KOVÁCS Renáta: *Szociális biztonság a nemzetközi és a hazai közzolgálatban*. Polgári Szemle, 17. évf. (2021) 1-3. szám, 338-347.
129. HRECSKA-KOVÁCS Renáta: *Vitából innováció – Modern konfliktusrendezési törekvések a kreativitás előmozdításáért*. Erdélyi Jogélet, 2020. 4. szám, 39-47. (<https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.04>)
130. HORVÁTH István: *„Diagnózis és Terápia” javaslat a közzolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az eu-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre*. Budapest, 2006.
131. HORVÁTH István: *Kormánytisztviselők jogviszonya – Szerkesztett jogszabálygyűjtemény*, CompLex Kiadó, Budapest, 2010.
132. HUNGLER Sára: *Üzemi alkotmányjog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2020. [5]-[6] bekezdés. (<http://ijoten.hu/szocikk/zemi-alkotmnyjog>)
133. HUTTER, Julia: *Pre-litigation procedures to settle employment disputes in international organizations. Case study of the United Nations system*. 2007. 4. o. (https://eur-int-comp-law.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/i_deicl/VR/VR_Personal/Reinisch/Internetpublikationen/hutteh.pdf)
134. IMF External Panel: *Review of the International Monetary Fund's Dispute Resolution System*, 2011. (<http://www.imf.org/external/hrd/dr/112701.pdf>)
135. INTERNATIONAL CIVIL SERVICE COMMISSION (ICSC): *United Nations Common System of Salaries, Allowances and Benefits*. September 2020.
136. JAKAB Nóra – BERÉNYI Laura – SKRIBANEK Petra: *Versenyjog vs. kollektív tárgyalás? – A munkajogi védelem a versenyképesség szempontjából*. Erdélyi Jogélet III. évfolyam (2020) 4. szám, 49-62.
137. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor: *A közzolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról*. Miskolci Jogi Szemle 2017/1. szám, 33-45.

138. JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda: *A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után*. Polgári Szemle, 16. évf. 1–3. szám, 2020, 287–313.
139. JAKAB Nóra: *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2018.
140. JANKY Béla (szerk.): *Szervezet, konfliktus, mediáció – Tanulmányok a 100 éve született Rézler Gyula emlékére*. Gondolat Kiadó, Rézler Gyula Alapítvány, Budapest, 2011.
141. JENEI György: *Adalékok Max Weber elméletének hatástörténeti problematikájához*. Köz-Gazdaság, 2019/4. szám, 184-199.
142. JENKS, Clarence Wilfred: *Some problems of an international civil service*. Public Administration Review, 1943/3.
143. JENKS, Clarence Wilfred: *The proper law of international organizations*. Stevens and Sons Limited, London, 1962.
144. JENKS, Clarence Wilfred: *International immunities*. Stevens and Sons Limited, London, 1961.
145. KÁDÁR Krisztián: *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*. Kézirat.
146. KALTENBACH Jenő (et al.): *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Clone Design Kft., Budapest, 2007.
147. KARKOSKOVÁ, Slavká – HOLÁ, Lenka: *Resolving disputes in the 21st century*. P-T Műhely, Budapest, 2013.
148. KELLERMAN, Alfred E., *The Impact of EU Accession on the Development of Administrative Capacities in the States in Central and Eastern Europe: Similar Developments in Russia?* Romanian Journal of European Affairs, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=963284>
149. KELSEN, Hans: *Tiszta Jogtan*. In: VARGA Csaba (szerk.): *Jogfilozófiák /Philosophiae Iuris*, Budapest, 1988 (<https://tinyurl.com/y3od8xz2>)
150. KELSEN, Hans: *The Law of the United Nations*. The Yale Law Journal Vol. 60, No. 1 (Jan. 1951) 189-193. (<https://doi.org/10.2307/793641>)
151. KENDERES György–PRUGBERGER Tamás: *A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új szabályozása*. Magyar Közigazgatás, 1993. június, XLIII. évfolyam, 6. szám. 329-335.

152. KENDERES György–PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálat a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbevett új jogi szabályozás tükrében*. Magyar Közigazgatás, 1991/10. szám, 908-910.
153. KENDERES György–PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálati fegyelmi felelősség hazai jogi szabályozásának alakulása napjainkig a külföldi jogfejlődés tükrében. Új Magyar Közigazgatás*, 2012. október, 5. évfolyam 10. szám. 2-7.
154. KENDERES György: *Intézménytörténeti kérdések a munkaszerződés alakulását illetően*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/2. (2207), 541-579.
155. KERTÉSZ Tibor: *Mediáció a gyakorlatban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.
156. KISS Amarilla: *A nemzetközi jog különleges alanyai*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai> (2019)
157. KISS Csaba – CSILLAG Sára: *Szervezeti kultúra*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.
158. KISS György: *A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme: Egy lehetséges megközelítés a munkajogviszony tartalmának vizsgálatához*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2020.
159. KISS György (szerk.): *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
160. KLABBERS, Jan: *An introduction to international institutional law*. 3rd ed. Cambridge, 2015.
161. KLABBERS, Jan – WALLEND AHL, Åsa (eds.): *Research handbook on the law of international organizations*. Edward Elgar Publishing, 2011.
162. KOVÁCS Géza: *Konfliktuskezelés*. Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar, Pécs, 2011.
163. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris, Budapest, 2011.
164. KŐMÜVES Zsolt: *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*. HVDSZ, Budapest, 2015.

165. KÖVÉR Ágnes: *Tantalosz kínjai – Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség a foglalkoztatáspolitikában*. Budapest, 2012.
166. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (KSH): *Nyugdíjak és egyéb ellátások*, 2019.
167. KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla: *A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései*. Pro Publico Bono, 2014/4. szám. 45-58.
168. KRIZBAI János: *A katonai hivatás és az önkéntes haderő értékei*. Hadtudomány, XXVIII. évfolyam, 2018/3-4. 127-134.
169. KULISITY Mária: *Az alternatív vitamegoldási intézmények és az igazságszolgáltatás kapcsolata, kölcsönhatása*. (<http://www.rezler-foundation.hu/docs/km/beszamolo.htm>)
170. KUN Attila – BANKÓ Zoltán – SZABÓ Imre Szilárd: *A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat*. In: GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019. 141-152.
171. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jogviszony alanyai*. In: KISS György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 113-135.
172. LALIVE, Jean-Flavien: *Contracts between a state or state agency and a foreign company*. International & Comparative Law Quarterly, Volume 13, Issue 3, July 1964. 987–1021. (<https://doi.org/10.1093/iclqaj/13.3.987>)
173. LEARNING, DEVELOPMENT AND HR SERVICES DIVISION: *Flexible Working Arrangements Utilisation Report*. OHRM, 2015.
174. LEE, Thomas H.C.: *Swords Into Plowshares – Building Peace Through the United Nations*. Nijhoff Law Specials, Volume 65 (2005)
175. LEPPEK, Sabine: *Beamtenrecht*. 13. neu bearbeitete Auflage, C.F. Müller, 2019.
176. LEROY BENNETT, A. – OLIVER, James K.: *International Organization - Principles and issues*. Prentice Hall, New Jersey, 1988.
177. LEWIS-LETTINGTON, Nicole: *For working mothers flexibility is everything*. UN Today, 2021. július-augusztus, 40-41.
178. LINDER Viktória: *Közszolgálati jog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL

- Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István)
179. LOMNICI Zoltán (szerk.): *Intézmények Európában*. HVG-ORAC, Budapest, 2002.
180. LOSONCZY István: *Jogfilozófiai előadások vázlata*. Szent István Társulat, Budapest, 2002.
181. LOVEDAY, A.: *Reflections on international administration*. Clarendon Press, Oxford, 1956.
182. MACHIAVELLI, Niccolò: *A fejedelem – Il Principe e altri scritti minori* 2. ed. Milano, Hoepli, 1924.
183. MAGYAR ENSZ TÁRSASÁG: *Alapvető Tények az ENSZ-ről*. 2013.
184. *Magyar tagságú nem kormányzati nemzetközi szervezetek*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1984.
185. MANN, F. A.: *The doctrine of jurisdiction in international law revised after twenty years*. HR 186, 1984.
186. MANN, F. A.: *The proper law of contracts conducted by international persons*. British yearbook of international law, No. 35. 1959.
187. MARTINELLI, Silvio – BOWYER, Jonathan (szerk.): *Szervezetmenedzsment T-kit*. Európa Tanács és Európai Bizottság, 2000. július
188. MARTINSEN, Dorte Sindbjerg: *Public Administration, Civil Servants and Implementation*. In: MILES, Lee – WIVEL, Anders (eds.): *Denmark and the European Union*. Routledge, 2013. 189-203. (<http://ssrn.com/abstract=2317266>)
189. MATEI, Ani I. – MATEI, Lucica – IANCU, Diana Camelia: *The Internalization of the European Administrative Space Principles in National Public Administrations. Study Case: Romania. South-Eastern European Administrative Studies*, ASsee-Online Series, No. 4/RR 3.1/2011. (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1758641>)
190. MATEI, Ani I. – MATEI, Lucica – STOIAN, Oana – DOGARU, Tatiana-Camelia: *General Framework of Administrative Convergence Provided by the Reforms of National Public Administrations in South Eastern Europe States*. South-Eastern European Administrative

- Studies-ASsee-Series, No. 2, 2010.
(<http://ssrn.com/abstract=1713885>)
191. MATEI, Ani I. – POPA, Florin Marius: *Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career – Comparative Study in Central and Eastern European Countries*. NISPAcee Annual Conference, 2010, May, 12-14, Warsaw, Poland.
(<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1597849>)
192. MATEI, Ani I. – POPA, Florin Marius: *National Integrity Systems and Civil Service Development in Some South-Eastern States – Significant Aspects and Comparative Studies*. NISPAcee Conference, Public Administration of the Future, May 2011.
(<http://ssrn.com/abstract=1868787>)
193. MATEI, Ani I. – POPA, Florin Marius: *Professionalizing the Civil Service and Implications Over Public Integrity Level – Comparative Analysis for Southeast Europe*. NISPAcee Annual Conference, Ohrid, 2012. (<http://ssrn.com/abstract=2096817>)
194. MATEI, Lucica – LAZAR, Corina Georgiana: *Development and Regulation of Civil Service in Central and Eastern European States – A Comparative Analysis in View of Good Governance*. IIAS Conference, Helsinki, 2009. (<http://ssrn.com/abstract=1440099>)
195. MCKINSEY & COMPANY–UNDP: *Gender Diversity in the State: A Development Accelerator?* 2017.
196. MECKING, Sabine – OEBBECKE, Janbernd (szerk.): *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*. Ferdinand Schöningh, 2009.
197. MEGRET, Frederic: *La Función Pública Internacional – Un Reto Para los Organismos Internacionales (The International Civil Service: A Challenge for International Organizations)*. In: CHOPO, Yolanda Gamarra (ed.): *El Discurso Civilizador en Derecho Internacional – Cinco Estudios Y Tres Comentarios*, Coleccion Acta, 2011.
(<http://ssrn.com/abstract=1987421>)

198. MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával.* (10.14750/ME.2016.028)
199. MÉLYPATAKI Gábor: *A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/1, 22-41.
200. MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás: *A szülői szabadság rendezésének kérdése az európai irányelv-módosítások és a tagállami szabályozások tükrében.* Európai Jog. XVIII. évfolyam (2018. május). 14-26.
201. MÉSZÁROS Aranka (szerk.): *Kommunikáció és konfliktusok kezelése a munkahelyen.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2007.
202. MIHAJLOV Dobromir: *A nemzetközi tisztviselők jogállását szabályozó jogforrások.* Jogtudományi Közlöny, 1993/7. 280-289.
203. MIHAJLOV Dobromir: *Nemzetközi szervezetek tisztviselőinek jogállása.* Magyar Közigazgatás, 1993/4. 228-235.
204. MIHAJLOV Dobromir: *Nemzetközi tisztviselők.* In: BALÁZS István (szerk.): *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba. Dekoncentráció, decentralizáció; nemzetközi tisztviselők.* Közigazgatási füzetek 9. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1993.
205. MIHAJLOV Dobromir: *The origin and the early development of international civil service.* In: KOVÁCS Péter (ed.): *History in international law.* Miskolc, 2004. 99-109.
206. MIHAJLOV, Dobromir: *A nemzetközi tisztviselők jogállása.* In: BALÁZS István (szerk.): *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba.* Közigazgatási Füzetek 9. Budapest, 1993.
207. MOMMSEN, Theodor: *Römisches Staatsrecht* (Vol 2, Part 2) Cambridge University Press, 2011.
208. NAGY Károly: *Nemzetközi jog.* Püski, Budapest, 1999.
209. NAGY Márta: *Bírósági mediáció.* Bába Kiadó, Szeged, 2011.
210. NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében.* Doktori értekezés, Pécs, 2016.

211. NATO *Agencies Before Reform*
(http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/20110630_110630-nato-agencies-old.pdf)
212. NATO: *Background on Agency Reform*, 2011.
213. NATO: *Background on NATO Command Structure Review*, 2011.
214. NATO *Agencies Before Reform*, 2011.
215. NATO: *Technical background briefing on NATO Command Structure by Brigadier General Patrick Wouters, Deputy Director Plans and Policy Division*, International Military Staff (IMS)
216. NAU, Heino Heinrich: *Institutional, evolutionary and cultural aspects in Max Weber's social economics*. Cahiers d'économie Politique, 2005/2. szám, 127-142.
217. Nemzeti Közszerológálati Egyetem: *Közigazgátási szakvizsga – Általános közigazgátási ismeretek, IV. modul Közigazgátás-szervezési és vezetési ismeretek*. Harmadik, hatályosított kiadás, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
218. NÉMETH Zoltán: *A kötelező mediáció intézménye az EU tagállamokban* (<https://www.kemi.hu/hirek/szakirodalom/kotelezo-mediacio-az-eu-tagallamokban.html>)
219. NGUYEN Quoc Dinh – DAILLIER, Patrick – PELLET, Alain– KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris, Budapest, 2005.
220. *Noblemaire Report* (League of Nations document, 1921)
221. O'FATHARTAIGH, Kate: *The United Nations Internal Legal System: Problems when Analysed in Light of Classic Administrative Law Principles*. 2006. (http://www.caioch.org/reforms/Intern_Paper_II.pdf)
222. ONES, Deniz S. – ANDERSON, Neil – VISWESVARAN, Chockalingam – SINANGIL, Handan Kepir (szerk.): *The SAGE Handbook of Industrial, Work and Organization Psychology – Personnel Psychology and Employee Performance*. 2nd edition. Sage Publications Ltd, 2018.
223. ORAZI, Davide Christian – Turrini, Alex – VALOTTI, Giovanni: *Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice*. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/3 (79. évfolyam), 521-541.

224. ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA: *Közszolgálati Tisztviselők 2.* InfoJegyzet, 2017/53.
225. OSMAT, Jefferson: *Workplace Equality in International Organizations: A Way Forward (August 18, 2008)*. ANU College of Law Research Paper No. 08-31. (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1236602>)
226. PAGE, Edward C.: *Public administration*. In: Encyclopaedia Britannica, 1998-2020. (<https://www.britannica.com/topic/public-administration>)
227. PÁL Lajos: *Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás és a munkabér elszámolása*. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.) *Visegrád 17.0 A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020. 205-220.
228. PÁL Lajos: *A munkarend sajátos formáiról*. Munkajog, 2020/ 2. sz. 5-9.
229. PÁL Lajos: *A teljesített munkaidő fogalma és a teljesítés elmulasztásának jogkövetkezménye*. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2018/1-2. szám, 136-144.
230. PARRY, C.: *The sources and evidences of international law*. Cambridge, 1965.
231. PEASE, Kelly-Kate S.: *International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2003.
232. PEINE, Franz-Joseph – HEINLEIN, Dieter: *Beamtenrecht. Heidelberg*, Müller, 1999
233. PENAUD, Jeanne: *La fonction publique des Communautés Européens. La documentation française*, Paris, 1989.
234. PERKINS, Matthew: *The gender parity strategy isn't working*. UN Today, 2021. március, 14-15.
235. PESCHKA Vilmos: *Hayek contra Kelsen*. Állam és Jogtudomány, 1984/2. szám. 183-207.
236. PESCHKA Vilmos: *Hayek contra Kelsen*. In: Cs. KISS Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya*. Tanulmányok Hans Kelsenről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

237. PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása*. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2018/1. szám. 140-159.
238. PETROVICS Zoltán: *A munkajogi konfliktusok fogalma, rendszere*. In: KISS György (szerk.): *Munkajog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2020. 459-464.
239. PETROVICS Zoltán: *A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelemről és az egyenlő bánásmód követelményéről*. In: FERENCZ Jácint – HALMOS Szilvia – KISS György – KULISITY Mária – KUN Attila – LŐRINCZ György – NYERGES Éva – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán – RÁCZ Ildikó – SIPKA Péter – TERCSÁK Tamás – ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód szabályozásáról*. HVG-ORAC, Budapest, 2021. 165-178.
240. PETROVICS Zoltán: *Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az eu tagállamaiban*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2009/1. 86-113.
241. PIRICZ Noémi – HONG, Seock-Jin– MANDJÁK Tibor: *A tranzakciós költségek elmélete és a társadalmi csereelmélet hatásai a bizalomra az ellátási láncba*. Vezetéstudomány, XLIV. évf. (2013) 12. szám, 2-13.
242. PLANTEY, Alan: *The international civil service - law and management*. Masson Publishing USA Inc., New York, 1981.
243. POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017
244. POÓR József – JUHÁSZ Tímea – HAZAFI Zoltán – SZAKÁCS Gábor – KOVÁCS Ádám: *Az alkalmazottak fluktuációjának és munkaerőhiányának elemzése a közszférában egy országos empirikus kutatás tükrében*. Opus et Educatio, Vol. 6. (2019) No. 3.
245. PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Zlinszky János és a római közjog*. Iustum Aequum Salutare XII. évf. (2016) 1. szám 77–82.
246. PRANDLER Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, 2001.

247. PRASSL, Jeremias: *'All in this together?' UK Labour Market Reforms under the Coalition Government*. Hungarian Labour Law Journal, 2 January, 2014.
248. PREUSS, Lawrence: *Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranallo Case*. The American Journal of International Law, Vol. 41, No. 3 (1947. július). 555-578. o. DOI: 10.2307/2193314
249. PRUGBERGER Tamás: *Adalékok a jogi normatan és a jogforrástan elméletéhez*. 153-163.
250. PRUGBERGER Tamás – JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor: *A munkával és a pihenéssel töltött idő arányosításának több szempontú társadalom-, és jogelméleti problémája közgazdasági, ergonómiai, szociológiai és szociálpszichológiai megközelítésben*. Miskolci Jogi Szemle 15. évfolyam (2020) 1. különszám. 238-252.
251. PRUGBERGER Tamás – JAKAB Nóra – SZEKERES Bernadett: *Az európai uniós munkajogi szabályozás változásai, figyelemmel a munkavállalók szociális érdekeire és a szociális jogok európai pillérére*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica 36. évfolyam (2018) 2. szám, 418-444.
252. PRUGBERGER Tamás – TÓTH Hilda: *A 2012. évi Munka Törvénykönyvének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében*. Jogtudományi Közlöny 74. évfolyam 1. szám 25-30.
253. PRUGBERGER Tamás – WOPERA Zsuzsa: *Gondolatok a munkaügyi perek szakbírói vagy általános bírói hatásköréről*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica XXVI. évfolyam 2. szám (2008) 665-681.
254. PRUGBERGER Tamás: *Az előreláthatósági klauzula alkalmazási lehetőségének néhány problémája a polgári jogi és különösen a munkajogi szerződéses kötelek esetében*. Állam- és Jogtudomány, LXI. évfolyam (2020) 3. szám. 97-114.
255. PRUGBERGER Tamás: *A jogalkotás és a jogalkalmazás torzulásának világhírhelyessége és az ahhoz vezető okok*. Polgári Szemle, 15. évfolyam (2019) 4-6. szám, 178-192.

256. PRUGBERGER Tamás: *A jogi normák a természeti és a társadalmi törvényszerűségek összefüggésrendszerében.* Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica. Tom. XXX/1. (2012) 125-145.
257. PRUGBERGER Tamás: *A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája.* Új Magyar Közigazgatás, 2010. május, 3. évfolyam 5. szám. 43-50.
258. PRUGBERGER Tamás: *Kritikai könyvelemzés »A jogrendszerek világa« című könyvről.* Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam (2017) 2. szám, 210-231.
259. PRUGBERGER Tamás: *A munkaidő, a pihenőidő és a szabadság új hazai szabályozásának megítélése a munkavállalói érdekek szempontjából.* Pro Futuro 2017/2. 31-47.
260. PRUGBERGER Tamás: *A munkaidő, a pihenőidő és a szabadság új hazai szabályozásának megítélése a munkavállalói érdekek szempontjából.* Pro Futuro, 2017/2, 31-47.
261. PRUGBERGER Tamás: *A munkaszerződés és a munkajogviszonyból származó jogok és kötelezettségek az új magyar munkatörvénykönyvben, kitékintéssel más európai államokra.* Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIII (2015), 286-305.
262. PRUGBERGER Tamás: *A polgári jogelméleti gondolkodás burkolt megnyilvánulása és a helyes jog kérdése Peschka Vilmos jogfilozófiai munkásságában.* Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de rolando Eötvös nominatae, tom. LIII-LIV. (2016-2017) 67-73.
263. PRUGBERGER Tamás: *A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében.* Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010) 437-461.
264. PRUGBERGER Tamás: *A vezető munkavállalói jogállás szabályozása Magyarországon és Európában.* Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata XX. évfolyam 4. szám (2020), 35-46.
265. PRUGBERGER Tamás: *Egy kompromisszumos javaslat a munka-, és a*

- közszolgálati jogvitákat tárgyaló bírósági szervezet átalakításának vitatott tervéhez.* *Advocat*, XIX. évfolyam (2016) 1-2. szám. 1-2.
266. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000.
267. PRUGBERGER Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel.* Novotni Kiadó, 2013.
268. PRUGBERGER Tamás – HRECSKA-KOVÁCS Renáta: *Az ENSZ tisztviselőinek foglalkoztatási jogviszonya a nyugat-európai és hazai közszolgálati joggal való összehasonlításban.* *Jogtudományi Közlöny.* (megjelenés alatt)
269. PRUGBERGER Tamás – KENDERES György – MÉLYPATAKI Gábor: *A munka és a közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése.* Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért, Miskolc, 2012.
270. PRUGBERGER Tamás – MÉSZÁROS Melinda: *A magyar munkajogi szabályok változásai európai kitekintéssel.* Novotni Alapítvány, Miskolc, 2020.
271. PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Az intézményesített háromoldalú érdekegyeztetés és korporatív, valamint önkormányzati jellegű igazgatási ügyvitel gazdaság- és szociálpolitikai jelentősége.* *Jogtudományi Közlöny*, LXXI. évf. (2016) 7-8. szám. 365-372. o.
272. RAB Henriett: *A CSR-szemlélet munkajogi vetületei.* Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-Tudományi Szakmai Folyóirata, 2018/4. szám 202-217.
273. RAB Henriett: *A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponitú vizsgálata.* *Közjogi Szemle*, 2016/1. szám. 8-12.
274. RAB Henriett: *A munkavállalói teljesítmény munkajogi megítélése.* In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS, Zoltán (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.
275. RAB Henriett: *A szociális jog megítélése a változó munkajogi környezetben.* *Miskolci Jogi Szemle*, 2. különszám (2017) 438-448.

276. RAB Henriett: *Szükség van-e magánnyugdíj típusú rendszerekre az öregségi biztonság elérése érdekében?* Munkajog, 2018/2. szám. 72-73.
277. RAB, Henriett – ZACCARIA, Márton Leó: *Kollektív munkajog a munkavállalói érdekvédelem és a munkáltatói hatékonyság szolgálatában a HR szempontjaira tekintettel.* Jura. 24. évfolyam (2018) 1. szám, 120-133.
278. REINISCH, August (ed.): *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts.* Oxford University Press, Oxford, 2013.
279. REINISCH, August: *The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals.* Chinese Journal of International Law (2008) 7 (2): 285-306. (<http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/7/2/285.full>)
280. *Report of the Committee of Experts on Salary, Allowance and Leave Systems.* United Nations Document, 31st October, 1949.
281. *Report of the International Civil Service Commission for the year 2015.*
282. *Report of the Secretary-General on personnel policy (A/2533)*
283. *Report of the Secretary-General on strengthening of the United Nations: an agenda for further change, 2002.*
284. REUTER, Paul: *Organisations internationales et évolution du droit.* In: *L'évolution du droit public: études offertes à Achille Mestre.* Sirey, Paris, 1956.
285. ROÓZ József – HEIDRICH Balázs: *Vállalati gazdaságtan és menedzsment alapjai.* Budapesti Gazdasági Főiskola, 2010.
286. ROSS, Alf: *On Law and Justice.* Berkley&Los Angeles, University of California Press, 1958.
287. ROTHSTEIN, Bo – SORAK, Nicholas: *Ethical codes for the public administration – A comparative survey.* University of Gothenburg, QOG Working Paper Series 2017/12. szám, 2017. november.
288. RUBIANO, Camilo: *UN reforms threaten public service.* UN Today, 2021. június. 14-15.

289. RÚZS MOLNÁR Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007.
290. RÚZS MOLNÁR Krisztina: *Munkaügyi közvetítői és döntőbírói szolgálat után munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat – várható-e fordulat?* In: GELLÉN Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Iurisperitus Bt., Szeged, 2017. 409-422.
291. RÚZS MOLNÁR Krisztina: *A védelem hiánya a határozott időtartamú jogviszony jogellenes meghosszabbítása esetén*. In: HOMOKI-NAGY Mária – HAJDÚ József (szerk.) *Ünnepi kötet dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 559-563.
292. S. NAGY Katalin – ORBÁN Annamária (szerk.): *Értékek és normák interdiszciplináris megközelítésben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.
293. SAMU Mihály (szerk.): *Állam- és Jogelmélet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1978. 66. o.
294. SANDS, Philippe QC – KLEIN, Pierre: *Bowett's Law of International Institutions* (6th edition) Sweet & Maxwell, 2009.
295. SANDS, Philippe QC: *Manual on International Courts and Tribunals*. Butterworths, London, Edinburgh, Dublin.
296. SÁRINÉ Simkó Ágnes (szerk.): *A mediáció – A közvetítői tevékenység*. HVG-ORAC, Budapest, 2012
297. SCHERMERS, Henry: *International institutional law*. Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980.
298. SCHERMERS, Henry. G. – BLOKKER, N. M.: *International institutional law*. Boston-Leyden, 2003.
299. SCHIAVONE, Giuseppe: *International organizations. A dictionary and directory*. Palgrave, 2001.
300. SCHULTZ, Norman: *Joint fact-finding. July 2003*. (<http://www.beyondintractability.org/essay/joint-fact-finding>)
301. SECNAV *Instruction 5800.13A*, 2005. december 22. (<http://adr.navy.mil/docs/SIGNED580013A.pdf>)
302. SERENI, A. P.: *International economic institutions and the municipal law of states*. The Hague: Recueil des cours de l'Académie de droit

- international, No . 96. 1959.
303. SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Osiris, 2008.
304. SHEETS, T. – MAARER, C. (eds.): *The European directory of international organizations 2000*. London. Europa, 2000.
305. SIMARD, Carolle: 4. *La réforme administrative*. In: CHEVRIER, Marc – GUSSE, Isabelle (szerk.): *La France Depuis de Gaulle – La Ve République en Perspective*. Presses de l'Université de Montréal, 2010. 99-118.
306. SIMMONS, Beth A. – MARTIN, Lisa L.: *International organizations and institutions*. In: CARLSNAES, Walter – RISSE, Thomas – SIMMONS, Beth A.: *Handbook of International Relations*. Sage Publishing, 2012.
307. SIPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó: *Megújuló tájékoztatási kötelezettség a munkajogi viszonyokban és azokon túl*. Munkajog, 2019/3. lapszám, 1-8. o
308. SOSSIN, Lorne: *International Civil Service Ethics, Professionalism and the Rule of Law (October 19, 2009)*. POPOVSKI, Vesselin (ed.): *Ethical Supports for Strengthening the International Rule of Law*. United Nations University Press, 2011. (<http://ssrn.com/abstract=1948785>)
309. SPURK, Daniel–STAUB, Caroline: *Flexible employment relationships and careers in times of the COVID-19 pandemic*. Journal of Vocational Behaviour, Vol. 119, June 2020. (<https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103435>)
310. STEFFEK, Felix – UNBERATH, Hannes (szerk.): *Regulating dispute resolution – ADR and access to justice at the crossroads*. Hart Publishing, Oxford-Portland (Oregon), 2013.
311. STRASSER, Freddie – RANDOLPH, Paul: *Mediáció – A konfliktusmegoldás lélektana*. Nyitott Könyvműhely Kiadó, Budapest, 2008.
312. SZABADFALVI József: *A neokantiánus jogfilozófiától a marxista állam- és jogelméletig: Vas Tibor tudományos pályaképe*. JURA 20. évf. (2014) 1. szám. 179-184.
313. SZABADFALVI József: *A természetjog hasznáról: Adalékok Csatskó Imre jogbölcseleti munkásságához*. In: BALOGH, Judit – KONCZ,

- Ibolya Katalin – SZABÓ, István – TÓTH, J. Zoltán (szerk.): *65. Studia in honorem István Stipta*, Budapest, Magyarország, 2017.
314. SZABADFALVI József: *Valóban funkcionalista-e a Tiszta Jogtan? Losonczy István Kelsen-kritikája*. In: Cs. KISS Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
315. SZABARI Vera: *A társulások szociológiája*. Szociológiai Szemle 2007/1–2. szám, 109–118.
316. SZABÓ Ágnes – JUHÁSZ Péter: *A munkahelyi egészségprogramok, mint kockázatkezelési eszközök*. Gazdaság és Pénzügy, 6. évf. 2. szám. 154-177. o. (DOI: 10.33926/GP.2019.2.2)
317. SZAKÁCS Gábor – ABAY NEMES Orsolya: *Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán*. Új Magyar Közigazgatás 2. évf. (2009) 8. szám, 49-56.
318. SZÁSZY István: *Nemzetközi munkajog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969.
319. SZEMESI Sándor: *Bevezetés a nemzetközi jog tanulmányozásába*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2009.
320. SZIGETI Péter: *Módszerdualizmus–Monizmus: A jogász gondolkodásmód és a lételmélet viszonyáról Horváth Barna dialektikus neokantianizmusa kapcsán*. Állam és Jogtudomány, LVII. évfolyam (2016) 2. szám, 65-77.
321. SZIGETI Zsolt: *A mini-trial eljárás, mint az üzleti jogviták egyik lehetséges rendezési módja*. (<http://www.drsgigetizsolt.hu/publikacio1.pdf>)
322. SZÜCS László Gergely: *A diskurzuselv, mint a jogállamiság garanciája – Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán*. Magyar Filozófiai Szemle, 55. évf. (2011) 2. szám, 75-96.
323. TAMANAHA, Brian Z.: *A Realistic Theory of Law*. Cambridge University Press, 2017.
324. TAUBNER Zoltán – JÓZSEF Judit: *Az Európa Tanács a nemzetközi szervezetek együttműködésében*. Európai Szemle, 9. évf. (1998) 1. szám. 128-150.

325. TCHIKAYA, Blaise: *Jogesetek a nemzetközi bíróságok gyakorlatából*. Bíbor, Miskolc, 2002.
326. THURSTONE, L. L.: *Attitudes can be measured*. American Journal of Sociology 33, 1928. 529-554.
327. THURSTONE, L. L.: *Psychology in the Civil Service*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Psychology in Business Vol. 110 (Nov. 1923) 194-199. (<http://www.jstor.com/stable/1015085>)
328. TÓTH Hilda: *A táppénzről*. PhD-értekezés. Miskolc, 2010.
329. TÖRŐ Emese: *A vezető állású munkavállalók jogállásának specifikumai*. Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam (2017) 2. különszám. 631-638.
330. TZANAKOPOLOUS, Antonios: *Disobeying the security council – Countermeasures against wrongful sanctions*. Oxford University Press, 2011.
331. UN General Assembly: *Activities of the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services. Report of the Secretary-General*. 2013. (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/158.)
332. UN OHRM: *Flexible Working Arrangements Utilisation Report 2015*
333. UN OHRM: *Formalized agreements – different options: Staggered Working Hours Agreement; Compressed Work Schedule Agreement; Scheduled Break for External Learning Agreement; Work Away from the Office (Telecommuting) Agreement*.
334. UN: *Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour, 2002-2015*.
335. UN *Salaries, Allowances, Benefits and Job Classification. Home Leave & Family Visit*.
336. UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS (UIA) (szerk.): *Yearbook of international organisations 2020-2021*. 1-6. kötet (57. kiadás). Brill Publishers, 2020. (<https://uia.org/yearbook>)
337. VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

338. VESZPÉRFI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD-értekezés. Miskolc, 2010.
339. VISEGRÁDY Antal: *A magyar jogi kultúráról*. Polgári Szemle, 15. évf. (2019) 4-6. szám, 153-177.
340. VISEGRÁDY Antal (szerk.): *Scandinavian Legal Realism / Skandináv Jogi Realizmus*. Szent István Társulat, Budapest, 2013.
341. VOGEL, Dominik: *Führung im öffentlichen Sektor – Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten*. Universitätsverlag Potsdam, 2016.
342. WARBRICK, Colin – LOWE, Vaughan: *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in Memory of Michael Akehurst*. Routledge, London – New York, 2002.
343. WEBER, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press, 1947.
344. WHITE, Nigel D.: *The law of international organisations*. Manchester, 1996.
345. WHITEFORD, Peter – WHITEHOUSE, Edward: *Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries*. Oxford Review of Economic Policy, 22. évfolyam, 1. szám. 78–94.
346. WILLIAMS, Michael: *Resolving Conflicts: How a Mediator Works*. Google Books Edition. (<http://books.google.hu/books?id=O6g-rHiRH2AC&lpg=PP1&hl=hu&pg=PT8#v=onepage&q&f=false>)
347. WOUTERS, Patrick: *Technical background briefing on NATO Command Structure, 2011*. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75353.htm)
348. WOUTERS, Jan - RYNGAERT, Cedric - SCHMITT, Pierre: *Case-Note to Belgian Court of Cassation, Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP Group v. B.D.* American Journal of International Law, 105. évf. (2011) 3. szám, 560-567.
349. YOUNG, Tien-Cheng: *International civil service – principles and problems*. IIAS, Brüsszel, 1958.

350. ZACCARIA Márton Leó: *Idejétmúlt koncepció vagy garanciális minimum? Avagy a munkavállalói alapjogok érvényesülése az uniós és a magyar jogban.* HVG-ORAC, Budapest, 2021.
351. ZACCARIA Márton Leó – BANKÓ Zoltán: *A munkáltatói hatalom az egyenlő bánásmód tükrében.* In: BANKÓ Zoltán (szerk.): *A munkáltatói hatalom aspektusai.* Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2016. 53-78.
352. ZACCARIA Márton Leó – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán: *A határon átnyúló munkavégzés a magyar munkajogban.* In: ÁSVÁNYI Zsófia (szerk.): *A munkáltatói hatalommal kapcsolatos kutatások.* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító és Európai Munkajogi Kutatóintézet, Kódex Nyomda Kft, Pécs, 2017. 37-83.
353. ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1997.
354. ZLINSZKY János: *Ein Versuch zur Rezeption des römischen Rechts in Ungarn.* In: HORAK, Franz – WALDSTEIN, Wolfgang (Hrsg.): *Festgabe für Arnold Herdlitzka zu seinem 75. Geburtstag.* Wilhelm Fink Verlag, München, 1972. 315-326.
355. ZLINSZKY János: *Ius publicum: Római közjog.* Osiris Kiadó, Budapest, 1994.
356. ZLINSZKY János: *Rechtsstaat Rom.* In: SCHERMAIER, Martin Josef – VÉGH, Zoltán (szerk.) *Ars boni et aequi. Festschrift für Wolfgang Waldstein zum 65. Geburtstag.* Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1993.
357. ZLINSZKY János: *Staat und Recht im archaischen Rom.* Helikon Universitas 1988/28. 169-182.

Jogszabályok, egyéb jogforrások

358. 1952. évi III. törvény *a polgári perrendtartásról (régii Pp.)*
359. 1992. évi XXXIII. törvény *a közalkalmazottak jogállásáról*
360. 1994. évi LXXI. törvény *a választottbíráskodásról*
361. 2003. évi CXXV. törvény *az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról*
362. 2011. évi CXCV. törvény *a közszolgálati tisztviselőkről*

363. 2012. évi I. törvény *a munka törvénykönyvéről*
364. 2013. évi V. törvény *a polgári törvénykönyvről*
365. 2016. évi CXXX. törvény *a polgári perrendtartásról*
366. 2018. évi CXXV. törvény *a kormányzati igazgatásról*
367. 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet *a külképviseletek besorolásáról, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségtérítés kiszámításának részletes szabályairól*
368. 28/2019. (XII. 20.) IM rendelet *Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselete külképviseleti besorolásáról, valamint a tartós külszolgálatot teljesítők deviza-alapilletménye, költségtérítése és az állandó képviseleti devizapótlék kiszámításának részletes szabályairól*
369. 31/2012. (III. 7.) Kormányrendelet *a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról.*
370. A/57/387 – *Report of the Secretary-General on strengthening of the United Nations: an agenda for further change*
371. A Német Szövetségi Köztársaság Tisztességtelen verseny tilalmáról szóló törvénye (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*)
372. Advisory opinion on the case of reparation for injuries in the service of the United Nations (The Court Report, 11th April, 1949)
373. Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff signed in Ottawa
374. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201>)
375. *Az ENSZ Alapokmánya (Charter of the United Nations)* (<https://www.un.org/en/charter-united-nations/>)
376. Az Európai parlament és a tanács 1023/2013/EU, *EURATOM rendelete* (2013. október 22.) az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról
377. Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU *rendelete* (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

378. CHIEF EXECUTIVE BOARD FOR COORDINATION (CEB): *Interim Report of the CEB Task Force on the Future of the United Nations System Workforce*, 2020. augusztus 21. (CEB/2020/HLCM/13)
379. Charter of the United Nations, 1945 (<https://www.un.org/en/charter-united-nations/>)
380. Civilian Personnel Regulations (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_07/2015_0702_150702-cpr-en.pdf)
381. Council of Europe: Staff Regulations of the Council of Europe (<https://www.coe.int/en/web/tribunal/staff-regulations-of-the-council-of-europe>)
382. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946 (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_en)
383. Az ENSZ Közgyűlésének 63/253. sz. határozata
384. FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA POLGÁRI KOLLÉGIUMA: *A fogyasztói szerződés részévé váló általános szerződési feltételek érvénytelensége iránti közérdekű kereset elbírálásával összefüggő jogalkalmazási kérdések.* (https://fovarosiiteltotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pkp_fogyszerz_2010.pdf)
385. GENERAL ASSEMBLY of the UN – *Rules of procedure and comments.* (<https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml>)
386. UN *Guidelines on withholding salary increment*
387. UN *Guidelines on within-grade salary increment*
388. ICJ Advisory Opinion of 11 April, 1949 (*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*) (<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>)
389. ICJ Advisory Opinion of 20 Decembre, 1980 (*Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt.*) (<http://www.icj-cij.org/docket/files/65/6303.pdf>)
390. ICJ Advisory opinion on judgements of the administrative tribunal of the ILO

391. INTERNATIONAL CIVIL SERVICE COMMISSION (ICSC): *Standards of Conduct for the International Civil Service*. New York, 2013. (<https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>)
392. ILO Staff Regulations (http://www.ilostaffunion.org/wp-content/uploads/2011/02/staff_reg_2010-compilation-en.pdf)
393. Implementation Guide for Staff, UN
394. Implementation Guide for Supervisors, UN
395. International Atomic Energy Agency (IAEA): The Staff Regulation of the Agency (<https://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/staff-regulations-agency>)
396. NATO *Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff signed in Ottawa on 20 September 1951*. (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17248.htm)
397. NATO *Civilian Personnel Regulations*, 39. módosítás (2020. november) (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/11/pdf/201120-CPR-Amdt-39_Full_en.pdf)
398. NATO *Code of Judicial Conduct of the Administrative Tribunal of the North Atlantic Treaty Organization* (Adopted on 1 July 2013) (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2013_07/20141027_130701-code-judicial-conduct-ad.pdf)
399. NATO *International Staff Procurement Manual* (<https://nato.procureware.com/domain/Document/DownloadFile?fileId=1080878>)
400. OECD *Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organisation* (2021. január) (https://www.oecd.org/careers/Staff_Rules_EN.pdf)
401. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) *Staff Regulations and Staff Rules* (<https://jobs.osce.org/resources/document/osce-staff-regulations-and-staff-rules>)

402. *Regulations on Representation of the Staff of the United Nations at Geneva* (<https://www.staffcoordinatingcouncil.org/wp-content/uploads/2020/01/Regulations-on-representation-of-the-staff-of-the-United-Nations-at-Geneva.pdf>)
403. *Statute of the United Nations Appeals Tribunal* (<https://www.un.org/en/internaljustice/unat/unat-statute.shtml>)
404. *Statute of the United Nations Dispute Tribunal* (<https://www.un.org/en/internaljustice/undt/undt-statute.shtml>)
405. ST/AI/149/Rev.4 – *Administrative instruction on compensation for loss or damage to personal effects attributable to service*
406. ST/AI/155/Rev.2 és ST/AI/155/Rev.2/Amend.1 – *Administrative Instruction on Personnel Payroll Clearance Action (1966)*
407. ST/AI/222 – *Administrative Instruction on the Procedure to be Followed in Cases of Termination of Permanent Appointment for Unsatisfactory Services (1974)*
408. ST/AI/293 – *Administrative instruction on facilities to be provided to staff representatives*
409. ST/AI/408 – *Administrative instruction on introduction of straggled working hours at headquarters (archived)*
410. ST/AI/1998/9 – *Administrative instruction on the system for the classification of posts*
411. ST/AI/1999/9 – *Administrative instruction on special measures for the achievement of gender equality (archived)*
412. ST/AI/2000/3 – *Administrative instruction on overtime compensation for staff members in the field service category at established missions*
413. ST/AI/2001/1 – *Administrative instruction on currency and modalities of payment of salaries and allowances*
414. ST/AI/2005/5 – *Administrative instruction amending administrative instruction ST/AI/400*
415. ST/AI/2007/3 - *Administrative instruction on After-service health insurance*
416. ST/AI/2010/4/Rev.1 – *Administrative instruction on administration of temporary appointments*

417. ST/AI/2010/5 és ST/AI/2010/5/Corr.1 – *Administrative instruction on performance management and development system*
418. ST/AI/2010/10 – *Administrative instruction on upgrading of substantive and technical skills*
419. ST/AI/2012/3 – *Administrative instruction on administration of continuing appointments*
420. ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1. – *Administrative instruction on administration of fixed-term appointments*
421. ST/AI/2014/3 – *Administrative instruction on Staff-Management Committee*
422. ST/AI/2015/3 – *Administrative instruction on medical insurance plan for locally recruited staff at designated duty stations away from Headquarters (archived)*
423. ST/AI/2015/5 – *Administrative instruction on sabbatical leave programme*
424. ST/AI/2016/4 – *Administrative instruction on excess baggage, shipments and insurance.*
425. ST/AI/2017/1 – *Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigations and the disciplinary process*
426. ST/AI/2018/1/Rev.1 – *Administrative Instruction on education grant and related benefits*
427. ST/AI/2018/2 – *Administrative instruction on special education grant and related benefit for children with a disability*
428. ST/AI/2018/10 és ST/AI/2018/10/Corr.1 – *Administrative instruction on rest and recuperation*
429. ST/AI/2019/2 – *Administrative Instruction on normal working hours at Headquarters*
430. ST/AI/2019/3 – *Administrative instruction on special entitlements for staff members serving at designated duty stations*
431. ST/AI/2020/5 – *Administrative instruction on temporary special measures for the achievement of gender parity*
432. ST/IC/2015/22 – *Information circular on practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour, 1 July 2014 to 30 June 2015 (archived)*

433. ST/IC/2017/5 – *Information circular on classification of duty stations and special entitlements for staff members serving at designated duty stations*
434. ST/IC/2018/8 – *Information circular on education grant and special education grant for children with a disability*
435. ST/IC/2019/14 – *Information circular on renewal of the United Nations Headquarters-administered health insurance programme, effective 1 July 2019*
436. ST/IC/2020/9 – *Information circular on designation of duty stations for purposes of rest and recuperation*
437. ST/IC/2020/16 – *Information circular on working hours during the seventy-fifth session of the General Assembly for staff members at United Nations Headquarters*
438. ST/IC/2020/20 – *Information circular on official holidays for 2021 at United Nations Headquarters*
439. ST/SGB/172 – *Secretary-General's bulletin on staff management relations: decentralization of consultation procedure*
440. ST/SGB/198 – *Secretary-General's bulletin on security, safety and independence of the international civil service*
441. ST/SGB/274 – *Secretary-General's bulletin on procedures and terms of reference of the staff management consultation machinery at the departmental or office level*
442. ST/SGB/2003/4 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements*
443. ST/SGB/2006/15 – *Secretary-General's bulletin on post-employment restrictions*
444. ST/SGB/2007/9 – *Secretary-General's bulletin on Joint Negotiation Committee at Headquarters*
445. ST/SGB/2008/11 – *Secretary-General's bulletin on joint Negotiation Committee for the Field*
446. ST/SGB/2009/4 – *Secretary-General's bulletin on procedures for the promulgation of administrative issuances*
447. ST/SGB/2016/7 – *Secretary-General's bulletin terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*

448. ST/SGB/2016/9 – *Secretary General’s bulletin on the status, basic rights and duties of United Nations staff members* (2016. július 21.)
449. ST/SGB/2018/1 - *Secretary-General’s bulletin on Staff Regulations and Rules of the United Nations*
450. ST/SGB/2018/4 – *Secretary-General’s bulletin on United Nations mandatory learning programmes*
451. ST/SGB/2018/5 – *Secretary-General’s bulletin on introduction of an occupational safety and health management system*
452. ST/SGB/2019/3 – *Secretary-General’s bulletin on flexible working arrangements*
453. ST/SGB/2019/8 – *Secretary-General’s bulletin on addressing discrimination, harassment, including sexual harassment, and abuse of authority*
454. *Staff Regulations and rules of the International Bureau of WIPO* (1 Jan 2021)
(http://www.wipo.int/export/sites/www/erecruitment/en/pdf/staff_rules_part_a.pdf)
455. *Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*
456. *Staff Regulations of Officials of the European Communities*
457. *Statutes of FICSA*
458. UNESCO – *Specialised Agency Convention*
(<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001612/161261eb.pdf>)
459. *UN Guidelines for Implementation of Common System Compensation Package in the United Nations Secretariat.*
460. *UN Guidelines on Accelerated Increments*
461. *UN Guidelines on withholding salary increment*
462. *UN Guidelines on within-grade salary increment*
463. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines.*
New York, 2010
464. UNJSPF: *Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund*
(<https://www.unjspf.org/regulations-and-rules-of-the-unjspf/>)

465. UN OMBUDSMAN AND MEDIATION SERVICES: *Mediation Principles and Guidelines*.
466. UNESCO *Staff Regulations*
(<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001197/119748e.pdf>)
467. United Nations *Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*.
New York, 2010
468. WHO *Staff Regulations and staff rules* (1 Jan 2020)
(<https://who.int/careers/what-we-offer/staffregulationsandstaffrulesenglish1janvier20.pdf?ua=1>)

Bírósági döntések

469. 6/2001. (III.14.) AB határozat
470. 30/1992. (V.26.) AB határozat
471. 2011-UNAT-164. számú ítélet
472. 2014-UNAT-410. számú ítélet
473. 2017-UNAT-757. számú ítélet
474. 2018-UNAT-840. számú ítélet
475. 2018-UNAT-843. számú ítélet
476. 2019-UNAT-914. számú ítélet
477. 3017/2013. (I. 28.) AB végzés
478. 3079/2019. (IV. 10.) AB végzés
479. 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés
480. 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés
481. C-89/08. P. sz. ügy (*Európai Bizottság kontra Írország és társai*)
482. C-302/11–C-305/11. sz. egyesített ügyek (*Rosanna Valenza és társai kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*)
483. Case No. UNDT/NY/2019/020 (*Ronved v. Secretary-General of the United Nations*)
484. Case No. UNDT/NY/2020/036 (*Noble v. Secretary-General of the United Nations*)
485. Clyde & Co LLP kontra Bates van Winkelhof [2011] EWHC 668 ügy
486. ET AT - Appeal No. 32/1974.
487. ILOAT Judgement No. 17. *Duberg vs. UNESCO*

488. ILOAT Judgement No. 28. *Waghorn vs. ILO*
489. ILO Administrative Tribunal Judgement No. 392 (1980)
490. ILOAT Judgement No. 592 (*Byrne-Sutton v. International Telecommunication Union, ITU*, 1983)
491. ILO ADMINISTRATIVE TRIBUNAL Judgement 1879 (*Créchet v. European Patent Organisation, EPO*, 1999)
492. ILO AT Judgement No. 2706
493. ILO AT Judgement No. 3106 (*A.R.B.B. v. United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*, 2013)
494. ILO AT Judgement No. 3214
495. ILOAT Judgement No. 3614 (*E.P. v. European Patent Organisation, EPO*, 2016)
496. ILOAT Judgement No. 3647 (*A.N. v. World Intellectual Property Organization, WIPO*, 2016)
497. ILOAT Judgement No. 3729 (*A.É.B. v. Permanent Court of Arbitration, PCA*, 2017)
498. ILOAT Judgement 3942 (*A.V. v. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO*, 2018)
499. ILOAT Judgement 3950 (*A. G. v. United Nations Industrial Development Organization, UNIDO*, 2018)
500. ILOAT Judgement 4273 [*A., G., L. (No. 2) and S. A. v. European Organization for Nuclear Research, CERN*, 2020]
501. ILO AT Judgement No. 392 (1980)
502. ILO AT Judgement No. 805
503. ILO *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* and its Follow-up (<http://www.ilo.int/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>)
504. Judgments and Orders of the NATO Administrative Tribunal 2019 (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/2019_EN_judgments_orders.pdf)
505. Judgement No. UNDT/2010/090 (*Solomon v. Secretary-General of the United Nations*)

506. Judgement No. UNDT/2010/097 (*Lutta v. Secretary-General of the United Nations*)
507. Judgement No. UNDT/2010/125 (*Teferra v. Secretary-General of the United Nations*)
508. Judgment No. UNDT/2014/006 (*Hassanin v. Secretary-General of the United Nations*)
509. Judgment No. 2014-UNAT-396 (*Robineau v. Secretary-General of the United Nations*)
510. Judgment No. 2014-UNAT-433 (*Hersh v. Secretary-General of the United Nations*)
511. Judgement No. 2015-UNAT-563 (*Reid v. Secretary-General of the United Nations*)
512. Közzolgálati Törvényszék C-104/11 *Bartha v. Commission-ügy*
513. Közzolgálati Törvényszék F-86/09. sz. ügy
514. Kúria Mfv.II.10.051/2017. számú ügy
515. OECD *Appeals board decisions*
(<http://www.oecd.org/administrativetribunal/abouttheoecdadministratiabouttheoe.htm>)
516. UNAT Judgement No. 4. *Howrani and four others vs. The Secretary-General of the United Nations*
517. UNAT Judgement No. 6. *Keeney vs. The Secretary-General of the United Nations*
518. UNAT Judgement No. 18.
519. UNAT Judgement No. 19. *Kaplan vs. The Secretary-General of the United Nations*
520. UNAT Judgement No. 71. (1958)
521. UNDT/2010/058. számú ügy
522. UNDT/2013/024. számú ügy
523. UNDT/2020/175. számú ügy
524. USA SUPREME COURT: *Dukes v. Wal-Mart*
(http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10_277.pdf)
525. UNDT/2012/054. számú ítélet
526. UNDT/2014/016-017. számú ítélet
527. UNDT/2014/031. számú ítélet

- 528. UNDT/2014/038. számú ítélet
- 529. UNDT/2015/025. számú ítélet
- 530. UNDT/2016/178. számú ítélet
- 531. UNDT/2017/076/Corr. 1. számú ítélet
- 532. UNDT/2017/097. számú ítélet
- 533. UNDT/2020/037. számú ítélet
- 534. *Western European Union v Siedler, Appeal judgment*, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21st December 2009, Court of Cassation

Online források

- 535. About the European Commission (http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm)
- 536. Administration of Justice at the UN – United Nations Appeals Tribunal (<https://www.un.org/en/internaljustice/unat/>)
- 537. Administration of Justice at the UN – United Nations Dispute Tribunal (<https://www.un.org/en/internaljustice/undt/>)
- 538. African Development Bank Group Administrative Tribunal (<https://www.afdb.org/en/about-us/organisational-structure/administrative-tribunal>)
- 539. Alapismeretek az Európai Unióról (http://europa.eu/about-eu/index_hu.htm)
- 540. Asian Development Bank Administrative Tribunal (<http://www.adb.org/about/administrative-tribunal>)
- 541. Bank for International Settlements (ATBIS) (http://www.bis.org/about/at_bis.htm)
- 542. EBRD Administrative Tribunal (<https://www.ebrd.com/who-we-are/corporate-governance/administrative-tribunal.html>)
- 543. Európa Tanács Adminisztratív Bírósága (http://www.coe.int/t/administrativetribunal/default_en.asp)
- 544. Executive Office of the Secretary-General, EOSG (<https://www.un.org/sg/en/global-leadership/executive-office-of-the-secretary-general/all>)

545. HR Handbook: Browse by source – Administrative instructions
(<https://hr.un.org/handbook/source/administrative-instructions/date>)
546. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_resignation.doc
547. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_general_procedures.doc
548. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_expiration_of_appointment.doc
549. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/guidelines/separation_from_service_-_retirement.doc
550. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Annual%20leave_Nov%202015_EN_0.pdf
551. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10512Sectoral%20Paper%20HLPF%20WTUMG%20Final.pdf>
552. <https://umoja.un.org/>
553. ILO Administrative Tribunal – judgements
(<http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession>)
554. ILO Administrative Tribunal (<https://www.ilo.org/tribunal/lang-en/index.htm>)
555. ILO Staff Union (http://www.ilstaffunion.org/?page_id=161)
556. IMF Administrative Tribunal
(<https://www.imf.org/external/imfat/index.htm>)
557. Inter-American Development Bank Administrative Tribunal
(<https://www.iadb.org/en/administrative-tribunal/administrative-tribunal>)
558. International Civil Service Commission (<https://icsc.un.org/>)
559. NATO International Staff
(http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58110.htm)
560. NATO reform, 2014
(http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68230.htm)
561. North Atlantic Organization (NATO) Structure
(<http://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm>)

562. OECD Administrative Tribunal
(<http://www.oecd.org/administrativetribunal/>)
563. UN Careers (<https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=nces>)
564. UN HR Handbook – appointment types
(<https://hr.un.org/page/appointment-types>)
565. UN HR Handbook – continuing appointments
(<https://hr.un.org/page/continuing-appointments>)
566. UN HR Handbook – flexible working arrangements
(<https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements>)
567. UN Policy Portal (<https://policy.un.org/>)
568. UN Policy Portal – P.401: Temporary Special Measures for the Achievement of Gender Parity (<https://policy.un.org/content/p401-temporary-special-measures-achievement-gender-parity>)
569. UN Staff Categories
(<https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC>)
570. UN Systems Chief Executives Board for Coordination – Management, Staff relations (<https://unsceb.org/management-staff-relations>)
571. UNFPA Letter of Appointment (Sample)
(http://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/DHR_FTA%20Annex%20VII.pdf)
572. United Nations Intranet (<https://iseek-external.un.org/user/login?destination=main>)
573. United Nations Peacekeeping (<https://peacekeeping.un.org/en>)
574. World Bank Administrative Tribunal (<https://tribunal.worldbank.org/>)

1. SZÁMÚ FÜGGELÉK

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
Jogtörténeti előzmények	A nemzetközi szervezetek alapvetően a XIX. századra nyerték el működéseik ma ismert kereteit. Az ENSZ belső tisztviselői jogrendje a Charta 101. cikke alapján a Közgyűlés 1952. február 2-án kelt 590 (VI) számú határozatával ⁸⁷⁸ jött létre, azóta hetvennyolcszor módosították a szövegét. A jelenleg hatályos módosítás 2018. január 1-én lépett hatályba.	Az európai modern minisztériumi struktúrák a monarchiák királyi tanácsában jelentek meg, de a napjainkban is működő rendszer legpontosabb őséneke a porosz közszolgálat tekinthető (XVII-XVIII. század), a francia forradalom (1789) után I. Napóleon hozott gyökeres változást az addigi gyakorlatba. Az USA-ban 1883-ig nem tartották sokra a köztisztviselői rendszert, majd az említett évben megalakult a Közszolgálati Bizottság, amely munkája nyomán szervezett struktúrát kapott a közfeladatok ellátása. ⁸⁷⁹	A hivatásos közszolgálat kialakulásának kezdete II. József uralkodásának (1780-1790) idejére tehető. Ekkor jutottak egyre nagyobb szerephez az ún. <i>szegődött tisztviselők</i> , akik megfelelő szakértelemmel rendelkeztek az egyre bővülő állami feladatok ellátásához. ⁸⁸⁰
Köztisztviselők dogmatikai minősítése	A kiegészítő funkciót ellátó személyek (pl. takarítószemélyzet, biztonsági szolgálat) munkaviszonyban állnak, míg a hivatali feladatokat végzők mind hivatásos tisztviselői besorolást kapnak.	A nemzetközi szakirodalom nem alkalmaz egységes köztisztviselő fogalmat. Az OECD országok többségében a közszolgálat fogalmát szűkebb értelemben a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, illetve az államfő, a parlament	Olyannyira szegmentált a közszolgálat, hogy gyakorlatilag minden jogszabály alapján más-más besorolási rendszert állíthatunk fel. A köztisztviselők esetében jellemző, hogy a konkrét igazgatási feladatokat elvégző személyzeti tagok minősülnek

⁸⁷⁸ [https://undocs.org/A/RES/590%20\(VI\)](https://undocs.org/A/RES/590%20(VI))

⁸⁷⁹ PAGE, Edward C.: *Public administration*. In: Encyclopaedia Britannica, 1998-2020. (<https://www.britannica.com/topic/public-administration>)

⁸⁸⁰ HAZAFI: *Közszolgálati jogunk...* 334. o.

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
		<p>hivatalában, valamint a minisztériumokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél foglalkoztatott személyekre alkalmazzák (<i>fonction publique</i>).</p> <p>A germán rendszer ugyanakkor kifejezetten a szakfeladatokat ellátókat sorolja ide (<i>beamter</i>), a kisegítő jellegű munkakörökben foglalkoztatottak nem minősülnek köztisztviselőknek (<i>öffentliche-rechtliche Angestellte</i> és <i>öffentliche-rechtliche Arbeiter</i>).</p>	<p>tisztviselőnek (funkcionalitás elve), a közigazgatási joganyag mellettük ismeri a közigazgatási vagy kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló fogalmát is a kiegészítő jellegű tevékenységek ellátására.</p> <p>Összehasonlításképpen a közalkalmazotti jog minden foglalkoztatottat közalkalmazotti státuszban állóként kezel (szervezeti elv).</p>
A szervezeti kultúra jellege	<p>Hajnal György megállapítása szerint⁸⁸¹ a hierarchikus kultúra erőssége fordítottan arányos a szervezet hatékonyságával és a vezetői munka minőségével. Az ENSZ-ben szigorú a hierarchia, azonban a szervezet kulturális háttere miatt mégis képes a hatékony működésre. Ennek oka abban keresendő, hogy csökkentett a bürokrácia, aktív kapcsolat áll fenn a közvetlen vezetők és a beosztott tisztviselők között, megfelelően elosztottak a feladatok és rögzítettek az</p>	<p>Többféle tényező hat rá: többek között a központi vagy állami meghatározottság szemben az ügyfél-orientációval, vagy a szakmai meghatározottság szemben a politikai befolyás hatásaival. A túlzottan bürokratikus szemléletet az 1980-as években megszülető új közmenedzsment törekedett elsőként megváltoztatni, ám az átalakulási folyamat napjainkban is tart és iránya folyamatosan változik.</p> <p>A területen fontos kiindulópont a 2002-ben létrehozott,</p>	<p>A szervezeti kultúra tudatos formálása, valamint a munkavállalók beilleszkedésének elősegítése minden olyan szervezet esetén fontos, ahol a munkavállalók közvetlen kapcsolatban vannak az ügyfelekkel, így a közszolgálati szervezetekben is. Ennek szellemében Magyarországon is azonosítható a kultúraváltás iránti igény, amelynek az elmúlt időszakot nézve legfontosabb eszköze a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program volt. A</p>

⁸⁸¹ Hajnal György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD-értekezés. Corvinus Egyetem, Budapest, 2004. (http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf)

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	<p>eljárásrendek. Fontos az a körülmény is, hogy a szervezet néhány olyan kihívással nem szembesül, mint az állami közszolgálatok, ami szintén egyszerűsíti a kulturális hatások érvényesülését. Etikai kódexként a Főtitkár által kiadott, az ENSZ tisztviselőinek státuszáról, alapvető jogairól és kötelezettségeiről szóló Közlemény,⁸⁸² illetőleg a Nemzetközi Tisztviselők Szolgálati Kódexe (<i>Standards of Conduct for the International Civil Service</i>)⁸⁸³ szolgál.</p>	<p>kifejezetten a közigazgatásra specializált Európai Uniói Közös Értékelés Keretrendszer (<i>Common Assessment Framework</i>). A Keretrendszer segít a szervezeti kultúra mindenkori állapota és lehetséges fejlesztési irányainak meghatározásában a vezetés, munkatársak, stratégia és tervezés, együttműködés és erőforrások, folyamatok, munkatársakkal kapcsolatos eredmények, ügyfél/állampolgár központú eredmények, CSR eredmények, az alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények vizsgálata révén.</p>	<p>szervezeti kultúra közigazgatási szerveként változó, átfogó értelemben viszont az etikai normák tekintetében meghatározó dokumentum a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe.</p>
Jogforrási rendszer	<p>Az ENSZ egy jogforrásban, a Személyzeti Rendtartás és Szabályzatban rögzíti a vonatkozó szabályozási kereteket. A Főtitkár emellett jogosult kiegészíteni a személyzeti szabályzatban foglaltakat alacsonyabb szintű jogforrásokkal.</p>	<p>Általában egy törvény rendezi a vizsgált jogrendszerekben a köztisztviselők jogállását, rendeleti úton részletszabályokat is hoz a jogalkotó.</p>	<p>A közszolgálat töredezettségéből adódóan sok, speciális személyi és tárgyi hatállyal rendelkező törvény rendelkezik a közszolgálatról, a köztisztviselők jogállásáról is kettőt találunk. Részletszabályokat rendeletekben találunk.</p>
A tisztviselői szolgálati jogviszony keletkezése	<p>A nemzetközi szervezetek esetében a nemzeti közszolgálatokban ismert kinevezés szerepét az úgynevezett</p>	<p>A tisztviselői jogviszony kinevezéssel keletkezik. A jogviszony a kinevezés elfogadásával jön létre.</p>	<p>A tisztviselői jogviszony kinevezéssel keletkezik. A jogviszony a kinevezés elfogadásával jön létre. Általános jelenség,</p>

⁸⁸² <https://undocs.org/ST/SGB/2016/9>

⁸⁸³ <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	megbízólevél (<i>Letter of Appointment</i>) tölti be. A jogviszony a megbízólevél elfogadásával jön létre.		hogy a kinevezés és a munkaszerződés közötti határok elmosódnak.
A tisztviselői szolgálati jogviszony módosítása	Az ENSZ <i>nem rendelkezik</i> arról, hogy pontosan milyen körülmények között lehetséges a megbízólevélben foglaltakat módosítani.	A frankofón-latin jogrendszerre jellemző a foglalkoztató szerv nagyobb mértékű szabadsága a kinevezés egyoldalú módosításában, ezzel szemben a germán jogrendszer a felek egybehangzó akaratnyilatkozatát preferálja.	A munkáltató egyoldalúan módosíthatja a kinevezés tartalmát a Kit. hatálya alá tartozó jogviszonyokban. ⁸⁸⁴ A Kttv. hatálya alá tartozó jogviszonyokban a kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet. ⁸⁸⁵
A munkaidő szabályozása, beosztása	A jogviszonyt általában is szabályozó személyzeti szabályzat mellett alacsonyabb szintű jogforrás is tartalmaz a munkaidőre és annak beosztására vonatkozó rendelkezéseket. A munkaidő beosztását és a munkarendet a tisztviselő a felettes vezetővel egyeztetve közösen kialakíthatja.	A frankofón-latin államok a munka törvénykönyvében, illetőleg a köztisztviselőkre vonatkozó törvényben szabályozzák, ezt követi általában a kelet-európai államok sora is. Ezzel szemben a német modellben kifejezetten munkaidős paneltörvény került megalkotásra, de a részletszabályokat – például ugyancsak Németországban és Hollandiában – ágazati- vagy tarifaszervezetekben állapítják meg a társadalmi és az egyéni érdekek összhangja alapján. Jellemző még az a megoldás is, hogy munkaszerződésbe foglalnak a felek a	Magyarországon a tisztviselőkre vonatkozó szabályokat a tisztviselői jogviszonyt szabályozó törvények (Kit. és Kttv.) tartalmazzák. A Kit. alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója a munkavégzés rendjét, a munkaidő-beosztás szabályait az igazgatási szerv által ellátott feladatok és a feladat ellátására létesített álláshely jellegéhez, valamint a feladatok mennyiségéhez és határidejéhez igazodóan alakítja ki.

⁸⁸⁴ Kit. 89. § (1) bekezdés.

⁸⁸⁵ Kttv. 48. § (1) bekezdés.

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
		<p>jogintézményt érintő rendelkezéseket, például Franciaországban, Spanyolországban és Portugáliában, azonban a munkaidő növelését szerződés útján nem engedélyezi egyik jogállam sem.</p> <p>A munkaidő beosztásáról elsősorban a munkáltató jogosult dönteni.</p>	
Pihenőidők	<p>Az ENSZ biztosít munkaközi szünetet, munkaszüneti napokat, azonban sem részletszabály, sem magasabb szintű jogforrás, sem a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság iránymutatása nem rendelkezik arról, hogy két beosztás szerinti munkanap között mennyi napi pihenőidőnek kell kötelezően eltelnie. A normál munkahét öt nap időtartamú, azt azonban a vonatkozó főtitkári közlemény nem határozza meg, hogy hétfőtől péntekig tartana, erre vonatkozóan más forrást sem találunk. A hiányos szabályozásból következően arról sem találunk rendelkezést, hogy a pihenőidőben történő munkavégzésért</p>	<p>Az államok foglalkoztatási jogában megkülönböztetünk munkaközi szünetet, napi pihenőidőt, heti pihenőnapot, valamint munkaszüneti napokat.</p> <p>A heti pihenőnapok kulturális háttér függvényében különbözők az egyes országokban. Vannak olyan államok, amelyekben a nem dolgozók helyett lehetséges más munkavállalót beosztani, vannak olyanok is azonban, ahol az adott munkahelyet be kell teljesen zárni ezeken a napokon.</p>	<p>Kötelezően előírt pihenőnap a vasárnap,⁸⁸⁶ az ekkorra beosztott tisztviselő számára a teljesített munkavégzés időtartama kétszeresének vagy háromszorosának megfelelő mértékű szabadidő jár attól függően, hogy rendes vagy rendkívüli munkaidőben történő munkavégzésre került sor.⁸⁸⁷</p>

⁸⁸⁶ Kit. 121. § (6) bekezdés.

⁸⁸⁷ Kit. 124. §.

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	mekkora és milyen minőségű ellentételezés jár a tisztviselőnek.		
Túlmunka	<p>Túlórárt alapvetően az általános, a biztonsági, a kereskedelem és a karbantartás és a terepszolgálatot teljesítő szolgálati kategóriákban számolhatnak el a tisztviselők. Szakértői és magasabb kategóriákban kivételes esetekben kizárólag a Főtitkár engedélyezhet túlórárt.</p> <p>Az ENSZ kötelékében az állandó missziók terepszolgálati körében elkészült az a főtitkári igazgatási utasítás, amely alapján maximum <i>havi negyven</i> túlóra rendelhető el, ugyanakkor <i>a további szolgálati kategóriák esetében nem találunk</i> dedikált részletszabályt.</p>	<p>Az Európai Unió tagállamaira vonatkozóan a 2003/88/EK irányelvben rögzített, hogy hétnapos időtartamokban az átlagos munkaidő, a túlórárt is beleértve, ne haladja meg a 48 órát. Ez azt jelenti, hogy <i>havonta harminckét óra</i> túlmunka rendelhető el az irányelv szerint. Az egyes államokban ennek szellemében megalkotott egyedi szabályozások érvényesülnek.</p>	<p>Teljes napi munkaidő esetén naptári <i>évenként kétszáz óra</i> – azaz havi szinten <i>átlagosan</i> tizenhat óra – rendkívüli munkaidő rendelhető el. Ezt a mértéket arányosan kell alkalmazni, ha a kormányzati szolgálati jogviszony év közben kezdődött, határozott időre vagy részmunkaidőre jött létre.⁸⁸⁸</p>
Szabadság	<p>Az ENSZ foglalkoztatási joga megkülönböztet rendes éves szabadságot, hazatávozási vagy hazautazási szabadságot és rendkívüli szabadságot. Nevesítetten nem ismer a szabályozás fizetés nélküli szabadságot, ez azonban nem zárja ki alkalmazásának lehetőségét a felettséggel való egyeztetés értelmében.</p>	<p>Állami közszolgálatban nem alkalmazott a hazatávozási szabadság jogintézménye, legfeljebb a tartós külszolgálat esetén merülhet föl jellegében hasonló megoldás.</p> <p>Állami szinten az alapszabadság vagy a munkáltatónál eltöltött szolgálati évek számától (hűség jutalmazása), vagy pedig az életkor</p>	<p>A szabadságok típusai megegyeznek az állami közszolgálatoknál általában megismert lehetőségekkel.</p> <p>Az alapszabadság mértéke a Kit. hatálya alatt 20 munkanap, amelyen felül meghatározott mértékű pótszabadságot vehet igénybe a tisztviselő.</p>

⁸⁸⁸ Kit. 122. § (8) bekezdés.

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	<p>Az ENSZ a kinevezések időtartama alapján állapítja meg az éves alapszabadság mértékét, amelynek mértéke ugyan hasonlít az európai standardokhoz (4 hét), azonban a megbízatások időtartama szerinti különbségtétel nem indokolt, ennek oka nem is derül ki a szabályozásból.</p> <p>Pótszabadságot a szabályzat nem tartalmaz.</p> <p>A szervezetnél nem érvényesül az az általánosan követett szabály sem, miszerint a részmunkaidős foglalkoztatott esetében a szabadság időtartama tekintetében nem alkalmazandó a <i>pro rata temporis</i> elv.</p>	<p>nagyságától (a regenerálódáshoz szükséges idő figyelembevétel) függően növekszik.</p> <p>A részmunkaidős foglalkoztatás után járó éves szabadság tekintetében általános a <i>pro rata temporis</i> elv érvényesülésének elkerülése. Az európai államok között Olaszországban találunk olyan megoldást, ahol a (magánszférában) dolgozó részmunkaidős munkavállalók akkor kapnak ugyanannyi szabadságot, mint a teljes munkaidős munkavállalók, ha a hét minden napján dolgoznak (horizontális részmunkaidő). Amennyiben ettől kevesebb munkanappal rendelkeznek (vertikális részmunkaidő), akkor arányosan csökken a számukra előírt éves szabadság mértéke.</p>	
Illetmény és egyéb juttatások	<p>Az ENSZ esetében egyaránt érvényesül a Noblemaire-elv és a Flemming-elv. Az elvek alkalmazásánál a besorolási szint a döntő, mindkettő célja az érintett tisztviselői besorolásban dolgozók megbecsültségének és a szervezet munkáltatókénti versenyképességének biztosítása.</p> <p>Az illetményen kívül a</p>	<p>Az európai államok a túlmunkát átlagosan az alapmunkabér 50%-ával, míg a pihenőnapon és a vasárnap, valamint az ünnepnapon végzett munkát kétszeres alapmunkabérrel, vagyis az alapmunkabér 100%-ával díjazták, ami a munkavállaló kívánságára arányos szabadidőre alakítható. A közszférában hasonló</p>	<p>A Kt. hasonlóképpen szabályozza a kérdést annyival, hogy még lehetőséget sem ad a pénzbeli megváltásra, mivel a rendkívüli munkavégzést minden esetben meghatározott, főszabály szerint a rendkívüli munkával azonos mértékű szabadidő kiadásával ellentételezheti a foglalkoztató szerv.</p> <p>Éjszakai munkának</p>

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	<p>tisztviselők kiegészítő juttatásokkal is számolhatnak.</p> <p>A túlmunkát a szolgálat szükségességére figyelemmel illetménykiegészítéssel vagy a kreditelt órák számának megfelelő kompenzációs szabadidővel honorálják.</p> <p>Amennyiben egy ENSZ-tisztviselőt rendszeresen éjszakai munkavégzésre osztanak be, éjszakai műszakpótlékot kell számára biztosítani.</p> <p>Az illetmény összegét illetően az ENSZ tisztviselők a szolgálatteljesítés helye szerinti országban adómentességet élveznek, ugyanakkor a szervezet felé belső adót kell fizetniük.</p>	<p>szabályozással találkozunk.</p>	<p>tekint minden, 22 és 6 óra közötti időszakban teljesített munkavégzést, műszakpótlékot ugyanakkor nem állapít meg ezen időszakra, amelyben az általános belga szabályozásra hasonlít.</p>
Szociális biztonsággal kapcsolatos juttatások	<p>Az ENSZ nyugdíjazási alapja (<i>United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF</i>) felelős azért, hogy a tisztviselők nyugdíjazásuk, illetve esetleges rokkantság bekövetkezése után, vagy a tisztviselő halálát követően a túlélők megfelelő jövedelempótló juttatásban részesülhessenek.</p> <p>Az ENSZ Nyugdíjalapja hosszú távú globális befektetések révén</p>	<p>A germán modell emberi erőforrás-gazdálkodásában egy köztisztviselő foglalkoztatásának jelentős, hosszútávú pénzügyi vonzatai vannak, szolgálati ideje, majd az azt követő nyugdíjas évek alatt, az úgynevezett „gondoskodási elv” (<i>Versorgungsprinzip</i>) alapján. Az állás létrehozatala az új német szabályozás szerint azt jelenti, hogy megfelelő felhatalmazás létezik</p>	<p>A nyugdíjellátások biztosítása mellett jellemzően különböző lakhatási támogatásokat, munkáltatói kölcsönt, gyermeknevelési (pl. iskolakezdési) támogatást, illetve utazási költségtérítést szokott biztosítani az állam a tisztviselői számára. Magyarországon az egyes állami intézményekben adható juttatásokról az intézmény vezetője utasításban határoz.</p>

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	biztosítja, hogy a tisztviselők hozzáférhessenek az őket megillető ellátáshoz.	arra, hogy az állam a foglalkoztatás és a nyugdíj teljes idejére állja ezek költségeit.	
Jogok és kötelezettségek	A jogok és kötelezettségek rendszere a személyzeti szabályzat, az ENSZ tisztviselőinek státuszáról, alapvető jogairól és kötelezettségeiről szóló Főtitkári Közlemény, illetőleg a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság vonatkozó iránymutatásai alapján állapítható meg.	A közzolgálati jogszabályok általában csak alapvonásokban rendezik a tisztviselők jogait és kötelezettségeit a fejlett polgári közzolgálati kultúrával és hagyományokkal rendelkező nyugat-európai államokban. A részletes szabályozási háttér az egyes közzolgálati-köztisztviselői, illetve hivatalnoki karok saját maguk által kialakított és a tárgy szerinti miniszter vagy a kormány, illetve kormányfő, esetleg az államfő vagy a parlament által jóváhagyott közzolgálati-közhivatalnoki rendtartások biztosítják.	A tisztviselők jogait és kötelezettségeit a Kit. (és a Kttv.) tartalmazza, emellett az igazgatási szerv vezetője utasításban állapíthat meg részletszabályokat.
Fegyelmi jog	Az ENSZ a Németországban kialakított rendszert követi. Az államban önálló törvény alapján (<i>BDG – Bundesdisziplinargesetz</i>) a köztisztviselők fegyelmi vétségeire bejelentési kötelezettség áll fenn, fegyelmi felelősség pedig vétkes kötelezettségszegés esetén állapítható meg. Ugyanezt tapasztaljuk a személyzeti szabályzat	A közzolgálati felelősség tekintetében Európában a jogrendszerek hagyományait alapul véve angol, francia és német modellt különíthetünk el. Egyik szabályozás sem törekszik a fegyelmi vétségek taxatív meghatározására, az egyedi ügyben a körülménynek mérlegelésével a fegyelmi hatóság vagy tanács jogkörébe	Az ENSZ tisztviselők státuszához leginkább hasonlító kormánytisztviselők jogállását szabályozó Kit. vonatkozó rendelkezései mellett törvényi felhatalmazás alapján (166. § (12) bekezdés) a közzolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet is tartalmaz eljárási rendelkezéseket.

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	<p>rendelkezéseit megvizsgálván.</p> <p>A büntetésnemeket tekintve is igen hasonló a két rendszer, mert a figyelmeztetés, a pénzbüntetés, a szolgálati kedvezmények csökkentése, a fokozatban való visszavetés és a hivatalvesztés vagy azoknak természetükben megfelelő intézkedések mind megtalálhatók a szervezet fegyelmi szabályzatában is.</p> <p>Az angol rendszerhez annyiban hasonlít az ENSZ fegyelmezési joganyaga, hogy mindkét tisztviselői csoport külön eljárásban kaphat büntetést a kisebb súlyú kötelezettségzegések (informális vagy formális eljárás vezetői döntéssel lezárva) és a súlyosabb szabálysértések esetén (általában formális eljárás fegyelmi szankcióval lezárva).</p> <p>A francia és a magyar rendszer mindemellett abban egyezik meg az ENSZ-ben ismert fegyelmi joggal, hogy explicite fegyelmi vétségnek tekint minden olyan magatartást, amely bármely, a közszolgálati jogviszonyból eredő</p>	<p>tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás belesik-e ebbe a körbe vagy sem.</p>	<p>A hazai szabályozás fegyelmi vétségnek tekint minden olyan magatartást, amely bármely, a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegését valósítja meg.</p> <p>A büntetésnemek a német rendszerben megismerttel mutatnak nagy hasonlóságot.</p>

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
	<p>kötelezettség megszegését valósítja meg.</p> <p>Az ENSZ esetében magas, azaz altitkári és főtitkár-helyettesi szintek vesznek részt a döntéshozatalban, a határozat eredménye kötelezően végrehajtandó.</p>		
A tisztviselői szolgálati jogviszony megszűnése	<p>Az ENSZ közszolgálati rendszere nem tekinthető pragmatizáltnak, illetőleg a rendszerből kikerülő tisztviselők számára a szervezet nem tart fenn semmilyen „védőhálót” akár tartalékállományba helyezéssel, akár más, a visszajutást könnyítő jogintézmény működtetésével.</p>	<p>A közszolgálatban két uralkodó irányzat áll egymással szemben a tisztviselők elmozdíthatóságának kérdésében: egyfelől a pragmatizált rendszerek – így pl. Németország, Franciaország, Ausztria esetében – azt a lehetőséget biztosítják tisztviselőik számára, hogy kiszámítható életpályaként tekintsenek státuszukra, abból kizárólag súlyos kötelezettségszegés szankciójaként mozdíthatók el. Olyannyira biztonságos ez a környezet, hogy még a munkakör vagy a pozíció megszűnésekor is áthelyezést kell előnyben részesíteni, és a csoportos létszámleépítés sem jellemző ezekben a rendszerekben.</p> <p>Az állami közszolgálatokra jellemző, hogy a kinevezés megszűnése</p>	<p>A magyar vagy hozzá hasonlóan a holland rendszer bizonyos mértékig kiteszi a tisztviselőket a kiszámíthatatlanságnak. Hazánkban e téren a bizalomvesztés, mint a Kttv-ben szereplő felmentési ok váltotta ki a közelmúlt egyik legnagyobb szakmai vitáját, mert nem jól megfogható követelményrendszert támaszt a tisztviselővel szemben.</p> <p>Tartalékállomány: Magyarországon a felmentési idővel azonos időtartamban illetmény nélkül, de a szolgálati idő folytatása mellett kereshet új állást a tisztviselő.</p>

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
		után bizonyos időszakon át illetmény nélkül, de a szolgálati idő folytatása mellett kereshet új állást a tisztviselő.	
Munkaügyi kapcsolatok	<p>Klasszikus bipartit, tripartit szociális párbeszéd nincs jelen.</p> <p>A jogalkotói szerepet az ENSZ-nél a Közgyűlés és a Főtitkár tölti be, utóbbi egyben a munkáltatói jogkör gyakorlója is, emiatt valódi érdekképviselőre csak a tisztviselők és munkavállalók tarthatnak igényt, a munkáltatónál ez nem merül föl.</p> <p>A részvételi jogokat a tisztviselők a Személyzeti Tanácson keresztül gyakorolhatják, de a szervezeten belül összesen több mint harminc szervezeti egység felel a párbeszéd folytonosságáért.</p>	<p>A szakszervezeti érdekképviselő és a munkavállalói részvétel tág értelemben vett közös célja a munkavállalói jogok védelme, a két intézményrendszer jelentős különbségeket mutat és a munkavállalói képviselet két alfajának tekinthető.</p> <p>A részvétel főbb eszközei a munkavállalók tájékoztatása és a velük való konzultáció, a gyakorlatban általában kisebb téren jelenik meg az együttdöntés joga.</p>	Magyarországon sok fórum tevékenykedik, azonban feladatkiosztásuk több esetben fedi egymást, nincs hátrányos jogkövetkezménye, ha a döntéshozó részéről elmarad az egyeztetés és a rendszeres aktivitás sem biztosított. A hazai jogalkotó számára előnyös lehet egy reformfolyamatban gondolkodni.
Érdekviták	Az ENSZ az érdekviták terén elsősorban a kötelező egyeztetésnek, a közvetítői eljárásnak, valamint az ombudmani eljárásnak ad teret.	Nemzetközi megközelítésben eltérések mutatkoznak abban, hogy taxatív jogszabályba foglalja a jogalkotó az igénybe vehető alternatív konfliktusrendezési lehetőségeket vagy ezek kiválasztását és alkalmazását törvényes keretek között a felekre bízta.	Az érdekviták alulról szerveződő megoldási struktúráját a német jog vezette be, ezt vette át az 1992-es magyar munka törvénykönyve, eszerint a közvetítés, az egyeztetés és a választottbírói eljárás kínált a felek számára vitarendezést. A rendszer alapvetően változatlanul fennáll napjainkban is.
		További jellemző eltérés a nemzetközi	

	ENSZ	A vizsgált nemzetközi jogrendszerek	Magyarország
		szabályozást áttekintve, hogy egyes államokban, bizonyos ügycsoportokban – így jellemzően a munkaügyi tárgyú konfliktusokban – a feleknek kötelezően igénybe kell venniük valamilyen informális vitarendezési módszert, mielőtt bírósághoz fordulnának.	Hazánkban a közszolgálatot érintő viták esetén nincs kötelező egyeztetés, így az informális eljárásokra valóban elsősorban érdekviták esetén kerül sor.
Jogviták	Az ENSZ bíróságának statútuma szerint a szerv közvetlenül nem alkalmazhatja az ENSZ Chartát vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát az eljárásaiban, az igazgatási jellegű döntéseket pedig – a jogalkotási termékekkel ellentétben – jogában áll felülvizsgálni, és akár hatályon kívül helyezni.	A jogviták elbírálására bíróság illetékes, abban azonban megoszlik a gyakorlat, hogy a közszolgálati munkaügyi perek közigazgatási bíróság vagy munkaügyi bíróság illetékességi körébe tartoznak-e, esetlegesen általános hatáskörű bíróságok járnak el ezekben az ügyekben.	Magyarországon korábban elsőfokon speciálisan a munkaügyi bíróság, később a közigazgatási- és munkaügyi bíróság járt el, majd másodfokon már általános hatáskörű bírósághoz fordulhattak az érdekeltek – ugyanezt láthatjuk Svédországban és Írországban. Jelenleg a Kp. értelmében a bíróság a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákat közigazgatási perben bírálja el.

4. táblázat: Áttekintő táblázat az értekezés főbb megállapításairól

SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT

14. melléklet

NYILATKOZAT

Alulírott *dr. Hrecska-Kovács Renáta* büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a *Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájába* beadott PhD értekezés önálló munkám eredménye, az irodalmi hivatkozások egyértelműek és teljeseek.

Dátum: 2021. szeptember 28.

.....
aláírás