





— HRECSKA-KOVÁCS RENÁTA —

NEMZETKÖZI
KÖZSZOLGÁLATI
— PRAGMATIKA —
ÉS AZ ENSZ
FOGLALKOZTATÁSI
JOGA

MFI TUDOMÁNYOS
KÖZLEMÉNYEI | 7

Hrecska-Kovács Renáta
Nemzetközi közszolgálati pragmatika és az ENSZ foglalkoztatási joga

ISBN 978-615-6356-16-1

ISBN 978-615-6356-17-8 (e-könyv)

DOI: 10.47079/2022.hkr.enszfogl.7

Szakmai lektorok:

Prof. Dr. Prugberger Tamás, DSc

Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam-
és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék

Prof. Dr. Hajdú József

Tanszékvezető egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Dr. Zaccaria Márton Leó PhD

Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

Mádl Ferenc Intézet Tudományos Közleményei

ISSN 2732–3242

Sorozatszerkesztő: Szilágyi János Ede

Kiadja a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

Felelős kiadó: Szilágyi János Ede

Kézirat lezárásának időpontja: 2022. március 10.

Nyomdai előkészítés, tördelés és borítóterv:

Idea Plus (Kolozsvár)

Korrektúra: Szabó Beáta, Szenkovics Enikő

Nyomdai kivitelezés: AK Nyomda Kft.

Felelős vezető: Káldor Gábor

Martonvásár, 2022

Előszó és köszönetnyilvánítás

Egy doktori disszertáció elkészítése szinte mindig kalandosabb, mint számítunk rá. Az Egyesült Nemzetek Szervezete számomra szinte bevehetetlen erődítményként magasodott a nemzetközi közjog előttem elterülő széles tájain, és szerencsésnek érezhetem magam, mert a szakmailag remek, izgalmas kihívást hozó terület feldolgozásához a mélyebb hullámvölgyekben is megkaptam a szükséges segítséget.

Amikor 2022 januárjában sikeresen megvédtem a jelen monográfia alapjául szolgáló értekezésemet, sok ideig tartott elhinni, hogy sikerült: hiszen 2013-ban, elkezdvén a doktori tanulmányaimat, még éppen csak körvonalazódott bennem, hogy hová szeretnék majd eljutni. Később nem várt fordulattal személyesen is kapcsolatba léphettem a kutatásom tárgyával, és innen már szinte nem is volt megállás: nemcsak megértettem, de át is éreztem az „ENSZ-es mindennapokat”, és ez áthatotta a teljes kutatómunkámat. Innentől feltett célom volt, hogy a szervezeti foglalkoztatás emberi oldalát is vizsgáljam, megmutathassam. A célegyenes mégis váratott magára, és az is igaz, hogy amikor egy munka nyolc éven át társul az ember mindennapjaihoz, akkor előfordulhat, hogy nem is olyan könnyű már elengedni. A védés óta eltelt idő és e kötet megalkotása azonban hozzájárult ahhoz, hogy ezt az összességében szép és feltétlenül építő időszakot lezárjam, gyümölcsét pedig átadjam a kedves Olvasónak.

Az elmúlt évekért sok személynek tartozok köszönettel, így mindenekelőtt drága *Édesapám* felé szeretném kifejezni a hálámat, mert egész életemben arra tanított, hogy a hittemmel és kitartásommal minden sikerülhet. Hasonlóan értékes támogatást kaptam szerető *Férjemtől*, aki nem engedett elbizonytalanodni, és végig derűsen, türelmesen fogta a kezemet botladozásaim és szárnyalásaim során egyaránt.

A családomon felül köszönettel szeretnék fordulni mindazok felé, akiktől jelentős szakmai segítséget kaptam: ők *Dr. Ádány Tamás Vince*, aki egykor figyelmembe ajánlotta ezt a nagyszerű kutatási témát; *dr. Németh Zoltán*, aki néhány évvel ezelőtt, felettesemként lehetővé tette, hogy a választott témámat munkaköri feladataim részeként mélységében ismerhessem meg, valamint *Dr. Szilágyi János Ede*, aki mostani vezetőmként bízott a munkám értékében, és e kötet létrejöttét is lehetővé tette. Kiemelt köszönetet szeretnék mondani témavezető professzoromnak, *Dr. Prugberger Tamásnak*, aki valódi példaképként, erőt, időt és energiát nem

kímélve, nem múltó lelkesedéssel és végtelen szakmai alázattal segített utat találni mondanivalómnak. Emellett köszönöm *Prof. Dr. Csák Csillának, Prof. Dr. Hajdú Józsefnek, Dr. Zaccaria Márton Leónak, Dr. Tóth Hildának, Prof. Dr. Kun Attilának, Dr. Ferencz Jácintnak, Dr. Petrovics Zoltánnak, Prof. Dr. Jakab Nórának, Dr. Homicskó Árpádnak, Dr. Mélypataki Gábornak, Prof. Dr. Torma Andrásnak, Dr. Román Róbertnek, Dr. Törő Emesének, Dr. Sági Editnek és Dr. Kriston Editnek* a védési eljárásom során nyújtott részvételüket, támogatásukat.

Budapest, 2022. március 10.

A szerző

Lektori ajánlás

Hreckska-Kovács Renáta *Közszolgálati pragmatika és az ENSZ foglalkoztatási joga* című könyve hiánypótló mű. Az ENSZ hivatalnokainak munkajogviszonyával foglalkozik, ami se nem magán-munkajogviszony, se nem állami jellegű közszolgálati jogviszony, hanem valahol a kettő között helyezkedik el. Ezt a sajátos jogviszonyt átfogó jelleggel a magyar munkajogi irodalomban még nem dolgozta fel senki, amely körülmény különösen értékessé teszi a szerző munkáját, ugyanis kiindul alapot képezhet más, hasonló jellegű, nemzetközi jelentőségű intézmények szolgálati jogviszonyainak bemutatásához, elemzéséhez.

A szerző könyve az ENSZ-ben foglalkoztatott alkalmazottak szolgálati jogviszonyát nem csak bemutatja, hanem összehasonlítja az európai államok és mindenekelőtt Magyarország köztisztviselői jogviszonyainak a rendszerével. A feldolgozás elsődleges értékét a részletes információs adatgyűjtemény adja meg, amely az ENSZ-alkalmazottak jogviszonyának jellegét az európai államok közszolgálatának rendszerbe foglalt szabályaival 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 a kötetében utal arra, hogy míg a frankofón–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 frankofón–latin rendszert követi.

A szerző munkája három nagy részből áll: az első az általános elméleti megalapozást tartalmazza négy fejezetben, amelyekben részletesen bemutatja a szabályozás jogtörténeti és jogelméleti gyökereit, a nemzetközi szervezetek helyét a jogrendszerekben, az erkölcsnek a szerepét a nemzetközi jogban, a nemzetek és a nemzetek feletti érdekek kollízióját és a kompromisszumra jutás lehetőségeit. Ebben a részben foglalkozik azzal, hogy az ENSZ keretében fennálló szolgálati jogviszony miért nem magán-, hanem közszolgálat. Ugyancsak itt mutatja be a szerző az általános jogforrástannal összevetve a nemzetközi szervezeti belső jogot

önálló jogterületként, valamint az ENSZ személyzeti rendtartását, amelynek felépítése összhangban áll a nemzeti közszolgálati jogok rendszerével. Eme résszel kapcsolatban felvethető a jogfilozófiai megalapozás szükségessége, szerintem azonban a szerző nem alaptalanul vállalkozott a feladatra, mivel a neokantiánus jogfilozófia mai frankfurti rendszere erősen hat a közszolgálatnak a munkajogviszonyhoz való közelítésére, aminek hatását az ENSZ szolgálati jogviszonyra ugyancsak vizsgálja.

A II. részben az öt fejezet közül az első a kinevezéssel és annak módosításával, a második a munka- és a pihenőidővel, a harmadik az illetménnyel és az egyéb juttatásokkal foglalkozik. Ezt követi negyedik fejezetként az alapvető jogok és kötelezettségek bemutatása és az ezek megsértésével összefüggő felelősségi rendszer és fegyelmi intézkedések. Az e részt záró fejezet a szolgálati jogviszony megszűnésének és megszüntetésének a formáit, valamint a szolgálati jogviszony megszűnését követő korlátozást tárgyalja. Pozitívuma e résznek, hogy az itt tárgyalt valamennyi intézmény ENSZ-szabályát, ill. megoldását precízen mutatja be, kitérve arra, hogy mennyiben hasonlít az európai és a magyar szabályozáshoz, és mennyiben tér el azoktól.

A munkaügyi kapcsolatokat tartalmazó harmadik részben a szerző kimutatja, hogy a szolgálati kérdésekkel kapcsolatos érdekképviseleti és tárgyalási megoldások jelentősen eltérnek a magyar közalkalmazotti érdekegyeztetési rendszertől, amely majdnem olyan a dogmatikai rendszerét illetően, mint a magyar munkajogi. Ez a hasonlóság inkább az erősen lekorlátozott magyar köztisztviselői érdekegyeztetési rendszerrel áll fenn. A közös tárgyalási bizottsági rendszer azonban a nyugat-európai megoldásokkal mutat rokon vonásokat. Ugyanezen rész további fejezetei az ENSZ és az alkalmazottai között fennálló érdek- és jogviták intézésének rendjét és rendszerét tartalmazzák. Az egyéni és a kollektív érdekviták rendezésének intézményrendszere és mechanizmusa hasonlít a nyugat-európaihoz, valamint 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, külső jogorvoslati lehetőség nélkül. Megítélésem szerint ilyen eljárási lépcső azonban kialakítható lenne olyan módon, amint az emberjogi bíróság elnöksége is felülvizsgálhatja az ítéleteket: az ENSZ-bíróságnak szintén kijelölhető lenne egy szűkebb elnöksége, illetve abban is egyetértek a szerzővel, hogy a régebbi rendszer visszaállításával a Nemzetközi Bíróság járhatna el ilyen ügyekben.

A munka jelentős értékének tartom, hogy a szerző, amikor az egyes ENSZ szolgálati jogintézmények tárgyalásába bocsátkozik, előtte körvonalazza az európai államok nemzeti szabályozását, és e megoldásokhoz viszonyítva tárgyalja az ENSZ megoldását, nem csak *de lege lata* jelleggel: ezeket egyúttal értékeli, és bírálatokat kimondva, *de lege ferenda* javaslatokat is ad. E javaslatait legtöbbször az egyes jogintézmények összegzésében teszi meg.

Mindezeket figyelembe véve Hrecska-Kovács Renáta művét ajánlom minden munka-, különösen nemzetközi munkajoggal foglalkozó szakembernek, mert az elméleten kívül igen hasznos gyakorlati tapasztalatokat is meríthet belőle. A szerző ugyanis huzamos időn keresztül nemzeti szakértőként részt vett az ENSZ munkájában. Ennélfogva az olvasó első kézből kaphatja meg az információkat az ENSZ-en belüli szolgálati életről.

Miskolc–Budapest, 2022. március 10.

Prof. em. Dr. D.Sc. Prugberger Tamás

Tartalomjegyzék

| | |
|--|-----|
| ELŐSZÓ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS | 5 |
| LEKTORI AJÁNLÁS | 7 |
| RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE | 15 |
| BEVEZETÉS | 21 |
| I. A kutatási feladat rövid összefoglalása | 22 |
| II. Kutatási módszertan, források és felhasználások | 26 |
| III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítási lehetőségei | 29 |
| I. RÉSZ: ÁLTALÁNOS ELMÉLETI BEVEZETÉS | 35 |
| I. Az ENSZ és személyzeti struktúrájának kialakulása | 36 |
| II. Az állami és nemzetközi közszféra összehasonlításának alapja | 44 |
| III. Jogforrástan | 52 |
| 1. Általános jogforrástan | 54 |
| 2. A nemzetközi szervezeti belső jog mint önálló jogterület | 55 |
| 4. Az ENSZ Személyzeti Rendtartás és Szabályzat hatálya | 62 |
| 4. 1. Személyi hatály | 63 |
| 4. 2. Területi hatály | 64 |
| 4. 3. Időbeli hatály | 65 |
| 4. 4. Tárgyi hatály | 65 |
| 5. A nemzetközi szervezetek munkajogának további forrása: a bírói jog | 67 |
| IV. Személyzeti politika a szervezetszociológia tükrében | 70 |
| 1. Szervezeti kultúra és szervezeti menedzsment a közszférában | 72 |
| 1. 1. A közszolgálati <i>ság</i> megnyilvánulása a szervezeti kultúrában | 74 |
| 1. 2. A közszolgálati szervezetmenedzsment kihívásai | 76 |
| 1. 2. 1. Szervezeti stratégiai tervezés | 78 |
| 1. 2. 2. A stratégiai céloknak megfelelő szervezeti struktúra | 81 |
| 1. 2. 3. Szervezeti rendszertan | 83 |
| 1. 2. 4. Szervezetirányítási stílusok | 84 |
| 1. 2. 5. A személyzeti állomány szerepe a szervezeti működésben | 86 |
| 1. 3. A munkáltatói márkaépítés előtérbe kerülése | 87 |
| 2. Közszolgálati szervezeti pszichológia | 89 |
| Összegzés | 93 |
| II. RÉSZ: A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐI JOGVISZONY KELETKEZÉSE, MÓDOSULÁSA, MÓDOSÍTÁSA, MEGSZŪNÉSE, MEGSZÜNTETÉSE ÉS TARTALMA | 95 |
| I. Kinevezés és módosítás | 96 |
| 1. Általános áttekintés | 96 |
| 2. A közszféra foglalkoztatási jogviszonyainak típusai | 103 |
| 2. 1. Az álláshelyek besorolása | 103 |
| 2. 2. Kinevezés és előmenetel | 106 |

| | |
|---|-----|
| 3. A kinevező okirat | 107 |
| 3. 1. A megbízólevél fogalma és jogintézménye | 107 |
| 3. 2. A megbízólevél kötelező tartalmi elemei | 108 |
| 3. 3. A megbízatás létrejöttéhez szükséges kellékek | 109 |
| 4. A kinevezés típusai | 110 |
| 4. 1. Rövid időtartamú megbízatás. | 111 |
| 4. 2. Határozott időre szóló megbízatás | 115 |
| 4. 3. Folyamatos szolgálatra szóló megbízatás / határozatlan időre szóló kinevezés | 117 |
| 5. A tisztviselői jogviszony létesítését megelőző eljárás: a versenyvizsga | 118 |
| 6. A jogviszony kezdete | 121 |
| 7. A kinevezés személyi feltételei. | 122 |
| 7. 1. Földrajzi eloszlás. | 123 |
| 7. 2. Helyi toborzású álláshelyek tisztviselői | 124 |
| 7. 3. Nemzetközi toborzású álláshelyek tisztviselői | 124 |
| 7. 4. A nemek közötti paritás elérése | 125 |
| 8. Szervezetben belüli újrafoglalkoztatási lehetőségek, belső pályázatok | 129 |
| 9. A szervezetben belüli foglalkoztatás alapelvei – etikai alapelvek és alapvető jogok-kötelezettségek. | 130 |
| 10. A kinevezés módosítása. | 134 |
| II. Munkaidő és pihenőidő. | 136 |
| 1. A munkaidő-beosztás lehetséges formái. | 136 |
| 1. 1. Rugalmas munkarend a közszolgálatban | 139 |
| 1. 2. A rugalmas munkarend hatásai a közszolgálatban. | 143 |
| 1. 3. A túlmunka szabályozása | 146 |
| 2. A pihenőidő fogalma és fajtái | 147 |
| 3. A szabadság fogalma és formái | 149 |
| 3. 1. Rendes szabadság. | 151 |
| 3. 2. Hazatávozási szabadság (home leave) | 152 |
| 3. 3. Rendkívüli szabadságok | 155 |
| 3.3.1. Családi eltávozás (family leave) | 156 |
| 3.3.2. Szülési és szülői szabadság | 157 |
| 3.3.3. Tényleges önkéntes katonai szolgálat | 159 |
| 3.3.4. Rekreációs szabadság (R&R szabadság) | 160 |
| 3.3.5. Tanulmányi célú eltávozás | 162 |
| III. Illetmény és egyéb juttatások | 164 |
| 1. Illetménysávok. | 164 |
| 2. Kiegészítő juttatások rendszere | 167 |
| 3. Béremelés | 168 |
| 4. Mobilitásösztönző csomag | 170 |
| 4. 1. Mobilitási támogatás és veszélyességi pótlék | 170 |
| 4. 2. Gyermekek tanulmányi alapja | 171 |
| 5. Kivételes álláshely-támogatás | 172 |
| 6. Egyéb juttatások | 173 |
| 6. 1. Túlmunka és éjszakai pótlék | 173 |
| 6. 2. Hazatelepítési alap | 174 |

| | |
|--|-----|
| 6. 3. Belépésösztönző támogatás | 175 |
| 7. Szociális biztonság és kapcsolódó juttatások | 175 |
| 7. 1. Az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapjában való részvétel | 176 |
| 7. 2. Egészségtámogató programok | 178 |
| 7. 3. Helyállás a foglalkoztatásból eredő károkért | 180 |
| 7. 4. Kiküldetési és áthelyezési költségek | 182 |
| 7. 4. 1. Kiküldetés | 183 |
| 7. 4. 2. Beilleszkedési támogatás | 183 |
| IV. Alapvető jogok és kötelezettségek; felelősségi rendszer és fegyelmi intézkedések .185 | |
| 1. A tisztviselők alapvető jogai és kötelezettségei | 186 |
| 1. 1. A bírói joggyakorlat szerepe az alapvető jogok és kötelezettségek megállapításában | 188 |
| 1.1.1. Véleménynyilvánítás szabadsága – a Crawford-ügy (1953) | 189 |
| 1.1.2. Egyenlő bánásmód követelménye – az Oglesby-ügy (2019) | 189 |
| 1.1.3. Visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme – Lloret Alcañiz és társainak ügye (2018) | 190 |
| 1.1.4. Tisztességes eljáráshoz való jog – Subramanian és társainak ügye (2016) .191 | |
| 1. 2. A tisztviselők teljesítménye | 193 |
| 1.2.1. Belső képzések | 195 |
| 1. 3. Tájékoztatási kötelezettség | 197 |
| 1. 4. Egyéb jogosultságok és kötelezettségek | 198 |
| 1. 5. Privilégiumok és immunitás | 199 |
| 2. Fegyelmi intézkedések | 200 |
| 2. 1. Kötelezettségszegés | 203 |
| 2. 2. Fegyelmi eljárás | 205 |
| 2.2.1. Bejelentési kötelezettség | 207 |
| 2.2.2. Előzetes vizsgálat | 207 |
| 2.2.3. Kivizsgálás | 208 |
| 2.2.4. Fegyelmi eljárás | 210 |
| 2.2.5. Az eljárás kimenetele | 211 |
| 2. 3. Kiszabható hátrányos jogkövetkezmények | 211 |
| 2.3.1. Fegyelmi büntetésnek | 212 |
| 2.3.2. Egyéb intézkedések | 213 |
| 2. 4. Esetjog | 214 |
| V. A szolgálati jogviszony megszűnése | 218 |
| 1. 1. Lemondás | 223 |
| 1. 2. Hivatal elhagyása | 224 |
| 1. 3. Megbízás lejárt | 225 |
| 1. 4. Nyugdíjazás | 228 |
| 1. 5. Felmentés | 230 |
| 2. Eljárás a megbízás megszüntetése esetén | 231 |
| 2. 1. Lemondási és felmentési idő | 231 |
| 2. 2. Végkielégítés | 232 |
| 2. 3. A szabadság megváltása | 232 |
| 2. 4. Munkáltatói igazolás | 233 |

| | |
|--|------------|
| 3. Korlátozások a jogviszony megszűnése után | 234 |
| Összegzés | 236 |
| III. RÉSZ: MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK ÉS VITARENDEZÉS | 243 |
| I. Munkaügyi kapcsolatok | 244 |
| 1. Szociális párbeszéd az ENSZ szervezetén belül | 244 |
| 2. Foglalkoztatotti érdekképviseleti szervezetek és érdekképviseleti tisztségviselők | 247 |
| 3. Közös személyzetirányítási gépezet | 248 |
| 3. 1. Személyzeti Menedzsment Bizottság | 249 |
| 3. 1. 1. Kapcsolattartó csoport | 249 |
| 3. 1. 2. Munkacsoportok | 250 |
| 3. 1. 3. A Személyzeti Menedzsment Bizottság és megállapodásai | 250 |
| 3. 2. Közös Tárgyalási Bizottság | 251 |
| 3. 2. 1. Közös Tárgyalási Bizottság a központi egységeknél | 251 |
| 3. 2. 2. Közös Tárgyalási Bizottság a terepszolgálatoknál | 252 |
| 4. Érdekképviseleti működés a gyakorlatban | 252 |
| II. A jog- és érdekviták elrendezésének formái | 256 |
| 1. Informális vitarendezés általában | 256 |
| 1. 1. Alulról szerveződő vitarendezés | 261 |
| 1. 2. Informális konfliktusrendezés a közszolgálatban | 264 |
| 1. 3. A kötelező tárgyalás mint a konfliktusrendezés első lépése | 267 |
| 2. Alternatív megoldások az ENSZ vitarendezési gyakorlatában | 269 |
| 2. 1. Az ombudsmani hivatal | 270 |
| 2. 2. A Mediációs Szolgálat | 272 |
| 3. Jogviták specializált bíróság előtt | 273 |
| 3. 1. Az ENSZ belső jogorvoslati rendszerének felépítése | 277 |
| 3. 2. Az ENSZ formális vitarendezési mechanizmusa | 279 |
| 3. 2. 1. Vezetőségi értékelés | 280 |
| 3. 2. 2. Felfüggesztő hatály | 281 |
| 3. 2. 3. Az elsőfokú bíróság (UNDT) | 282 |
| 3. 2. 4. Az ENSZ fellebbviteli bírósága (UNAT) | 282 |
| Összegzés | 283 |
| ÖSSZEFOGLALÓ | 287 |
| TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE | 295 |
| IRODALOMJEGYZÉK | 297 |
| Szakirodalmi források | 297 |
| Jogszabályok, szabályzatok, egyéb jogforrások | 323 |
| Bírósági döntések | 329 |
| Online források | 333 |
| FÜGGELÉK: ÁTTEKINTŐ TÁBLÁZAT | 335 |
| TÁRGYMUTATÓ | 350 |

Rövidítések jegyzéke

- AB (Alkotmánybíróság)
- ACAS (Tanácsadói, Békéltetői és Választottbíróági Szolgálat; Advisory, Conciliation and Arbitration Service)
- ACUNS (az Egyesült Nemzetek Rendszerének Akadémiai Tanácsa; Academic Council on the United Nations System)
- ADR (alternatív vitarendezés; Alternative Dispute Resolution)
- ANT (cselekvőhálózat elmélet; actor-network theory)
- ArbZG (a német Arbeitszeitgesetz)
- ASG (az ENSZ Altitkára; Assistant Secretary-General)
- ASIL (az Amerikai Nemzetközi Jogi Társaság; American Society of International Law)
- ATBIS (Bank for International Settlements)
- Áttv. (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény)
- BBG (a német Bundesbeamten-gesetz)
- BDG (a német szövetségi fegyelmi törvény; Bundesdisziplinar-gesetz)
- Bjt. (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény)
- BPW (a német Beiträge zur Politischen Wissenschaft)
- Btk. (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény)
- BUSINESSEUROPE (Európa kis-, közepes és nagyvállalatainak képviselőjét ellátó szervezet; Confederation of European Business)
- CAF (Közös Értékelési Keretrendszer; Common Assessment Framework)
- CASBIA (Nemzetközi Tisztviselők Autó- és Motorszövetsége; Association Coopérative des Automobilistes et des motocyclistes des Secrétariats et Bureaux des organisations Internationales et des institutions Accrédités)
- CEB (Chief Executive Board for Coordination)
- CEEP (Central Europe Energy Partners)
- COE (Európa Tanács; Council of Europe)
- COVID-19 (koronavírus okozta megbetegedés 2019; covid virus disease 2019)

| | |
|---|---|
| CPEC (Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium) | FALD/DPKO (Terepadminisztráció vagy Békefenntartó Művelet Személyzeti Főirányító és Támogató Szolgálata, Field Administration and Logistics Division; Department of Peacekeeping Operationst) |
| CSR (vállalati társadalmi felelősségvállalás; corporate social responsibility) | FAO (Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezet; Food and Agriculture Organization of the United Nations) |
| DAB (dispute adjudication board) | FICSA (Federation of International Civil Servants' Associations) |
| DMSPC (Irányítási, Stratégiai, Szervezeti Politikai és Megfelelési Főosztály; Department of Management Strategy, Policy and Compliance) | HCCH (Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia; Hague Conference on Private International Law) |
| DPO (Békefenntartó Műveletek Osztálya; Department of Peacekeeping Operations) | Hjt. (a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény) |
| DRB (dispute review board) | Hszt. (a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény) |
| Ebktv. (az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény) | IAEA (International Atomic Energy Agency) |
| EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank; European Bank for Reconstruction and Development Administrative Tribunal) | IBRD (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank; International Bank for Reconstruction and Development) |
| ECOSOC (Economic and Social Council) | ICAO (Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet; International Civil Aviation Organization) |
| EIGE (A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete; European Institute for Gender Equality) | ICJ (Nemzetközi Bíróság; International Court of Justice) |
| ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete) | ICSAB (Nemzetközi Közszolgálati Tanácsadó Testület; International Civil Service Advisory Board) |
| EOSG (az ENSZ főtitkárának Kabinetirodája; Executive Office of the Secretary-General) | ICSC (International Civil Service Commission) |
| EPO (European Patent Organisation) | |
| ESZSZ (Európai Szakszervezeti Szövetség) | |
| EU (Európai Unió) | |
| Euratom (Európai Atomenergia Közösség) | |

| | |
|--|--|
| IDA (Nemzetközi Fejlesztési Társulás; International Development Association) | Kjt. (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény) |
| IFAD (Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap; International Fund for Agricultural Development) | KKM (külgazdasági és külügyminiszter) |
| IFC (Nemzetközi Pénzügyi Társaság; International Finance Corporation) | KOMT (Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa) |
| ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet; International Labour Organization) | Kp. (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény) |
| ILOAT (a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága; International Labour Organization Administrative Tribunal) | Ksztv. (a központi államigazgatási szer- vekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény) |
| IM (igazságügyi miniszter) | Ktk. (a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény) |
| IMF (Nemzetközi Valuta Alap; Internati- onal Monetary Fund) | Kttv. (a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény) |
| IMO (Nemzetközi Tengerészeti Szervezet; International Maritime Organization) | Ktv. (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény) |
| ITU (Nemzetközi Távközlési Egyesület; International Telecommunication Union) | KVKF (Közszolgáltatói Vállalkozások Konzultációs Fóruma) |
| IWC (Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság; International Whaling Commission) | LOA (megbízólevél; Letter of Appointment) |
| Kabinetiroda (az ENSZ főtítkárának Kabinetirodája) | MDB (munkaügyi döntőbizottságok) |
| KÉF (Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum) | MINUSTAH (az ENSZ haiti missziója) |
| KGST (Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa) | MIT (Massachusetts Institute of Techno- logy) |
| Kit. (a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény) | MKK (Magyar Kormánytisztviselői Kar) |
| | Mt. (a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény) |
| | Mvt. (a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény) |
| | NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete; North Atlantic Treaty Organisation) |

| | |
|--|---|
| NAV (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) | OSAGI (Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women) |
| NEFE (Külgazdasági és Külügyminisztérium, Nemzeti Fejlesztési Főosztály) | OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) |
| NGO (Non-Governmental Organizations) | OSLA (Jogi Szolgálat; Office of Staff Legal Assistance) |
| NKE (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) | PAHO (Pan-American Health Organization) |
| NLRB (Nemzeti Munkaügyi Kapcsolatok Fóruma; National Labour Relations Board) | PAS (Performance Appraisal System) |
| NPM (új közmenedzsment; New Public Management) | PK (Polgári Kollégium) |
| OAS (az Amerikai Államok Szervezete; Organization of American States) | Pp. (a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény) |
| OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet; Organisation for Economic Co-operation and Development) | PPP-konstrukciók (Public Private Partnership) |
| OHR (Emberi Erőforrás-menedzsmentért Felelős Hivatal; Office for Human Resources) | Ptk. (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény) |
| OHRM (Személyügyi Hivatal; Office of Human Resources Management) | R&R szabadság (rekreációs szabadság; Rest and Recuperation) |
| OIOS (Belső Ellenőrzési Hivatal; Office of Internal Oversight Services) | régi Mt. (a Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény) |
| OKÉT (Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács) | régi Pp. (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény) |
| OLA (Jogi Kapcsolatok Hivatala; Office for Legal Affairs) | RP Report (rich property report) |
| OMS (Ombudsmani és Mediációs Szolgálat; Ombudsman and Mediation Services) | SECNAV (United States Secretary of the Navy) |
| ONS (Office for National Statistics) | SHRM (Society for Human Resource Management) |
| | SIMA (Országos Mediációs és Választottbíráskodási Szolgálat; Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje) |

| | |
|---|---|
| SMAC (Mediáció, Választottbíráskodási és Egyeztetési Szolgálat; Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación) | UNHCR (az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa; United Nations High Commissioner for Refugees) |
| SZMM (szociális és munkaügyi miniszter) | UNICE (a BUSINESSEUROPE korábbi neve; Union des Industries de la Communauté européenne) |
| TÉR (Teljesítmény Értékelési Rendszer) | UNICEF (az ENSZ Gyermekalapja; United Nations Children's Fund) |
| TTO (időszaki alkalmazott; term-time only) | UNIDO (az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete; United Nations Industrial Development Organization) |
| UEAPME (European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises) | UNITAR (az ENSZ Tréning és Kutatási Intézete; United Nations Institute for Training and Research) |
| UN (az Egyesült Nemzetek Szervezete, United Nations) | UNJSPF (az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapja; United Nations Joint Staff Pension Fund) |
| UNBA (United Nations Board of Auditors) | UNOPS (az ENSZ Projekt Támogatási Hivatala, United Nations Office for Project Services) |
| UNAT (az ENSZ fellebbviteli bírósága; United Nations Appeals Tribunal) | UNRWA (az ENSZ Közel-Keleten működő Palesztin Menekültekkel Foglalkozó Segélyezési és Munkaügyi Ügynöksége; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) |
| UNCITRAL (az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága; United Nations Commission On International Trade Law) | UNSSC (United Nations System Staff College) |
| UNCLOS (az ENSZ által elfogadott tengerjog; United Nations Convention on the Law of the Sea) | UN Women (az ENSZ női szolidaritási mozgalma; United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) |
| UNDP (az ENSZ Fejlesztési Programja; United Nations Development Programme) | |
| UNDT (az ENSZ elsőfokú bírósága; United Nations Dispute Tribunal) | |
| UNESCO (az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) | |
| UNFPA (az ENSZ Népesedési Alapja; United Nations Population Fund) | |

| | |
|--|--|
| UNWTO (Turisztikai Világszervezet; United Nations World Tourism Organization) | Vb. (a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény) |
| UPU (Egyetemes Postaegyesület; Universal Postal Union) | WHO (Egészségügyi Világszervezet; World Health Organization) |
| US (United States, azaz az Amerikai Egyesült Államok) | WIPO (A Szellemi Tulajdon Világszer- vezete; World Intellectual Property Organization) |
| USA (Amerikai Egyesült Államok; United States of America) | WMO (Meteorológiai Világszervezet; World Meteorological Organization) |
| USD (amerikai dollár; United States Dollar) | WTO (Kereskedelmi Világszervezet; World Trade Organization) |
| USG (az ENSZ főtitkárhelyettese; Under Secretary-General) | |
| Üsztv. (a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogál- lásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény) | |

BEVEZETÉS

I. A kutatási feladat rövid összefoglalása

A jelen könyv alapjául szolgáló doktori értekezéssel¹ egy olyan összehasonlító jogi munkát szeretnék közreadni, amely alkalmat kínál arra, hogy a nemzetközi szervezetek – és különösen az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) – önálló alapokon nyugvó belső foglalkoztatási jogát összevethessük az államok közszolgálati 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 közszolgálat, a közszolgálati 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 közszolgálat, a maga teljes dogmatikai rendszerével, jogforrási 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 közszolgálatokat a kutató összevesse, a bennük kialakult jó gyakorlatokat kiemelve, 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 az eredménye jelen munka, amely összesen három szerkezeti részben – így az általános elméleti

¹ Hreckska-Kovács, 2021a.

megalapozás, a közszolgálati 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 közszolgálat egyes jogintézményeinek egymáshoz fűződő viszonyát.

Amint azt *Konrad Zweigert* és *Hein Kötz* vallotta, a jog-összehasonlítás egyik fő funkciója a megismerés, mert elősegíti a problémák azonosítását, és közvetetten vagy akár közvetlenül megoldást is kínál azokra. A jog-összehasonlítás révén feltárhatjuk a különböző társadalmi és kulturális berendezkedéseket, legyen szó akár szociológiai, akár szervezettani megközelítésről.² *E könyvben 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.*

A kutatás logikai felépítését illetően kiindulópontom, hogy a közszolgálati pragmatikát kívánom feltárni három fő szervezetrányítási tényező mentén: az intézményi struktúra, az intézményi és személyzeti feladatok és a személyzetre vonatkozó követelmények alapján. A közszolgálatosság 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 ilyenek minősül, teljesen függetlenül attól, hogy milyen igazgatási egységet vizsgálunk.

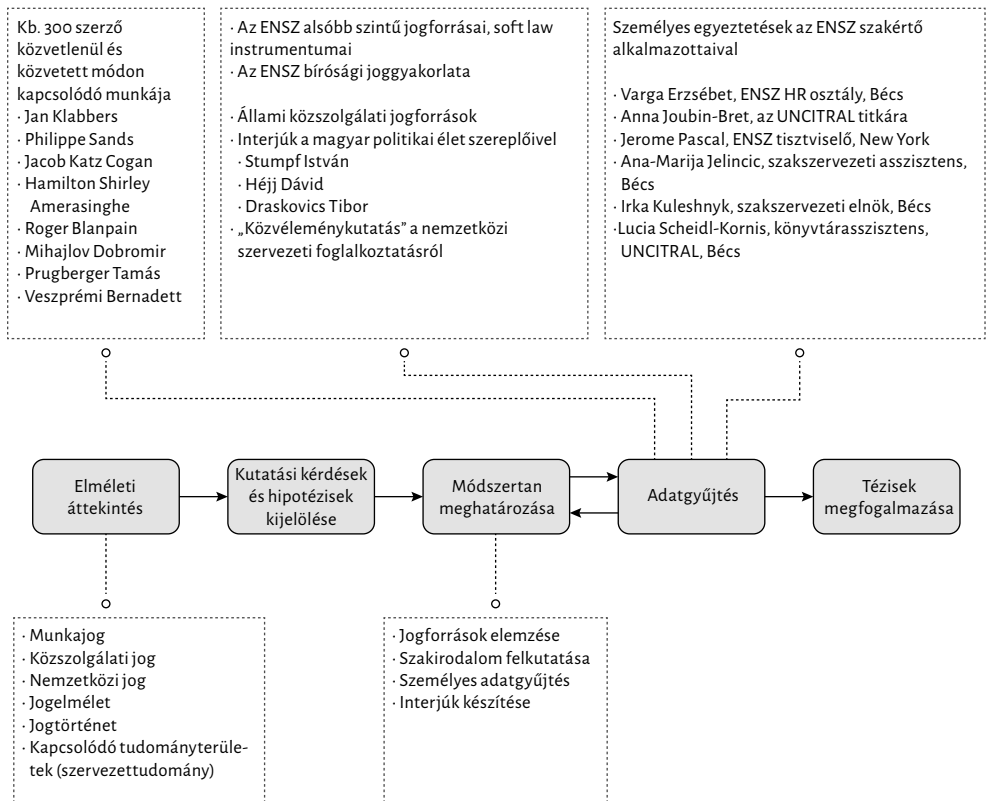
Munkámban a következő kutatási kérdésekre kerestem a választ:

1. Mi indokolja, hogy a nemzetközi szervezetek saját személyzeti és szervezetrányítási struktúrával rendelkezzenek?
2. Az ENSZ munkajogi szabályozása a szervezeti szuverenitás terméke, de a munkajogi alapintézmények (jogviszony létesítése, módosítása, megszüntetése) mennyiben mutatnak egyedi megoldásokat a nagy európai közszolgálati rendszerek gyakorlatához képest?
3. A joganyagok tekintetében mennyire áttekinthető az ENSZ rendszere, és szervezeti értelemben beszélhetünk-e a jogbiztonság követelményének teljesüléséről?
4. Hogyan biztosítja az ENSZ személyzeti szabályzata útján a személyzet kellő függetlenségét?

2 Horváthy, évszám nélkül. A jog-összehasonlítás sajátosságairól lásd bővebben: *Zweigert és Kötz*, 1971.

5. Van-e olyan jogi konstrukció, amely segíthet a nemzetközi tisztviselők számára abban, hogy klasszikus értelemben vett szakszervezetek hiányában is képesek legyenek kollektív jogokat érvényesíteni?
6. 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 az 1. ábrán látható módon vezettem el kutatásomat.



1. ábra: A kutatás folyamata³

3 Saját ábra.

Kutatásom két fő cél mentén épült tehát fel: egyrészt az ENSZ mint az egyik legmeghatározóbb nemzetközi szervezet foglalkoztatási jogát terveztem ismertetni, másfelől pedig e folyamat révén rá kívántam mutatni azokra a sajátos jegyekre, amelyek a közszolgálatot szervezettől függetlenül közszolgálatá teszik. Jelen kötet a következő hipotézisek mentén épül föl.

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

H2: Az intézményi struktúrának le kell követnie a feladatokat, így utóbbiak jellegbeli hasonlóságából kiindulva a szervezeti felépítés is hasonló lesz az egyes közszolgálati foglalkoztatóknál.

H3: A nemzetközi szervezetek számára szükséges az önálló foglalkoztatási jog, máskülönben valamely nemzetállam jogának alkalmazása esetén nehezkesebbé válna az intézményi és személyzeti függetlenség megőrzése.

H4: A nemzetközi szervezetek belső bíróságának éppúgy figyelembe kell vennie ítélkezési 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.

Hipotéziseimet 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. Az ENSZ foglalkoztatási joganyaga mellett a jobb megértés és a kontextusba helyezés érdekében szervezettervezési területen is folytattam kutatásokat. Ezt követően 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. Az utolsó 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 nagy-monográfia-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 háromkötetes sorozat.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.

Munkám hangsúlyosan primer forrásokból építkezik, így alapvetően az ENSZ Közgyűlés által megalkotott Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (*Staff Regulations and Rules*), illetve a főtítkári alacsonyabb szintű jogforrások adják a vázát, amelyhez összehasonlító szemlélettel teszem hozzá az egyes állami szabályokat azzal az igénnyel, hogy megválaszolhassuk azt a kérdést, hogy 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

4 Klabbers, 2015.

5 Cogan, Hurd és Johnstone (szerk.), 2016.

6 Sands és Klein, 2009.

7 Blanpain (szerk.), 1977.

8 Ismeretlen szerző, 1971.

9 Ld. pl. Árva, Balázs, Barta és Veszprémi, 2020b, illetve Veszprémi, 2012.

10 Prugberger, 2013.

gyakorlati tudásanyag értékelésével. Megjegyzem, hogy bár az kutatásom 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.

E monográfia jelentőségét elsősorban abban látom, hogy az ENSZ-nél számos igazgatási utasítás született a személyzeti szabályzatba 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 általában 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, a jelen kötet 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 követhetőek 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 értekezésem témája elsősorban – de nem kizárólag – munkajogi természetű volt, a kutatómunkám során figyelembe vettem a jogelmélet, a nemzetközi közjog, illetve az általános polgári jog eredményeit is.

A jelen kötet címére is visszautalva célom a teljes közszolgálati pragmatika¹¹ feltárása, 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 a kutatásom 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 közszolgálat nem értelmezhető ezen aspektusok nélkül. Bár a téma erősen jogszociológiai, úgy ítélt meg, hogy a kutatási anyag nem nélkülözheti azon elméleti megalapozást, hogy a nemzetközi szervezeti, illetve az állami közférabeli foglalkoztatás miben más, miben több, mint szabályok összességének gyakorlati alkalmazása.

¹¹ György és Hazafi, (szerk.), 2014, 7. o. Közszolgálati 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.

A könyv 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, azaz e jelleg szervezettípustól függetlenül áll vagy nem áll fenn.* 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 jelenlétet tapasztalunk.

Kimutattam, hogy *a nemzetközi szervezetek belső joga történetileg az állami közszolgálati jogokból fejlődött ki,* eredményeim alapján pedig azt a további 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 valósággal 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 kötelezettségesség esetén van lehetőség, addig az ENSZ rendszere ilyen téren inkább a menedzser-szemléletű közszolgálat felé húz, amely a tisztviselők személyes kompetenciáinak a szervezeti célokkal való mindenkori összeegyeztethetőségét helyezi előtérbe.

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, azaz *a szervezeti tevékenység és a szervezeten belüli jogrend között nincs közvetlen kapcsolódás, hiszen a bárminemű strukturális alárendeltség a jobbizonytalanság veszélyét hordozná magában.* Az ENSZ esetében 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 a munkámban 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 közszolgálati 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. Ez azért fontos, mert 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 minden állam jogrendszerétől független belső munkajogi szabályozás biztosítja tehát a teljes szervezeti szuverenitást.* A székhely állama szerinti jog befolyása közvetve az adott államigazgatás fiók-szervezetévé 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.

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* jogággként tekintenek rá. Egy köztes elképzelés szerint – amelyet magam is vallok – *a nemzetközi közjogon belül önállóan lehatárolható jogterületről van szó.*

Álláspontom szerint a szervezeti működés mechanizmusát a szervezeti kultúrán keresztül érthetjük meg legkönnyebben: *e terület a szervezet azon szociális vetületét adja meg, amely a belső jogrendszerben jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokként képeződik le.* Alapvető feltevések olyan összességéről van szó, amelyet egy adott csoport a külső alkalmazkodás és a belső rendszer kialakítása során felmerült problémák megoldása során kitalált, bevezetett, felfedezett. *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 objektivizálja a felvételi folyamatot, ennek biztosítására szolgál többek között a kötelező pályáztatás, illetve a nemzetközi szervezeteknél a versenyvizsga jogintézménye. *Mindez azért jelentős, mert a közszolgálati jogviszony objektivizálása 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 Közgűlés 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. Ugyanakkor a kötet harmadik részéből kiderül, hogy bizonyos természetszerű hasonlóságokat találunk szervezet és állam között e téren is, azaz következtetésem szerint *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 áttekinthetően azonban jellemzően csak két-három típust választanak. Ugyanakkor a hatékonyságra megítélésom szerint ez pozitívan hat, ami azért fontos, mert *az egyén identitása döntések sorozatán keresztül alakul ki, ebből következően társadalmi érdek is, hogy a kompromisszumokra épülő gondolkodást támogató konfliktusrendezési eljárások előtérbe kerüljenek.* Emellett *a szubszidiaritás és a felek egyenlősége a konfliktusrendezés eredményességét segíti elő.*

Úgy tűnik, hogy az ENSZ a nemzetközi szervezetek között aránylag jól teljesíti 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. Ugyanakkor igen komoly hátrány, hogy napjainkban az ENSZ bíróságának esetlegesen jogsértő gyakorlatával szemben nincs jogorvoslati lehetőségük a tisztviselőknek. *Az alapvető emberi jogok teljes körű érvényesülését mindazonáltal a nemzetközi szervezeteknek is biztosítaniuk kell belső jogrendjükben, és igazságszolgáltatási mechanizmusukat ennek fényében kell kialakítaniuk, működtetniük.*

Hasznosítási lehetőségek

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 is unifikálási szándék merül fel, a jelenlegi, fragmentált

közszolgálati szabályozási rendszer fenntartása azonban túl mélyen ivódott be az érintett érdekkörök mindennapjaiba, és ezért rendkívül nehéz az attól történő elszakadás. *A hazai közszolgálati jogot ajánlott lenne egységesíteni, a specialitásokat alacsonyabb szintű, szervezeti utasítások tartalmazhatnák.*

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 infrastruktúrára 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.*

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 idetartozó szakmai egység-hálózatot.*

A közszolgálati érdekképviseleti módszertanon és intézményrendszeren változtatnia kellene a hazai jogalkotónak, mert jelenleg nincs igazán erős érdekképviselet a munkaerőpiac ezen szegmensében. *A tisztviselők motivációjára is hangsúlyt kellene fektetni, emellett képezni kellene az érdekképviseleti 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 érdekképviselet különböző területein, így a tisztviselők és a döntéshozók is általános és folyamatos aktivitással találkoznak, ha egyeztetésekről, problémák feltárásáról és megoldási javaslatok kidolgozásáról van szó.

A nemzetközi szervezetek esetében is felmerül részemről 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 a teljes munkajogban) is, mert *több lehetőségük 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.

Az ENSZ jó példát biztosít azzal, hogy *az igazgatási struktúrába implementálja az informális konfliktusrendezési eszköztárat*, hiszen a tisztviselők így egyfelől ismerik a lehetőségeiket, másrészt pedig a külső szakemberek igénybevételének kizárásával a szervezeti integritás is biztosítható.

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 Közzszolgálati Döntőbizottság mintájára képzelném el, vagy a Döntőbizottság illetékességi köreit bővíteném a besorolási ügykörrel.*

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 közzszolgálatban nemcsak a tisztviselői képzésre szükséges hangsúlyt fektetni, hanem a szervezet adminisztratív háttérét nyújtó humán erőforrás-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 kutatási anyag maga további vizsgálati területként veti fel *egy egységes, a kormányközi nemzetközi szervezetek belső foglalkoztatási jogára irányadó kódex megalkotásának lehetőségét,* amely jellegében követhetné az 1954-ben a Nemzetközi Közzszolgálati Tanácsadó Testület (*International Civil Service Advisory Board, ICSAB*) által kidolgozott A nemzetközi közzszolgálat magartartási kódexét (*Standards of Conduct in the International Civil Service*). A legfontosabb foglalkoztatási jogi kérdésekben ezt a jogforrást alkalmazhatnák a szervezetek, természetesen szükség esetén egyes rész kérdésekben speciális eltéréseket is tartalmazhatna, amennyiben az adott szervezet tevékenységének természete ezt megköveteli.

A munka eredményeit és az egységesítés igényét megtartva további kutatás tárgyát képezhetné az a kérdés, hogy miként lehetne *átjárhatóságot teremteni a nemzeti és nemzetközi közalkalmazás között például a szerzett jogok, a jogviszony folytonossága, társadalombiztosítási jogviszonyok (főleg nyugellátás) tekintetében.* Ez főként olyan személyek számára lenne fontos, akik az egyes rendszerek között „ingáznak”.

*A kézirat lezárásának dátuma:*¹² 2022. március 10.

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, megszerezhetette önálló nemzetközi jogalanyiságát, ezt követően pedig – követve a hatalmi ágak elválasztásának elvét – kialakíthatta belső működési rendjének részeként jogalkotási mechanizmusát, ennek folyományaként pedig megalkothatta önálló foglalkoztatási jogát és megteremtette munkaügyi igazságszolgáltatási rendszerét.

Diplomáciai együttműködések már az ókori görög és római birodalom¹³ idejéből is ismerünk, e kooperációk modern formájukat ugyanakkor csak a XV. században nyerték el, majd a komplex társulások gyökereit a XIX. század elején találhatjuk meg. Amikor az ekkor már létező és sikeresen működő diplomáciai képviseltek bilaterális úton nem tudták kezelni azokat 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 szabályozni, és ha a tárgyalások során sikerült valamilyen megállapodásra jutni, azt nemzetközi

13 A jelen fejezetben ismertetett diplomáciai együttműködések gyökerein felül a római jogban már a közszolgáltatóság alapvető sajátosságait is megtaláljuk, ez pedig a jelen kötet témája szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. Ahogyan azt Theodor Mommsen *Römisches Staatsrecht* (Mommsen, 2011) című kötetében ismerteteti, a kancelláriánál és a hadseregnél jelentkezett először a közszolgáltatásra jellemző alárendeltség. *Theodor Mommsen* a XIX. 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 XIX. század végének és a XX. század elejének e tárgykörben folytatott kutatásaira, Magyarországon jelentős eredményeket ért el e téren *Zlinszky János* [ld. pl. *Zlinszky*, 1972; 1988; 1993; 1994; 1997, illetve a jogász szaktekintély eredményeit méltató *Pókecz Kovács* (2016) munkáját].

dokumentumba foglalták,¹⁴ 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 az együttműködésből megalakult 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* 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

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

15 Amerasinghe, 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 és Klein, 2009; illetve Virally, 1991 művét magam is kiemelem.

17 Generálisan megfigyelhető jelenség, hogy a jogi kérdések helyett a résztvevők a konferenciákon jellemzően politikai irányokról folytattak vitát, azonban jellegüket 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 szerveződéseket alakítottak maguk között idővel bizonyos kormányzatok is, azonban ezeknek a feladata sokkal inkább adminisztratív kérdések kezelése volt, semmint politikai döntéshozatal vagy képviselő (ld. bővebben: Amerasinghe, 2005, 3–6. o.).

18 Amerasinghe, 2005, 3. o.

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

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 az alapítók már szerettek volna 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 főtítkári irányításával különböző részlegekből állt, amelyekben szakértő apparátus 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 érvényesülését összefogással lehetséges megakadályozni,²¹ illetve azt is észlelték az államok, döntéshozók, hogy bizonyos

20 A Nemzetek Szövetségéről lásd bővebben *Diliana Stoyanova* szemléletes írását (Stoyanova, 2018). 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 főtítkára volt az a személy, aki rájött, hogy az államoktól teljesen független, önálló tisztviselői apparátussal alakítható ki kellően hatékony szervezet.

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 hosszú távú 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 szintéren a jelen munka 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 diskusszióban 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 Szűcs, 2011.

A neotermészetjogi gondolkodást azonban kritikával illelhetjük, mert a benne végbemenő diskusszióknak 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 egysült Európát alakíthassunk ki részben a kulturális keveredés útján. A migrációs

kívánt eredményeket támogatók és kitarító közös munka nélkül elképzelhetetlen vagy aránytalanul nehéz elérni.²² A nemzetközi szervezetek száma tehát megszorodott,²³ céljuk szerint alapvető különbséget tehetünk a béke megőrzése,²⁴ a fejlesztések végrehajtása²⁵ és szűkebb hatályú, gyakorlati kérdések igazgatása²⁶ között.²⁷ Bár jelen munka az ENSZ-ről²⁸ mint a talán legmeghatározóbb szervezetről szól, megjegyzem, hogy a szervezetek ereje nem

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 részeként 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 nemzetudatra 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 hatásokkal 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, 1974, 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 pénzüsségeket emésztenek fel, amelyeket a tagállamoknak kell kigazdálkodniuk a működés érdekében. A sok szervezet tehát egy idő után kontraproduktív közeget teremt, ezért szükséges körültekintően 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*, 2005, 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 részeseül 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 *Franklin Delano Roosevelt*, az Amerikai Egyesült Államok 32. elnöke a II. világháború lezárását és az utána következő geopolitikai kérdéseket előkészítendő jaltai konferencián külön napirendi pontként szorgalmazta (egyedülként, ám később a résztvevők teljes támogatásával) az ENSZ létrehozását.

múlik önmagában azon a körülményen, hogy objektíve hány tagállammal rendelkeznek.²⁹ 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,³⁰ 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*³¹ szerint a gazdasági és társadalmi viszonyok területén *sok olyan konfliktus keletkezik időről időre, amelyeknél a nemzeti érdek háttérbe szorítható*, az emberi igazságosság és az ember egyéni és kollektív érdeke pedig előtérbe kerül. Ennek az elméletnek a kritikusai azt vallják, hogy a politikai és a 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 százhatvanégy tagállamból 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 jogászhi hívatásrend működése befolyásolják*.³² 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,

29 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.

30 Ross, 1958; illetve Visegrády (szerk.), 2013, 112. o.

31 A témához ld. pl. Fekete, 2010, 116. o.

32 Tamanaha, 2017, 71–76. o.

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,³³ amely szerint egyáltalán azért jöttek létre, mert a kolonizációs folyamatok a térképen megálltak – azaz *újfajta gyarmatosítás van folyamatban, amelyben kiemelt szerepet kapnak e jogalanyok*. Az elmélet persze cáfolható, ugyanakkor a nemzetközi szervezetek bizonyosan is alkalmasak arra, hogy összefogó funkcióit töltsenek be, az általuk tárgyalt részkérdésekben különböző szupranacionális jogkörökkel és szabályokkal megvalósítják az átvitt értelemben vett gyarmatosítást. Emellett vitathatatlan az is, hogy a nemzetközi szervezeteken belül a jogászai 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.³⁴ 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.³⁵ 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*.³⁶ 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*.

33 Böröcz, 2018.

34 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, 1987.

35 A kérdésről többek között Prugberger, 2002 kötetébe szól részletes megközelítéssel.

36 Frivaldszky, 2013b, 271. o. Hozzá kell tennem: *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.

Nagyon nehéz leképezni ezt a felelősséget a nemzetközi szervezetek belső szabályozásában, és végképp bonyolult feladat megtalálni azokat a munkajogi jellegű 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 jobbára alapelvei 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 nemzetei képesek együttműködni, és együtt is kell működniük a konfliktusok békés megoldásában és az emberek életének jobbá 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 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; a pénzügyi, élelmiszer-, egészségügyi és energiaválságok nem voltak tekintettel országhatárokra; továbbá az éghajlatváltozás és más ökológiai veszélyek rávilágítottak arra, hogy a fenntartható fejlődés három, egymást kiegészítő pilléren nyugszik: társadalmi fejlődés, gazdasági növekedés és környezetvédelem.³⁷ Az ENSZ *nem rendelkezik egységes, összefoglalt munkaügyi jellegű szabályozási anyaggal, hiszen ezért jött létre 1919-ben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization, ILO) mint későbbi szakosított szerv:*³⁸ működése révén speciálisan a társadalmi igazságosságot mozgathatja elő a foglalkoztatás területén kialakított standardokkal – leegyszerűsítve tehát egy szervezet a *szociális igények biztosítására*.³⁹ Az Európai Unió esetében ellenben ez az aspektus kevésbé jelenik meg, *inkább gazdasági motiváció áll működésének hátterében:*⁴⁰ megfigyelhető, hogy az integráció első lépései is az ilyen téren való együttműködés megerősítésére irányultak abból a megfontolásból, hogy az egymással kereskedelmet folytató országok között kialakuló gazdasági egymásrautaltság

37 Magyar ENSZ Társaság, 2013, 3. o.

38 Birk, 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.

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

40 Birk, 2000, Grundlagen des Europäischen Arbeitsrecht c. fejezet, 8. sor.

csökkenti az esetleges konfliktusok kirobbanásának valószínűségét.⁴¹ Mindezek a feladatok és felelősségvállalások jó kormányzást kívánnak meg, amelynek alanyai és elemei is azok a nemzetközi tisztviselők, akik foglalkoztatási jogviszonyba lépnek az 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.*⁴² Érdekes kérdést jelent – és a kötet későbbi fejezeteiben még foglalkozom 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 a 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 helyszíni 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.⁴³ A belső jog mellett természetesen elengedhetetlen az alapvető emberi jogok nemzetközi szervezeteken belül való érvényesülése is,⁴⁴ 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.

41 Ld. http://europa.eu/about-eu/index_hu.htm.

42 Szemléletes példát ad erre az Európai Unió személyzeti szabályzatának 2013-as módosítása, amely vonatkozásában – 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 a 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, 2014e, 177. o.)

43 Ezzel kapcsolatban ld. *Herbert Hart* munkásságát: Frivaldszky, 2013a, 278. o.

44 Hrecska, 2014a.

II. Az állami és nemzetközi közsféra 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.⁴⁵ 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 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

⁴⁵ Simmons és Martin, 2012, 193. o.

körülmény, hogy a szabályozások alanyi körét illetően az egyik oldalon mindig az állam vagy az annak tulajdonában lévő, közfeladatot ellátó szerv, esetleg átruházott jogkörben köztestület⁴⁶ 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.⁴⁷

Petrovics Zoltán szerint a jog-összehasonlításhoz 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 töltenek be.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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 posztszocialista (vagy kelet-európai) rendszerekről is. A kategorizálást Magyarországon részben *Prugberger Tamás*⁵⁰ végezte el, de a nemzetközi jogi szakirodalomban nem kerülhető meg *Christoph Demmke* és *Timo Moilanen* témát érintő munkássága sem.⁵¹

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 nagytípus 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,

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

47 György, 2007, 18–19. o.

48 Petrovics, 2009, 88. o.

49 Petrovics, 2009, 89. o.

50 Ld. pl. Prugberger, 2010b; Prugberger, Kenderes és Mélypataki, 2012.

51 Ld. pl. Demmke, 2005; 2008; 2010; 2011; 2019a; 2019b; 2020a; 2020b; Bossaert és Demmke, 2002; Auer, Demmke és Polet, 1997; Demmke és Moilanen, 2010.

nemhogy Európában olyan állam, amely egyedülálló szisztémát alakított volna ki – azaz sem ő nem követ más megoldásokat, sem őt nem követi senki. Ilyen módon pedig megke-
rülhetetlen 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.

A dél-európai államokban (pl. Spanyolország, Olaszország, Portugália, de dogmatikailag
idetartozik Franciaország is) egy közszolgálat létezik, ennek szabályrendszere vonatkozik a
magyar jogi fogalmak szerint vett köztisztviselőkre és közalkalmazottakra egyaránt. Ár-
nyaiban nagyon elterjedt a munkaszerződés a kinevezés mellett, éppen ezért a közigaz-
gatásban nagyobb szerepet kap a kollektív munkajogok gyakorlása, mint – a skandináv
rendszeren kívül álló – más államok közszolgálati rendszereiben. Ugyanakkor, aki közszol-
gálatban dolgozik – még ha alacsonyabb beosztásban is –, azt általában inkább közalkal-
mazottnak veszik. A közszolgálati munkaviszonyt főszabály szerint helyettesítésre vagy ha-
tározott 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 meghatá-
rozott időszakra – szerződtetik. Ha új tudásra, másfajta képességekre van szükség, új jelöltet
keresnek helyette, akárcsak az üzleti szférában.⁵²

Prugberger Tamás szemléletes példaként hozza a trieri egyetem példáját, ahol a profesz-
sorok hivatalnokok, az ügyviteli tevékenységet végzők és a tanársegédek alkalmazottak,
a fizikai tevékenységet végzők pedig munkás besorolást kaptak.⁵³ Bár nem egy állam jogrend-
szere követi ezt a megoldást, mégis igaz, hogy míg a frankofón–latin jogrendszerben az ügy-
kezelők általában közalkalmazotti státuszt élveznek, addig például a germán rendszerben
ugyanezen pozíciók birtokosai közszolgálati munkavállalóknak minősülnek.⁵⁴ 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 beszélhetünk

52 Linder, 2020, [33].

53 Prugberger, 2006, 45. o.

54 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 kiegészítő feladatokat ellátó segéd- és kezelő tisztviselőket (irodatiszt,
írnok) s a tulajdonképpeni fizikai dolgozókat, a szolgákat. Külön kategóriát képeztek az altisztek, akiket
egyik fizetési osztályba se soroltak be. Az első kategóriába tartozóknak főiskolai végzettséggel kellett rendel-
kezniük, míg a második kategóriában elegendő volt a középiskolai végzettség (ld. Hazafi, 2009, 343. o.).

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

Németországban alapvetően élethivatásképpen⁵⁵ vállalható közszolgálati pozíció (*Beamte*), amelynek egyetlen igazán fontos előfeltétele, hogy közszolgáltatást lásson el a kinevezett tisztviselő.⁵⁶ A közhivatalt ellátókon kívül megkülönböztetjük a bizonyos közszolgáltatásokat nyújtó, ám főszabály szerint határozatokat 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)⁵⁷ munkaviszonyban állnak, míg a hivatali feladatokat végzők mind hivatásos tisztviselői besorolást kapnak. A jelentős méreteket elérő funkcionáriuscsapaton 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.

A nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban megkerülhetetlen az ügynök (*agent*) fogalom alkalmazása, tekintve, hogy a szakirodalom a szervezetet a „külvilággal” összekötő személyzeti tagokat így nevezi.⁵⁸ *Folke Bernadotte* gróf jelentős személyisége volt az ENSZ történetének, az ő fogalommeghatározása szerint „nemzetközi ügynöknek minősül bármely

55 Az élethivatás szempontjából egy időben 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 szorosan 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.

56 Peine és Heinlein, 1999, 1. és 43. o.

57 A takarítási feladatokat a közszolgálati rendszerekben az igazgatási szervek általában külső cégeknek szerzik 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.

58 Kovács, 2011b, 311. o.

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.⁵⁹ 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”.⁶⁰ Ebben az ügynökfogalomban szövődik össze *elméletben* a szervezet külső tevékenysége és a belső funkciógyakorlás.

Ez a jogviszony jellegével összefüggést nem mutató, ám a funkciók gyakorlása szempontjából lényeges ügynökfogalom 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.⁶¹ Az Amerikai Egyesült Államokban 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

59 Kovács, 2011b; illetve International Court of Justice, 1949, 177. o.

60 Kovács, 2011b, 312. o.

61 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, 2013. Lényegében a helyzet nem változott a törvény megszületése előtti időkhöz képest – a témáról lásd bővebben: Demmke és Moilanen, 2012, 20. o.)

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,⁶² a jelenlegi rendszer fenntartása azonban túl mélyen ivódott be az érintett érdekkörök mindennapjaiba, az elszakadás ezért rendkívül nehéz.⁶³

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, postai és banki alkalmazottak, valamint olyanok, akik újságos- és szuvenírzületet üzemeltetnek, illetve többen éttermet is. 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 szervezetenél fennálló munkaviszonyokra.⁶⁴

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.⁶⁵ Az ILO fellebbviteli bírósága 1955-ben hozott hasonló döntést, amely szerint az alkalmazott nemzeti jogával való összhang hiánya nem eredményezheti a

62 Pl. Kiss György, Prugberger Tamás, Kenderes György munkássága is érinti a kérdést. (Ld. többek között Kenderes és Prugberger, 1993, 329. o., illetve Kenderes és Prugberger, 1991, 908–910. o., Prugberger, 2010a, 43–50. o., valamint Mélypataki, évszám nélkül.)

63 A témával kapcsolatban kritikát fogalmaz meg Prugberger és Nádás, 2014; illetve fontos megállapításokat tesz Prugberger Tamás *Magyar munkajogi reform európai kitekintéssel* című könyvében (Prugberger, 2013).

64 Amerasinghe, 2005, 276–277. o.

65 Ld. UNAT 4. 8–22. o.; UNAT 6. *Keeney vs. The Secretary-General of the United Nations*. 24–25. o.

határozott idejű szerződés meg nem újítását vagy megszüntetését.⁶⁶ 1957-ben ugyanez a bíróság kifejezetten kimondta, hogy az indítványozott nemzeti jogot nem lehet alkalmazni, csakis a szervezet belső jogát.⁶⁷

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 felfedezhetünk 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 eszközrendszere kiterjed a piaci verseny módszereinek közigazgatásba történő átültetésére; a szolgáltatás-központúságra és ügyfél-orientáltságra; a minőségjavítás, minőségbiztosítás területére; a közigazgatási egységek önállóságának növelésére; az állam szerepvállalásának csökkentésére a kiszervezés, a privatizáció és a PPP-konstrukciók⁶⁸ révén; valamint a közigazgatás és a politika elválasztására.⁶⁹ 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 struktúrát alakított ki, ami azt jelenti, hogy az egyes szervezeti egységek vezetői viszonylag nagy döntési szabadsággal rendelkeznek,

66 Ld. ILOAT 17.

67 Ld. ILOAT 28.

68 Összefoglalóan és általánosan a *Public Private Partnership* (röviden PPP vagy P3) a közszféra és a magánszektor olyan együttműködési formáit jelenti, melyben a közfeladatok ellátásáért felelős állam – szolgáltatási, beruházási feladatainak megszervezésekor – komplex módon együttműködik a magánszféra (piac) szereplőivel. Másként kifejezve a PPP összefoglaló neve mindazon konstrukcióknak, melyben a két szereplő együttműködése összetett módon és sokrétűen, a tervezési, építési, működtetési, finanszírozási feladatokban egyaránt megvalósul (ld. Kotán, 2005).

69 Az NPM koncepciójának hatása az elmúlt évtizedekben számos országra kiterjedt, de gyökeresen sehol sem változtatta meg a közigazgatást, nem épült ki új modellként (ld. Országgyűlés Hivatala, 2017, 3. o.).

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. Ugyanakkor azzal, hogy a szervezet a fluktuáció ellen nem tesz határozott lépéseket, megerősíti azt a véleményemet, hogy közelebb áll a piaci szemléletű foglalkoztatókhoz, mint az életpályamodellt követő közszolgálati rendszerekhez.

Az NPM-re is jellemző szemlélet, amely a politikát és a közigazgatást elválasztja, olyanmódon 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 érdekrendszert, amelynek 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 piaci szemlélet felé tolják a szervezet szolgálati jogát. Az értékszempontban azonban olyan szinten eltér a két rendszer, hogy nem feltételezhető a modell beszívargása 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 közszolgáltatukat, 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 alkalmazzák 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.⁷⁰ Ezenfelül 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.⁷¹ 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 Szövetsége már rendelkezett azzal a joggal, hogy kialakítsa saját belső jogrendszerét.⁷²

⁷⁰ Amerasinghe, 2005, 272. o.

⁷¹ A helyzetről szemléletes módon ír Michael Barton Akehurst nemzetközi jogász, *The Law Governing Employment in International Organizations* című művében (Akehurst, 1967).

⁷² Akehurst, 1967.

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 meghaladja a foglalkoztatási szabályok összességét: 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. Amint minden nemzetközi szervezet esetében, úgy az ENSZ-nél is felmerülhetnek speciális részletszabályok, így az általam vizsgált szervezetnél például különleges szabályok vonatkoznak az állandó haderő működésére is.⁷³

A nemzetközi szervezetek úgynevezett *személyzeti szabályzatokban*⁷⁴ 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.⁷⁵

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 (*administrative instruction*), körlevelek (*information circular*), közlemények és 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.⁷⁶

73 Ld. pl. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*.

74 Az ENSZ esetében a jogforrás neve *Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (Staff Regulations and Rules of the United Nations)*, amelyet a főtitkár ad ki közleményben (ennek száma ST/SGB/2018/1), és jelenleg hatályos változata 2018. január 1-től alkalmazandó.

75 Amerasinghe, 2005, 274. o.

76 Cogan, Hurd és Johnstone (szerk.), 2016, 1074. o.

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 jogalanyiséggel 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) a rá irányadó rend szerint hozza létre és bocsátja ki.⁷⁷ 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 főtítkár), alaki jogforrás pedig a kibocsátott norma (alkotmányos szabály, törvény, rendelet, illetőleg a személyzeti szabályzat, igazgatási utasítások, információs körlevelek, főtítkári közlemények stb.).

A jogszabály tehát különböző típusú jogi normából áll, meghatározott jogforrási formában keletkezik, és az előírt jogalkotási folyamat eredményeként jön létre. Csink 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 magatartási viszonyokat szabályozzon. Ezzel szemben a jogszabályszerkesztés, a kodifikáció már nem alkotmányjogi, hanem szakigazgatási kérdés.⁷⁸

Másfelől szükséges megemlíteni a jogforrások hierarchiáját 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, alsó szintű közigazgatási szerveket érintő normatív aktusaihoz hasonlítanak. A 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 ajánlottak, *de*

⁷⁷ Prugberger, 1998, 153–163. o.

⁷⁸ Csink, 2011, 9. o.

facto azonban majdnem kötelezők az alsó bíróságok számára.⁷⁹ Egyértelműbb a helyzet Magyarország vonatkozásában a jogegységi határozatokkal, amelyek mindenképpen kötelezők az alsóbb szintű bíróságokra nézve. Az ENSZ esetében ilyen típusú megkülönböztetéseket nem tehetünk, mert a kétfokozatú belső bírósági szervezetrendszer nem bocsát 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, amelyek érvényesüléséről ráadásul (más nemzetközi szervezetek mellett az ENSZ esetében is) 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,⁸⁰ 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: szorinte 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*.⁸¹

A szakirodalom több helyütt vizsgálta már a nemzetközi szervezeti belső jog forrásait mint a jogterület megértését segítő jelentős kérdéskört.⁸² 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*

79 Prugberger, 2017a, 214. o.

80 Erről a kérdésről lásd többek között az ENSZ elsőfokú bíróságának (United Nations Dispute Tribunal, UNDT) néhány ítéletét is: 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.”).

81 Amerasinghe, 2005, 274. o.

82 Amerasinghe, 2005, 283. o.

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 tartalmazznak rendelkezéseket, akik abban részes félként részt vesznek. Az ENSZ és az ILO fellebbviteli bírósága azonban kifejezetten elfogadta a szerződést jogforrásként.⁸³ 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.⁸⁴ A foglalkoztatási szerződés ilyen szempontból sok kérdést felvet, ha jogforrásként alkalmazzuk,⁸⁵ 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.⁸⁶

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, ezenfelül a speciális szabályokat a közszolgálat

83 Amerasinghe, 2005, 283–284. o. A munkaszerződés szerepének történeti alakulását illetően ld. bővebben Kenderes, 2007, 541–579. o.

84 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 relációjuk), ld. UNAT Judgement No. 19. 74. o. E szerint tehát az ENSZ szervezetén belül a tisztviselők jogviszonya vegyes alapokon nyugszik.

85 Például ha a felek szerződést kötöttek egymással, de a tényleges kinevezés elmarad, akkor is megállapítható a jogviszony fennállása közöttük – mutat rá Amerasinghe (ld. Amerasinghe, 2005, 284. o.).

86 Amerasinghe, 2005, 285. o.

hármás tagolásából adódóan (civil közszolgálat,⁸⁷ igazságszolgáltatási szervek,⁸⁸ közhatalom-gyakorlás egyenruhás területei)⁸⁹ többféle törvény és rendelet adja.

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 Akehurst szerint az adminisztratív bíróságok alapító okirataiban sem tesznek róluk a döntések jogalapjaként említést.⁹⁰

Az ENSZ alapokmánya érintőlegesen jelleggel *négy cikkben* foglalkozik a személyzeti ügyekkel.⁹¹ A 8. cikk szerint a fő- és segédszerveinek munkájában a férfiak és nők bármilyen

87 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) – pl. egészségügy, oktatás, közművelődés – az Mt-vel generális-speciális viszonyban van.

A Kit. hatálybalépésével (2019. 03. 01.) az Áttv. (2016. évi LII. törvény) hatályon kívül került. Szervi hatálya: Központi kormányzati igazgatási szervek (minisztériumok, kormányzati főhivatalok, központi hivatalok); Fővárosi és megyei kormányhivatalok – A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) annyiban alkalmazandó, amennyiben a törvény úgy rendeli.

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); Intézményfenntartásra kijelölt szerv (pl. Klebelsberg Intézményfenntartó Központ) – Az Mt. annyiban alkalmazandó, amennyiben a törvény úgy rendeli.

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.

88 2011. évi CLXII. törvény – Bírák jogállása; 2011. évi CLXIV. törvény – Ügyészek jogállása; 1997. évi LXVIII. törvény – Igazságügyi alkalmazottak (pl. fogalmazók, szakértők).

89 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 altisztjelöltekre 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.

90 Akehurst, 1967. 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>).

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

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 Rendtartás és Szabályok „előzeteseként” érrendő. 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 a 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 foglalkozom a fegyelmi jogot tárgyaló fejezetben.

Az alapító okiratok kiegészítő jogforrásaként számításba kell vennünk az *általános jogelveket*, amelyek a főbb belső bíróságok joggyakorlatában már 1929 óta szerepelnek hivatkozási alapként.⁹² Ezzel összefüggésben tudományos diszkusszió 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.⁹³ Uralkodó gyakorlatként ugyanakkor elterjedt, hogy mindenekelőtt a jog univerzális jogelveire fektetnek hangsúlyt az adminisztratív bíróságok, így különösen a *clausula rebus sic stantibus*,⁹⁴ illetve az *estoppel*⁹⁵ elvet hivatkozták.⁹⁶ Általános jogelvek

92 Amerasinghe, 2005, 288. o.

93 A témában ld. többek között Jenks, Clarence Wilfred *The Proper Law of International Organisations* című kötetét (Jenks, 1962).

94 ILO AT 1879. Az elv „a dolgok jelenlegi állására vonatkozó záradék”, amelyet a dekretisták fejlesztettek ki egy Aurelius Augustinustól származó és Gratianus által a Decretumba felvett idézetből kiindulva, amely tulajdonképpen az eskü kötelező erejéről szól. Aurelius Augustinus azt a példát hozza fel, amikor valaki letétbe veszi egy idegen személy kardját, és esküt tesz arra, hogy azt a letevő kérésére vissza is fogja adni. A letevő azonban közben megőrül, és közveszélyes cselekedet lenne, ha a kardot (a letéti szerződést és esküjét betartva) a letéteményes neki visszaadná. Ha viszont nem adná vissza, szerződészegővé és esküszegővé válna. Aurelius Augustinus szerint ilyen esetben nem köti az eskü a letéteményest, és megtagadhatja a kard kiadását az örült beszámíthatóságának visszanyeréséig (ld. Bónis, 2016, 32–36. o.).

95 ILO AT 592; 3160; 3614; 3647; 3729; 3942; 3950; 4273.

96 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”,

akkor szoktak nemzetközi szervezetek belső bírósági eljárásaiban jogforrásként szolgálni, ha az igazgatási hatalom és a diszkrecionális jogkör kontrolljára van szükség.⁹⁷

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 jellemző a közszolgálatban sem gyakorlatot folytatni, sem jogvitákat bonyolítani. *Blutman László* azt írja,⁹⁸ hogy a szokásjog helyzetét a nemzetközi jogban az utóbbi időkben kétirányú folyamat határozza meg, azaz egyrészt a nemzetközi szerződéses jog mennyiségi növekedése lassan kiszorítja a jogvitákból, másrészt viszont a kodifikációjuk sok területen előrehaladt, így azonban *egyre több szokásjogi norma léte válik elfogadottá, és nagyobb biztonsággal lehet alkalmazni őket, ha szükséges.*

Az államok nemzetközi jogi felelőssége a mai napig olyan fontos 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 szervezetet, ha azokat alkalmazni akarják. Számos kérdésben ellentmondásos a hozzájuk köthető gyakorlat, és a nemzetközi jog elmélete sem kínál minden problémára általánosan elfogadott megoldásokat.⁹⁹

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 (International Court of Justice/Cour Internationale de Justice)* 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.¹⁰⁰ A szervezeti gyakorlat jobbra 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 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.¹⁰¹ 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,

a jóhiszemű eljárás elve és a *non venire contra factum proprium*, azaz „saját felróható magatartására jogszerzés címén senki sem hivatkozhat” (ld. Kovács, 2011b).

97 A kérdésről *Amerasinghe* részletesen ír a már idézett művében – ld. *Amerasinghe*, 2005, 290. o.

98 *Blutman*, 2018.

99 *Blutman*, 2018.

100 *International Court of Justice*, 1956, 91. o.

101 *Amerasinghe*, 2005, 292. o.

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 okiratba foglalt szabályozást pedig semmilyen körülmények között nem érinthet ellentétesen.¹⁰²

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 a döntéshozó a belátása szerint jár el, ebben a folyamatban őt nem kötik a korábban meghozott döntések. A XVII–XVIII. 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 jobbizonytalanságot megszüntetni. Amennyiben ezen alapelvek egyeznek vagy korrelálnak az univerzális jogelvekkel, akkor a nemzetközi szervezetek bíróságai is szívesen alkalmazzák őket – e kikötés miatt a nemzetközi szervezetek gyakorlatában tulajdonképpen nincs különbség az általános jogelvek és az *equity* intézményen belüli alkalmazása között, azonban tekintettel arra, hogy igenis foglalkoznak a jogalkalmazók az *equity* jelenségével, érdemes erre is kitérni.¹⁰³ Az *equity* alapján egyébként *ex aequo et bono*¹⁰⁴ jellemzően a kárfelelősség mértékét szokták megállapítani.

Az írott jog tekintetében a jogforrási hierarchiában az *alapotmány* alatt áll a tisztviselők jogviszonyával kapcsolatos *előírások és szabályok* gyűjteménye, illetve más, alsóbb szintű *közlemény, ajánlás, tájékoztató*, amelyeket általában a főtitkár ad ki.¹⁰⁵ Ez a kétféle alsóbbrendű jogforrási minőség az államok jogában a törvények, 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

102 Amerasinghe, 2005, 296–299. o.

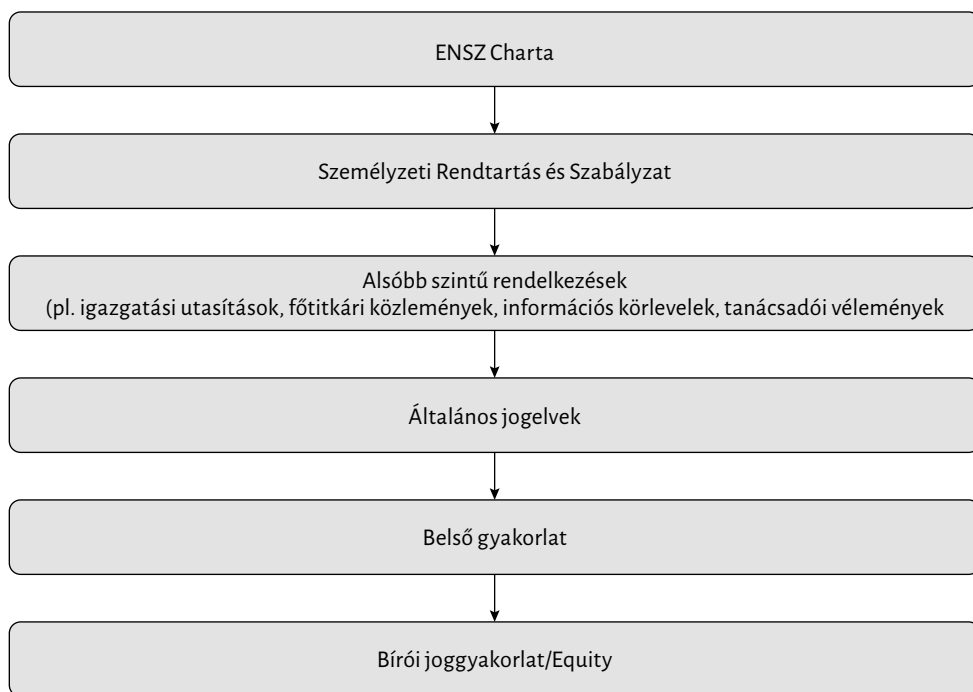
103 Amerasinghe, 2005, 292. o.

104 Jogi fogalom, amely felhatalmazza az ügyben eljáró bírókat arra, hogy méltányosságból és jó lelkiismeretük szerint döntsenek egy vitában, ahelyett, hogy szigorúan alkalmaznák egy meghatározott jogrendszer előírásait. (Teramura, 2018; illetve Teramura, 2019, 63–86. o.).

105 Az alacsonyabb szintű jogforrásokról részletesen rendelkezik a főtitkár az ST/SGB/2009/4. számú főtitkári közleményben. Ennek értelmében főtitkári közlemény tárgyi hatálya lehet minden olyan, akár a személyzeti szabályzatot, akár a pénzügyi szabályzatot (ST/SGB/2013/4/Amend.1) 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 főtitkárhelyettes hirdeti ki, de e feladatkör alkalmanként a főtitkár által másnak is delegálható (ld. ST/SGB/2009/4. 3.1., 4.1–4.2. pontok).

helyzetbe állító íratlan szabályok esetenként elsőbbséget élvezhetnek, és alkalmat adhatnak arra, hogy az írott jogot megfelelően kiegészítsék.

Érdekesség, hogy bár korábban jeleztem: a nemzeti jogok nem képeznek jogforrási alapot a nemzetközi szervezeten belül, amennyiben erre mégis utasítást ad a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat (pl. jellemzően a társadalombiztosítási kérdésekben), úgy adott részkérdésben 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).¹⁰⁶ A belső jogforrások rendszerének jobb áttekinthetősége végett az alábbi ábrán mutatom be a hierarchikus rendeződést.



2. ábra: A foglalkoztatási jog belső jogforrási hierarchiája az ENSZ-nél¹⁰⁷

106 Amerasinghe, 2005, 294. o.

107 Saját ábra.

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 *Beamtegesetze*k, valamint a holland *Ambtenarewet* kerettörvényként funkcionálnak, amelyeket az egyes tárcarendeletek, valamint intézményi rendtartások konkretizálnak.¹⁰⁸ 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 Magyarország számára a 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 egy Bécsben is. Fő tevékenységet folytat ezenfelül Afrikában – Nairobiban és Addis Ababában –, valamint regionális irodákat és kilenc békefenntartó missziót működtet. 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 nézzük, akkor az ENSZ szervezetének körülbelül nyolc különböző ország jogát kellene alapul vennie, nem beszélve arról a problémáról, hogy a tisztviselők gyakran részesülnek olyan megbízásban, 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 példának okáért Etiópiába történő áthelyezése, figyelemmel arra a körülményre, hogy utóbbi ország jogrendszerében összességében nem található annyi munkajogi védelem,¹⁰⁹ mint előbbiében.

A személyzeti szabályzatok lehetőséget biztosítanak ezenfelül 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.

¹⁰⁸ Prugberger, 2010b, 439. o.

¹⁰⁹ International Labour Organization, 2004.

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 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 a kérdés, hogy vajon miért alkothatnak a nemzetközi szervezetek egyénekre vonatkozó jogot. 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 jogalanyisággal¹¹⁰ 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 tisztviselőknél számítanak azok a személyek, akik az állam alkalmazottaiként különböző igazgatási feladatokat látnak el, és a jogszabály ezt a besorolást adja számukra:¹¹¹ a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tisztviselők konkrét ügyekben járnak el, döntéseket készítenek elő, hoznak meg és hajtanak végre.¹¹² 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.¹¹³

Az ENSZ személyzeti szabályzata a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat címet viseli, és az ENSZ Titkárság alkalmazottainak jogállását, munkajogi jogviszonyát

110 Kovács, 2011b, 314. o.

111 Kit. 3. §.

112 Fazekas (szerk.), 2015, 321. o.

113 Fazekas (szerk.), 2015, 322. o.

szabályozza alapelvekkel és részletes rendelkezésekkel. A benne foglaltak szerint Tisztviselőnek minősülnek az ügyintézők, az intézmény működésének szempontjából lényeges tevékenységet folytatók. Amint korábban erről már említést tettem, a kiegészítő 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 ismerni 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 rugaszkodni az állami szintű jogszabályok esetében értelmezett területi hatály foglaltól, mert nem állapítható meg egy objektív határ, amelyen túllépve már nem lesz alkalmazandó például az ENSZ személyzeti szabályzata.

A megközelítésem 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 képviseletében – tartózkodnak. A *területi hatály* ebben az esetben tehát *rendkívül képlékeny*, és ahelyett, hogy objektív határokon belül kerülné 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 hatálybalépés 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-jén lépett hatályba.¹¹⁴

4.4. Tárgyi hatály

Tárgyi hatályát tekintve az ENSZ személyzeti szabályzata a tisztviselői jogviszonyra alkalmazandó, minden egyéb jogviszony – legyen az munkajogviszony vagy megbízási-vállalkozási jogviszony – más, többnyire a munkavégzés helye szerinti állam jogszabályai alapján kerül teljesítésre.

Vajon miért szükséges 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.¹¹⁵ Mint tudjuk, a munkajogot és a közszolgálati jogot az különíti el a tisztán a polgári jog szabályai szerint végzett munkafajtáktól, hogy esetükben a foglalkoztató és foglalkoztatott egymással alá-fölérendeltségben állnak, míg a polgári jogi jogviszonyokban főszabály szerint¹¹⁶ a mellérendeltség a jellemző. A munka- és közszolgálati jogban fontos követelmény a díjazás vagy illetmény megléte, a szerződések szabad akarat 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.¹¹⁷

114 *Személyzeti szabályzat*, 12.4. rendelkezés, 12.4. szabály.

115 György, 2007, 27. o.

116 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 és a felek elnehezült helyzetének ellensúlyozására vezették be a közérdekű kereset – *popularis actio* – jogintézményét is.), ld. bővebben 3/2011. (XII. 12.) PK vélemény.

117 György, 2007, 28–31. o.

Amikor különbséget szeretnénk tenni a két terület – azaz a köztisztviselői és a magánfoglalkoztatás – között, akkor *Ulpianus* megközelítését érdemes alapul vennünk, amely szerint közjog az, ami az állam, és magánjog, ami az egyén közvetlen érdekét szolgálja.¹¹⁸ 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 kógcenciából 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 kormányrendeletek hajtanak végre, ezek pedig a szorosan vett munkaviszony kérdéseit nem érintik.¹¹⁹

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 összeférhetetlenségi szabályok széles skáláját, a folyamatos továbbképzés követelményét, az utasításnak való engedelmesség merev szabályait, illetőleg a fegyelmi jogi anyagot.¹²⁰ Egyedi, speciális jogelvként a politikasemlegesség (lojalitás és törvényesség), az alávetettség (hierarchikus rendszer), a karrier (garantált előmenetel), a professzionalizmus (élethivatási mivolt), a fokozott felelősség (összetett felelősség) elvét sorolnám fel.¹²¹ Ezen jellemzők miatt az ENSZ számára egyértelműen átláthatóbb kereteket

118 György, 2007, 45. o., illetve lásd még: *Ulpianus*, 1872: „Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus constitit. Privatum ius tripertitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus.” Azaz „E tudománynak két fő része van: a közjog és a magánjog. A közjog az a jog, amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét.” (<https://cutt.ly/nSjemt4>); Benke, 2019; illetve Jellinek, 1914, 383sk.: „A közjog olyan jogviszonyokat szabályoz, melynek alanyai egymásnak alá-fölérendelt viszonyban állnak (»Herrschaftssubjekten und Unterworfenen«), míg a magánjogi viszonyokban egymás mellé rendelt alanyok (»Nebengeordneten«) vesznek részt.”

119 György, 2007, 45–48. o.

120 György, 2007, 49. o.

121 György, 2007, 49–53. o.

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 ez természetes is, mivel *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: a 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.¹²² Akárcsak átfogó jelleggel a foglalkoztatási háttér, speciálisan a közszolgálati bírósági eljárások is megkerülhetetlen hasonlóságokat mutatnak a nemzeteken belül és nemzetközi szervezeteknél. 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.*¹²³ 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,¹²⁴ ugyanakkor viszont az UNDT-nek nincs jogosultsága elbírálni, hogy a Közgyűlés milyen juttatásokat ad a különböző kategóriák tisztviselőinek.¹²⁵

A bírósági szervezetrendszeréről, illetve annak működéséről a kötet későbbi fejezeteiben még részletesen szólok. A jogforrástan szempontjából azonban most van alkalom arra, hogy rögzítsem: figyelemmel kísérve az első- és másodfokú bíróság sokéves munkáját úgy látom, hogy a belső munkaügyi jogviták nem különböznek jellegükben azoktól a konfliktushelyzetektől, amelyek a legáltalagósbab munkahelyeken merülnek fel – így a szerződés hosszabbítás,

122 György, 2007, 196. o.

123 György, 2007, 196. o.

124 2014-UNAT-433.

125 2015-UNAT-563.

egyenlő bánásmód,¹²⁶ 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.¹²⁷

A hasonlóságok ellenére napjainkra általánossá vált nemzetközi jogi megoldás, hogy a nemzetközi szervezetek szolgálati joga – és a hozzá kapcsolódó igazságszolgáltatási rendszer – az adott nemzetközi szervezet belső szabályozásának része, amely így viszont szükségszerűen kívül esik minden állam jogrendszerén.¹²⁸ 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 szervezetekhez, azaz egészen eltérő jogrendszerekben szocializálódtak. Annak érdekében tehát, hogy a tisztviselők közötti egyenlőség biztosítható legyen, szükség van egy jól beazonosítható önálló jogi szabályösszegre. Szükséges ugyanakkor rögzíteni azt a körülményt is, hogy a nemzetközi szervezet autonóm joga megóvja a tagállamokat attól, hogy bármelyik közülük nyomást gyakorolhasson a többire – ami könnyen megtörténhetne, ha valamelyik jogrendszerét átvenné adott szervezet.¹²⁹

A belső igazgatási vagy úgynevezett adminisztratív bíróságok szinte minden jelentősebb nemzetközi szervezetnél önállóan fellelhetők, így találhatunk ilyen szervezeti egységet az ENSZ¹³⁰ és ILO¹³¹ mellett többek között az Európa Tanácsnál,¹³² a Nemzetközi Valuta Alapnál (IMF),¹³³ a Világbanknál¹³⁴ és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Banknál (EBRD)¹³⁵ 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 Közzolgálati Törvényszék megszűnését jelentette.¹³⁶

Az ENSZ belső igazgatási bíróságáról nem csak jelen kutatómunka témája szempontjából fontos külön megemlékezni, ugyanis nagyon sok jogelvet, amely mentén az ítékezés folyik,

126 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 és Bankó, 2016, 53–78. o.

127 United Nations, évszám nélkül-b.

128 Hutter, 2007.

129 Hutter, 2007, 4. o.

130 UN Internal Justice System: <https://www.un.org/en/internaljustice/index.shtml>.

131 ILO Administrative Tribunal: <https://www.ilo.org/tribunal/lang--en/index.htm>.

132 Council of Europe Administrative Tribunal: <https://www.coe.int/en/web/tribunal>.

133 IMF Administrative Tribunal: <https://www.imf.org/external/imfat/index.htm>.

134 World Bank Administrative Tribunal: <https://tribunal.worldbank.org/>.

135 EBRD Administrative Tribunal: <https://www.ebrd.com/who-we-are/corporate-governance/administrative-tribunal.html>.

136 Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192. A témában lásd még Angyal, 2017, 11–22. o.

vagy ez a szerv,¹³⁷ sok esetben pedig az ILO adminisztratív bírósága fektetett le.¹³⁸ A bírói jogot illetően úgy látszik, hogy a nemzetközi szervezetek nem csak a saját bíróságuk által kimondott elveket építik be szabályzataikba vagy gyakorlatukba, de más nemzetközi szervezetek bíróságát is követik. Hogy mennyire tekinthető precedensjellegű 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.

137 Ld. pl. UNAT 71. (1958), Mihajlov, 1993c, 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 szó lesz.

138 ILO AT 392 (1980), Mihajlov, 1993c, 87. o. A döntés szerint a hosszan tartó 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 is 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 szervezetszociológiai rendszerének kialakítása során, már az Alapokmány megfogalmazásakor. A kialakult gyakorlatokból az elmúlt néhány évtizedben önálló tudományág épült, amely a szervezeti kultúra, a szervezeti irányítás és a szervezeti pszichológia törvényszerűségeit igyekszik feltárni annak érdekében, hogy egy-egy munkavállalói közösség a lehető 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 öntertelmezését és környezetfelfogását. Ennélfogva a kultúra jelentéssel ruházza fel a környezetet, csökkenti annak bizonytalanságát, és stabilizálja azt: segít tájékozódni abban, hogy mi a jó és mi a rossz, mi a fontos és mi a lényegtelen.¹³⁹

139 Belényesi, 2018, 8. o.

Az alkalmazkodóképességet ezáltal úgy képes növelni, hogy a szervezet maga minden körülmény között megmarad a saját morális keretein belül. *A szervezeti kultúra a szervezet azon szociális vetületét adja meg, amely a belső jogrendszerben jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokként képeződik le.*

A szervezeti kultúra alapvető feltevések¹⁴⁰ olyan összessége, amelyet egy adott csoport a külső alkalmazkodás és a belső rendszer kialakításakor 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.¹⁴¹ A szervezeti kultúrában minden benne foglaltatik: a túlórák mennyisége és elszámolása, a vezetővel való kommunikáció szabályai, a szabadság kivételének eljárása, a munkaszerződéses 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.¹⁴² 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.

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 kohéziós erő, amelyre alapozhat az irányítás.

140 Más megfogalmazásban mindazon párbeszéddek, 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, 2020, 7. o.).

141 *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 idomulnak az egyes élethelyzetek változásaihoz. A stratégia az uralkodó értékekre, nézetekre épül. A stratégia megvalósíthatósága viszont a napi értékektől, viselkedési normáktól függ (ld. még: Barlai, 2011, 4.3. fejezet).

142 Barlai, 2011, 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, vagyis azt a keretet, amely a szervezetben tevékenyekedők 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

A szervezeti kultúra minden esetben magyarázatot ad arra, hogy viselkedés szempontjából mi, miért és hogyan történik egy szervezeten belül. A bejáratos 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 átirat 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 fölötteink dolgozó személyhez – ez is egyfajta megnyilvánulása az előző bekezdésben felvetett irracionális 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 vállalkozásainak¹⁴⁵ és a klasszikus fogalmi keretek között létező közsférának. Az állami és nemzetközi szféra tehát a szervezeti kultúra

143 Barlai, 2011, 17. o.

144 Az irracionális alatt olyan jelenségeket értek, amelyek nagyban meghatározzák a kollektíva hangulatát, teljesítményét, eredményességét, de közvetlen, reális összefüggésben nem állnak az elvégzendő feladatokkal. Idesorolom a szigorú és áthidalhatatlan kommunikációs hierarchiát, a szükségtelen gyakorisággal tartott értekezleteket, túlterjengő adminisztrációs kötelezettségeket stb.

145 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.

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 közszolgálata alapvetően csak az adott állam kulturális és társadalmi közegét 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 János*¹⁴⁶ 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, vagyis azt vizsgálhatjuk, hogy miként cselekedjünk a küldetésünkkel való összhang érdekében és azért, hogy ténylegesen a megvalósítandó jövőkép felé haladjunk.¹⁴⁷ 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 felróhatóan könnyen figyelmen kívül hagyhatják.¹⁴⁸ *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 földrajzi diverzitás, de ezenfelül is számos belső programban és szabályzati elemben figyelhető meg a mindenféle értelemben vett sokszínűség népszerűsítése¹⁴⁹ és az ennek megvalósítására vonatkozó elvárások rendszere.

146 Dr. habil. Krizbai János ny. ezds. (1954), okleveles szociológus, villamosmérnök.

147 Krizbai, 2018, 128. o.

148 Davies, 2017, számozatlan oldal.

149 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 nemcsak 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 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.

1. 1. A közszolgálati sá megnyilvánulása a szervezeti kultúrában

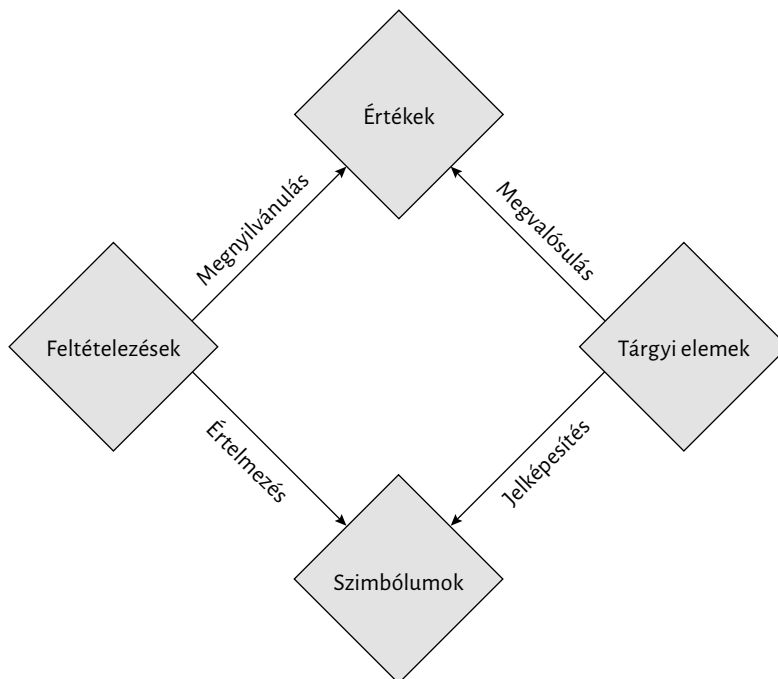
A történelem során kialakult nemzeti közigazgatási intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán (például a központi/állami meghatározottság kontra ügyfél-orientáció, szakmai kontra politikai meghatározottság) olyan speciális, természetesen távolról sem homogén szervezeti kultúrával bír, ami meghatározza az alkalmazható menedzsment eszközöket.¹⁵⁰ *Belényesi Emesével* egyetértek abban, hogy a közigazgatási, közszolgálati 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 közszolgálati sá 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 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 szervezete tevékenységét, amely attitűd révén lesz képes megfelelően képviselni azt az ügyfelek felé.¹⁵¹

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:

¹⁵⁰ Belényesi, 2018, 22. o.

¹⁵¹ MacQueen, 2020, 19. o.



3. ábra: A kulturális dinamika modellje¹⁵²

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.¹⁵³ Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy állami szinten a nemzeti hovatartozást hivatottak ezek az elemek kifejezni, ami többé-kevésbé adott, ezért inkább csak megerősítésre szorul. Nemzetközi szinten viszont már ki kell alakítani azt a tudatot, hogy az államok együtt munkálkodnak valamely közös, felsőbbrendű cél elérése érdekében – utóbbit pedig egészen egyszerűen nagyobb volumenű, összetett jellegű szimbólumrendszerrel lehetséges elérni.

152 Saját ábra. Forrás: MacQueen, 2020, 30. o.

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

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.

Az, hogy valamit mindig egy bizonyos módon végzünk, még nem garancia a minőségre, ezért kell vizsgálnunk, ha javítani szeretnénk a szervezeten.¹⁵⁴ 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 időszakra, azt látjuk, hogy a rendszerváltás után attól az uralkodó berendezkedéstől nagyon el szeretett volna szakadni a mindenkori kormányzat. 2016-ban a Magyar 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; valamint Stumpf István volt alkotmánybíróval. Háromjuk véleménye alapján a következő álláspont alakult ki bennem a szervezetmenedzsmenttel kapcsolatban. Egyrészt káros, ha érinthetetlennek bizonyulnak tisztviselők, mert eltávolodhatnak a rendszer tényleges működési mechanizmusától, és tudásuk, világszemléletük nem szolgálja a haladást. Másodsorban el kell kerülni az elhamarkodott lépések révén történő építkezést, amelyek tarthatatlan állapotokat eredményezhetnek.¹⁵⁵ A harmadik

154 Martinelli és Bowyer (szerk.), 2000, 11. o.

155 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 hathavi összeget vihetett haza a tisztviselő...

lényeges mozzanat pedig a fiatal munkaerő megtartása és az erős közszolgálati éthosz¹⁵⁶ megerősítése.¹⁵⁷

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 csak korlátozottan igaz.¹⁵⁸ Ennek oka, hogy a hatékonyság és eredményesség növelésének legfontosabb zálogát a szervezeti struktúra, illetve a különböző felelősségi, érdekeltségi és 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 még egy adott szervezeten belül sem mindig azonos módon megy végbe.¹⁵⁹ 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-modell¹⁶⁰ mutatja meg azokat az elemeket, amelyekre a kívánt eredményesség elérése érdekében minden szervezetirányításnak figyelmet kell fordítania.

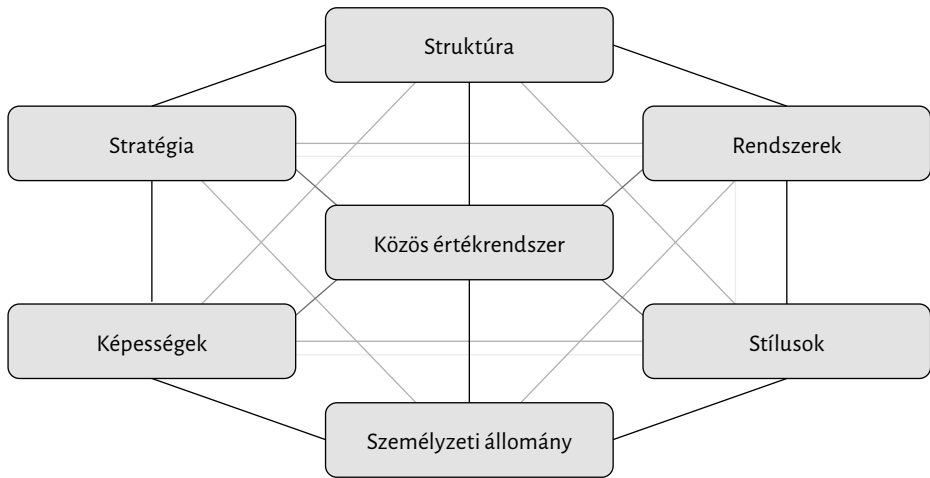
156 Közszolgálati éthosz alatt értjük tág értelemben a közszolgálat egészének erkölcsi magatartását, amelyben bizonyos értékek megvalósítására való elkötelezettség fejeződik ki. Szűk értelemben a közigazgatási szervezetrendszer jellemző szokások, magatartások, értékfelfogások egészeként jellemzhetjük a kifejezést.

157 *Stumpf* szavait idézi *Veszprémi Bernadett* is, amikor arra utal, hogy a hazai közigazgatás benuhátságának oka a víziók hiányának összefonódása az eszközök válságával (*Veszprémi*, 2012, 270. o.).

158 Magyarországon például csak a 2010 utáni időszak hozott változást a közigazgatás szervezését illető 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 tartalékállomány, 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, Balázs, Barta és Veszprémi, 2020a, 243. o.).

159 Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017, 61. o.

160 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 és Jr. Waterman, 1984). Ez a kötet mutatta be a McKinsey-féle 7s-modellét. A modell neve az angol összetevők kezdőbetűire utal: *strategy – structure – systems – style – staff – skill – shared values*.



4. ábra: A McKinsey-féle 7s-modell¹⁶¹

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. 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.¹⁶² a közszolgálatban és a versenyszférában annyiban nincs 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.¹⁶³

A szervezetten belül és a szervezet tevékenységével kapcsolatosan esetlegesen szervezetten kívül felmerülő problémákat tehát e lépések segítségével képes kezelni a nemzetközi

¹⁶¹ Saját ábra, forrás: <https://cutt.ly/zSjeDKP>.

¹⁶² Kádár, évszám nélkül, 3–4. o.

¹⁶³ Kádár, évszám nélkül, 3–4. o.

vagy állami közszolgálatot ellátó szervezet. A megújító törekvéseket négy csoportba sorolhatjuk: 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.¹⁶⁴ Ezek a stratégiák nem a szervezet saját belső környezetét menedzselik, ugyanakkor, mivel a szervezet a bennük foglalt célokat el kívánja érni, egy olyan keretet biztosítanak, amelyet figyelembe véve alakítható ki maga a szervezetmenedzsment-stratégia.

A szervezetmenedzsment jogi keretét a *Charta, a személyzeti szabályzat, a főtítkári 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 alapkormány 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.¹⁶⁵

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 eljárásoptimalizálás, mind pedig szervezeti felépítés tekintetében törekszik a privátszektor termékmenedzsmentre szolgáló eszköztárát a közigazgatási tevékenységek fejlesztésének szolgálatába állítani (ld. *Niklas Luhmann* rendszerelméletét).¹⁶⁶ A német modell ezredfordulós megoldása az új vezérlési modell (*Neues Steuerungsmodell*) kidolgozása, amelynek

164 Idetartozik például a fenntartható fejlődési stratégia, a gyűlöletbeszéd elleni stratégia, az új technológiák felhasználásával kapcsolatos stratégia vagy a terrorizmus elleni harc stratégiája.

165 Ld. <https://hr.un.org/page/understanding-management-un-context-o>.

166 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 ld bővebben: Albert, 2019.)

az egyik legfontosabb vívmánya volt az egységesség elvének (*Grundsatz der Einräumigkeit*) gyakorlati átültetése, amely a különböző közigazgatási szintek egybevonását jelentette.¹⁶⁷

A francia modell erősen ellenáll a *new public management* típusú közigazgatási reformfolyamatoknak, amelyet ugyanakkor az angolszász modellt követő államok nagyra becsülnek. 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 kellene hogy jellemezze.¹⁶⁸ Franciaországban a közzolgálat 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.¹⁶⁹

Magyarországon 2001-ben a jogalkotó alapvető módosításokat hajtott végre az akkor hatályos, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben (Ktv.), 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 Magyar Zoltán nevével fémjelzett, átfogó közzolgálati reformprogram és a megvalósítás részleteit tartalmazó Kormányzati Személyzeti Stratégia. A Magyar Program fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és a közzolgálatban, továbbá a Program a közzolgálat megújítását is célozza, ezzel párhuzamosan törekszik egy erős állam kialakítására. Eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, a közös tudás hasznosítása, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása.¹⁷⁰ A Magyar Programot a 2014–2020-as évekre előirányzott Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia¹⁷¹ folytatta. Bár stratégiákban úgy tűnik, nem szenvedünk hiányt, a hazai közigazgatást az is jellemzi, hogy belsőleg nem alakulnak ki kézzelfogható távlati elképzelések, sokkal jellemzőbb az *ad hoc*, adott vezetőtől függő elképzelések megvalósítása, amely valójában csak a vezetői képességek és célok minőségétől függően képes kiszolgálni az általános kormányzati stratégiát.

167 A kérdésről lásd bővebben például: Bogumil és Ebinger, 2012; illetve Gather és Gefner, 2012.

168 Simard, 2010, 99–118. o.

169 Ld. például Veszprémi Bernadett kutatását a francia közzszolgálatról (Veszprémi, 2010; illetve Veszprémi, 2012).

170 Árva, Balázs, Barta és Veszprémi, 2020a, 241–242. o.

171 Ismeretlen szerző, 2015.

1.2.2. A stratégiai céloknak megfelelő szervezeti struktúra

Az ENSZ struktúrája hat fő szervezeti egységet foglal magában: idetartozik a New York-i székhellyel rendelkező Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács, a Gyámsági Tanács, illetve a Titkárság, valamint a hágai Nemzetközi Bíróság. 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 élet-színvonal 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 könyvnek nem célja értékelni az ENSZ tevékenységét célszerűségi, politikai szempontból, azonban a hatékonyságot álláspontom szerint a jelenlegi szerkezet jól szolgálja. A tevékenységet a Gazdasági és Szociális Tanácson keresztül segítik¹⁷² a különböző szakosított szervezetek, amelyekből jelenleg tizenöt működik.¹⁷³

Magyarországon a közszolgálati 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, közszolgálatot ellátó szervezetek különbözőképpen épülnek fel, így csak önkényesen lehetne kiragadni bármelyiket a szerkezet bemutatása céljából.

Egy ország közszolgálatát nem globális céllal működik, ezért nem feltétlenül szükséges kompakttá tenni, sokkal érdemesebb 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 mozgékony, reakciókészség és fejlődőképesség hátrányára szolgál.

172 United Nations NGO Branch, Department of Economic and Social Affairs, évszám nélkül.

173 Az ENSZ szakosított szervei: FAO (Róma), ICAO (Montreal), IFAD (Róma), ILO (Genf), IMF (Washington D.C.), IMO (London), ITU (Genf), UNESCO (Párizs) UNIDO (Bécs), UNWTO (Madrid), UPU (Bern), Világbank (Washington D.C.), WHO (Genf), WMO (Genf), WIPO (Genf) (<https://www.un.org/en/about-us/un-system>).

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 *előbbieket nagyjából megegyező rendszerben építkeznek évtizedes múltra 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 közepi 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, korrupció elleni küzdelem, társadalmi részvétel, valamint amerikai mintára¹⁷⁴ a közérdekű adatok megismerhetősége mint tervezési szempont. A rendszerváltást követően egy további jelentősebb reformlépésre került sor Németországban, ez pedig a már korábban említett egységesítés volt a különböző közigazgatási szintek egybevonásával.¹⁷⁵

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, amelyeket 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.

174 Ld. <https://www.foia.gov/>.

175 Mecking és Oebbecke (szerk.), 2009.

1.2.3. Szervezeti rendszertan

Mind a nemzetközi szervezeteknek, mind pedig az állami közszolgáltatnak 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 a tevékenységét kifejti, akciókörnyezetnek nevezzük.

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

A közszolgálati 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 észszerű munkaerőforrás-szükséglet felmérését, valamint jól tervezhető pénzügyi kereteket biztosítson a saját munkája számára.¹⁷⁶

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.

176 Roóz és Heidrich, 2010, 3.2. pont.

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.¹⁷⁷ Az ENSZ belső stratégiai tervezése a vezetési aktivitással kapcsolatban mindenesetre figyelemre méltó: a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 – Agenda 2030¹⁷⁸ 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*)¹⁷⁹ az ENSZ közös vezetési kultúrájának a fenntartható fejlesztési célok elérésével történő összehangolása érdekében. A keretdokumentum tulajdonképpen következménye a Közgyűlés 71/243. számú állásfoglalásának,¹⁸⁰ amely az ENSZ fejlesztési rendszere számára előíranyozza, hogy személyzetének kapacitásait fejlessze a 2030-ig tartó időszakra szóló program végrehajtásának támogatása érdekében, ennek pedig része az alakítható és felhatalmazással bíró vezetési modell.¹⁸¹

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 menedzsmentreformjában,¹⁸² amelynek értelmében az új kiválasztási rendszerben már szempontként érvényesülnek a Titkárság vezetőivel szemben támasztott frissített követelmények.

177 Orazi, Turrini és Valotti 2013, 521–541. o.

178 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, amint azt a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzeti Fejlesztési Főosztályának (NEFE) dokumentumában is megtaláljuk (ld. bővebben: Nemzeti Fejlesztési Főosztály, évszám nélkül).

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

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

181 Ld. <https://www.unsystem.org/content/leadership>.

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

A fentiekből úgy tűnik, hogy az ENSZ tudatosan lépést kíván tartani a stratégiai tervezés elméleti eszközkívánalmaival, és időről időre felülvizsgálja, hogy a szervezet megfelelő irányban halad-e. A jelenlegi keretprogram célkitűzései szerint a vezetői jogviszonnal kapcsolatban jelentős elemként szerepel, hogy normaalapú; erős elvi megközelítés jellemzi;¹⁸³ befogadó jellegű – azaz támogatja a különböző nézőpontok egy időben 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 kézzelfogható 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 irányelvet¹⁸⁴ – megalkotta az egységes vezetői keretprogramot. Nagyon előremutató és pozitívan értékelendő folyamatnak vagyunk tehát tanúi, amikor egy rendszerszintű és sokféle szerteágazó program megvalósítását így láthatjuk kibontakozni – jóllehet az ENSZ még az út elején jár a területen, így a program sikerét valószínűleg hamarabb körülbelül hat-nyolc év múlva értékelhetjük.

Álláspontom szerint ilyen szintű tudatosság a hazai közszolgálatban – ellentétben például a francia- és németországi¹⁸⁵ 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 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.¹⁸⁶ Meg-

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

184 Chief Executives Board for Coordination, 2016.

185 Vogel, 2016.

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

figyelésem 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 hosszú távon kamatoztatható tudásanyagot.

1.2.5. A személyzeti állomány szerepe a szervezeti működésben

Az emberierőforrás-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 emberierőforrás-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.¹⁸⁷ 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 szenioritásalapon¹⁸⁸ működött a közszolgálat, a megfelelő körön kívül állóknak nem volt motivációjuk arra, hogy bekerüljenek 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, amiből arra következtethetünk, hogy 1989 után a személyzeti állomány stratégiai jelentőségének tudatában volt a mindenkori kormányzat. Ugyanakkor ezek a kezdeményezések nem mentek végbe, és csupán 2010 óta mondhatjuk el, hogy valamiféle megkezdett úton haladunk, amely azonban a humánerőforrás-kezelésben azért ér el nehezen eredményeket, mert a foglalkoztatottak hozzáállását nem vagy csak rendkívül lassan tudja megváltoztatni.¹⁸⁹ 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

¹⁸⁷ Petró, 2014, 410. o.

¹⁸⁸ Szenioritás: a közszolgálatban töltött idő. Zárt rendszerekben meghatározó szerepe van a különféle személyzeti döntésekben, különösen az előmenetelben (ld. Gajduscheck, 2011; valamint Krauss és Petró, 2014b, 56–68. o.).

¹⁸⁹ Ennek letétéményese a Nemzeti Közszolgálati Egyetem: az intézmény célja a tudatos tisztviselői kar ki-képzése a közszolgálatban való elhelyezkedésük és a későbbi hatékony munkavégzés érdekében.

közös célok mentén, és a szervezet reakcióképes maradjon környezetére, gondoskodnia kell a mozgékony, felkészült, ambiciózus személyzeti háttérről. Az ENSZ esetében a Menedzsment Stratégiáért, Gyakorlatért és Teljesítésért Felelős Főosztály (*Department of Management Strategy, Policy and Compliance*)¹⁹⁰ és a Gyakorlati Támogatásért Felelős Főosztály (*Department of Operational Support*)¹⁹¹ felel a Titkárságon belül érvényesülő, az előző kérdés kapcsán bemutatott új menedzsmenti paradigma megvalósulásáért személyzeti szempontból. Ezek a főosztályok hivatottak arra, hogy a személyzetet a céloknak megfelelően válasszák ki, illetve gondoskodjanak 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.¹⁹² Jobb esetben a szervezeti értékelési rendszerek ezekre a képességekre külön figyelmet fordítanak, és jutalmazási rendszerrel motiválják kialakulásukat, gyakorlásukat.

1. 3. A munkáltatói márkaépítés előtérbe kerülése

A munkáltatói márkaépítés (vagy elterjedtebb nemzetközi nevén az *employer branding*) egy olyan szervezeti stratégia, amelyre azért van szükség, hogy egy adott szervezet a megfelelő munkaerőt bevonzhassa, és a munkavállalókat megtarthassa. *Backhaus* és *Tikoo* azt állítják,¹⁹³ hogy a munkáltatói márkajelzés üzenetei hozzájárulnak a munkáltatóimázsra 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*)¹⁹⁴ és a pszichológiai szerződés (*psychological contract*)¹⁹⁵ fogalmát

190 Ld. <https://www.un.org/management/>.

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

192 Ld. <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=wwlf>. A kérdésről Magyarország vonatkozásában lásd részletesen Szabó, 2014.

193 Backhaus és Tikoo, 2004.

194 A *társadalmi csereelmélet* lényege az, hogy az érintettek a társadalmi interakciókat azok társadalmi és/vagy gazdasági előnyei 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, a felek közötti bizalom növekedni kezd, és így minden érintettnek érdekében áll a kapcsolat hosszú távú fenntartása (ld. Piricz, Hong és Mandják, 2013).

195 A koncepcióról lásd bővebben: Gubányi, 2020.

alkalmazták, amely leírja a munkáltató és a munkavállalók közötti kölcsönös cseremegállapodást.¹⁹⁶ A közölt munkaadói márkaüzenet képet alkot arról, hogy az alkalmazottak mit nyerhetnek, ha egy adott szervezeten belül alkalmazzák őket. Az alkalmazott munkaidőt kínálja, és elvárja, hogy kapjon valamit cserébe (pl. fizetést, képzést vagy munkabiztonságot). Ha a munkáltatói egység nem teljesíti ígéreteit, ez csalódáshoz és ezáltal végső soron akár a szervezetből való kilépéshez is vezethet.

A márkaépítési stratégia úgy járul tehát hozzá mindehhez, 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 munkavállalók számára a munkáltató egy erős márkát képvisel, egyértelmű pozitív hatásokat mérhetünk a szervezeti kultúra minőségének vonatkozásában is.¹⁹⁷

A munkáltatói márkaépítéssel kapcsolatos kutatásokat az esetek túlnyomó többségében a magánszektor kontextusában végzik, és kifejezetten nagy hiány mutatkozik a stratégia közszférában 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 – sőt mi több, alakítói – 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 márkanevet úgy értelmezi, mint egy lineáris folyamatban meghozott észszerű 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 cselekvőhálózat¹⁹⁸ 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

196 Christiaans, 2013.

197 Bishop, 2019.

198 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, 2007).

márkajelző szereplők hálózatának kiépítésekor, ugyanakkor a legerősebb ellenségek is, ha negatív tapasztalataik vannak a szervezetben való munkáról. *David Giaque, Simon Anderfuhren-Biget* és *Frédéric Varone* professzorok értékes tanulmányt¹⁹⁹ készítettek arról, hogy a nemzetközi szervezetekben milyen tényezők okoznak fluktuációt, ebből pedig könnyen következtethetünk arra is, hogy például az ENSZ hogyan áll a munkáltatói márkaépítés területén. Az említett tanulmányból kitűnik, hogy a stresszfaktor igen magas ezeknél a szervezeteknél, 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.²⁰⁰

A gyakorlatban mindez bonyolult építkezési folyamat, amelyet a siker érdekében a helyi viszonyokhoz kell igazítani.²⁰¹ *Amby* arra a következtetésre jut elméletében, hogy a munkáltatói márka egyedülálló aspektusa a közszférában az, hogy értékes munkafeladatokkal társul, és arról szól, hogy a közjót szolgálja a társadalom felé.²⁰² Ezzel magam is egyetértek, és hangsúlyozom, hogy e téren sem találhatunk eltérést az állami és a nemzetközi közszolgáltatás 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.

199 Giaque, Anderfuhren-Biget és Varone, 2019.

200 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 nyelvyakorlási 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 a kutatásom szempontjából figyelemre méltó, mert a válaszadók többsége az ENSZ-nél vagy valamely szakosított szervezeténél dolgozna legszívesebben, így joggal következtethetünk arra, hogy erről a szervezetsaládról rendelkeznek a legélénkebb elképzelésekkel.

201 Amby, 2015.

202 Amby, 2015, 33. o.

Ezek azok a területek, amelyek univerzálisan merülnek fel minden egyes munkahelyen, annak méretétől és feladatától függetlenül.²⁰³

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 szférában²⁰⁴ annak vonatkozásában is megfigyelhető, hogy éppen melyik munkatárs kap fizetésemelést vagy előléptetést.²⁰⁵

A vállalati és a vezetési funkciók elmélete terén *Henri Fayol*,²⁰⁶ *Max Weber*²⁰⁷ és *Henry Ford*²⁰⁸ munkásságát érdemes e helyen kiemelni.²⁰⁹ 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.²¹⁰ Ez akkoriban alapvetően annak volt köszönhető, hogy a privátszektor vállalatai elsősorban intelligenciatesztek alapján választották ki legesélyesebb jelöltjeiket a pályázók sorából, viszont nélkülözték a rövid válaszdadásra alkalmas teszteket. A múlt század eleji Amerikában a közszolgálati pozíciók megpályáztatásakor ezzel szemben elterjedt megoldás volt, hogy az egyébként pszichológusok által összeállított teszteket bizonyos alapvető tudásanyag felmérésének szándékával is készítették. Ilyen módon „két legyet ütöttek egy csapásra”, mivel amellet, hogy képet kaptak a jelentkező pszichés felkészültségéről, az ismereteinek mélységébe is betekintést nyerhettek, amivel jelentősen megkönnyítették a megfelelő szakemberek kiválasztását.²¹¹

203 A szervezeti pszichológia szerkezetéről átfogó képet nyújt Ones, Anderson, Viswesvaran és Sinangil (szerk.), 2018.

204 *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. *Veszprémi*, 2012, 296. o.).

205 *Thurstone*, 1923, 194. o.

206 *Fayol*, 1984.

207 *Weber*, 1947. *Weber* államirányítási elméletéről lásd még bővebben: *Jenei*, 2019; *Nau*, 2005; *Anter*, 2014.

208 *Ford*, 1926.

209 *Dobák és Antal*, 2016.

210 *Thurstone*, 1923, 197. o.

211 *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 egyetértek – nem értek egyet típusú kérdőívet, amelynek keretében a válaszadó számokkal jelölheti egyetértésének mértékét (pl. 1 – egyáltalán nem értek egyet, 10 – teljes mértékben egyetértek). A módszerrel minél több kérdést teszünk fel, annál objektivebb 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*, 1928; *Thurstone és Chave*, 1929).

A *közszolgálati pszichológia* mint a szervezetpszichológia egyik ága nem minden országban forrta ki magát önálló területté: míg 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,²¹² máshol sok esetben egyáltalán nem foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel, megint 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,²¹³ és a felvételhez szükséges teszten kívül sajnos más pszichológiai felmérések sem jellemzőek a hazai közszolgálaton belül.

Az ENSZ-nél mindezzel szemben rendkívüli hangsúlyt fektetnek a megfelelő szakemberek foglalkoztatására, akik sokszor tartós kiküldetés útján látják el különböző feladataikat. Ennek azért van jelentősége, mert a szervezetnél sokkal hatékonyabban tudja olyan szakember kezelni a felmerülő helyzeteket, krízishelyzeteket, aki már ismeri magát a 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.²¹⁴ 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 teendőkkal 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 Államokban, és van olyan, akit ugyan egy menekülttáborba kívánnak alkalmazni, ám feladatát nem veszélyes körülmények között kell ellátnia. A feladatok

212 Ld. <https://cutt.ly/eSjeBNO>.

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

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

persze hasonló, inkább azok ellátásában találunk sajátosságokat, olykor az extremitásokat 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 szerepelnie a szervezet érdekeinek. Államok összefogásából valósul meg egy ilyen kormányközi szervezet működése, amelyet nyilvánvalóan nem lehetőséges olyan emberekre bízni, akik nem rendelkeznek a kellő mentális erővel.

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, lelkigondozással foglalkozó mechanizmust, amely segít a szervezeti kultúrának, a szervezeti céloknak megfelelően napról napra irányt mutatni a tisztviselőknek.

Végezetül megemlíthető az is, hogy a szervezeti pszichológiának indirekt vonatkozásai is vannak, például az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosításával, a foglalkozási megbetegedések kezelésével, a munkahelyi jólét fenntartásával, a szervezeti igazságosság érvényesülésével,²¹⁵ a szervezeten belül megnyilvánuló érzelmi intelligencia szintjével, az alkalmazotti megkeresések aktív meghallgatásának gyakorlatával kapcsolatban. *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.*²¹⁶ Mindezek a tényezők növelik a tisztviselők szervezethez és csoporthoz tartozásának 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 a mindennapi feladatellátás során előtérbe kerülnek az individuális érdekek.

215 Pl. konfliktusok elrendezésének etikája, a belső eljárások jogszerűsége stb.

216 A témáról lásd bővebben: Kiss, 2020; illetve Christiansen és Chandan, 2017.

Összegzés

Munkám első részében azt tűztem ki céloomul, 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 jogi szakirodalom összességében a nemzetközi közjogot *lex imperfectának* tekinti, álláspontom szerint ezt az általános igazságot a szervezeti jog árnyalja: mint a nemzetközi jogon belüli együttműködés intézményesült entitásai, maguk a nemzetközi szervezetek 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 vonatkozó jogforrás.

Az állami és a nemzetközi közszolgálat egyaránt magában hordozza azokat a jellemzőket, amelyek közszolgálati jellegűvé teszik őket. A munkáltató részéről általános gyakorlat, hogy egyedi kiválasztási rendszer működik, emellett releváns jellemző, hogy a foglalkoztatott minden esetben az állam vagy annak valamely szerve – e tekintetben a kormányközi szervezet is az állami lét egyfajta leképeződése. *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 közigazgatási 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 többségével – 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 jogforrástípusokat 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 hasonlóságai ellenére is gyakran nem ugyanazzal a pozícióval ruháznak fel, mint azt az államok vagy a nemzetközi közjog teszi.* Ennek szemléletes példája, hogy az 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 jogforrásokba foglalt célokat a címzettek a szervezeti értékeknek megfelelően valószínűsíthassák meg. Olyan előfeltevések rendszere ez, amely elég jól működik ahhoz, hogy a közösség érvényesnek fogadja el, és megtanítsa a belépő tagoknak is.

Az ENSZ szervezetmenedzsment és szervezetszociológia 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 közszolgálati 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 Közszolgálati Egyetem látja el. Jellemző továbbá a közszolgálati 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 Kttv. alapján kétéves foglalkoztatást követően kötelezően jelleggel kerül sor a tanácsos fokozatba történő besoroláshoz.²¹⁷

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 élethivatal-szerű mivoltából fakadóan a határozatlan időtartam tekinthető uralkodónak.

A germán és a frankofón – latin rendszerben a közszolgálat pragmatizáltságából következően ideiglenes jelleggel van lehetőség módosítani a kinevezésen, végleges jelleggel legfeljebb áthelyezésre kerülhet sor. Az ENSZ esetében ezzel ellentétes gyakorlat alakult ki, azaz főtítkári 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 nézvéen. A jogforrástan felől megközelítve azért szükséges néhány szót szólni, mert amint azt már korábban is bemutattam, eltérő jogforrások vonatkoznak a nemzetközi szervezeteknél

²¹⁷ Kttv. 118. § (7)–(8) bekezdés.

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.²¹⁸

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,²¹⁹ 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.²²⁰

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 az Erasmus Public Administration program keretében, nyilvánlává 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 *hivatás fogalma*. Hans Raj Chopra²²¹ némileg meglepő módon a könyvtárosok hivatásán keresztül vette górcső alá a vonatkozó foglalkozásszociológiai kutatások eredményeit, amely

218 Amerasinghe, 2005, 281. o.

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

220 UNAT 19. 47. o.

221 Chopra, 1995: A „profession” (hivatás, szakma) kifejezés eredetileg valaminek az elismerését, kinyilvánítását jelentette, és a szerzetesi fogadalomra vonatkozott. A „profess” szóból származik, amely hitvallást, a vallásos meggyőződés kinyilvánítását jelenti. A szó mélyebb gyökere a „priest”, pap kifejezéshez kapcsolódik, amely alapján arra következtethetünk, hogy a papság, mint egyike a legősibb hivatásoknak, olyan dolgokat próbál kinyilatkoztatni vagy megtenni az emberekért, amelyeket azok képtelenek maguk kimondani vagy megtenni. A kifejezés lényegében ma is a speciális ismeretek és készségek együttesét jelenti.

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 bírása összetett elméletet fogalmazott meg a hivatástudatról és magáról a hivatásról *Üzlet – egy hivatás* című könyvében.²²² 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 pusztán 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 irodalom²²³ nyomán a hivatásnak bizonyos alapvető, világszerte elfogadott jellemzői határozhatók meg, amelyet a következő táblázatban láthatunk összefoglaló jelleggel:²²⁴

| 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, szervezetetiki, 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). |

222 Brandeis, 1914, 2. o.

223 Ld. 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; Bhat-tacharyya, 1979; Chitnis, 1979.

224 Chopra, 1995.

| Jellemző | A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban | A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban |
|---|---|---|
| Társadalmi szükségesség; inkább a társadalom szolgálata, mint személyes nyereség | Az ENSZ egész szervezetrendszerét az államok összefogására alapítja, azon elvtől vezérelve, hogy azok együtt többre képesek. | Az államigazgatás fő célja az állampolgárok helyzetének előmozdítása, illetve az állam működésének megkönnyítése. A tisztviselők általában nem rendelkeznek olyan magas illetménnyel, hogy ez a tézis ne állná meg a helyét. ²²⁵ |
| A közösség elismerése és társadalmi státusz | A nemzetközi szervezetek tisztviselőinek társadalmi megbecsültsége hagyományosan magas, azonban megítélésükben és a velük szemben támasztott elvárásokban szervezetenként megfigyelhetünk különbségeket. ²²⁶ | A kormány szervezetek PR-t kevésbé használnak, amennyiben pedig igen, az elsősorban a döntések sajtókommunikációjában kimerül. Ennek következtében a kormányzati szerveknél dolgozók megítélése elsősorban attól függ, hogy az állampolgár milyen élményekkel találkozik a foglalkoztató szerv kapcsán. ²²⁷ A foglalkoztatott tisztviselő megítélése alapvetően egyenesen aránylik a foglalkoztató szerv megítéléséhez. |

²²⁵ 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 forintot 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 (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 vezetőszintű 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 kétmillió forintos bérezés ellenében is egészen másképpen érvényesül a társadalom szolgálatának követelménye, mint például a még szakmai vezetőként tevékenykedő helyettes államtitkár esetében.

²²⁶ 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 (UNCITRAL) üléseire jártam delegált szakértőként, ismerőseim egy ideig úgy vélték, hogy én határozom majd meg a terrorizmus elleni küzdelem legközelebbi feladatait, Amerika károsanyag-kibocsátását, vagy Kínát utasítom rendre az emberi szabadságjogokkal szemben tanúsított politikája miatt. Természetesen erről szó sincs: 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.

²²⁷ 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

| Jellemző | A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban | A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban |
|---|--|--|
| Szabványos terminológia | A közszolgálati jognak önmagában megvan a sajátos szókészlete, amelyet a nemzetközi és az állami közszféra 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 természetesen 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). ²²⁸ Az ENSZ és szakosított szervezeteiben dolgozó összesen 105 000 főből 40 000 fő azonban kevesebb mint öt évet töltött szolgálatban ugyanebben 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. | Magyarországon a közszférán belül egyre nagyobb mértékben váltanak az alkalmazottak munkahelyet, nem elégedettek, és ebből kifolyólag a szervezetek egyre nehezebben találnak a megüresedő posztokra, kulcspozíciókra szakképzett munkaerőt. ²²⁹ A helyzetet rontja a már szinte állandósult létszámstop és a vissza-visszatérő leépítési hullám, amely a tervezhetőséget lehetetleníti el mind a vezetők, mind a pályázók szempontjából. |

és emberi nagyság színeiben tündökölnének. Amint azonban késlekedés áll be az ügymenetben, vagy esetleg további eljárási cselekményeket kénytelen megtenni az ügyfél az ügyének lebonyolításához, 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 le 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 |
|--|---|---|
| A hivatás képviselőinek etikai kódexe | Nincs külön etikai kódex, ám az ENSZ Etikai Hivatal a következő forrásokat jelöli meg az etikai szabályozás részeként: ²³⁰ ST/SGB/2016/9: Az ENSZ személyi állományának státusza, alapvető jogai és kötelezettségei ²³¹ ENSZ Charta XV. fejezet ²³² Az ENSZ privilégiumairól és immunitásáról szóló egyezmény ²³³ Személyzeti Rendtartás és Szabályzat ²³⁴ | A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe határozza meg a kormánytisztviselői és állami tisztviselői etikai elvárásokat (hatályos: 2020. december 18-tól). A hivatásetikai normák megsértése etikai vétségnek minősül. Az etikai vétség megállapítására etikai eljárás keretében van lehetőség. ²³⁵ |

228 Forrás: <https://www.unsystem.org/content/hr-length> (letöltés ideje: 2019. november 25. Megjegyzés: A honlap 2021. január 30-án már nem elérhető, ám a következő, internetes archívumhoz vezető linken megtekinthető: <https://web.archive.org/web/20201126050344/https://www.unsystem.org/content/hr-length>).

| 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 | 6903 fő |
| 10–14 év | Férfi | 4744 fő | |
| 15–19 év | Nő | 1247 fő | 2722 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 | 1229 fő |
| 25+ év | Férfi | 702 fő | |

229 Poór, Juhász, Hazafi, Szakács és Kovács, 2019.

230 Ld. <https://www.un.org/en/ethics/>.

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

232 Ld. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-15>.

233 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.

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

235 Ld. <http://mkk.org.hu/node/335>; MKK (2018).

| Jellemző | A jellemző megnyilvánulása a nemzetközi közszolgálatban | A jellemző megnyilvánulása az állami közszolgálatban |
|---|--|--|
| 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, ²³⁶ 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 kormányzat 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 befolyásoló tényezőként. |
| A hivatást képviselők szakmai tekintélye | 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 ezenfelül befolyásoló tényező lehet még a szervezet sajtórepresentációja és annak szakmai tartalma. | A közszolgálat intelligenciát kíván – ez persze nem azt jelenti, 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 nemcsak a nehéz feladatok megoldására szolgáló intelligenciát követeli meg, de egy olyan látásmódot is, ami lehetővé teszi az összetett gondolkodást és sokrétű problémamegoldást. ²³⁷ 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. 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. |

1. táblázat: A nemzetközi és nemzeti közszolgálat hivatásbeli jellemzői

²³⁶ General Assembly of the United Nations, 2021.

²³⁷ Ld. <https://cutt.ly/TA4g1le>.

2. A közsféra 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 feloldani.²³⁸ Nincs egységes terminológia sem nemzeti, sem nemzetközi szinten, de még a személyi kör sem esik egybe, akiket az egyes elnevezések érintenek.²³⁹ Amikor tehát azt vizsgáljuk, hogy milyen személyi hatállyal dolgoznak a nemzetközi szervezetek személyzeti szabályzatai, vagy arra keresünk választ, hogy a szabályzaton kívül esők jogállását mi alapján határozhatjuk meg, a szervezeti foglalkoztatási jog szempontjából kikerülhetetlen kérdésekről gondolkozunk.²⁴⁰

Az államok és nemzetközi szervezetek hasonlóságot mutatnak egymással abban a tekintetben, hogy a közszolgálati szervezeti rendszerüket saját maguk alakítják ki.²⁴¹ 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 említést tettem, 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 alkalmazzzák. *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 kisegítő személyzet tagjait többnyire a székhely szerinti államból alkalmazzzák, 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

238 A közszolgálati jogviszonyok alanyairól lásd még Kun és Petrovics, 2019; illetve Petrovics, 2019.

239 Hazafi, 2009, 242–243. o.

240 György, 2007, 15. o.

241 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 szerződésben vállalt kötelezettségeket [ld. Fazekas (szerk.), 2015, 328. o.].

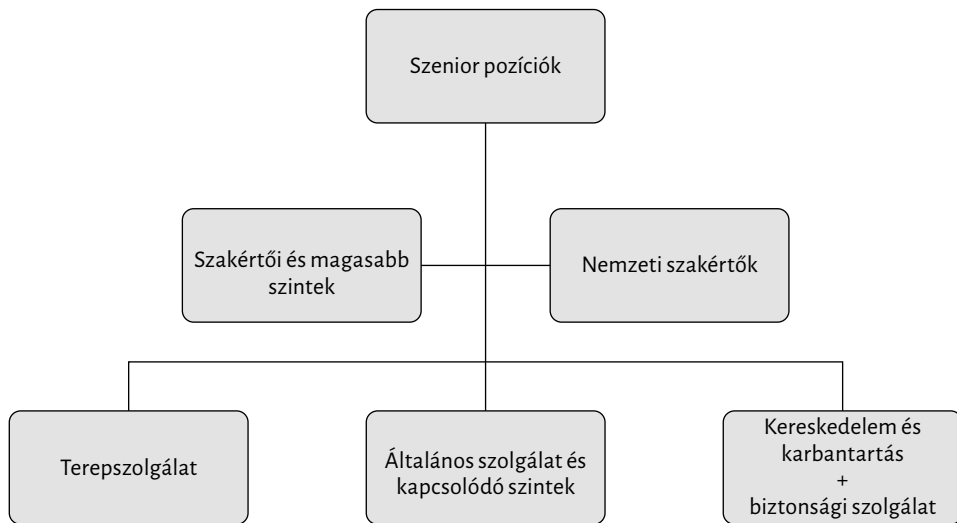
jogszabály alapján más-más besorolási rendszert állíthatunk fel.²⁴² Az ENSZ és minden szakosított szervezete a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság (*International Civil Service Commission, ICSC*) ajánlása alapján sorolja be az álláshelyeit az egyes szolgálati kategóriákba, ezért belső működése átlátható és egyszerű.²⁴³ 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 szeniorkinevezések birtokosait (SG, DSG, USG, ASG),

242 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 (1992. évi XXII. tv.), addig az önkormányzati köztisztviselői jogi rendezés meglehetősen elnagyolt és hézagos. Ezért ha ez utóbbi területen jöghézag 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 közzsféra szabályozását. Az új törvény hatálya a kormánytisztviselőket érintette, több lépésben átműsítve őket állami tisztviselőkké. Nem sokkal később azonban az állami tisztviselői intézményt a Kit. megszüntette, és visszaállt az egységes kormánytisztviselői beosztás (ld. Jakab, Prugberger és Tóth, 2020).

A mai közszolgálati rétegződés még mindig túlon túl sokszínű, és ez a helyzet nehezíti az átláthatóságot. Egetértek *Jakab Nóráék* 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, kiegészülve 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 közzsférában jelenleg uralkodó különbségtételek sok esetben indokolatlan jellege, amely diszkriminatív gyakorlatot eredményez(het) már a jogalkotási szinten. (Ehhez lásd például, hogy míg a Hszt. szerint a rendvédelmi igazgatási alkalmazottnak első házassága megkötése alkalmából legkésőbb a házasságkötést követő második hónap végéig öt munkanap pótszabadság jár [289/P. § (12) bek.], addig ugyanezt a jogosultságot ugyanezen törvény keretein belül a jogalkotó nem biztosítja a a rendvédelmi szerv hivatásos állományának tagja számára. De hasonló a helyzet a közzsféra további szegmenseiben: míg a Kit. ugyanezt a jogosultságot biztosítja [155. § (6) bek.], addig a Kjt. szintűgy nem, és a háttérjogszabályként funkcionáló Mt. sem tesz róla említést. A jogszerű különbségtétel jogpolitikai indokoltsággal bír, azonban álláspontom szerint itt ez látszólagosan vagy egyáltalán nem állapítható meg.)

243 Ld. <https://icsc.un.org/Home/JobClassification>.

amely kategórián belül a szervezet legfőbb vezetését ellátó főtitkárt, illetve helyetteseit, hivatalvezetőit találjuk meg. A besorolási szinteket, a könnyebb áttekinthetőség érdekében, az alábbi ábrán foglalom össze:



5. ábra: Az ENSZ alkalmazottak besorolási szintjei²⁴⁴

Amennyiben egy alkalmazott vitatja álláshelyének besorolását, az ENSZ-en belül lehetősége van változtatási kérelmet benyújtani a Besorolási Kérelmek Bizottságához (*Classification Appeals Committee*).²⁴⁵ 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.²⁴⁶ Magyarországon ilyen kérelem benyújtására nincs lehetőség:²⁴⁷ 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 és/vagy minősége szignifikáns mértékben átalakul. Azonban ekkor sem a tisztviselő folyamodik módosításért, hanem azt szervezeti vezetés szintjén kezdeményezi az illetékes egység.

²⁴⁴ Saját ábra.

²⁴⁵ ST/AI/1998/9.

²⁴⁶ Ld. <https://icsc.un.org/Home/JobClassification#collapseJobs>.

²⁴⁷ A Közzolgálati 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. <https://cutt.ly/Vsje83K>; Kit. 168. § (2) bekezdés].

Ezen a ponton ki kell térnem az ENSZ által működtetett One HR szolgáltató intézmény működésére, amelynek elsődleges feladata a szervezettervezés, a szükséges álláshelyek besorolása, illetve a jelentkezők háttérének ellenőrzése.²⁴⁸ 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.

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 esetén²⁴⁹ bárki bekerülhet a rendszerbe.²⁵⁰ 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.²⁵¹ A hatályos szabályozás alapján elsősorban a munkáltató döntésétől (illetve jogszabályi rendelkezéstől) függ, hogy pályázati eljárást folytat-e le,

248 Ld. <https://onehr.un.org/index.html>.

249 Pl. képesítés 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.

250 György, 2007, 65–68. o.

251 A versenyvizsga és a pályáztatás 2001-ben került bevezetésre Magyarországon, de az évek során teljesen fel-lazult a rendszer, a versenyvizsga eltörlésére vonatkozó döntés megkérdőjelezhető. A vizsga révén szakmailag és tudásban is felkészült emberek kerülhetnek be a közszolgálatba, ennek folyamányaként 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 nem francia 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 metódus a közszolgálati állás betöltésére. Létezik 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, 2006, 174. o.).

vagy ügynevezett 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.²⁵² 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 ügynevezett megbízólevél (*Letter of Appointment, LOA*) elfogadásával jön létre. A megbízólevél megegyezik a nemzeti jogrendszerekben ismert kinevezéssel, amelyet a tisztviselőnek el kell fogadnia.²⁵³ A megbízólevél – akár csak a munkaszerződés – kettős szereppel bír: egyfelől igazolja, hogy egy természetes személyt az adott szervezetnél állományba vettek, illetőleg tartalmában is meghatározza a kinevezést.²⁵⁴ A megbízólevél kiállítására a Charta 101. cikke alapján kizárólag a főtitkár jogosult.²⁵⁵ A tisztviselők szerződésből fakadó jogai kizárólag a megbízólevélben kifejezetten vagy hivatkozással benne foglaltakból erednek.²⁵⁶

Magyarországon általános jelenség, hogy a kinevezés és a munkaszerződés közötti határok elmosódnak, mert a magánszféra elszívó hatása²⁵⁷ miatt lazul a kinevezés szigorúsága, és ahol főszabály szerint nincs alkupozícióban a tisztviselő, ott valamilyen szinten mégis alkalma nyílik egyéni érdekérvényesítésre. Ennek nyomait ma is látjuk: a Kit. tovább lazított a rendszeren, mert amíg például előtte jól tervezhető bérsávós rendszer vonatkozott a köztisztviselőkre, a Kit. hatálybalépését 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 nyílt a tisztviselő számára.

Ezzel összevetésben a nemzetközi szervezeteknél egy hasonló általános gyakorlatot fityelhetünk meg: az ENSZ-tisztviselők bérszínvonala besorolási szinttől függően vagy a

252 Hazafi (szerk.), 2012, 109–110. o.

253 Magyarország vonatkozásában ld: Kenderes, Prugberger, 1993, 330. o.; Kit. 85. § (1) bekezdés.

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

255 Személyzeti szabályzat, 4.1. rendelkezés.

256 Személyzeti szabályzat, 4.1. rendelkezés.

257 Már a '80-as évek végén érződött a fokozatosan kiépülő és növekvő magánszektor elszívó hatása, hiszen a jól felkészült szakemberek számára egy kötött bérgazdálkodással működő közigazgatásnál sokkal jobb béreket tudott biztosítani. A magánszféra erősödése nincs közvetlen hatással a közszférára. Erről ld. pl. Kincses, 2019.

leggazdagabb országok nyomán (*Noblemaire-elv*), vagy pedig a helyi, hasonló munkakörök illetményezési színvonala (*Flemming-elv*) alapján kerül megállapításra. Az illetmény megállapításának módjával részletesen foglalkozom a későbbiekben, most elegendő annyit rögzíteni, hogy ebben a kérdésben tehát minimálisan alkuképes a megbízólevél tartalma. Egyébiránt elmondható, hogy a kinevezés és a megbízólevél nagyjából 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 közszektorban ugyanakkor a jogszabályok állapítják meg a felek között fennálló jogviszony tartalmát.²⁵⁸

3. 2. A megbízólevél kötelező tartalmi elemei²⁵⁹

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 szintje (pl. FS-7, GS-3, P-2, NO-A);²⁶⁰
- 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.

258 Deutscher Gewerkschaftsbund, 2020.

259 *Személyzeti szabályzat*, II. függelék (a).

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

3. 3. A megbíztás létrejöttéhez szükséges kellékek

Ahhoz, hogy a közszolgálati jogviszony létrejöheszen, a jognyilatkozatnak tartalmaznia kell a megfelelő fogalmi, érvényességi és szűkebb értelemben vett hatályossági kellékeket.²⁶¹ Fogalmi kellékeknek olyan elemeket nevezünk, amelyek hiányában a jogviszony nem jön létre. Idetartozik például, ha a tisztviselő nem teszi le a kinevezés hatálybalépéséhez 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.²⁶²

Az érvényességi kellékek szempontjából egyazon eljárási metódus szinte teljesen megegyező lépései alakítják a nemzeti – ideértve a hazai – és a nemzetközi tisztviselők szolgálati viszonyának kezdetét: 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.²⁶³

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

- a megbíztásról a főtitkár dönthet, a megbízólevelet a főtitkár vagy annak képviselőjében egy tisztviselő írhatja alá;²⁶⁴
- a kötelező tartalmi elemek megléte;²⁶⁵
- a megbízólevél és a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat egy-egy példányának igazolt átadása a tisztviselő számára;²⁶⁶
- a tisztviselőnek nyilatkoznia kell arról, hogy megismerte és elfogadja a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat előírásait.²⁶⁷

261 Szászy, 1969, 427. o.

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

263 György, 2007, 76. o.

264 *Személyzeti szabályzat*, 4.1. rendelkezés.

265 *Személyzeti szabályzat*, Annex II. (a).

266 *Személyzeti szabályzat*, Annex II. (b).

267 *Személyzeti szabályzat*, Annex II. (b).

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 feltétel²⁶⁸ még nem valósult meg.²⁶⁹

4. A kinevezés típusai

A megbízatás 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:

| Megbízatás időtartam szerinti típusa | Megbízatás jellemzője |
|--|---|
| Rövid időtartamú ²⁷⁰ | <ul style="list-style-type: none"> – egy évnél rövidebb időre szóló megállapodás (főszabály szerint nem haladhatja meg a 364 napot), hogy megfeleljen a rövid időtartammal szemben támasztott követelményeknek; – lejárat dátummal rendelkezik, és nem fűződik hozzá megújítással kapcsolatos elvárás; – amennyiben társadalmi feszültség vagy terepmunkához kapcsolódó műveleti igények, illetőleg speciális projektek több időt követelnek, a megbízatás időtartama meghosszabbítható újabb egy évvel; – a rövid időtartamú vagy más néven ideiglenes megbízatás nem alakítható át más típusú megbízatássá. |
| Határozott időre szóló (megújítható max. 5 évig) ²⁷¹ | <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 ötéves időtartamra, figyelemmel a rendelkezésre álló finanszírozásra, megfelelő teljesítményre és a szervezet igényeire; – főszabály szerint nem fűződik hozzá meghosszabbítással kapcsolatos elvárás. |

268 Felfüggesztő feltétel (*condicio suspensiva*) esetében a már érvényesen létrejött jogügylet az esemény beálltáig nem lép hatályba, és ha a feltétel egyáltalán nem következik be, a jogügylet soha nem lép hatályba. Ellentété a bontó feltétel (*condicio resolutive*), amikor a jogügylet a megkötéssel egyidejűleg azonnal hatályba is lép, ha azonban a feltétel beáll, a szerződés hatályát veszti. [Ld. Bónis, 2018, (65). Felfüggesztő feltételre jelen esetben példaként hozható, ha a tisztviselő alkalmazásához valamilyen végzettség megszerzése vagy igazolása szükséges, ám ezt még nem teljesítette a jelentkező.]

269 Szász, 1969, 427. o.

270 ST/AI/2010/4/Rev.1.

271 ST/AI/2013/1, illetve ST/AI/2013/1/Corr.1.

| Mebízatás időtartam szerinti típusa | Mebízatás jellemzője |
|--|---|
| Folyamatos szolgálatra szóló (5 év határozott idő után – nyílt végű) ²⁷³ | <ul style="list-style-type: none"> – nyílt végű, azaz határozatlan időtartamú megbízatás; – azok számára, akik versenyvizsgát teljesítettek két év határozott idejű megbízatás keretében végzett, megfelelő minősítésű szolgálat után; – figyelemmel a szervezet folyamatos igényeire, akiket nem 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 jogosultságok²⁷⁴

4. 1. Rövid időtartamú megbízatás

Az ENSZ-nél megismert rövid időtartamra – azaz főszabály szerint legfeljebb 364 napra – szóló megbízatás az állami közszolgálatban önálló jogintézményként nem ismert, a határozott idejű kinevezésen belül a nemzeti jogok nem tesznek különbséget rövid és hosszú távra 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 munkavállalóknak 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 ezekről a határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalóit.²⁷⁵

²⁷² 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 megbízatást kap. A tisztviselő jövőképét erősíthette, hogy a misszió zárása után méltányosságból az ENSZ két alkalommal még meghosszabbította a jogviszonyt, azonban az a misszió költségvetésének lejártával véglegesen megszűnt. Ennek ellenére a bíróság hivatkozott a személyzeti szabályzat vonatkozó szakaszára, a felperes ennek értelmében jogosan nem alapozhatott a későbbi remélt hosszabbításra.

²⁷³ ST/AI/2012/3.

²⁷⁴ Ld. <https://hr.un.org/page/appointment-types>.

²⁷⁵ 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.

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 uniós tagállamban az európai munkavállalói és munkáltatói érdekképviselői szervezeteknek a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodását uniós jogszabállyá emelő 1999. június 28-i, 1999/70/EK tanácsi irányelvbe foglaltakat veszi figyelembe a jogalkotó, legyen szó akár a verseny-, akár a közszféráról.²⁷⁶ Természetesen az ENSZ esetében ez a jogforrás nem bír kötő erővel, azonban érdekes megfigyelni, hogy bár az uniós szabályozásba foglaltak indokoltak, azok a munkajog szociális partnereinek részvételével születtek meg, ám 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. 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 Kjt. alapján²⁷⁷ meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez (pl. a helyettesített munkatárs visszatérése) köthet a határozott idejű kinevezés megszűnése, de a Kjt. már kifejezetten helyettesítés céljából vagy meghatározott munka elvégzésére, illetve feladat ellátására engedi a jogintézmény gyakorlását.²⁷⁸ Emellett érvényesül a 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.²⁷⁹ 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 megbízás vagy vállalkozás szabályait kell alkalmazni a köztisztviselői rendelkezések helyett.

²⁷⁶ Bérces, 2015.

²⁷⁷ Kjt. 85. § (2) bekezdés.

²⁷⁸ Kjt. 21. §.

²⁷⁹ Bérces, 2015.

Ezen foglalkoztatóknál ezért a *határozott idejű jogviszony-létesítés* inkább bekerülési feltételként, sajátos, némiképp a próbaidőhöz hasonló jogintézményként szerepel.²⁸⁰ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)²⁸¹ és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üsztv.)²⁸² első alkalommal a kinevezést határozott időre, három évre engedi megadni. Amennyiben a jelölt korábban szerzett már a vonatkozó törvényben meghatározott munkatapasztalatot,²⁸³ csak 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.²⁸⁴ Egyébiránt a katonai szolgálatot határozott időre vállaló állományi tag csak szerződéses jogviszonyban állhat a szervezettel.²⁸⁵ A német rendszer ez utóbbihoz hasonlóan épül fel: az élethivatás-szerű gondolkodás, a pragmatizált közszolgálat áthatja a rendszert, ezért a tisztviselő halálán túl csak a felmentés,²⁸⁶ a tisztviselői jog elvesztése,²⁸⁷ illetve a fegyelmi eljárás részeként történő hivataltól megfosztás²⁸⁸ vethet véget a jogviszonynak.²⁸⁹

Az ENSZ ehhez képest *összetett rendszert* alakított ki: határozott idejű jogviszonyból eleve kétfélét különböztet meg, célját tekintve pedig alapvetően a helyettesítés és az adott feladat ellátása dominál. Abban az esetben, ha a szervezetben új munkaerőre három hónapot

280 Például Hollandia gyakorlata szerint a közszférában mintegy a próbaidő jogintézményének „helyettesítéseképpen” adnak határozott idejű kinevezést a tisztviselőnek, és akkor nyílik lehetőség határozatlan időtartamú kinevezést kapni, ha ez az egy év eredményesen eltelik. Az egyúttal próbaidőként is funkcionáló első, határozott idejű munkaszerződést a gazdasági/magánmunka világában és a közszolgálatban (ambtenare) általában egyaránt egyéves időtartamra kötik meg. Ld. Prugberger, 2015, 289. o.

281 Bjt. 23. § (1) bekezdés.

282 Üsztv. 14. § (2) bekezdés.

283 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 legalább három éven át tevékenykedett nemzetközi szervezetenél vagy az Európai Unió Bíróságán, illetve ha kiemelkedő elméleti jogi jártasságot szerzett a tudomány vagy az oktatás területén.

284 2012. évi CCV. törvény a *honvédek jogállásáról* (Hjt.) 2. § 19. pont.

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

286 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, összeférhetetlenség áll fenn részéről, vagy engedély nélkül külföldön telepszik le).

287 BBG 48–49. §§. A tisztviselői jogokat állami büntetőeljárásban veszítheti el az érintett személy.

288 BBG 77. §.

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

meghaladó, de várhatóan egy évnél rövidebb időtartamra van szükség, a programmenedzsereknek meg kell hirdetniük üres álláshelyet rövid időtartamú megbízással.²⁹⁰ Amennyiben három hónapnál kevesebb időről van szó, úgy a programmenedzserek diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy megnyitnak-e álláshelyet ilyen formában.

A rövid időtartamú megbízással bír a tisztviselő későbbi pályájára, mert befolyásolja a szervezeten belül beadott későbbi pályázatok sorsát. Az ilyen kinevezéssel rendelkező tisztviselők bármilyen más pozícióra pályázhatnak a szervezeten belül, de külső jelentkezőként kell őket kezelni.²⁹¹ 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.²⁹²

A rövid időtartamú kinevezés – bár önmagában nézve inkább egy *ad hoc* jellegű foglalkoztatási forma – mégis jogosulttá teszi a tisztviselőket arra, hogy – legfeljebb harmincnapos megszakítással legalább hat hónap szolgálatteljesítés után – bekerüljenek az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjpénztárába (*UN Joint Staff Pension Fund*), hacsak megbízólevelük ezt kifejezetten ki nem zárja.²⁹³

A megbízással 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 megbízással belül is találunk egy további alkategóriát, amely az állami foglalkoztatási jogtól idegen: ha „tényleges foglalkoztatásra” szóló megbízólevellel rendelkezik a tisztviselő, akkor nem

290 ST/AI/2010/4/Rev.1, 3.1. pont.

291 ST/AI/2010/4/Rev.1, 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. Bár az ENSZ-re 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.

292 ST/AI/2010/4/Rev.1, 5.4. pont.

293 ST/AI/2010/4/Rev.1, 9.1. pont.

jogosult többek között éves szabadságot, rendkívüli szabadidőket, betegszabadságot, szülés utáni szabadságot, szállítási támogatást igénybe venni. Juttatásként csak az jár számára, amit kifejezetten tartalmaz a megbízólevele.²⁹⁴ Ez a megoldás ismételten felveti az esélyegyenlőségi kérdéseket, amelyekre már korábban kitértem a határozott idejű és a határozatlan idejű megbízással rendelkező tisztviselők tekintetében.

4. 2. *Határozott időre szóló megbízátság*

A nemzetközi szervezetek és az államigazgatási szervek esetében elsősorban azért fontos a határozott idejű megbízátság jogintézménye, mert könnyen előfordulhat, 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 megbízátságot 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 ötéves 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 jegyzek meg, hogy *az ENSZ szabályozási rendje nem tartja a határozott idejű munkaviszonyra általában jellemző ötéves határt*, a szervezet érdekének abszolút mértékben alárendeli a határozott idejű 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 megbízátság a következő feltételek együttes fennállása esetén:*²⁹⁵

- a tisztviselő legalább öt év folyamatos szolgálatot teljesített határozott idejű megbízátsággal a Személyzeti Rendtartás és Szabályzat szerint;
- továbbra is hatályban van egy határozott idejű megbízátsága, és versenyeljárás során, meghatározott értékelés mellett kiválasztották;
- teljesítményére legalább „megfelel az elvárásoknak” minősítést vagy ezzel egyenértékű bírálatot kapott;

294 ST/AI/2010/4/Rev.1, 12.1. pont.

295 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1. 4.3. pont.

- nem vett igénybe az elmúlt öt év során összesen hat hónapnál hosszabb ideig rendkívüli, fizetés nélküli szabadságot;²⁹⁶
- 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 megbíztatás esetén is igaz, hogy a szülés utáni szabadsághoz joga van a tisztviselőnek, a szerződés esetleges megújításában az eltávozás ideje nem lehet döntő faktor.²⁹⁷ 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.²⁹⁸ A szülés utáni szabadságot igénybe vevő apa esetében akkor is kitolódik a határozott idejű megbíztatás megszűnése, ha a lejárat a gyermek születését követő nyolc héten belül történik meg.²⁹⁹ Természetesen a szerződés ilyen módon történő meghosszabbítása nem eredményezheti az illetménybesorolásban történő előmenetelt, ugyanakkor a visszahonosítási krediteket³⁰⁰ tovább gyűjti a tisztviselő, amennyiben a szabadság idejére nem tér haza.³⁰¹ Hasonló szabályok élnek betegszabadság, illetve nem megfelelő minősítésű szolgálatteljesítés miatt a tisztviselő által kezdeményezett cáfolati eljárás időtartamára.³⁰²

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. teljesítményelismerés, 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 vagy módosítani szeretné a megbíztatását határozotról határozatlan idejűre: ha ezen a vizsgán megfelel a tisztviselő, és kétéves határozott idejű megbíztatást már teljesített, úgy folytonos szolgálatra szóló

296 A szabály ezen szakasza azt jelenti, hogy aki képzés, gyermeknevelés vagy tényleges katonai szolgálat miatt a megjelöltnél hosszabb ideig van távol, az ettől az ötéves hosszabbítástól elesik. 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 elesik a lehetőségtől a tisztviselő, úgy a jogviszony folytatásához adott lehet számára a normál, kétéves hosszabbítás és a határozatlan idejű megbíztatás.

297 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.5. pont.

298 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.6. pont.

299 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.7. pont.

300 A kreditrendszerrel ld részletesebben: ST/AI/2016/2 Sec. 3. Qualifying service.

301 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.8. pont.

302 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.10–4.12. pont.

megbízatást kaphat. Amennyiben viszont a szolgálatteljesítés nem kapta meg a megfelelő minősítést a kétéves időszak alatt, úgy a jogviszony megszüntethető, ám kivételes esetekben mégis további egy évvel meghosszabbítható.³⁰³

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 koránt sincs így: a közszolgálati tisztségviselők sok esetben vadászni kényszerülnek a határozatlan idejű kinevezésre, a bírók és ügyészek felvételnél 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 *creditpontrendszer* szerint adja ki az ún. folyamatos szolgálati helyeket, ezeket a pontokat pedig akkor kapja meg egy tisztviselő, ha a jogosulttá válás időpontjában:³⁰⁴

- teljesítményértékelése alapján „teljesíti az elvártakat”, illetve ezzel egyenértékű minősítést kap az elmúlt egy év során lefolytatott négy vizsgálat közül bármelyikén;
- 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.³⁰⁵

Az ENSZ időről időre *felülvizsgálja, hogy a tisztviselők közül mennyien kaphatnak folyamatos megbízatást*. A legfrissebb – és ez idáig 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

303 ST/AI/2013/1. és ST/AI/2013/1/Corr.1, 4.13. pont.

304 ST/AI/2012/3, Sec. 2.

305 ST/AI/2012/3, 4.2. pont.

időtartamú státusz betöltésére.³⁰⁶ 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 megbízással.³⁰⁷ Ebből azt a következtetést vonom le, hogy az ENSZ feladatai ellátásához elsősorban a határozott idejű megbízással funkcionál jól, az inkább a háttérben tevékenykedő tisztviselők kapnak határozatlan idejű megbízással, és a rövid időtartamú megbízással jogintézményének valóban csupán kiegészítő, kiegészítő szerepet szán a szervezet.

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 állások betöltéséhez, 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 többletfeltétlennel írja elő a jelentkező számára egy kompetitív tudásfelmérésen való megfelelést.³⁰⁸

Nemzetközi szinten általában több *minimumkövetelménynek* kell megfelelnie a pályázóknak, így többek között általában előírás, hogy legyen tagállami állampolgár,³⁰⁹ ezen belül pedig legyen jogosultsága saját államának területén köztisztviselői pozíciót betölteni. Van olyan nemzetközi szervezet, amely megköveteli, hogy a jelentkező tegyen eleget az államuk szerinti sorkatonai kötelezettségüknek.³¹⁰ 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

306 <https://hr.un.org/page/continuing-appointments>. (Megjegyzés: a link 2018. szeptember 14. után nem elérhető, az oldalon olvasható adatok itt érhetők el: <https://cutt.ly/cGCjURL>).

307 Ld. a főtitkár 2019. április 22-én kiadott jelentését: <https://undocs.org/en/A/74/82>, 11. o.

308 Szakács, Abay Nemes, 2009.

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

310 Pl. Council of Europe (COE) *Staff Regulations* Art. 14.

végzettség szükséges a nemzetközi szervezetek felsőbb kategóriájú munkaköreinek betöltéséhez.

A hazai közszolgálati jogban fennálló pályáztatási rendszer a különböző speciális követelményeknek való megfelelést hivatott ellenőrizni,³¹¹ azt azonban Magyarország esetében is láthatjuk, hogy a közszolgálat ilyen szempontból is megosztott: amíg a közalkalmazottak, bírók és ügyészek esetében főszabály szerint kötelező a pályázati kiírás, addigi a közszolgálati 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.³¹² Szakács Gábor és Abay Nemes Orsolya álláspontja szerint számos oka van annak, hogy a jogalkotók a versenyvizsga által célzott kiemelt humánfunkciókat teljeskörűen és rendszerszerűen nem szerepeltették, nem szerepeltethették a hatályos jogforrásokban, így ezek nem is válhattak sem a politikai gondolkodás, sem a közszolgálati 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 munkakörelemzésen alapuló munkakör értékét kifejező bérezési rendszer megvalósítási szándéka, valamint a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) általános alkalmazását szorgalmazó kezdeményezés.³¹³

Az állami közszolgálatban 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 le a felvételi eljárást. Az Egyesült Királyságban szinte teljes mértékben a versenyszférában tapasztalt rendszert látjuk működni: a megüresedő álláshelyekre egyszerű felvételi eljárást hirdetnek, és a jelentkezők közötti választásról diszkrecionális jogkörében eljárva dönt a vezető.

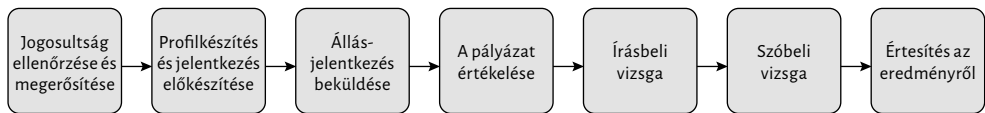
311 Torma András több művében is kitér arra, hogy a pályáztatási rendszer mindenütt jelen van, ahol a privatizálás bizonyos szinten megjelent a közszolgálatban (pl. az Egyesült Királyságban, Hollandiában vagy Olaszországban). Ennek oka, hogy a versenyvizsga és a pályázati rendszer biztosítja a megfelelőbb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

312 György, 2007, 75. o.

313 Szakács, Abay Nemes, 2009, 50. o.

A versenyvizsga ugyanakkor az ENSZ – és általában a nemzetközi szervezetek – működésében jelentős szerepet kap a kiválasztási eljárásban. A főtitkár kötelezettsége egy olyan, vezetőkből álló minősítő szervezet létrehozása – Központi Minősítő Testület (*Central Examination Board*), 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*³¹⁴ követően kerül sor, a vizsgán sikeresen szereplő jelentkezők felvételére vonatkozó döntést pedig a főtitkár által alapított *Vizsgáztatók Testülete* (*Board of Examiners*) 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 jelentkezőknek még nincs szakmai tapasztalatuk, vagy legfeljebb 2-5 év szakmai tapasztalattal rendelkeznek.³¹⁵ A versenyvizsga eljárási modelljét a következő ábrán foglalom össze:



6. ábra: Az ENSZ-versenyvizsga menetrendje³¹⁶

A versenyvizsga célja minden jogrendszerben az, hogy a pozíció betöltésére legmegfelelőbb személyek kerülhessenek kiválasztásra. Állami szinten ez azt jelenti, hogy nem foglalkoztathatók 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 körülmény³¹⁷ között szerepet játszik, ennek biztosítását a diszkrimináció elkerülése végett más módon kell megoldani.

314 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-interjú*ra 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. Letherbarrow, 2017).

315 Ld. <https://uncareer.net/staff-categories>.

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

317 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.

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 versenyvizsgáláshoz 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 aelsőfokú bíróság előtt.³¹⁸

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 hatálybalépését 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.³¹⁹ A megbízatás esetenként tartalmazhat próbaidőkihagyást, azonban erre vonatkozóan részletszabályt nem találunk az ENSZ személyzeti szabályzatában, mert a szervezet számára a rugalmasság e tekintetben lényeges kívánalom.³²⁰ Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a közelmúltig a foglalkoztatás része volt a próbaidős szerződés, amelynek főszabály szerint kétéves kerete volt,³²¹ a gyakorlatban próbaidőnek a továbbiakban is legfeljebb kétéves időszakot tekinthetünk.³²² Nemzetközi összehasonlításban a közszolgálat szférájában nagyon változó mértékű próbaidőket látunk: Magyarországon hat hónap, de esetenként tizenkét hónap is lehet ez az időszak. Írországból három hónapot tart a jogalkotó

318 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>).

319 Személyzeti szabályzat, 4.2. szabály.

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

321 Személyzeti szabályzat, 13.3. szabály.

322 Ezzel megegyezik az 1953-ban tartott közgyűlés vonatkozó döntése mint kiindulópont (ld. <https://www.refworld.org/docid/3bo0fo8164.html>).

célszerűnek, amely azonban az egyedi kinevezésben kerül konkrétan meghatározásra,³²³ Hollandiában pedig – ahogy már korábban utaltam rá – inkább határozott idejű kinevezést adnak a tisztviselőnek, mintsem próbaidőt kötnek ki. 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 kihatásuk van az olyan alapelvekre is, mint a földrajzi diverzitás követelménye³²⁴ – jó példa erre, hogy ezt az elvet nem kell figyelembe venni az általános szolgálat és kapcsolódó kategóriák esetén.³²⁵

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 rendelkezik minden szükséges képesítéssel, és rokoni rangja nem játszik közre a döntésben – nem áll fenn ilyen korlátozás.³²⁶ 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 összeférhetlenségi tilalmakat követi. Magyarországon a Kit. hasonlóképpen rendezi 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 rendezi, míg a hazai szabályozás hosszasan foglalkozik a területtel.

A szolgálati szintek³²⁷ mindegyike tartogat valamilyen kihívást, megkövetel valamilyen különleges személyes kompetenciát – ezek figyelembevétele és teljesítése nélkül nem is léphet és

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

324 *Személyzeti szabályzat*, 4.2. rendelkezés.

325 *Személyzeti szabályzat*, 4.6. szabály.

326 *Személyzeti szabályzat*, 4.7. szabály (a)–(b) pont.

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

nem maradhat nemzetközi tisztviselői pályán a jelentkező. Miért érheti meg a sok esetben veszélyes munka? Sokan úgy vélik, hogy bizonyára a kapott illetményért és egyéb juttatásokért – ez azonban 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 igénnyel fellépni diplomáciai védelem címén, vagy esetleg valamilyen okból nem kész erre.³²⁸ A Nemzetközi Bíróság 1949-ben mondta ki egy tanácsadó véleményében,³²⁹ hogy a szervezetre bízott funkciók jellegére és ügynökei misszióinak természetére figyelemmel az Alapokmányból következik a szervezet ügynökei funkcionális védelmének gyakorlására is kiterjedő képessége.

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 és Franciaországban ez főszabály szerint nincs így, a nemzetközi szervezetek számára pedig 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 esélyekkel 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 körökben³³⁰ –, ahol sokkal jobban megfogható a földrajzi eloszlás elvének megjelenése, mint a személyzeti összetételben.

328 Kovács P., 2011, 312. o.

329 International Court of Justice, 1949.

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

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.³³¹ Helyi toborzású tisztviselői kategóriának számít a nemzeti szakértői 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.³³²

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.³³³ 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 tisztviselőknek számítanak, rájuk azonban nem vonatkozik

331 Személyzeti szabályzat, 4.4. szabály.

332 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.

333 Személyzeti szabályzat, 4.5. szabály (a) pont.

olyan megszorítás, mint a szakértőkre és magasabb szintű tisztviselőkre.³³⁴ Ennek oka az, hogy a szakértői és afeletti besorolásban részesülő tisztviselők a vezető állású munkavállalóhoz hasonlíthatók, akiknek jogviszonyában a hazai jogban is ismert, hogy bizonyos garanciák nem érvényesülnek.³³⁵ Látszólag tehát a különbségtétel révén az ENSZ nem felel meg az esélyegyenlőség elvének e téren, azonban indokoltak lehetnek bizonyos korlátozások.

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.³³⁶

A téma általános érdeklődésre tart számot nemcsak az Európai Unió és tagországain belül, hanem az ENSZ esetében is. 2020. augusztus 6-án az Irányítási Stratégiáért, Politikáért és Megfelelésért felelős főtitkárhelyettes (*Under-Secretary-General for Management Strategy, Policy and Compliance*) kihirdette a szervezetnél foglalkoztatottak tekintetében a nemek egyenlő arányának elérését célzó igazgatási utasítást,³³⁷ amellyel a Charta 8. és 101. cikkébe³³⁸ foglalt alapvető elveknek kíván megfelelni a vezetés. Ezt megelőzően 1999. szeptember 21-én született hasonló instrumentum,³³⁹ amelyet a jelenleg hatályos utasítás természetesen hatályában felváltott. A Közgyűlés célja, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének

334 *Személyzeti szabályzat*, 4.5. szabály (b)–(c) pontok.

335 A témáról lásd bővebben többek között: Törő, 2017; Prugberger, 2020b.

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

337 ST/AI/2020/5.

338 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.

339 ST/AI/1999/9 (archivált forrás).

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.³⁴⁰

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, amelyeken belül a nemek közötti paritás már elérte a kívánt arányt.

A nemek közötti egyenlő arányt a szervezet egyfajta fejedelmű attitűddel kívánja biztosítani: eszerint a legalább egyéves kinevezéssel járó pozíciók esetében a szervezeti egységeknek „meg kell kísérelni felkutatni a megfelelően képzett nőket” 2-6 hónappal azelőtt, hogy megnyitnának bármely álláshelyet. Erre természetesen 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.³⁴¹ Abban az esetben, ha a toborzási folyamat végén mégis egy férfi jelentkező mellett döntene a vezető, ezt egy külön erre a célra kijelölt nyomtatványon³⁴² indoklással ellátva be kell nyújtania a főtitkár Kabinetirodájának (*Executive Office of the Secretary-General, EOSG*)³⁴³ 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.

340 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 általánosan 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, 2021).

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

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

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

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, a nők fejlődési lehetőségeit, a kultúrák közötti munkakörnyezet jobb megértését. Ezenfelül célja, hogy a program révén kialakulhasson és fenntarthatóvá váljon a mindkét nemet befogadó munkakörnyezet. Az utasítás külön kiemeli, hogy a képzési programokat úgy kell megtervezni, hogy pozitív irányba 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.³⁴⁴ A magán- és az állami érdekelt felek egyaránt egyre inkább elismerik, hogy a sokféleség, beleértve a nők és férfiak egyenlő hozzájárását 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.³⁴⁵ 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 alkotmányába 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 célkitűzései között a genderparitás kérdése, érdekes módon ennek révén mégis javult valamit a

344 McKinsey&Company és United Nations Development Programme, 2017, 3. o.

345 McKinsey&Company és United Nations Development Programme, 2017, 21. o.

női foglalkoztatottak aránya. Az állam kialakított egy, a magyarországi kormányablak-rendszerhez hasonló hálózatot, amelyben a női dolgozók aránya magasan az össz-közigazgatási 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 közszolgálati pozíciókba, ennek részeként fogadták el 2002-ben a nők és férfiak esélyegyenlőségéről szóló törvényt. A jogszabály egyik sajátos célja az volt, hogy legitim alapot teremtsen az államigazgatáson belül a nemek közötti kiegyensúlyozott képviselet elvének megalapozásához. 2004 szeptemberében a törvény rendelkezéseinek megfelelően a kormány rendeletet adott ki a nemek közötti kiegyensúlyozott képviselet elvének tiszteletben tartásáról, különösen az állami szervek felső vezetésének összetételében. A rendelet kiadásától számított 4 éven 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 felső vezetés 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-jelenség³⁴⁶ erősen hatott. A visszaszámolókat törekedtek egyensúlyba hozni, így volt olyan város, ahol 34%-ra sikerült emelni 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.*

346 Üvegplafon-jelenségnek nevezzük azt, amikor minél feljebb haladunk a szervezeti hierarchiában, annál kevesebb nő található az adott pozícióban (más néven vertikális szegregáció). A fogalom azt írja le, hogy a nők (és egyéb, jól elkülöníthető kisebbségek) szakmai előrehaladásuk során egy nagyon erős, de láthatatlan akadályba ütköznek, amelyen képtelenek átjutni. Az üvegplafon-metaphora nem feltétlenül csak egy külső, objektív akadály meglétére utal, hanem arra is, hogy a nők maguk sem választanak bizonyos foglalkozásokat és munkákat, noha megtehetnék, azaz „öndiszkrimináció” áldozatai lehetnek. Emellett ismert az üvegplafon-jelenség is, amelynek értelmében a nők és férfiak nem ugyanolyan arányban képviseltetik magukat egyes szakmákban (más néven horizontális szegregáció). Ld. bővebben: Nagy és Primecz, 2010.

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.³⁴⁷ 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 saját nemi azonosságáról.

8. Szervezetben belüli újrafoglalkoztatási lehetőségek, belső pályázatok

A kinevezéssel összefüggésben egy további aspektus is felmerül: alapvető különbséget kell tennünk az *újraalkalmazás* és a *visszahelyezés* között. Minden, a korábbi megbízatást követő kinevezés újraalkalmazásnak tekintendő, amely nem minősül visszahelyezésnek. A besorolás jelentősége abban áll, hogy míg az újraalkalmazás nem tekintendő folyamatos munkavégzésnek, addig a visszahelyezés igen. Ennek jogkövetkezménye, hogy az utóbbi esetben a tisztviselőnek vissza kell fizetnie minden összeget, amelyet végkielégítés, visszahonosítás, illetve a szabadság megváltása címén kapott.³⁴⁸

³⁴⁷ Ld. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1141?lang=hu>.

³⁴⁸ *Személyzeti szabályzat*, 4.17–4.18. szabályok.

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

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

Vegyük például, hogy *Magyarországon és Németországban* külön törvény rendelkezik a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról. Hazánkban azonban míg többek között az Mt.-ben külön szót ejt róla a hazai jogalkotó, addig a Kit. nem tesz említést sem e tilalomról. Jogforrástani szempontból ugyanakkor nem is releváns a kérdés, miután 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 explicit előírást arra vonatkozólag, 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.³⁴⁹ Utóbbiból a hátrányos megkülönböztetés tilalma közvetett módon levezethető, mivel az ENSZ szervezeti integritását meghatározzák a nemzetközi jogelvek is, így az alapelv kifejezett rendelkezés nélkül is természetesen beépül 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 az 1.2. számú rendelet és az 1.2. számú szabály egyaránt tartalmazza a nemzetközi tisztviselők alapvető jogait és kötelezettségeit.

A szabályzatba 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 bármely védett tulajdonsággal rendelkező személynek vagy csoportnak a hátrányos megkülönböztetése.

³⁴⁹ ENSZ Charta, 101. cikk.

A Chartába foglalt *hatékonyság–hozzáértés–integritás* követelményhármás 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 hármás 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 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,³⁵⁰ Norvégiában,³⁵¹ az Egyesült Királyságban,³⁵² Magyarországon,³⁵³ és még sorolhatnánk a jogállami példákat. Jellemző, hogy a közszolgálat mindig ugyanazon hat alapvető érték³⁵⁴ mentén szerveződik, amely tény bizonyítja, hogy kulturálisan és céljuk szerint a nemzetközi és nemzeti közszolgálati rendszerek összevethetők, és egyazon pályán haladnak.

Napjainkban egyre többször fordul a figyelem a közszolgálat 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 azt hogyan és miért éppen úgy teszi. 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.³⁵⁵

Rothstein és *Sorak* azt állítják,³⁵⁶ 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-országokra³⁵⁷ koncentrálnak – utóbbiakon belül is alapvetően a nyugati államokra. A dél-amerikai és ázsiai államok etikai feltérképezése és a közszolgálati alapelvek feltárása elmarad az egyébként egymáshoz rendkívül hasonló sémára felépülő nyugati országok bemutatásától. Miért lényeges ez?

350 Treasury Board of Canada Secretariat, 2003.

351 Moderniseringsepartementet, 2005.

352 Committee on Standards in Public Life, 2014.

353 Ld. <http://mkk.org.hu/hivatasesetika>.

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

355 Ezt támasztja alá a svéd kutatópáros, *Bo Rothstein* és *Nicholas Sorak* munkája is: Rothstein és Sorak, 2017.

356 Rothstein és Sorak, 2017, 4. o.

357 OECD: Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development). Harmincnyolc tagállammal rendelkezik, amelyek listája a következő oldalon meglekinthető: <https://www.oecd.org/about/>.

A *közszolgálati alapelvek* fontos tükröt tartanak az adott állam – vagy nemzetközi közszolgálat esetében a szervezet – belső értékeiről, múltjáról és valamelyest a jövőjéről. Példának okáért érdemes összevetni a finn és bolgár 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.³⁵⁸ 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 míg Finnország a közszolgálatára helyezi a hangsúlyt, addig Bulgária inkább a mindenkori kormányzathoz vonzza közelebb a közigazgatást.³⁵⁹

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 közigazgatás korrekt működéséhez, és nincs rá indok, hogy miért kellene kiválasztani néhányat, ha mindegyiket be lehet tartani ellentmondásmentes tartalmuk miatt.³⁶⁰

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, illetve az emberi jogok tisztelete.³⁶¹ Nagyon érdekes látni, hogy az etikai kódexek megfogalmazása is

358 Ld. <https://cutt.ly/wSjrybq>.

359 Rothstein és Sorak, 2017, 18. o.

360 A huszonegy közszolgálati érték Magyarországon: az Alaptörvényhez való hűség, a nemzeti érdek szem előtt tartása, elkötelezettség, felelősség, szakszerűség, hatékonyság, tisztességesség, méltóság, pártatlanság, igazságosság, méltányosság, arányosság, a jogok és jogos érdekek védelme, előítélet-mentesség, átláthatóság, együttműködés, lelkiismeretesség, példamutatás, támogatás, a jogi és morális értékek számonkérése, szakmai szempontok érvényesítése (<https://mkk.org.hu/node/485>).

361 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: United Nations Ethics Office, 2017.

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.³⁶² Az ilyen jellegű etikai szabályzatok olyan közszolgálatokban jelennek meg, ahol a tisztviselőket érintő szabályozás stabil alapokon áll, és átlátható, kiszámítható a jogi háttér. 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 idetartoznak a posztszocialista, afrikai és ázsiai államok.³⁶³

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

- a tisztviselők felett a felügyeleti jogot a főtisztviselő gyakorolja;
- a tisztviselők feladatellátásuk során nem fogadhatnak el utasítást semmilyen kormányzattól;³⁶⁴
- 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 házszoszerzés céljából;

362 International Civil Service Commission, 2013.

363 Rothstein és Sorak, 2017, 42. o.

364 Ezen elvet a Charta 100. cikke is tartalmazza, ezzel az ENSZ olyan általános előírást mond ki, amely jellemzően megtalálható egyrészt a többi kormányközi szervezet belső szabályzati struktúrájában, ugyanakkor 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 kártérítési 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* gróft. 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://cutt.ly/TSjrfHo>) tükrözi azt az elismerésen alapuló koncepciót, amely megnyitotta az utat a nem állami szereplők jogalannyá válása előtt (ld. a kérdésről bővebben Kiss, 2019). A bíróság döntésében ezenfelül 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 ha saját államának védelmére kell támaszkodnia, akkor függetlensége kikerülhetetlenül sérül (ld. bővebben: Amerasinghe, 2005, 393–394. o.)

- 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;³⁶⁵
- 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.

10. A kinevezés módosítása

A 2019. március 1-jével hatályba lépett Kit. felhatalmazza a munkáltatót, hogy egyoldalúan módosítsa a kormánytisztviselő kinevezését.³⁶⁶ 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, indoklás 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

365 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 azt mutatja, hogy igenis meg lehet törni egy rossz beidegződést a munkaerőpiacon, 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 raktárpületében 1958 és 2017 között egy fő kivételével csak férfiakat vettek fel, a nők fizikai alkalmatlanságára hivatkozva. Az említett év májusában a szervezet szuvenírboltjának korábbi eladóját vette át a raktár, miután egy munkatárs felhívta a vezetők figyelmét a nők indokolatlan kizárására (ld. bővebben: Zabaar, 2017).

366 *Kit.* 89. § (1) bekezdés.

szerint megváltoztathatja.³⁶⁷ 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 illetményfokozatok jelenlétének. Ugyanakkor miután a Kit. bizonyos szempontból szakított az eddig bevett rendszerrel, és például az illetmény tekintetében sávokat állapított meg, amelyekben 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.³⁶⁸

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 helyszínen megváltoztatását ismeri, illetve a szervezetek közötti áthelyezést, átirányítást. Csupán utóbbi esetben 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 helyszínen megváltoztatására nincs ilyen előírás, és általánosan érvényesül, hogy a munkafeltételekre vonatkozóan a szabályzatba 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 kinevezésbe foglalt új feltételeket.

367 Kártyás, 2019.

368 A módosítási formákat érintő szabályozásról és lehetséges hatásokról lásd bővebben Bankó, 2019.

II. Munkaidő és pihenőidő

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

A szabadságok alap- és pótszabadságból állnak, a beosztott tisztviselőknél a pótszabadság az életkortól függ, a vezetők pedig vezetői minőségükből adódóan kapnak meghatározott mennyiségű pótnapot azzal, hogy a két 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 törvénykönyveikben, illetőleg a köztisztviselőkre vonatkozó törvényeikben 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, de Hollandiában is – ágazati vagy tarifaszervezőkben³⁶⁹ állapítják meg a társadalmi és az egyéni érdekek összhangja alapján.³⁷⁰ Jellemző még az a megoldás is, hogy a felek munkaszerződésbe foglalnak 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 délig vagy 13 óráig tartott, és a

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

370 Szász, 1969, 335. o.

két- vagy egyórás 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 privilégiummal, valamint a státuszbiztonsággal kívánta a központi állam-szervezet és azt utánozva a helyhatósági szervezet a köztisztviselői szolgálat tekintélyét a polgárság irányában demonstrálni.³⁷¹ Az évszázadok során jelentősen növekedett mind a magánszférában, mind a közszférában a munkaidő, a jelenleg hatályos, európai uniós 2003/88/EK irányelv szerint a munkaidő maximuma főszabályként heti 48 óra, amelyből a rendkívüli munkára eső rész a 40 és 48 óra közötti időtartam.

Az ENSZ esetében személyzeti szabályzati szinten kerül szabályozásra a munkaidő, amelyet különböző alacsonyabb szintű jogforrások tudnak kiegészíteni, azaz a főtitkár jogosult meghatározni, hogy az egyes szolgálati helyszíneken milyen munkaidő-beosztással dolgozzanak a tisztviselők. A legfrissebb – 2019. április 16-án kelt – igazgatási utasításban³⁷² 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.³⁷³ 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,³⁷⁴ főként az olyan államokkal összehasonlítva, mint például Hollandia, ahol a közigazgatásban 38 óra a heti munkaidő.³⁷⁵ Nem meglepő azonban ez a megoldás, mivel az említett főtitkári közlemény területi hatályát tekintve eleve a New York-i központra vonatkozik, és az Amerikai Egyesült Államok az európai kontinensen megszokottól kissé eltérően rendezi a munkaidős megállapodásokat.³⁷⁶

371 Prugberger, Jakab és Mélypataki, 2020, 239. o.

372 ST/AI/2019/2.

373 A 2020-ban kezdődő 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 (ld. UNDT/NY/2020/036).

374 Vö. Prugberger, Jakab és Mélypataki, 2020, 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 azt bármikor megszakíthatja, és munkavégzésre kötelezheti a kormánytisztviselőt. A Kit. hatálybalépését 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 kormánytisztviselőknek hétfőtől csütörtökig minden nap átlag 9 órát kell dolgozniuk.

375 Prugberger, 2000, 276. o.

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

Az ENSZ foglalkoztatási joga 1995 óta ismeri a törzsidő fogalmát, amelynek értelmében az engedélyezetten távol lévő vagy betegszabadságát töltő tisztviselőkön 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 módosításába 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.³⁷⁷ A rendszer célja lenne, hogy a munkaidő-beosztást a szervezet és részben az egyén igényeihez lehessen igazítani. Miután az elképzelések beváltak, 2003-ban ismét előrelépett az ENSZ a munkaidő-szervezés területén, és a Titkárságon belül bevezette az új, rugalmas munkaidőt komplexen támogató rendszerét. *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.³⁷⁸

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 természetszerűleg a rugalmas megoldások helyét visszaveszi a rendes munkaidő-beosztás.³⁷⁹

A 2020. évben kiobbant koronavírus-járvány hatásaként az államok nagy része olyan munkaügyi intézkedéseket vezetett be, amelyek elősegítették a rugalmas munkavégzés rutinjainak gyors kialakulását³⁸⁰ – így történhetett meg, hogy napjainkra sok, főleg fiatal vállalkozás csoportosította át feladatait otthoni munkavégzésre. Ennek előnye az, hogy bár a munkatársak elszigetelődnek egymástól, a működési költségeket lejjebb lehet faragni,³⁸¹ ami

377 Prugberger, 2000.

378 A/57/387, 183. pont.

379 ST/SGB/2003/4, 1. o.

380 A kérdésről ld. többek között Spurk és Staub, 2020.

381 Az ENSZ kimutatása szerint például a szervezet számára a rugalmasabb munkaidő-beosztás a New York-i központ megújítására szolgáló *Capital Master Plan* (bővebben lásd: United Nations Committee on Contributions, évszám nélkül; és United Nations Board of Auditors, 2014). Nyolc éves ideje alatt minden tíz asztalon osztozó hús fő tisztviselő egymillió dollárt spórol a szervezet számára (pl. 200 fő távmunkavégzése 10 millió dollárt jelentett). Ld: Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women, évszám nélkül, 3. o.

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 nemhogy rugalmas munkavégzési feltételekről nem álmodhattak, de még a betegségtől sem maradhattak igazán távol (pl. kórházi személyzet). A kérdéssel élénken foglalkozott az OECD is,³⁸² annál is inkább, mert a közsférában a szervezet statisztikájában szereplő államok tekintetében a totális foglalkoztatott népesség 5-30%-a dolgozik, OECD-átlagban ez körülbelül 20%-ot jelent.³⁸³

Míg például Magyarországon nem találkozhattunk olyan miniszteriummal vagy szervezeti egységgel, amely – amennyiben feladatai természete ezt nem zárta ki – képes lett volna aktív otthoni munkavégzésre átállni,³⁸⁴ az ENSZ kifejezetten megengedi a *krízishelyzetek esetén a távmunkavégzést*, amint az a német közszolgálati jogban is egyre inkább elterjed napjainkban.³⁸⁵ Teszi mindezt azzal, hogy az ilyen formában történő feladatellátás nem minősül a rugalmas munkarendről szóló főtökári 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.³⁸⁶

1.1. Rugalmas munkarend a közszolgálatban

Az Egyesült Királyságban a közsféra alkalmazottainak 42%-a dolgozott 2018-ban valamilyen rugalmas munkavégzési formában, ehhez képest a magánszféra alkalmazottainak csupán 21%-a számolt be hasonlóról.³⁸⁷ A közsférában számos olyan munkakört ismerünk, amelynek ellátása során nem engedhető meg lényeges eltérés az előírt 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

382 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020.

383 <https://cutt.ly/hSjrcKF>.

384 A Magyarországon általánosnak 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 közsférában is alapbeállítássá vált a távmunkavégzés, nem szükséges külön engedély hozzá, és igyekeznek a hatékonyságot megkönnyítő iránymutatásokat kiadni az érintettek számára (ld. részletesen: <https://cutt.ly/2SjrT1C>).

385 *Flexible Arbeitszeitmodelle im öffentlichen Sektor*; <https://cutt.ly/ESjrSjL>.

386 ST/SGB/2019/3, 1.3. pont.

387 ONS (2019) 1. pont.

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 kényszerű munkavégzésben jelenik meg legnagyobb arányban, kisebb mértékben csúsztatott munkaidő-beosztások és az oktatókéhoz hasonló éves munkaóra-szerződések jellemzik a szektort.³⁸⁸

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,³⁸⁹ a szakértői kategóriában a legelterjedtebb a rugalmasítás, míg természetszerűleg a terepszolgálat tekintetében merül fel a legkevesebb ilyen igény,³⁹⁰ illetve a statisztikák szerint magasan a legtöbb igénybevétel az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalánál történik.³⁹¹

A rugalmas munkaidő-beosztás³⁹² alapján történő munkavégzésből eredő, az általános munkarendhez képest felmerülő távolléteket meg kell különböztetni az indoklás nélküli hiányszámnak 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.³⁹³ A rugalmas munkarend gyakorlati megvalósítására négy lehetőséget ismer az ENSZ, amelyek egyikére sincs alanyi jogosultságuk a tisztviselőknek, és ezek elrendelése mindig a vezető mérlegelésén, illetve a felek megállapodásán alapszik.³⁹⁴ Ezek a következőképpen foglalhatók össze:³⁹⁵

388 ONS (2019) 2. pont.

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

390 Ld. <https://cutt.ly/YSjrKr6>.

391 Ld. <https://cutt.ly/9SjrBIM>.

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

393 ST/SGB/2019/3, 1.2. pont.

394 ST/SGB/2019/3, 2. szakasz.

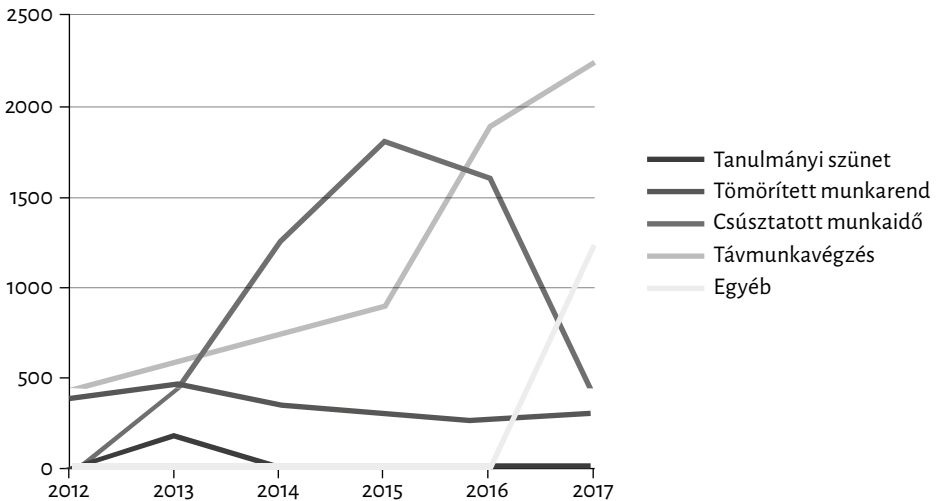
395 ST/SGB/2019/3, 3. szakasz.

- 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. Ugyanez fele ennyi időintervallumban is megoldható, így négy és fél nap alatt ledolgozható öt beosztás szerinti munkanap, azaz fél napot kivehet a tisztviselő. Az érintett kedvezményes nap vagy fél nap a tíz-, illetve ötnapos 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 fennállása 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.³⁹⁶ 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 magas, és mértéke folyamatos csökkenést is mutat az elmúlt évek

396 A rugalmas munkarend sajátosságairól lásd pl.: Pál, 2020a; 2020b.

során saját szervezetén belül. Érdekes módon a csúsztatott munkarend is komoly hanyatlásnak indult 2015 után, ugyanakkor logikus a folyamat, mert a távmunkavégzés ezzel egy időben ugrásszerű növekedést ért el, ezt az alábbi grafikonon láthatjuk összefoglalva. Az ábra szerint 2017-ben 4123 tisztviselő élt a rugalmas munkarend³⁹⁷ valamilyen formájával.³⁹⁸



7. ábra: Rugalmas munkarend az ENSZ-ben

Az ENSZ kifejlesztett egy oktatói alkalmazást is a rugalmas munkaidő-beosztás hatékony gyakorlatához, 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.³⁹⁹ 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.⁴⁰⁰

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

398 Saját ábra. Az adatok forrása: <https://cutt.ly/qSjr9ie>. (Megjegyzés: a grafikon készítésekor, 2021-ben nem állt rendelkezésre 2017-esnél frissebb adat, a kézirat 2022-es lezárásakor pedig a forrásoldalt külső megtekintések előtt lezárták. Ennek ellenére a későbbiekben is érdemes lehet a weboldalt figyelemmel kísérni az esetlegesen hozzáférhető aktuális mutatókért – ld. <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements/reports-and-statistics>).

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

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

1. 2. A rugalmas munkarend hatásai a közszolgálatban

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

Könnnyen felmerülhet kétségként, hogy az erkölcsi és emberi értékekre oly sokat adó közszolgálat mennyire engedheti meg magának azt a „luxust”, hogy például távmunkavégzést enged meg 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, munkatitika és bizalom kérdése a vezetők és beosztottaik között, nem pedig fizikai elhelyezkedés, munkaidő-beosztás eredménye.⁴⁰¹

A magyar közszolgálat számára is hasznosítható megközelítés szerint a rugalmas munkarend abban nyújt igazán hathatós segítséget, hogy a felek a munka eredményére koncentrállhassanak, 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.⁴⁰² 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.

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 családmodell terjedése és a gazdasági fenntarthatóság mind-mind olyan apró tényező, amelyek összerakva egyértelműen a változás irányába mutatnak, feltételezve, hogy a szervezetek tisztában

401 Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women, évszám nélkül, 4. o.

402 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, 2018.

vannak saját működési céljaikkal, és képesek megvalósítani egy nyitott kommunikációt a falakon belül.⁴⁰³

A közsféra 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.⁴⁰⁴

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 *táv munkavégzésre, változó szolgálati helyszínen történő munkavégzésre, törzsidő alkalmazására, tömörített munkarend alkalmazására, részmunkaidős foglalkoztatásra*.⁴⁰⁵ 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 munkakörmegosztás mint lehetséges rugalmasítási mód nagyon kevés hivatali pozícióban hasznosítható, így érthető, hogy miért nem terjedt el a szervezetnél, és ugyanez vonatkozik a „részéves” munkavégzésre, amelyre például az állami oktatási területen láthatunk példát, és az év egy adott időszakához köti a 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.⁴⁰⁶ 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 részmunkaidőben* történő alkalmazásának lehetőségét, amely egy olyan elterjedten alkalmazott rugalmasítás, hogy érdemes róla külön említést tenni. Az ENSZ-nél ilyen opció nem vehető igénybe, egy *sokkal kevésbé előnyös* konstrukciót hozott létre a szervezet: *a tisztviselő kérésére bármikor* részmunkaidőssé módosítható a megbízatás, azonban a teljes munkaidős foglalkoztatás visszanyerése érdekében *legalább egy évet* szükséges eltölteni részmunkaidős formában, majd megfelelő

403 Society for Human Resource Management, 2009, 2–4. o.

404 A magánszférában kézzelfogható üzleti és emberi hasznot hoz a rugalmasítás folyamata, amely, megfelelően átültetve a közsférába, értékes új tapasztalatokkal gazdagíthatja az államigazgatás folyamatrendszerét.

A témáról lásd bővebben: Richman, Johnson és Noble, 2011.

405 ST/AI/291/Rev.1.

406 A rugalmas munkaszervezési eszközöket lásd részletesen: Society for Human Resource Management, 2009, 9. o.

eljárásrend szerint megpályázni a visszamódosítás időpontjában rendelkezésre álló nyitott pozíciót. Könnyítésként szánt szabályozási elem, hogy ilyen esetben a részmunkaidős munkatárs előnyt élvez a bírálati folyamat során, mert belső pályázónak minősül.⁴⁰⁷

Egy gondolat erejéig érdemes a fentiek mellett a *munkaidőkeret* vagy *referencia-időszak* jogintézményével is foglalkozni, mint olyan megoldással, amely 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 munkaidőkeret és elszámolási időszak jogintézményeivel. Az ENSZ rugalmas munkarendjének szabályozását megvizsgálva feltűnhet, hogy a referencia-időszakhoz hasonló jogintézménnyel *nem találkozunk*, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogintézmény idegen lenne a közsféra egészétől. Franciaország vonatkozásában például az Európai Bíróság C-254/18. számú előzetes döntéshozatali ügyében vizsgálta annak jogszerűségét és az irányelvvvel 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 fél évhez köti (azaz tulajdonképpen elszámolási időszakot alkalmaz).⁴⁰⁸ 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 munkaidőkeretben dolgozzanak.⁴⁰⁹ 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.⁴¹⁰

407 A kérdést szabályozza a *személyzeti szabályzat* 4.4. számú rendelete, illetve az ST/Al/291/Rev.1, 30. pontja.

408 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 betartják, amely részben két egymást követő rögzített referencia-időszakba is beletartozik.

409 A hazai tapasztalatokról lásd bővebben Bankó, 2016.

410 *Kit.* 118. §; *Kttv.* 89-90. §; *Kjt.* 23/B. §.

1. 3. A túlmunka szabályozása

Az állami jogrendszerekben 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 túlórák alapvetően az általános, a biztonsági, a kereskedelmi és karbantartási és a terepszolgálatot teljesítő szolgálati kategóriákban számolhatnak el a tisztviselők. Szakértői és magasabb kategóriákban, kivételes esetekben, kizárólag a főtitkár engedélyezhet túlórákat.⁴¹¹

Az ENSZ kötelékében az *állandó missziók terepszolgálat*a körében⁴¹² elkészült az a főtitkári igazgatási utasítás, amely alapján maximum havi negyven túlóra rendelhető el, ugyanakkor a további szolgálati kategóriák esetében *nem találunk* dedikált részletszabályt.⁴¹³ 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 működésében, 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 ünnepnapon⁴¹⁴ 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 az aznapi szorzó.⁴¹⁵ Fél óránál kevesebb túlóra nem számolható el.⁴¹⁶ A vonatkozó igazgatási utasítás és a személyzeti szabályzat összevetéséből az is kiderül, hogy az állandó misszióban dolgozó terepszolgálatos tisztviselők a kreditelt órák

411 *Személyzeti szabályzat* 3.11. szabály.

412 Olyan szolgálati helyszínek, amelyeken történő egyéves vagy azt meghaladó szolgálat kinevezési támogatásra való jogosultságot teremt.

413 A rendelkezésre álló jogforrásokat az ENSZ emberierőforrás-menedzsmentért felelős osztálya folyamatosan naprakészen tartja, ezért érdemes figyelemmel kísérni a honlapot a későbbi változások követése céljából: <https://hr.un.org/handbook/index/9568>.

414 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].

415 ST/AI/2000/3, Section 1-3.

416 ST/AI/2000/3, 3.2. pont.

számának megfelelő kompenzációs szabadidőt kapnak, amelyet a túlmunka elvégzésének hónapját követő négy hónap során bármikor fel tudnak használni.⁴¹⁷ Az általános és kapcsolódó szinteken a túlmunka idejére a tisztviselő meg nem határozott mértékű illetménykiegészítést vagy szabadidőt kaphat, a 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.⁴¹⁸ 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*. Hazánk mellett 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.⁴¹⁹ Az ENSZ a Közgyűlés fő ülésidőszaka alatt félórás, egyéb időszakokban egyórás munkaközi szünetet engedélyez a tisztviselők számára, azt viszont 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.⁴²⁰

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).⁴²¹ Az ENSZ esetében ugyanakkor ismereteim szerint *sem részletszabály, sem magasabb szintű jogforrás, sem a Nemzetközi Közszolgálati Bizottság iránymutatása nem rendelkezik arról, hogy két beosztás szerinti munkanap között mennyi pihenőidőnek kell kötelezően eltelnie.*

417 ST/AI/2000/3, Section 4.

418 Szász, 1969, 352. o.

419 Prugberger, 2000, 277. o.; <https://www.gov.uk/rest-breaks-work>.

420 ST/AI/2019/2.

421 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 rendes 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 és Mélypataki, 2020, 242. o. A témában lásd még Prugberger és Tóth, 2019.)

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 azonban olyanok is, ahol az adott munkahelyet be kell teljesen zárni. Ahol lehetséges beosztás szerinti munkarendben dolgozni a kijelölt kötelező pihenőnapon, ott a munkavállalók számára általában bérpótlék jár, amelynek kifizetése sok esetben büntetőjogi szankcióval is biztosított.⁴²² 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 forrás sem található.

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,⁴²³ 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.⁴²⁴

A szabályzatnak megfelelően a Közgyűlés határozatai alapján 2022-ben kilenc munkaszüneti napot jelölt ki a szervezet, illetve ezenfelül a személyzet diverzitásának elismerése jeleként nyolc további, különböző vallásokhoz köthető ünnepnapot jelölt meg, amelyek közül a tisztviselők szabadon választhatnak a maguk számára egyet.⁴²⁵ 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.

422 Szászy, 1969, 355. o.

423 Mt. 102. § (1) bekezdés.

424 *Személyzeti szabályzat*, 1.4. szabály. (Ez történik 2022-ben három alkalommal: az újév napja szombatra esett, ezt hétfőn ünnepelte a szervezet, az Eid al-Adha (muszlim áldozati ünnep) szombatra esik, így a megelőző péntek lesz munkaszüneti nap, december 25. pedig vasárnapra esik majd, így másnapra, azaz hétfőre rendelt el a főtitkár munkaszünetet.)

425 ST/IC/2021/14. Érdekeség, hogy ez volt az utolsó év, amikor a Közgyűlés információs körlevélben jelölte ki a munkaszüneti napokat, így 2023-tól kezdve más – egyelőre nem meghatározott – kommunikációs csatornát választ e célból.

3. A szabadság fogalma és formái

A szabadság a hosszabb időtartamú, rendszerint több munkanapot magában foglaló pihenőidő.⁴²⁶ 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.⁴²⁷ 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 figyelembevétele) függően növekszik. Az első megoldás kissé konzervatív, a második inkább a racionalitás talaján nyugszik.⁴²⁸ Az ENSZ ehhez képest egészen más metódust követ, amelyhez hasonlót a számítási módszer tekintetében az algír szabályozásban⁴²⁹ 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,⁴³⁰ 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 megbízatások időtartama szerinti 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 (*United Nations Development Programme, UNDP*) szabályzatában találunk rendelkezést, általános hatályú szabályozás e kérdéskörre nem vonatkozik.⁴³¹ Az UNDP gyakorlata alapján akkor válthatók meg a ki nem vett szabadságnapok, ha megszűnik a foglalkoztatási jogviszony.⁴³² Ezzel a szervezet Magyarország és a túlnyomó többségi nemzetközi álláspontot követi arra figyelemmel, hogy a szabadság a munkaerő regenerálódását célozza. A jogalkotó

426 Szász, 1969, 359. o.

427 Álláspontom szerint a felettséssel való egyeztetés értelmében lehetséges illetmény nélküli szabadságot kivenni, erre azonban nincs a szabályzatban külön passzus.

428 Prugberger, 2000, 280. o.

429 International Labour Organization, 2011.

430 *Személyzeti szabályzat*, 5.1. számú szabály.

431 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.

432 United Nations Development Programme, 2009, 16. pont.

az uniós államokban egyértelműen paternalista jelleget öltött magára, nem ad lehetőséget a foglalkoztatott számára, hogy eldönthesse, vajon pihenésre vagy pénzre van-e inkább szüksége.⁴³³

A szervezetnél *nem érvényesül* az az általánosan követett szabály sem, miszerint a rész-munkaidős 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 ennél kevesebb munkanappal rendelkeznek (*vertikális részmunkaidő*), akkor arányosan csökken a számukra előírt éves szabadság mértéke.⁴³⁴ A különbségtétel persze indokolt lehet, hiszen a részmunkaidős foglalkoztatott nem ugyanannyit vesz igénybe a maga energiájából, így nem indokolt egyenlő mértékű regenerálódási igényt feltételezni esetükben. Ennek folyamánként a *részmunkaidős* 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.

Az ENSZ tehát tizennyolc-harminc napos⁴³⁵ éves szabadságot biztosít teljes munkaidőben foglalkoztatott tisztviselői számára, ezzel szemben általában⁴³⁶ az állami közszolgálati rendszerekben a munkában töltött évek számával arányosan nő a szabadság mértéke.⁴³⁷ Ehhez képest Magyarországon alap- és pótszabadságra osztjuk a közszolgálati éves szabadságot, utóbbi mértéke pedig a ranglétra betöltött lépcsőfokától függ.⁴³⁸ Az ENSZ-rendszer egyéb szervezetei az eddigiekben ismertetettekhez képest nem nyújtanak több szabadságot, mindössze annyi eltérés merülhet föl, hogy utazási idő címén akár négy napot is biztosíthatnak.⁴³⁹

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

433 Prugberger, 2000, 280. o.

434 *Le ferie nel contratto di lavoro part-time*, Diritti e Riposte; <https://cutt.ly/XSjttoC>.

435 *Személyzeti szabályzat*, 5.1. szabály (a) és (c) bekezdések.

436 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, évszám nélkül). Egy ilyen környezetben felértékelődik az ENSZ más szempontból kifogásolható szabadságpolitikája.

437 International Civil Service Commission, 2015, 170. szakasz.

438 *Kit.* 128. §

439 International Civil Service Commission, 2015, 171. szakasz.

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 tizennegyedik havi illetményt is biztosít az állam.⁴⁴⁰ Ezzel a megoldással biztosítja a jogalkotó, hogy amennyiben a foglalkoztatott él a számára biztosított regenerálódást segítő jogosultsággal, úgy őt hátrány nem éri. A magyar magánjogi szabályozási rendszer hátránya, hogy a munkavállalók, 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 szabadság kiadására való kötelezettségét, sok szabadságnap maradhat bent ilyen módon a foglalkoztatóknál.⁴⁴¹ Annál kevésbé indokolható ez a gyakorlat hazánkban, mert a Kit. alapján teljes illetmény jár a tisztviselőnek szabadságnapjai alatt is.⁴⁴²

3. 1. Rendes szabadság

A rendes szabadságot, mint a pihenőidőkkel foglalkozó fejezet legfajslúlyosabb 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*, méghozzá 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*, észszerű halasztási határidőt és

440 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 szabadságolások idején és 14. havi bért fizetnek karácsonykor (<https://cutt.ly/bSjtsiU>). 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://cutt.ly/ISjtl9a>; <https://cutt.ly/xSjtnKB>).

441 A kritikai összevetéssel kapcsolatban lásd bővebben: Prugberger, 2000, 284. o.

442 *Kit.* 135. § (3) a) pont.

átvihető időtartamot megállapítva⁴⁴³ – ez a jogintézmény, az úgynevezett *szabadságbank*, a nemzeti jogrendszerekben is megtalálható,⁴⁴⁴ az államok különböző mértékben biztosítják az átvihető napok mennyiségét. Magyarországon nincs maximalizálva az átvihető napok száma, ugyanakkor főszabály szerint a teljes időszakot az esedékesség évében kell kiadni, és csak ezt alátámasztó szolgálati érdek esetén fordulhat elő, hogy következő év március 31-ig adja ki a munkáltató (pótszabadság esetén június 30-ig).⁴⁴⁵

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 harmincnapos rendszert *nem szükséges megváltoztatni*, a kérdést pedig nem vetették fel újra.

2006-ban költségmegtörlésekből készített a Bizottság egy felmérést a nemzetközi szervezetek különböző kifizetéseiről és a pihenőidők kiutalásának rendjéről. Egy évvel később, a 65. ülészak⁴⁴⁶ során, a Bizottság kérésének megfelelően az Emberi Erőforrás Hálózat elkészített egy feljegyzést,⁴⁴⁷ amelynek eredményeként a Bizottság megállapította, hogy részletszabályok elfogadása helyett a harmonizáció érdekében elsősorban a tág keretek lefektetésére kellene szorítkoznia, és egyúttal biztatja a nemzetközi szervezeteket a kölcsönös információcserére és a jó gyakorlatok megosztása mellett azok átvételére.⁴⁴⁸ A magam részéről a jogfejlődés szempontjából előnyösnek tartanám egy közös *nemzetközi szervezeti kódex* megalkotását, amely a belső szabályozási alapokat és a jó gyakorlatokat lefektetné. Ennek kapcsán alapítani kellene egy hivatalos fórumot, ahol a jó gyakorlatokról az egyes nemzetközi szervezetek egyeztethetnek egymással.

3. 2. Hazatávozási szabadság (*home leave*)

A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság ülésein a hazautazási szabadság is többször napirendre került.⁴⁴⁹ Hazatávozási szabadságra jogosult minden személyzeti tag, akinek a

443 A személyzeti szabályzat és a részmunkaidőre vonatkozó rendelkezések értelmében a teljes munkaidős tisztviselők hatvan nap szabadságot vihetnek át, a részmunkaidősök pedig harminc napot.

444 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 görgetéses módszerrel felhasználja 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).

445 *Kit.* 129. § (2) bekezdés.

446 <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.50&tyear=2007>.

447 ICSC/65/R3.

448 A/62/30, 57–59. szakasz (<https://cutt.ly/GSjyxqQ>).

449 Ld. <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.60>.

hazája vagy rendes tartózkodási helye nem a szolgálatteljesítés helye szerinti államban 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.⁴⁵⁰ 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.⁴⁵¹

A helyszínnel kapcsolatban több részletszabályt is megállapított az ENSZ a visszaélések elkerülése érdekében, hiszen a rendes éves szabadság során lebonyolított utazásokkal szemben a hazautazás költségeit *meghatározott mértékben a szervezet állja*.⁴⁵²

A jogosultság megléte *két konjunktív feltételtől* függ: egyfelől, amint fentebb említettük, a tisztviselőnek *hazáján kívül* szükséges szolgálatot teljesítenie, illetve megbízatásának vizsgatérésétől 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.⁴⁵³ 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.⁴⁵⁴ 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 igénybevétele jogát. Ezt a rendelkezést az ENSZ részéről szűk látókörű 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 rendszeres időközönként találkozhasson családtagjaival. Nyilvánvalóan ez abban az esetben is védendő érték, ha a család egyébként nem az állampolgárság szerinti államban lakik a hazatávozás idején.

450 *Személyzeti szabályzat*, 5.2. szabály (a) és (l) bekezdések.

451 *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (k) bekezdés.

452 Az utazás kondíciói magukban foglalják a turistaosztályon történő legközvetlenebb úton való repülést odavissza 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. <https://cutt.ly/eSjyQcg> (régí honlap) és <https://cutt.ly/CSjyUPe> (új honlap). Részletszabályok találhatóak továbbá: *Személyzeti szabályzat*, 7.15. szabály (g) bekezdés.]

453 *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (b) bekezdés ii. pont.

454 *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (b) bekezdés i/b) pont.

Rendkívüli és kényszerítő körülmények fennállta esetén éppen ezért a *nemzetiségtől eltérő ország is elismertethető* hazautazási célállomásként. Ehhez azonban a szervezet megköveteli az alkalmazottól, hogy kinevezését megelőzően hosszabb ideig⁴⁵⁵ legyen itt a lakóhelye, és továbbra is tartson fenn szoros családi és személyes kapcsolatokat az adott országban.⁴⁵⁶ 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 dokumentumban⁴⁵⁷ 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,⁴⁵⁸ illetőleg a kijelölt szolgálati helyen állomásozó D és E besorolású tisztviselőknek juttatandó ellátásról szóló ST/AI/2019/3. számú igazgatási utasítás.⁴⁵⁹

Ilyen típusú 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 munkavállalójáról és annak családjáról gondoskodni köteles (*Fürsorgepflicht*),⁴⁶⁰ ennek értelmében a tájékoztatási kötelezettség terheli a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás várható tartamára vonatkozóan. Emellett a tizenöt napot meghaladó külföldi munkavégzés esetén írásban tájékoztatást ad – 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 pénzmeméről, továbbá a *hazatérésre irányadó szabályokról*. Magyarország viszonylatában a

455 A szabályozás hiányossága, hogy a „hosszabb ideig” nincs definiálva, ami jogbizonytalanságot eredményez, és túl nagy teret enged a foglalkoztató diszkrecionális jogkörének.

456 *Személyzeti szabályzat* 5.2. szabály (d) bekezdés iii/a) pont.

457 ST/IC/2017/5 és ST/IC/2019/3.

458 ST/IC/2017/5; ST/IC/2020/9, ld. bővebben: <https://cutt.ly/bSjyFd9>.

459 ST/AI/2019/3.

460 Prugberger, 2000, 25. és 217. o.

hazautazással kapcsolatos részletszabályokról a külképviselletekről 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.⁴⁶¹

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.⁴⁶² 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),⁴⁶³ valamint a *tényleges önkéntes katonai szolgálat*, illetőleg idesoroljuk a *pihenést és gyógyulást célzó* különleges eltávozást is. A rendkívüli szabadidők kevés kivételtől eltekintve *fizetés nélküli szabadságnak* minősülnek, de rendkívüli esetekben – és alapvetően az ENSZ érdekében felmerülő esetkörökben – a bére egésze vagy egy része jár az alkalmazottnak.⁴⁶⁴ Rendkívüli szabadságot a főtitkár által megállapított időtartamra és feltételek mellett kérhet a tisztviselő.⁴⁶⁵

Nem jogosult rendkívüli szabadság igénybevételére az a tisztviselő, aki állami politikai hivatalban kormányzati szolgálatot teljesít, illetőleg diplomáciai vagy egyéb képviselői pozícióban áll, vagy ha az eltávozás nem egyeztethető össze a nemzetközi közszolgálati tisztviselő státusz folytonosságának igényével. Kivételes körülmények esetén fizetés nélküli szabadság adható annak az alkalmazottnak, akit Kormánya *ideiglenesen technikai funkciók ellátására* kér fel.⁴⁶⁶

461 Ktk. 31. § (7) bekezdés.

462 Prugberger, 2000, 280. o.

463 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály.

464 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály (a) bekezdés ii) pont és (f) bekezdés.

465 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály (a) bekezdés i) pont.

466 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály (b) bekezdés.

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,⁴⁶⁷ 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 önfeljesztési 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*)⁴⁶⁸

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 – 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,⁴⁶⁹ 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 főtítkárs 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 emberközpontú jogalkalmazásra nyitva álló teret. Az ENSZ emellett csakúgy, mint a hazatávozási szabadság kapcsán, az utazási költségeket észszerű kereteken belül maga viseli.⁴⁷⁰

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

467 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály (g) bekezdés.

468 A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság a 2000-es években négy ülésen foglalkozott a témával: <http://icsc.un.org/compendium/display.asp?type=44.90>.

469 Szász, 1969, 401. o.

470 Személyzeti szabályzat 7.1. szabály (a) bekezdés, vii. pont.

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,⁴⁷¹ a hozzátartozó halálakor pedig két munkanapra mentesül a szolgálatteljesítési kötelezettség alól.⁴⁷²

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 tisztviselő a rendelkezésre állási, valamint a munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, amelyet meghatározott feltételek szerint kérésének megfelelően köteles kiadni számára a foglalkoztató.⁴⁷³ 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.⁴⁷⁴ 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 e jogintézményt a szociális biztonság és kapcsolódó juttatások körében helyezte el. 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

471 Kit. 157. § (4) bekezdés.

472 Kit. 93. § (2) bekezdés f) pont.

473 Kit. 93. § (2) bekezdés n) pont és (3) bekezdés.

474 A kérdésről ld. részletesen az ENSZ-rendszer Első Számú Vezetői Koordinációs Testületének rövid közleményét: <https://www.unsystem.org/content/adoption-leave>.

nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések sorában kapott helyet. Ennek ellenére magam itt, a rendkívüli szabadságok sorában mutatom be a jogintézmény ENSZ általi alkalmazását, mert úgy ítélem meg, hogy a követhetőség érdekében a szakanyag ezen részébe illeszkedik szerveesebben.

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 vett fizetés nélküli szabadság, egyedülállóság, az életkor a fiatal munkavállaló és a védett korba 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 utolsósorban a cselekvőképtelenség. Mindezek a munkáltató egyoldalú teljesítésmeghatározása során jelentőséggel bírhatnak.⁴⁷⁵

A nyugat-európai jogfejlődésben a *szülői szabadságot* először az anyák részére biztosították, majd az egyenlő bánásmód, illetve az esélyegyenlőség elve alapján az apák részére is biztosításra került, és így egymást felváltva vehetik ki.⁴⁷⁶ 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 BUSINESSSEUROPE, 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 szerződésekből 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 főszabály 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 egyenlő mértékben vegye igénybe. Az irányelv a minimumkövetelményeket határozza

475 Jakab, 2018, 101. o.

476 Mélypataki és Prugberger, 2018, 14. o.

meg, így az uniós országok kedvezőbb rendelkezéseket is alkalmazhatnak vagy vezethetnek be.⁴⁷⁷

Tekintettel arra, hogy a szülési szabadsághoz kapcsolódó alapjogok nemzetközileg elismertek, az ENSZ az európai standardokhoz képest nem sokban tér el a saját belső szabályzatának tartalmában. A *szülési szabadság időtartama tizenhat hét*, amelyből a tényleges születés tervezett időpontja előtt *legfeljebb hat, de legalább két hetet*⁴⁷⁸ ki kell vennie a tisztviselőnek. A tisztviselő *teljes illetményt* kap a szülési szabadsággal érintett időszakra. Az édesapák négyhetes szabadság igénybevételére jogosultak, amely nem családbarát helyszíneken szolgálók vagy a főitkár 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, mind az anyai, mind az apai szabadság idejére az éves szabadság igénybevételének lehetősége szünetel.⁴⁷⁹ Az ENSZ egyértelműen a nyugat-európai jogfejlődések megfelelő szabályozást alakított ki, ez alól kivétel Svájc, ahol nem ismert az apasági szabadság, amint az európai uniós irányelvben szereplő és a germán jogrendszert jellemző azon szülői szabadság sem, amely mindkét szülőnek jár a gyermek meghatározott életkoráig.⁴⁸⁰

Kiemelendő, hogy az ENSZ belső jogi rendszere teljes mértékben védi a szülés utáni szabadságról visszatérő tisztviselők álláshelyét.⁴⁸¹ 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.⁴⁸²

3.3.3. Tényleges önkéntes katonai szolgálat

A főitkár által meghatározott szabályok szerint az az alkalmazott, aki sikeresen megfelelt a versenyvizsgán, és határozott idejű kinevezés keretében már szolgált egy évet, vagy folyamatos kinevezéssel rendelkezik, és mindezen felül az állampolgársága szerinti ország

477 Jakab, 2018, 55. o.

478 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 benyújtania az ENSZ Egészségügyi Igazgatója felé, ebben pedig arról kell nyilatkoznia a tisztviselőt kezelő orvosnak vagy szülészónak, hogy egészségügyi állapota megengedi a munkavégzés folytatását (ld. ST/AI/2005/2, 6.2. pont).

479 *Személyzeti szabályzat* 6.3. szabály.

480 Mélypataki és Prugberger, 2018, 19. o.

481 *Személyzeti szabályzat* 5.3. szabály (a) bekezdés iii/b) pont.

482 A témában lásd pl. Lewis-Lettington, 2021.

behívja hadseregébe, fizetés nélküli szabadságot kaphat a sorkatonai szolgálat idejére.⁴⁸³ 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.⁴⁸⁴ Amennyiben nem csatlakozott állam polgáráról van szó, és az ENSZ-ben teljesített szolgálata halasztást vagy mentesítést kíván, úgy arról a főtitkár határozhat.⁴⁸⁵ 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 az államok érdekében felmerülő katonai szolgálatteljesítés irányában tanúsított teljes elfogadást, hiszen ellentétben a szülési szabadsággal, ahol minden esetben gondoskodni kell a tisztviselő eredeti pozíciójába történő visszahelyezéséről, a sorkatonai szolgálat esetén az időközben felmerülő létszámleépítésnek és az adott pozíció megszüntetésének ki van téve a tisztviselő.⁴⁸⁶ Magyarországon a Kit. alapján⁴⁸⁷ – 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 Recuperation – R&R leave*).⁴⁸⁸ 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 utazás⁴⁸⁹ nem számít

483 Személyzeti szabályzat, 5.3. szabály (c) bekezdés.

484 Ld. <https://cutt.ly/aSjyXyE>.

485 Személyzeti szabályzat, C függelék (b) pont.

486 Személyzeti szabályzat, C függelék (d) pont.

487 Kit. 113. § (1) bekezdés e) pont.

488 *Rest and Recuperation at the United Nations* (<https://cutt.ly/bSjyFd9>).

489 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.

bele az éves szabadságba.⁴⁹⁰ A kedvezményrel azon hivatalnokok és önkéntesek élhetnek, akik az R&R-szabályzatban megjelölt földrajzi régiókba⁴⁹¹ szólnak 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.⁴⁹² A pihenés helyszínéül szolgáló célállomások listáját az ENSZ humán-erőforrás-menedzsment irodája jelöli ki az ENSZ-ügynökségekkel történő egyeztetést követően.⁴⁹³ 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 szolgáltatelljesítési helyszíneken mennyi időnek kell folyamatos szolgáltatelljesítéssel 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,⁴⁹⁴ 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 közölt értékek egyúttal a földrajzi térség aktuális társadalmi-politikai helyzetéről adnak könnyen áttekinthető útmutatást.

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes juttatások mértéke, illetve odaitélhetőségének szabályai többségében hivatásrendenként eltérnek.⁴⁹⁵ Így például hazánkban a pótszabadságok között közigazgatás-specifikus pótszabadságként tekinthetünk a rehabilitációs pótszabadságra,⁴⁹⁶ míg rendvédelem- és honvédelem-specifikus szabadságként a rekreációs szabadságra, ami közel áll az ENSZ dogmatikai megközelítéséhez.⁴⁹⁷ *Jakab Nóra, Prugberger Tamás és Tóth Hilda* már idézett *A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszer-váltás után* című közös tanulmányukban utalnak arra, hogy egykor a Ktv. is biztosított évente néhány szabadnapot rekreációs szabadságként, ám ezt eltörölték, és azóta nem került vissza sem a Kttv., sem a Kit. rendelkezései közé.⁴⁹⁸

490 ST/AI/2018/10, Art. 12.

491 ST/IC/2020/9.

492 ST/IC/2020/9, Art. 1.4.

493 ST/IC/2020/9, Art. 2.1.

494 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 ciklusúnak minősült Irak, Líbia, Mali, Szomália, Szíria és Jemen egyes területei (ld. ST/IC/2020/9).

495 Krauss és Petró, 2014a, 48. o.

496 *Kit.* 128. § (8) bekezdés.

497 *Hjt.* 109. § (4) bekezdés.

498 Jakab, Prugberger és Tóth, 2020.

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 tárgyhét hét során le is kell dolgozniuk a hivatalnokoknak.⁴⁹⁹

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 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.⁵⁰⁰ *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*,⁵⁰¹ amelyhez hasonló 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.

499 Ld. <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements>, 3. pont.

500 *Kit.* 151. § (14) bekezdés.

501 Ld. <https://hr.un.org/page/sabbatical-leave-programme>.

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 tanulásának 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.⁵⁰²

A tanulmányi lehetőségek harmadik típusa a minden év júliusában megrendezésre kerülő „nyári egyetem”, amelyet az Egyesült Nemzetek 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 jogosultak, 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.

502 Az alkotói szabadságról lásd bővebben: ST/AI/2015/5.

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 időbérjellegű 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 megfeleljen.⁵⁰³

Főszabály szerint a nemzetközi tisztviselők a szolgálat helye szerinti valutában kapják meg illetményüket, míg bizonyos meghatározott kategóriákban dolgozók választhatnak kettőnél nem több valutát – ennek megfelelően például kivitelezhető, hogy bérük 65%-ban helyi, 35%-ban pedig hazai valutában kerüljön kifizetésre.⁵⁰⁴ 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”.⁵⁰⁵ Ennek két oka van: fontos, hogy ezeknek az országoknak a magas szintű képzettséggel rendelkező szakemberei is pályázzanak ezekre az állásokra.

⁵⁰³ Személyzeti szabályzat 3.4. szabály.

⁵⁰⁴ ST/AI/2001/1, 1.1–1.2.

⁵⁰⁵ Ld. https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm.

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.⁵⁰⁶ Emellett a *Flemming-elv* alapján⁵⁰⁷ – 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 lát-szólagos ellentmondáson alapulva működik, azonban a különböző besorolási szintek döntenek arról, hogy a *Noblemaire-* vagy a *Flemming-elv* alapján kapják-e a megállapított illetményüket a tisztviselők.

A Nemzetközi Közszolgálati Bizottság időről időre *felülvizsgálja*, hogy mely ország bér-színvonalát 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.⁵⁰⁸

Az illetményrendszert bonyolítja, hogy a *Noblemaire-* és a korábban bemutatott *Flemming-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 főtitkárhelyettesi 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.⁵⁰⁹

A *Flemming-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.⁵¹⁰ A nemzeti hivatalnokok (*national officers*)⁵¹¹ sokkal magasabb összegeket vehetnek át illetményként, havonta nettó 1 000 000 forint és közel 3 000 000 forint jár számukra Budapesten.

506 Gömbös, 2008, 217. o.

507 Ld. pl. az ILO adminisztratív bíróságának ítélezési gyakorlatát: <https://cutt.ly/eSjuqz3>.

508 <https://cutt.ly/OSjutYM>.

509 2019. január 1-től hatályban (<https://cutt.ly/YSjupC7>).

510 2019. október 1-től hatályban (<https://cutt.ly/tSjugsb>).

511 Nemzeti szakértői hivatalnokok olyan országokban tevékenykedhetnek, amelyek nem szolgálnak ENSZ-székhelyül, és feladatuk ellátásához minimális követelmény az egyetemi végzettség.

A terepszolgáltatón lévő tisztviselők békefenntartó műveletekben és az ENSZ telekommunikációs rendszereinek működtetésében vesznek részt, ennek megfelelően nemzetközileg toborzottaknak minősülnek, és nemzetközi kategóriás juttatásokban részesülnek. Mindez azt jelenti, hogy nem függenek a szolgáltatellés helye szerinti illetményrendszer színvonalától, hanem a szakértői kategóriában⁵¹² megismertekhez hasonló a bérezés kialakítása annyiban, hogy egységes illetményösszeget kapnak az ebben a kategóriában dolgozók. Hét szintje van a terepszolgáltatás illetménynek, ezzel pedig hasonló az Amerikai Egyesült Államok szövetségi közszolgálati jogához.⁵¹³ A terepszolgáltatás munkatársakat évi nettó 36 000 USD és 92 000 USD közötti illetménnyel alkalmazzák.⁵¹⁴

Az állami bérrendszerekben természetesen levonásokkal csökkentettek 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),⁵¹⁵ azaz némileg megkérdőjelezhető módon a saját maga által kiadott bérösszeget egy belső adóval sújtja. Talán abban lehetünk magyarázatot erre, 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 – véleményem szerint azonban több értelme lenne 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. Külső járulékfizetési kötelezettségről lévén szó, ebben az esetben természetesen objektíve indokolt a bruttó és nettó összegek közötti különbségtétel.

Amit az európai uniós tagállamok többségében, így többek között hazánkban ismerünk a minimálbér, garantált bérminimum tekintetében,⁵¹⁶ az ENSZ-nél nem érvényesül. A szervezetenél a tisztviselői szintektől függően léteznek fizetési besorolások, a minimálisan és maximálisan juttatandó összeget azonban a fogadó ország határozza meg a Flemming-elv következtében.

512 2022-es illetménytáblázat a szakértői kategóriában: <https://cutt.ly/kSJulOO>.

513 https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm (The Field Service Category).

514 2019. január 1-től hatályban (<https://cutt.ly/cSjubtM>).

515 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://cutt.ly/nSjuWD7>).

516 A témában lásd például Köllő J. (2012), illetve a 703/2021. (XII. 15.) Korm. rendeletet.

2. Kiegészítő juttatások rendszere

Kiegészítő juttatást gyakorta igényelhetnek az állami szférában dolgozó köztisztviselők, így az állam jellemzően különböző lakhatási támogatásokat, munkáltatói kölcsönt, gyermeknevelési (pl. iskolakezdési) támogatást, illetve utazási költségtérítést szokott biztosítani. 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 egy összeggel (*post adjustment*), amely a szolgálatteljesítés helye szerinti megélhetési feltételeket veszi figyelembe annak érdekében, hogy a tisztviselők vásárlóereje minden helyszínen arányaiban egyenlő maradjon.⁵¹⁷

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 bázistényező 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,⁵¹⁸ úgy az ENSZ is felülvizsgálja a kiigazító juttatás mértékét – méghozzá havi szinten.⁵¹⁹ A jogintézmény az egyenlő bánásmód követelményét messzemenően 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 illeti 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.⁵²⁰

517 Ld. *Személyzeti szabályzat* 3.7. szabály, illetve <https://cutt.ly/BSjuU9s>.

518 Prugberger, 2000, 289–290. o.

519 Ld. <https://cutt.ly/FSjuHsF> (How is post adjustment determined?).

520 A *laesio enormis* kérdéséről ld. Szász, 1969, 393. o. XIII. pont.

A házastárssal 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*),⁵²¹ 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 túlórapótlékot, az éjszakai pótlékot, a mobilitásösztönző csomagokat, a veszélyességi pótlékot, a nem családbarát szolgálat pótlékát, a hazatelepülési alapot, illetőleg a belépésösztönző támogatást.⁵²²

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 követelménye a megfelelő teljesítmény nyújtása, amelynek ellenőrzését az ST/AI/2010/5. számú igazgatási utasítás szabályozza.⁵²³ 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 készített teljesítményfejlesztési tervet. Amennyiben elfogadtak ilyet, 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.⁵²⁴ Amennyiben ez bekövetkezik, úgy a béremelést visszatartja a szervezet, amennyiben a tisztviselő vezetője indokoltan javasolja ezt.⁵²⁵ A béremelés visszatartására vonatkozó döntés a következő béremelés időpontjáig hat.

521 Személyzeti szabályzat 3.6. szabály.

522 Személyzeti szabályzat 3.6–3.20. szabályok.

523 ST/AI/2010/5.

524 *Guidelines on within-grade salary increment*, 1. o.

525 *Guidelines on withholding salary increment*, 1–2. o.

Amennyiben a javaslat abban az időszakban készül el, amikor a tisztviselő egyébként megtámadta a személyes értékelését (*PAS – Performance Appraisal System*),⁵²⁶ a felülvizsgálati eljárás lezárása után szükséges újraértékelni a vezető javaslatát. Amennyiben az eljárás lezárása után a tisztviselő teljesítménye kielégítő besorolást kap, a béremelést visszamenőleges hatállyal meg kell adni arra az időpontra, amikor esedékessé vált.⁵²⁷ 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 Rendtartás és Szabályzat XI. fejezetében foglaltak szerint külön lehetséges ellene fellebbezni.⁵²⁸

Az emelt bérré váló jogosultság kezdőnapja 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 tisztviselőknél, 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.⁵²⁹

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.⁵³⁰ 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 magán-szféra munkáltatóinál.

526 ST/AI/2010/5.

527 *Guidelines on withholding salary increment*, 3. o.

528 *Személyzeti szabályzat*, 11.1–11.5. pontok.

529 *Guidelines on within-grade salary increment*. 3. o., illetve *személyzeti szabályzat* 3.3. szabály.

530 Kerekes, 2019.

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.⁵³¹

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, legalább öt évet töltöttek az ENSZ szolgálatában; második kinevezésüket kapják A-E kategóriás szolgálati helyszínre; és 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.⁵³² 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 financiai 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 tartozik ide⁵³³ – jellemzően azok a helyszínek, ahol a négyhetes R&R szabadság-ciklus alkalmazandó.

Az ENSZ mobilitásösztönző csomagjának gyakorlati elve megegyezik azzal, amit a magyar Külgazdasági és Külügyminisztérium szorzórendszerében 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

531 https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/mobility.htm.

532 *Személyzeti szabályzat* 3.13. szabály a/iii) pont.

533 https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowances/nfd201701.pdf.

0-5%-os, a súlyos kockázati kitettséget jelentő települések pedig 40-45%-os szorzóval kerülnek meghirdetésre. Hozzáteszük: a KKM által használt szorzók az ENSZ nemzetközi kockázatbesorolási rendszere alapján kerülnek kiszámításra,⁵³⁴ így az ENSZ-nél és Magyarországon közel azonos a kockázatértékelése az egyes szolgálati helyszíneknek.

4. 2. *Gyermekek tanulmányi alapja*

A tanulmányi támogatás fő célja a tisztviselők gyermekei 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.⁵³⁵ A szolgálati célállomások közül maguktól értetődően kiesnek a nem családbarát státuszt kapott helyszínek.⁵³⁶

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 hozzájárulást mind a határozott idejű, mind a folyamatos szolgálatra szóló, mind pedig a rövid időtartamú megbízatással rendelkező tisztviselők.⁵³⁷

Tanulmányi támogatás a gyermek nappali munkarendben történő tanulmányaihoz kérhető általános vagy annál magasabb szintű tanulmányok folytatására főszabály szerint ötéves kortól.⁵³⁸ 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 egyéves időtartamra kötelező nemzeti szolgálat, megbetegedés vagy más egyéb kényszerítő körülmény.⁵³⁹

A tanulmányi támogatás fedezi többek között a tandíj, az iskolai utaztatás, a nem ingyenes tankönyvek, illetőleg a magánórak költségeit. Utóbbinak célja, hogy a gyermek az anyanyelvétől eltérő oktatási nyelven történő tanulmányokba hatékonyan bekapcsolódhasson.

534 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pont.

535 ST/AI/2018/1/Rev.1, 1. cikk.

536 ST/AI/2018/1/Rev.1, 2.9. pont.

537 ST/AI/2018/1/Rev.1, 2.2. b) pont.

538 ST/AI/2018/1/Rev.1, 2.2 d) pont és 2.3. pont.

539 ST/AI/2018/1/Rev.1, 2.10. pont.

A magánórákat tehát egy, az oktatás nyelvét beszélő, képzett tanárnak kell tartania, aki nem lehet a tisztviselő családtagja.⁵⁴⁰

A magyarországi rendszerben a tartós külszolgálaton lévő tisztviselő a már említett 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet alapján gyermeknevelési költségterítési 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.⁵⁴¹

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.⁵⁴² 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 szintről a következőre léptetnék elő. A szabályzat nem tisztázza azt a kérdést, hogy a többletfelelősséggel járó feladatokat a foglalkoztató egyoldalú utasítás alapján szabja-e ki, vagy a feleknek meg kell állapodniuk 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.

540 A támogatható költségeket a 3.1. pont tartalmazza.

541 Megjegyzem, 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 élıhetőségi 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, költségterítése és az állandó képviseleti devizapótlék kiszámításának részletes szabályairól, 2. §].

542 Személyzeti szabályzat 3.10. szabály.

6. Egyéb juttatások

6.1. Túlmunka és éjszakai pótlék

Az európai államok a túlmunkát átlagosan az alaplombabér 50%-ával, míg a pihenőnapon és a vasárnap, valamint az ünneppnapon végzett munkát kétszeres alaplombabérrel, vagyis az alaplombabér 100%-ával díjazják, ami a munkavállaló kívánságára arányos szabadidőre alakítható.⁵⁴³ Ezzel szemben a hazai munka törvénykönyve szerint⁵⁴⁴ 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 tagállami és az azzal összhangban levő korábbi magyar szabályozással is, ami szociálisan jelentős hátrányt jelent a munkavállalók számára, mivel a nyugat-európai alaplombabérekhez viszonyítva alacsony magyarországi alaplombabérek sok esetben csak a pótlékkal tudnak olyan mértékűvé kiegészülni, amely a nyugat-európai színvonalú megélhetés szerény megközelítésére képes.⁵⁴⁵ 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.⁵⁴⁶ 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 kettőszáz óra⁵⁴⁷ 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 korábban 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 igénybe⁵⁴⁸ kompenzációként, mert az idesorolt tisztviselők illetménye magas, és a szervezet érvelése szerint ilyen módon egyébként sem áll arányban az általuk ledolgozott munkaórákkal.⁵⁴⁹

543 Prugberger, 2017b.

544 Mt. 143. §.

545 Prugberger, 2017b, 41. o.

546 Kit. 124. §.

547 Kit. 122. § (8) bekezdés.

548 *Személyzeti szabályzat* 3.11. szabály.

549 Egy 2015-ben kiadott összefoglaló broszúra 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, számukra is szükséges a regenerálás, így nem zárhatja ki semmi, hogy kompenzációs szabadidőre igényt tarthassanak (ld. <https://cutt.ly/USjuMDo>).

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.⁵⁵⁰ Az ENSZ szabályzata alapvetően abban különbözik a magyar 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.⁵⁵¹ 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, műszakpótlékot ugyanakkor nem állapít meg ezen időszakra, amelyben az általános belga szabályozásra hasonlít.⁵⁵² Ehelyett csupán annyit rögzít, hogy az éjszakai munkavégzés egészségkárosító kockázat fennállta esetén a nyolc órát nem haladhatja meg (ez a törvény adta 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.⁵⁵³

6. 2. Hazatelepítési alap

A foglalkoztató gondoskodási funkciója jelenik meg ebben a jogintézményben, hiszen a hazatelepítési támogatást azon alkalmazottnak 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 országban élt, vagy aki nem tudja bizonyítani a

⁵⁵⁰ Személyzeti szabályzat 3.12. szabály.

⁵⁵¹ Prugberger, 2017b, 42. o.

⁵⁵² Ld. <https://cutt.ly/eSju4cY>.

⁵⁵³ Kit. 127. § (3) bekezdés és 152. § (1) bekezdés d) pont.

hazatelepülés tényét.⁵⁵⁴ A támogatás összege az Egyesült Nemzeteknél végzett szolgálat időtartamától függ.⁵⁵⁵

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 humán erőforrás-fejlesztési törekvései keretében a főtítkárral 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 megvalósulása ilyen szempontból nem függhet a foglalkoztatás formájától. Minden jogállamban és az államokat összefogó nemzetközi szinten 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

554 Figyelmesen tanulmányozva az érintett rendelkezést, fel kell tenni azt a kérdést, hogy előre vagy utólag fizeti meg ezt a támogatási összeget a szervezet – az utolsó opció mindenképpen az utólagosságot feltételezi, ugyanakkor ez szembemenne a támogatás jogpolitikai céljával. Éppen ezért úgy vélem, hogy – bár erre vonatkozóan nem áll rendelkezésre részletszabályozás – az utolsóként említett esetben a tisztviselőnek mintegy jogalap nélküli gazdagodás miatt vissza kell fizetnie a megkapott összeget, az azonban mindenképpen előre kerül kifizetésre.

555 Ld. <https://cutt.ly/oSjiwuL>; *Személyzeti szabályzat* 3.19. szabály.

ezen intézkedésen keresztül javítani kívánta az életszínvonalat és a munkakörülményeket, illetőleg védelmezni a társadalmi kohéziót, ahogyan az az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés preambulumból következően kötelezettsége is.⁵⁵⁶

Az uniós jogalkotási törekvéseknek is köszönhetően a kelet-közép-európai és nyugat-európai államokban e szociális háló többé-kevésbé biztosított, hatásfoka inkább az adott állam mindenkori 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 kiterjesztik.⁵⁵⁷

Az ENSZ-ben azt tapasztalom, hogy az Unióban elkészített Wim Kok-jelentés⁵⁵⁸ és a Szociális Jogok Európai Pillére⁵⁵⁹ 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. Fontos lenne emellett viszont az is, hogy azon személyek, akik nem teljes életútjukat töltötték az ENSZ-nél, ne kerüljenek hátrányba például a nyugdíjjogosultság tekintetében az összeszámítási elv mint alapvető koordinációs elv alkalmazásának hiányában.

7.1. Az ENSZ Közös Személyzeti Nyugdíjalapjában való részvétel

A germán modell emberierőforrás-gazdálkodásában egy köztisztviselő foglalkoztatásának jelentős, hosszú távú 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.⁵⁶⁰ Állami szinten a nyugdíjreformok számos közös ponttal rendelkeznek. Rendszerint sor kerül a nyugdíjjogosultsági feltételek, valamint a fizetett nyugdíjak indexálásának szigorítására, valamint néhány nyugdíjrendszerben összekapcsolódik az ellátások szintje a várható élettartam változásával. Számos ország teret engedett a magántulajdonban lévő nyugdíjpénztáraknak is, ahol a nyugdíjellátás a befizetett összegtől és a befektetési hozamtól függ.⁵⁶¹

556 Ld. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=hu>.

557 Jakab, 2018, 7. o.

558 Kok, 2004.

559 Ld. <https://cutt.ly/ASjiz9C>.

560 Linder, 2020, [86].

561 Whiteford és Whitehouse, 2006.

Az Egyesült Nemzetek Közös Személyzeti Nyugdíjalapja (*United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF*) felelős azért, hogy a tisztviselők nyugdíjazásuk, illetve esetleges rokkantság bekövetkezése után, vagy a tisztviselő halálát követően a családtagok vagy hozzátartozók megfelelő jövedelempótló juttatásban részesülhessenek. Különlegesség, hogy az ENSZ számára 2001-ben megítélt Nobel-békedíj összegéből *Kofi Annan*, az ENSZ nagy hatású 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.⁵⁶²

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 időskorban mindenkinek joga van a méltósággal élhető élethez szükséges erőforrásokhoz.⁵⁶³ 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 napnál* hosszabb megszakítás nélkül, az UNJSPF⁵⁶⁴ tagjává válnak – feltéve, hogy a részvételt megbízólevelük nem zárja ki. Az 1948-ban életre hívott Alap célja, hogy az ENSZ-hez és további huszonnégy, az ENSZ-családhoz kötődő szervezeti tagok, nyugdíjas tisztviselők és egyéb kedvezményezettek számára nyugdíjat, rokkantsági ellátást, halállal kapcsolatos költségviselést biztosítson.⁵⁶⁵

Az ENSZ Nyugdíjalapjának működési motorja a *hosszú távú befektetésekből* rejlik:⁵⁶⁶ 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,⁵⁶⁷ ebben a 2019-es év fenntartható befektetéseiről

562 Ld. <https://hr.un.org/page/support-survivors-and-families>.

563 Jakab, 2018, 64. o.

564 UNJSPF: <https://www.unjspf.org/>.

565 UNJSPF: Member organizations (<https://www.unjspf.org/member-organizations/>).

566 Az Alap szakértői minden körülmények között a hosszú távú befektetésekből gondolkodnak, mert ez a módszer garantálja, hogy az aktuális piaci folyamatoknak, mint amilyen például a 2020-ban kezdődött COVID-19-világjárvány okoz, nincs negatív hatása a kifizetésekre. Ld. bővebben: <https://cutt.ly/cSjibkx>.

567 United Nations Joint Staff Pension Fund, 2019b.

írnak a szakértőik. 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.⁵⁶⁸ A befektetéseikért az Alap *Befektetési Menedzsment Irodája* (*Office of Investment Management*) felelős, amelynek a főtákar teljes jogosultságot biztosít arra nézve, hogy milyen módon alakítja ki a befektetési portfóliót.⁵⁶⁹ A befektetési irányelveket a szervezeti egység négyévente vizsgálja felül, ez legutóbb 2019-ben történt meg.⁵⁷⁰

A szakértői és annál magasabb kategóriákban évi 78 000-300 000 USD (kb. 22 millió-88 millió forint), a terepszolgáltatást teljesítőknél évi 68 000-200 000 USD (kb. 20 millió-60 millió forint) között mozog a nyugdíj összege.⁵⁷¹ 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.⁵⁷² A nagy különbség a Noblemaire-elv alkalmazására vezethető vissza, hiszen ahogyan az előző fejezetben már olvashattuk, az említett két kategória tisztviselőinek esetében a leggazdagabb országok bérszínvonala szerint kerül megállapításra a juttatások mértéke, amely nemcsak 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 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,⁵⁷³ 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.

568 Ld. <https://cutt.ly/pSjiQFI>.

569 Ld. <https://oim.unjspf.org/>.

570 United Nations Joint Staff Pension Fund, 2019a.

571 2019. február 1-től hatályos (<https://cutt.ly/ZSjiIJa> és <https://cutt.ly/HSjiGnS>).

572 Központi Statisztikai Hivatal, 2019, 9. o.

573 Szabó és Juhász, 2019, 154. o.

A személyzeti szabályzat alapján⁵⁷⁴ 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 négyéves 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.

Munkával kapcsolatos egészségi okok miatt az Európai Unióban évente 600 millió munkanapvész el. A legtöbb gondot a balesetek, a váz- és izomrendszeri megbetegedések, valamint a munkahelyi stressz okozza.⁵⁷⁵ Nincs ez arányaiban másként az ENSZ esetében sem,⁵⁷⁶ ezért a szervezet rendelkezik Közös Orvosi Szakszolgálattal (*Joint Medical Service*) Nairobiban,⁵⁷⁷ illetve világszerte működtet ellátási pontokat annak érdekében, hogy szükség esetén szinte bármely szolgálatteljesítési helyszínen közvetlen ellátást kaphasson a tisztviselő.⁵⁷⁸ 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.)⁵⁷⁹

574 Személyzeti szabályzat 6.2. szabály.

575 Szabó és Juhász, 2019, 155. o.

576 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 kondícióromlásról, 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. Hazánkban a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 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”.

577 Ld. <https://hr.un.org/page/joint-medical-service>.

578 Ld. <https://hr.un.org/page/medical-services-around-globe>.

579 Ld. https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/MSD_Dir_Webpg_2020-8_UN_Clinic_o.pdf.

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 adatai szerint például a magyar lakosságnak csupán 5 százaléka végzett heti öt alkalommal sporttevékenységet, de a nem napi rendszerességgel mozgók aránya is csak 18 százalékos volt.⁵⁸⁰

Magyarországon a közszférában nincs olyan kiterjedt és folyamatos egészségügyi ellátás, mint amilyet 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 egy⁵⁸¹ egészség- és életbiztosítási program⁵⁸² is a juttatási csomag részeként. A programban kinevezés típusától függetlenül minden tisztviselő részt vehet, aki legalább három hónapig tartó szolgáltatást teljesít a szervezetenél. Ilyen típusú juttatási csomagelem szintén nem jellemző az állami közszolgálatokon belül.⁵⁸³

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 kompenzálendő, valamint a hozzátartozói igényeket kielégítendő alakították ki a

580 Szabó és Juhász, 2019, 160. o.

581 A genfi és bécsi központnak saját egészség- és életbiztosítási programja van, a többi kirendeltségre nézve univerzális feltételek teljesülnek.

582 ST/IC/2019/14 és ST/AI/2015/3 (archivált dokumentum).

583 A magyarországi egészségbiztosítási rendszerről lásd bővebben Tóth, 2010.

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 helytállni a munkavégzéssel összefüggésben a munkavállalónak okozott kárért (az üzemi balesetért, foglalkozási megbetegedésért 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,⁵⁸⁴ amelynek összetétele követi a munkavállalói és a munkáltatói érdekképvisellel 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* igények⁵⁸⁵ esetén a Testület helyett kinevezett delegált határoz, azonban ha a követelés később mégis túllépi a csekély összegű igény fogalmát, akkor az ügy a Testület elé kerül új elbírálásra, a korábbi döntés pedig nem bír kötőerővel.

Az egészséggel és halálesettel kapcsolatos ügyekben tanácsadói és véleményalkotói szereppel bír az Egészségügyi Ellátások Osztálya (*Medical Services Division*),⁵⁸⁶ 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 értelme szerint az ilyen károkért a szervezet észszerű keretek között köteles helytállni.⁵⁸⁷ Magyarországon ez a *custodia* jellegű felelősségi alakzat akkor áll fenn, ha a munkavállaló a munkáltató által rendelkezésre bocsátott, lezárt helyen tárolja az adott tárgyat, azt a munkáltatónak őrzésre kifejezetten átadja, illetve ha a munkáltató által a munkahelyre bevihető tárgyról van szó.⁵⁸⁸

A témában egy 1993-ban készült igazgatási utasítás⁵⁸⁹ részletezi az ENSZ felelősségét. Eszerint a felelősségi forma a hazai megoldástól eltérően feltételekkel áll fenn, jellegében nem *custodia*, azaz nem kell a munkáltató megőrzésébe kerülnie 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

584 Személyzeti szabályzat, D függelék, 1.4. cikk.

585 Személyzeti szabályzat, 1.6. cikk.

586 Személyzeti szabályzat, 1.7. cikk.

587 Személyzeti szabályzat, 6.5. szabály.

588 Prugberger, 2000, 9. melléklet.

589 ST/AI/149/Rev.4.

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.⁵⁹⁰ Felelősséget kizáró tényező, ha a kárt a károsult okozta, illetve ha magánjárműben lép fel a károsodás.⁵⁹¹ A kártérítés mértéke nem csupán vétkességétől 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 főitkár, és azóta is változatlan tartalommal van hatályban, problémák merülhetnek fel az inflációs értékkövetés tekintetében az összegek alkalmazhatóságánál.⁵⁹²

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. Ezenfelül megkülönböztetjük a szolgálati helyszínek közötti áthelyezést és a szervezetek közötti átírányítást, 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.⁵⁹³ Ugyanakkor annál fogva, hogy a munkaszerződés eme ideiglenes módosítására a munkáltató egyoldalú akaratából kerül sor, a kiküldetés egyértelműen munkáltatói utasításon nyugszik.⁵⁹⁴ 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 szállíttatásáról. A szervezet e téren érvényesülő gyakorlata alapvetően megegyezik azokkal a szolgáltatásokkal, amelyeket az államok nyújtanak kiküldött vagy áthelyezéssel érintett tisztviselőik számára.

⁵⁹⁰ ST/AI/149/Rev.4, 3. pont.

⁵⁹¹ ST/AI/149/Rev.4, 4. pont.

⁵⁹² 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.

⁵⁹³ A téma hazai vonatkozásához lásd bővebben Zaccaria, Berke és Bankó, 2017.

⁵⁹⁴ Prugberger, 2013, 99–100. o.

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 uniós joggyakorlattal, hogy a kiküldetések rotálásával vagy ún. postafiókcégek⁵⁹⁵ 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 a szervezet nem engedheti meg magának az ambivalens jogalkalmazást. Ennek láthatuk lenyomatát a bérekről szóló fejezetben, ahol bemutattuk a *Noblemaire-elvet* és a *Flemming-elvet*, amelyek révén garantált a tisztviselők számára, hogy bármely kiküldetési helyszínre is osztja be őket a szervezet, a foglalkoztatóra jellemző minimális standardok megőrzésre kerülnek.

Ami a költségek viselését illeti, *rövid és hosszú távú*⁵⁹⁶ kiküldetések, hivatali utazások esetén állami szinten általánosságban azt látjuk, hogy a minimálisra szorítkoznak a közsférabeli 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,⁵⁹⁷ a költségek részének pedig az utazást, a transzfert, a rapidíjat 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, te-repszolgálatos, illetőleg nemzetközileg toborzott – nem ideiglenes megbízáttal rendelkező

595 Postafiókceget 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. Országgyűlés Hivatala, 2019).

596 A hosszú távú kiküldetés megfeleltethető az itthon korábban hatályos terminológia szerinti átírányításnak, a rövid távú pedig maga a tulajdonképpeni kiküldetés.

597 *Személyzeti szabályzat*, 7.6. szabály.

– tisztviselő számára nyújt segítséget, amennyiben egyéves vagy annál hosszabb kinevezést kap az addigi szolgálati helyétől eltérő, ingázási távolságot meghaladó helyszínen, a lakóhely megváltoztatásának szükségességével. A támogatás kétkomponensű: egyfelől egy harmincnapos napidíjból, másfelől egy havi nettó bérnek megfelelő összegből áll.⁵⁹⁸ Amennyiben a főtitkár megítélése szerint arra szükség van, a 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 összevetésben, ennek pedig az az oka, hogy célját tekintve elsősorban a váltakozó lakóhely mellett végezhető feladatokhoz kapcsolódhat, amely körülmény nem jellemzi az állami közzolgálatot.

598 *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 közszolgáltatásról. Ezek azok a jogi eszközök, amelyek eligazítást nyújtanak mindennemű tételes jogi előírás hiányában is arra vonatkozóan, hogy a felek egymás felé milyen magatartásbeli kötelezettségekkel tartoznak.

A közszolgáltatást 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.⁵⁹⁹

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, fegyelmi eljárásra, végső esetben pedig elbocsátásra 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 körülmények mérlegelésével a fegyelmi hatóság vagy tanács jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás belesik-e ebbe a körbe vagy sem. Az ENSZ rendszere hasonló 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 szakaszait, mind az eljárás elveit illetően azonos megközelítéseket alkalmaznak, és csak kisebb rész kérdésekben mutatnak eltéréseket.

599 Személyzeti szabályzat 1.2. szabály és rendelkezés.

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.⁶⁰⁰

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 megszerzése 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.⁶⁰¹

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 közzszférában 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 közzszolgálati jogviszonyok teljesítése során kiemelendő a jogszabályok, felettesi utasítások és a közérdek legmesszebbmenőig való figyelembevétele, a köztisztviseléshez méltó magatartás tanúsítása a munkában és a magánéletben egyaránt,⁶⁰² a pártatlan-igazságos-kulturált ügyintézés, az állam- és szolgálati titkok megőrzése.⁶⁰³

Bár általános jelenség, hogy a közzszolgálati 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

600 Prugberger, 2000, 271. o.

601 Ld. bővebben: Prugberger, 2000, 263–267. o.

602 Az ENSZ esetében például volt olyan tisztviselő, akit 2017-ben azért bocsátott el a szervezet, mert bántalmazta családtagjait (ld. <https://cutt.ly/ySjiLHq>).

603 Prugberger, 2000, 272. o.

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.⁶⁰⁴ Emellett egy *vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget* ír elő a szabályzat az igazgatói szint fölötti beosztások tekintetében.⁶⁰⁵ Ennek a megoldásnak egyfelől az lehet az oka, hogy az ENSZ közel sem olyan sokrétű szervezet, mint amilyen a magyar közszolgálati rendszer, így könnyebben átláthatók az esetleges személyi következmények. Az összeférhetlenségi ügyekben egyébiránt külön iroda foglalkozik az ENSZ-en belül: az Etikai Hivatalt (*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 jutalmazásokat, ajándékozási eseményeket, a szívességeket, bárminemű integritást potenciálisan sértő kérdést, előléptetési helyzeteket, kockázattértékelési eljárásokat.⁶⁰⁶ 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-jén 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 munkavégzés⁶⁰⁷ miatt szabott ki a foglalkoztató. A fegyelmi büntetés a szakértői kategóriában (P-3) dolgozó tisztviselővel szemben írásbeli figyelmeztetés, öt fokozattal való

604 A magyar jogrendszerben ezzel megegyező megoldás, hogy ha 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 el láthatja feladatait, azonban garanciaként fokozottan biztosítania kell az eljárás és a döntések nyilvánosságát, felülvizsgálatát és a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket (ld. Veszprémi, 2012, 49. o.).

605 *Személyi szabályzat* 1.2. szabály és rendelkezés „Conflict of interest”.

606 Ld. <https://www.un.org/en/ethics/advice/index.shtml>.

607 *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.

visszaszorolás és háromhavi nettó illetmény mértékű pénzbüntetés volt.⁶⁰⁸ 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 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. Az ENSZ bírósága emellett annyiban ítélkezik a *stare decisis* elv⁶⁰⁹ mentén, hogy az elsőfokú bíróságnak kötelező figyelembe venni a *fellebbviteli bíróság* hasonló ügyekben hozott korábbi határozatait,⁶¹⁰ így a döntések mindig tartalmazhatnak olyan irányt mutató meglátásokat, elveket, amelyek később is kiindulópontként szolgálhatnak az igazságszolgáltatási és a jogalkotási munkában. E tekintetben – de 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.⁶¹¹

608 UNDT/2020/175. számú ítélet.

609 A precedensrendszer sarokköve a *stare decisis* (álljon a döntés) elve, amely kimondja, hogy bizonyos döntésekhez a bíróságok kötve vannak, azoktól nem térhetnek el. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a bírónak valamilyen módon mindenképpen reflektálnia kell a korábbi döntésre. Főként ha a fél vagy a képviselője hivatkozik rá, de akkor is, ha egy adott eset az alapul fekvő ügyben megkerülhetetlen fontosságú (landmark case) [ld. Zódi, 2021, (24)].

610 Igbinedion-ügy: UNDT/2013/024. és 2014-UNAT-410. számú ítéletek.

611 *Bankó Zoltán és Naszladí Georgina* a munkajogi alapvédelemről írt, alább hivatkozott munkájukban kiemelik, hogy a munkajogi jogviszonyok hierarchizált jellemzői sokszor kiszolgáltatott helyzetbe hozzák a munkavállalókat, ezért különösebben fontos az alapjogok védelméről gondolkodnunk e kontextusban. Naszladí 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 és Naszladí, 2015; Naszladí, 2016, 177. o.).

Ugyanezt megfelelően alkalmazva az ENSZ esetében elmondható, hogy a bírói gyakorlatból és a szabályösszességből kitűnő alapjogvédelmi intézkedések a szervezeti foglalkoztatáspolitikai helyzetébe nyújtanak tiszta betekintést. A témáról lásd még Zaccaria, 2021.

1.1.1. Véleménynyilvánítás szabadsága – a Crawford-ügy (1953)⁶¹²

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.⁶¹³ 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 tisztségéből Crawfordot, mert 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 standardokkal⁶¹⁴ összhangban ma is garantálja a személyzeti szabályzat.⁶¹⁵ A jogforrás kimondja, hogy addig, amíg a szabályzattal ellentétes cselekményt nem követel meg a politikai szervezetben való tagság, az ilyen tevékenység engedélyezett.⁶¹⁶ 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.⁶¹⁷

1.1.2. Egyenlő bánásmód követelménye – az Oglesby-ügy (2019)⁶¹⁸

Harminchat év élettársi kapcsolatot követően New Yorkban 2018 áprilisában házasodott össze azonos nemű partnerével az ENSZ egy korábbi tisztviselője, akinek huszonöt

612 Crawford vs. The Secretary-General of the United Nations. UNAT 42. (Case No. 26).

613 30/1992. (V.26.) AB határozat.

614 Ld. pl. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 19. cikk: *Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást, és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, tájékozódhasson és terjeszthessen információkat és eszméket bármilyen kifejezési módon.*

615 Személyzeti szabályzat 1.2. szabály (f) pont.

616 Személyzeti szabályzat 1.2. szabály (u) pont.

617 6/2001. (III.14.) AB határozat.

618 2019-UNAT-914. számú ítélet.

év szolgálati jogviszonyt követően 1998 decemberében szűnt meg a jogviszonya. A házasságkötés idején 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 igénybeviteléhez

- a) a jogviszony megszűnésének idején már érvényes házassággal kellett volna a feleknek rendelkezniük, 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.

A fentiekből következően a kérelmező nem tudott élni az özvegyi juttatásokkal, mert a jogviszony megszűnésének idejében azonos nemű partnerek nem köthettek 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.

1.1.3. Visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme – Lloret Alcañiz és társainak ügye (2018)⁶¹⁹

A szerzett jogok védelme tárgyában született az a döntés, amely a 2017. január 1-jén 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 illetményszabályok módosításával a Közgyűlés

619 UNDT/2017/097. számú ítélet és 2018-UNAT-840. számú ítélet.

döntése nyomán hat év alatt hatszázalékos 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 szembemegy a visszaható hatály tilalmának elvével.

Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy az illetmény csökkenése jogellenes, és úgy rendelkezte, hogy a hatszázalékos csökkentést ne hajtsák végre az érintettek illetményén. Ugyanakkor a döntést megsemmisíteni nem állt módjában, mert azt nem 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 ilyenek 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 keletkezett jogos igényt. Mivel az egységes bértábla miatt a jövőre nézve, még nem elvégzett munkára vonatkozóan estek el az érintettek az addig megállapított teljes illetményösszegetől, a negatív visszaható hatály nem állapítható meg a bíróság álláspontja szerint.

Ez az eset nagy vonalakban megegyezik a hazai Alkotmánybíróság 3078/2017. (IV. 28.) AB határozatában foglaltakkal.⁶²⁰ 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)⁶²¹

Az Új-Delhiben szolgálatot teljesítő tisztviselők a szervezet Személyügyi Hivatalának (*Office of Human Resources Management, OHRM*) azon döntése ellen kívántak fellebbezni,

620 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat.

621 UNDT/2015/025. számú ítélet és 2016-UNAT-618. számú ítélet.

amelyben a szervezeti egység úgy tájékoztatta őket, hogy a helyileg toborzott tisztviselők illetményszínvonala 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*⁶²² 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.*

Egy másik esettel kapcsolatban feleleveníthetjük, 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 csupán az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ennek a látásmódnak a 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 megalapozatlanok 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 csorbitását, amennyiben a terheltnek minden lehetősége megvan a védekezésének előadására.* Mivel ebben az eljárásban a terhelt teljesen tisztában volt az ellene folyó eljárás minden aspektusával, az ellene felhozott vádakkal, a sértettek kilétével és azok állításaival, nem állapítható meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme.⁶²³

622 A fogalom tárgyi joghatóságot jelent, azaz a nemzetközi bíróság csak azokban az ügyekben dönthet, amelyek az alapító okiratban meghatározott ténybeli és jogi kérdéseket vetik fel, és/vagy amelyekben egy vagy több fél beleegyezett az ítélethozatalba [ld. Proells, A. (2018)].

623 UNDT/2012/054. számú ítélet és 2013-UNAT-302. számú ítélet.

1. 2. A tisztviselők teljesítménye

Az ENSZ teljesítményértékelési rendszere a vezetők és a beosztott tisztviselők közötti felelősségmegosztáson 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 egymásutánosságát jelenti. Mindez körforgásban működik, így az év eleji értékelő megbeszélés egybeesik az év végi értékelési feladatokkal, tevékenységekkel.⁶²⁴ Az éves munkatervciklus az ENSZ-nél tárgyév április 1-jén kezdődik, október–novemberben középidei értékelést tartanak a vezetők, majd a ciklust április és június között zárják le.⁶²⁵ Az értékelések között folyamatos a monitorozó és korrigáló tevékenység mindkét fél részéről. A munkatervciklusban 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.

A *Sarwar-ügyben*⁶²⁶ 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.*⁶²⁷

624 Ludányi, évszám nélkül.

625 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 és 2017-UNAT-757. számú ítélet).

626 UNDT/2016/178. és 2017-UNAT-757. számú ítéletek.

627 Az elsőfokú bíróság ebben az ügyben a jogviszony helyreállítását rendelte el, és kártérítés fizetésére kötelezte a foglalkoztató szervezetet.

A másodfokú bíróság az első fok 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 érdekellentétek kialakulásának megelőzésére több eszköz is alkalmazható, ezeken keresztül pedig a foglalkoztató szervek képesek az egyéni felelősség megállapítására, az egyén, a szervezet és a rendszer munkájának mérésére, értékelésre 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.⁶²⁸

Az olyan esetek, mint amilyen a Sarwar-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 képességgel, valamint munkához való tehetséggel rendelkezik. A teljesítményértékelést szokás úgy tekinteni, mint visszajelzést az értékelt személyről, azonban ez a jogintézmény ennél 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 feladat kiosztás 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 jelentkezik 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

628 Veszprémi, 2012, 50. o.

drága. A gyakorlatban a teljesítményértékelés lényegében szubjektív megítélésen és nem szigorúan vett mérésen alapszik.⁶²⁹

1.2.1. Belső képzések

A tisztviselői teljesítmény tárgyköréhez hozzátartozik a belső képzések struktúrája, amely ahhoz hasonlóan épül föl, ahogyan azt a hazai, Nemzeti Közszerzői Egyetem által gondozott *Probono* oktatási rendszerben látjuk. Az ENSZ esetében a tanulmányi portál az *Inspira* nevet viseli.⁶³⁰

A kötelező képzésekről szóló főtitkári közlemény⁶³¹ alapján a tisztviselőknek az önálló ütemezésű programokat az utasítás kiadásától számított hat hónapon belül, 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.⁶³² 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)*⁶³³ 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.

629 Gajduschek, 2014, 107. o. A témáról lásd még bővebben Mélypataki, 2010; Árva Balázs, Barta és Veszprémi, 2020b.

630 Ld. <https://inspira.un.org/psp/PUNA1J/?cmd=login&languageCd=ENG&>.

631 ST/SGB/2018/4.

632 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 menedzsmentfejlesztési programot teljesítenek a tisztviselők, a vezetői szinteken vezetésméleti programban kell részt venniük az érintetteknek. Külön program létezik az interjúztatásra, a közbeszerzésre, ezek munkakör-specifikus tréningeknek számítanak. A terepszolgálatos tisztviselőknek az információérzékenységről kell tanulniuk, illetve küldetés-specifikus bevezető képzésen kell részt venniük (<https://hr.un.org/page/mandatory-learning>).

633 Ld. <https://www.unssc.org/>.

A szervezet további, a kötelező oktatáson felüli továbbképzési lehetőségeket nyújtó, saját működtetésű fóruma az ENSZ Tréning és Kutatási Intézet (*United Nations Institute for Training and Research, UNITAR*),⁶³⁴ amely fejlesztési és kutatási tevékenységeket folytat az egész világon a környezetvédelem, béke, biztonság és diplomácia, illetőleg kormányzás témaköreiben. Az UNITAR online eseménykatalógusa e-learning tanfolyamokat, műhelytalálkozókat, szemináriumokat, tájékoztatókat, konferenciákat, nyilvános előadásokat tartalmaz.

Mindkét fórum képzési struktúrája eltér a *Probono* 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 ENSZ tekintetében ezek a képzési lehetőségek nem kötelezők, és emellett komoly költséggel⁶³⁵ is járnak. A költségek fedezéséhez a tisztviselő támogatási kérelmet nyújthat be a szolgálatteljesítés szerinti illetékes főosztálynak vagy hivatalnak.⁶³⁶

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 rendszer a lehető legmagasabb színvonalú szakértelemmel bíró gárdát nevelje és termelje ki magából – ennek példaként említem ebben a könyvben 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 életre szóló karrierutat biztosít a tisztviselő számára.*

Összességében azt látom, hogy a nemzetek szintjén a belső képzések mind a gazdasági munkajog, mind a közszféra foglalkoztatási gyakorlatában fontos szerepet kapnak. Ha Franciaországot veszem példának, ott mind a munkáltató, mind pedig a szakszervezetek

634 Ld. <https://hr.un.org/page/external-learning-opportunities>.

635 Az UNITAR honlapja szerint például a tematikájában egészen alapokra szorítókozó *Pursuing Your Career in the UN* című, nagyságrendileg két hónapos önálló tanulást igénylő képzés 750 USD összegbe kerül (<https://www.unssc.org/courses/pursuing-your-career-un-o/>), míg a stratégiai tervezésről szóló, szintén önálló tanulást igénylő négy 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.

636 ST/AI/2010/10.

fenntartanak 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 venniük – Németország viszonylatában például érdemes megemlíteni az ülnökök, közvetítők kötelező képzéseit a közszféra tekintetében. *Prugberger Tamás* és *Jakab Nóra* kifejezetten pozitív, követendő példának veszi a német képzési rendszert, amelyben szociológusok segítségével kutatták ki, hogy pontosan melyek a kurrens foglalkoztatási területek, és ezeken belül építették ki például a munkanélküliek átképzési, továbbképzési programját.⁶³⁷ Mindebből arra a következtetésre jutottam tehát, hogy a képzések alapvető jelentőséggel bírnak abból a szempontból, hogy a közszféra társadalmi szükségletek tekintetében megőrizhesse mindenkori reakciókészségét, és a saját hatékonyságát folyamatosan képes legyen fenntartani.⁶³⁸

1. 3. Tájékoztatási kötelezettség

A tájékoztatási kötelezettség csakúgy, mint a hazai szabályozásban és általában a jogállami foglalkoztatási tárgyú jogforrások esetében, az alapelvek sorában helyezkedik el, hiszen alapjaiban határozza meg a foglalkoztatott és a foglalkoztató egymáshoz fűződő viszonyát a munkavégzéssel összefüggő információáramlás.⁶³⁹

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 főtítkárt arról, ha állandó lakóhelyüket az állampolgárság szerinti országhoz képest meg kívánják változtatni, ha meg kívánják változtatni az állampolgárságukat,⁶⁴⁰ vagy ha ellenük a kisebb súlyú közúti vétségektől eltekintve szabálysértési vagy büntetőeljárás indul.⁶⁴¹ 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 a kötelezettség teljesítését.⁶⁴²

637 Ld. *Prugberger és Jakab*, 2013.

638 A nemek közötti eltérés a képzési igényekben is megmutatkozik, amely jelenség összefüggésben áll az érintettek munkaerő-piaci jelenlétével. A férfiak és nők képzési egyenjogúságáról lásd bővebben: *Kövér*, 2012.

639 A tájékoztatási kötelezettség tartalmáról lásd bővebben: *Sipka és Zaccaria*, 2019.

640 A szabályzat kifejezetten a szándékról ír elő tájékoztatást, az jogszerűtlen tájékoztatásnak minősül, ha a tisztviselő a már végbement folyamat eredményét közli a főtítkárral. Ez azért kifogásolható, mert a földrajzi diverzitás elve miatt elképzelhető, hogy a tisztviselő egy állampolgársági változás miatt elveszítheti munkáját, 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 kívánna eljárni.

641 *Személyzeti szabályzat* 1.5. szabály.

642 *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 sajátosságaiából 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.⁶⁴³ 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 nem tekinthető sem törvényes, sem pedig végrendeleti örökösnek? A kérdésre az ENSZ Nyugdíjalapjának Szabályzatában,⁶⁴⁴ annak 38. cikkében találunk választ: eszerint a végelszámolást valóban bárki elvégezheti megkötés nélkül, és csak amennyiben a tisztviselő nyilatkozatát időközben 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.⁶⁴⁵
- 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.⁶⁴⁶
- Érdekes rendelkezés, hogy a személyzeti szabályzat előírja a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás meglétét azon tisztviselők számára, akik 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

643 Személyzeti szabályzat, 1.6. szabály.

644 United Nations Joint Staff Pension Fund, 2021.

645 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 szolgálatlejtés közben halt meg, illetve a kompenzált összeg is limitált.

646 Személyzeti szabályzat 1.7. szabály.

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. Privilegiumok 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.⁶⁴⁷ Emellett a főtitkár és más magas szintű vezetők teljes immunitást élveznek.⁶⁴⁸ Az immunitás problémája az elmúlt évtizedek során több esetben is felmerült, az egyik ilyen volt a *Westchester County on Complaint of Donnelly v. Ranollo* ügy (1946),⁶⁴⁹ amelyben az ENSZ főtitkárának személyi sofőrjét büntették meg gyorshajtás miatt, és bár feladatteljesítés közben történt a szabálysértés, azt úgy ítélték meg, mint olyan cselekményt, amely nem következik szorosan a munkakör jellegéből.⁶⁵⁰ Ezt az esetet alapvetően talán rosszul ítélte meg az eljáró bíróság, végső soron azonban tény, hogy még amennyiben utasításra is hajtott gyorsabban a sofőr, az utasítás végrehajtását jogszabályba ütközés, más életének, testi épségének veszélyeztetésére való hivatkozással akkor is meg kellett volna tagadnia, így érthető a felelősségének megállapítása. Egy másik ügyben, a *Coplon és Gubitchev-ügyben* (1949)⁶⁵¹ 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: idetartozik 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 privilegiumok közé tartozik az ENSZ *laissez-passer* útlevele is, amely az azt elismerő államokban vízummentes beutazást biztosít a tisztviselők számára.

A privilegiumok körébe tartoznak olyan rendelkezések, amelyek alapján az ENSZ-tisztviselők krízis esetén ugyanolyan védelemben részesülnek házastársukkal és gyermekeikkel

647 Ld. *Egyezmény az ENSZ privilegiumairól és mentességeiről* (1946).

648 Amerasinghe, 2005, 341. o.

649 *County of Westchester v. Ranollo*, 187 Misc. 777 (N.Y. City Ct. 1946).

650 Preuss, 1947.

651 Ld. az ügyet részletesen: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/191/749/91451/>.

együtt, mint az adott helyszínen szolgálatot teljesítő diplomaták. Mindazonáltal az immunitást és privilégiumokat érintő szabályok tekintetében egyaránt lényeges hangsúlyozni, hogy az idetartozó jogokat a szervezet, nem pedig saját érdekében gyakorolhatja a tisztviselő. Amennyiben ez nem bizonyított, a szervezet maga megvonhatja e jogosultságokat a tisztviselőtől.⁶⁵² 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.⁶⁵³

2. Fegyelmi intézkedések

Dargay Eszter álláspontjával teljes mértékben egyetértek, amikor azt írja, hogy a közigazgatási tisztségek viselése és a közbizalom közötti kapcsolat a fegyelmi joganyagban jelenik meg legmarkánsabban. Legyen szó bármilyen közzolgálati 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 azáltal, hogy a köz szolgálatában állók jogviszonyát mintegy kiemeli a többi munkavégzés közül, és az abból származó kötelezettségeknek, valamint azok megszegésének külön szabályrendszerrel alkot, tulajdonképpen bizalmat épít. A közhatalom gyakorlása kötelezettségekkel jár, és magasabb szintű elvárásokat fogalmaz meg az adott személlyel szemben.⁶⁵⁴

Általánosan érvényesülő modellszerkezet figyelhető meg a fegyelmi joganyagban, ha összehasonlításban vizsgáljuk meg az egyes állami és szervezeti gyakorlatot. A fegyelmi vizsgálatokra a vezető elrendelésére kerül sor, az eljárás alá vonttal szemben az eljárást vele

652 Amerasinghe, 2005, 343. o.

653 UNDT/2017/076/Corr. 1. számú ítélet és 2018-UNAT-843. számú ítélet.

654 Dargay (szerk.), 2018, 200–201. o.

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 tisztviselő felfüggesztése, valamint a kumulálható fegyelmi büntetések – figyelmeztetés, címfosztás, bérből levonás⁶⁵⁵ – megléte.

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 tisztességgel 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 körülmények mérlegelésével a fegyelmi hatóság vagy tanács jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás beleesik-e ebbe a körbe vagy sem.⁶⁵⁶

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 terjedhet, 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.⁶⁵⁷

Németországban a rendszer nagyban hasonlít arra, amit az ENSZ-nél alakított ki a Közgyűlés: önálló törvény alapján (*BDG – Bundesdisziplargesetz*) a köztisztviselők fegyelmi vétségeire bejelentési kötelezettség áll fenn (ld. részletesebben később), 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 hivatalvesztés⁶⁵⁸ vagy azoknak ter-

655 A bérből levonás szabályaira vonatkozik a munkabér védelméről szóló 1949-es egyezmény – ld. 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.”

656 Veszprémi, 2012, 17–18. o.

657 Veszprémi, 2012, 21. o.

658 Veszprémi, 2012, 24. o.

mészetükben 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 lezárva). Az angol rendszerben ismert az eljárás alatt történő felfüggesztés,⁶⁵⁹ amely nem fegyelmi büntetés, hanem az eljárás célját igyekszik elősegíteni – ez a jogintézmény szintűgy megtalálható az ENSZ szabályozásában is.

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 kötelezettség megszegését valósítja meg.⁶⁶⁰ 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 főtitkárhelyettesi szintek vesznek részt a döntéshozatalban, a határozat eredménye nemcsak 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 a törvény és a rendelet nem osztható fel anyagi és eljárásjogi szabályokra, és az sem állítható, hogy a törvény általánosságban, a rendelet pedig részleteiben szabályozna.⁶⁶¹ A jogi háttérrel ellenben nehezen átláthatóvá teszi a kettősség, amely immár nyolc éve jellemzi a rendszert. A két professzor által kifejtettekkel maradéktalanul egyetérttek: 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, transzparensen szabályoz, maga a joggyakorlat is következetes, a kérdésben semmi olyan jellegzetesség nincs, amely a nemzetközi

659 Veszprémi, 2012, 27. o.

660 Veszprémi, 2012, 29. o.

661 Kenderes és Prugberger, 2012, 5. o.

szervezeti minőségből adódna, így akár modellként szolgálhatna a hazai jogalkotás számára is egy esetleges reform keretében. A szabályozás a magyarhoz hasonlóan 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. Kötelezettségesség

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.⁶⁶² Mindemellett a fegyelmi joganyagot megalapozza a személyzeti szabályzatba foglalt alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó 1. fejezet.⁶⁶³

A személyzeti 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 vétkesen 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 kötelezettségességét követ el, illetőleg azt is rögzíti a Közgyűlés ezen a ponton, hogy a szexuális zaklatás és visszaélés súlyos fegyelmi vétségnek számít.⁶⁶⁴ Kötelezettségesség egyébiránt megvalósulhat bármely irányadó jogforrásban, igazgatási intézkedésben vagy a megbízatásba foglaltak be nem tartásával.⁶⁶⁵ Tekintettel arra, hogy a személyzeti szabályzat teljes mértékben a főtitkár és a jogkör delegáltjainak hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy mi számít kötelezettségességnek, és szükséges-e eljárást indítani, elsősorban a kiadott igazgatási utasítások⁶⁶⁶ és információs körlevelek⁶⁶⁷ nyújtanak abban segítséget, hogy a tisztviselők eligazodjanak az irányadó gyakorlatot illetően. A jogalkalmazási gyakorlatot megkönnyíti, hogy korábbi ügyeket tartalmazó

662 ENSZ Charta 101. cikk (3) bekezdés.

663 Személyzeti szabályzat, 1. cikk.

664 Személyzeti szabályzat 10.1. rendelkezés.

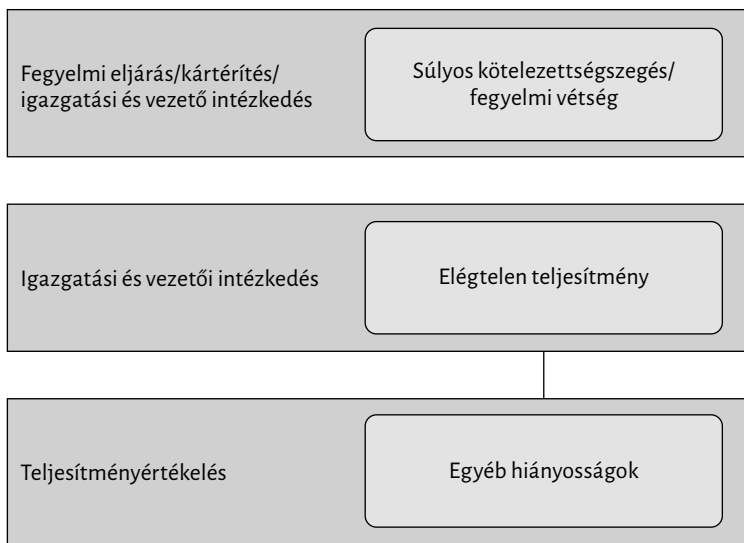
665 Személyzeti szabályzat, 10.1. szabály (a) bekezdés.

666 ST/AI/2017/1.

667 Jó példa erre az évente kiadott információs körlevélsorozat 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>).

példatárral is rendelkezik az ENSZ, amelyről a későbbiekben, az esetjogot bemutató fejezetben szólok részletesebben.⁶⁶⁸

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 szabályzatban, valamint az alsóbb szintű igazgatási jogforrásokban foglaltakat, illetőleg idetartoznak 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 vezetőnek.⁶⁶⁹ Összefoglalásképpen a következő ábrán tekinthetjük át az intézkedések rendszerét:



8. ábra: Az ENSZ három típusba sorolja a kötelezettségszegési magatartásokat.⁶⁷⁰

668 Ehhez hasonló rendszert a hazai rendőrségen is ismerünk, ahol a rendkívüli események és fegyelmi ügyek példatára segíti a szervezet munkatársait a gyakorlatban.

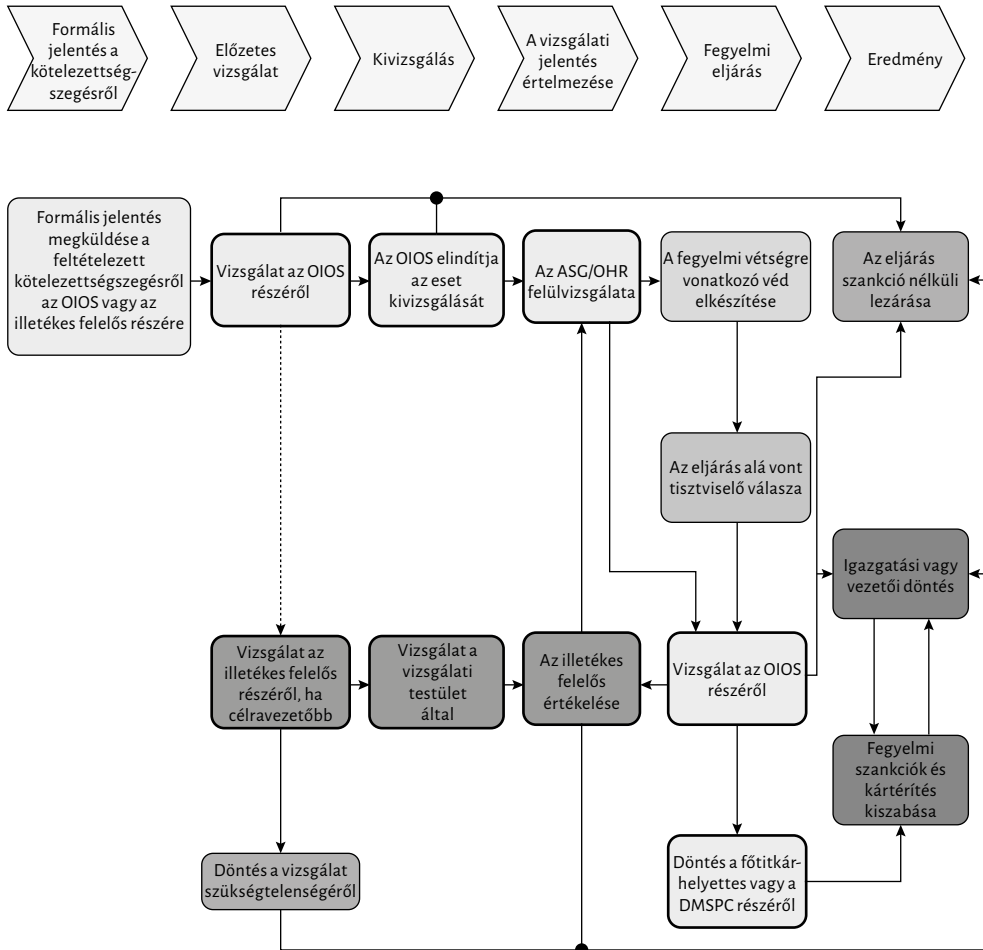
669 ST/AI/2017/1. számú igazgatási utasítás, 3. szakasz 3.1–3.3. pont.

670 Saját ábra.

Fegyelmi vétségnek számítanak különösen a 2017/1. számú igazgatási utasítás 3.5. pontjában felsorolt magatartások és az ilyenek megvalósításának elősegítése, így például a büntetendő cselekmények (pl. csempészás, lopás, csalás, okirat-hamisítás, hivatali visszaélés), a diszkrimináció, a zaklatás, a szervezeti titoksértés, az ENSZ privilégiumaival és mentességeivel való visszaélés, a szervezet jó hírvéneke megsértése.

2. 2. 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 az eljárás alá vont személyek szinte szem előtt téveszthetik ügyüket a hivatali bürokrácia különböző szintjein áthaladva.



9. ábra: Fegyelmi eljárás az ENSZ tisztviselőivel szemben⁶⁷¹

671 Saját ábra, forrás: United Nations Office of Human Resources, 2020. Az ábrán a következő rövidítések fordulnak elő: OIOS – Office of Internal Oversight Services, azaz Belső Ellenőrzési Hivatal, ASG – Assistant Secretary-General, azaz altitkár, OHR – Office for Human Resources, azaz Emberierőforrás-menedzsmentért Felelős Hivatal, USG – Under Secretary-General, azaz főtítkárhelyettes, 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 főtítkár, a misszióvezető, a hivatalvezető, a főtítkárhelyettes 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 főtítkár a főtítkárhelyettes 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 főtítkárhelyettes pedig a belső ellenőrzés munkatársai ügyében.

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 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 jogforrásokba foglalt követelmények megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérellem okozására irányul, vagy azzal fenyeget.⁶⁷²

Magyarországon a bejelentési kötelezettség alapvetően a felettes utasítására vonatkozik: ha jogellenes, a 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 változtatlanul fenn tartja, 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 – azonban akkor is végrehajtja, ha azokat mint visszaéléseket vagy visszaélési kockázatot hordozókat egyébként be kell jelentenie.⁶⁷³ Egyébiránt bárminemű hivatali kötelezettségzegés bejelenthető bárki által (ügyfél, munkatárs) akár névtelenül is,⁶⁷⁴ 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-e az illetékes felelőst az előzetes vizsgálat önálló lefolytatása érdekében vagy a fegyelmi eljárás levezetése céljából. Az előzetes vizsgálat során

672 ST/AI/2017/1, 4.1. pont.

673 Magyar Kormánytisztviselői Kar, 2018, III/1.1. pont.

674 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 hivatás-etikai követelmények súlyos sérelmét jelentheti, és rendelkezésre áll annyi információ, amely valós esélyt nyújt az ügy feltárására [File, évszám nélkül, 19. dia].

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 nem különíthető el olyan módon, 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.⁶⁷⁵ 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 tartalma 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 vizsgálatot lefolytató személy semmiféle előzetes ítéletet nem adhat az összegyűjtött adatok alapján. Természetesen a tanúként részt vevő 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

675 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, 4–5. §§.

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 azon 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.⁶⁷⁶ A tisztességes eljárás elve alapján az eljárás alá vont tisztviselőt írásban szükséges értesíteni a vizsgálati eljárás megindításáról, a feltételezett kötelezettségszegés 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 esetlegesen releváns további körülményeket. A meghallgatást követő két héten belül⁶⁷⁷ az eljárás alá vont tisztviselő írásban is megteheti észrevételeit a szükséges, irati bizonyítékokkal alátámasztva.⁶⁷⁸ A kontradiktórius eljárás elve⁶⁷⁹ ebben a szakaszban teljeseedik 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

676 Ez alól akkor tesz kivételt a vizsgálatot vezető, ha a tisztviselőnek különleges helyzete ezt indokolja (pl. tizen-nyolc év alatti kiskorú személy esetén egy „támogató személy” jelen lehet, aki azonban érdemben nem vehet részt sem képviseléssel, sem tanácsadással az eljárásban).

677 Szükség esetén a vizsgálatot vezető a tisztviselő írásbeli kérelmére határidő hosszabbítását engedélyezheti. Ennek hiányában a kéthetes határidő eredménytelen elteltével úgy tekintendő, hogy a tisztviselő nem kívánt élni az írásbeli észrevétel jogával.

678 2017/1. számú igazgatási utasítás 6.1–6.10. pontok.

679 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 fél által 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 szerzhetett tudomást, és amelyekről emiatt nem is állt módjukban kifejteni 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*)].

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 szerezhet 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,⁶⁸⁰ amelynek tartalma 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.

Az ENSZ esetében a vizsgálati szaknak nem feladata a konkrét döntés meghozatala, csupán arra irányul, hogy egyáltalán elinduljon-e a tényleges fegyelmi eljárás, vagy nem szükséges büntetőintézkedést foganatosítani, esetleg elegendő valamilyen igazgatási intézkedést hozni az érintett tisztviselővel szemben.

2.2.4. Fegyelmi eljárás

Az emberierőforrás-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.

Amennyiben fegyelmi büntetés kiszabását rendeli el az altitkár, úgy erről írásban tájékoztatni köteles a tisztviselőt, akinek egy hónapos határidővel⁶⁸¹ joga van újabb írásbeli észrevételeit megküldeni. Az eljárás során következő szakaszában a tisztviselőnek már jogában áll jogi képviselőt fogadni a szervezet jogi asszisztenciájától (*Office of Staff Legal Assistance, OSLA*), vagy saját költségén kívülálló ügyvédet kérhet fel. A vizsgálati jelentés egy példányát át kell adni a tisztviselőnek.

680 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, 6–8. §§.

681 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.

2.2.5. Az eljárás kimenetele

Az eljárás kapcsán említést kell tennünk a bizonyítékok megfelelésének elvéről (*standard of proof*), amely alapján a szervezet egy, a büntetőjogból ismert kétséget kizáróságnál 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.⁶⁸² Ezt a jogi elvet fogalmazták meg a *Molari-ügyben*,⁶⁸³ 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 emberierőforrás-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 főtitkárhelyettesnek, hogy hozzon döntést a bizonyítékok megfeleléséről, szabjon ki fegyelmi büntetést, intézkedjen a kellő igazgatási és vezetői szankciókról, illetve szükség esetén szabja ki a megfelelő kártérítést.⁶⁸⁴ A főtitkárhelyettes döntése az eljárás alá vont tisztviselő személyi kartonjának részét képezi a későbbiekben.

Az eljárás befejezése alapvetően megegyezik azzal, amit a hazai jogban is ismerünk, így a megalkotott döntés értelmében nemcsak fegyelmi büntetés kiszabására kerülhet sor, de az eljárás megszüntetésére vagy enyhébb szankció kiszabására is.

2.3. Kiszabható hátrányos jogkövetkezmények

A személyzeti szabályzat jogosult rendezni azokat a büntetési nemeket, amelyekkel a szervezet szankcionálhatja 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.⁶⁸⁵ A kiszabott büntetés jogszerűségi követelménye, hogy a kötelezettségszegés súlyával arányban álljon.⁶⁸⁶

682 ST/AI/2017/1, 9.1. pont

683 UNDT/2010/058 és 2011-UNAT-164.

684 ST/AI/2017/1, 9.2. pont.

685 *Személyzeti szabályzat* 10.2. szabály.

686 *Személyzeti szabályzat* 10.3. szabály (b) pont.

2.3.1. Fegyelmi büntetésnek

A lehetséges büntetéseket a személyzeti 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 magán-szféra munkajogában a jogszabály csak a kereteket adja meg e tekintetben, amelyen belül a munkáltató – néhány esetben akár a munkavállaló közreműködésével – kialakíthatja a rá irányadó rendszert, arról pedig munkaszerződésben vagy kollektív szerződésben tájékoztatást kell adnia.⁶⁸⁷ 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 közszférában 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;
- megbízatás megszüntetése felmentési idővel vagy annak hiányában kompenzáció⁶⁸⁸ fizetésével, végkielégítéssel vagy anélkül;
- elbocsátás.

Amennyiben megnézzük e büntetésnekhez 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 büntetésnekre vonatkozóan is jóval sokrétűbb a szabályozás. A Kit. négyféle hátrányos jogkövetkezményt enged alkalmazni (megrovás, illetménycsökkentés besorolási kategórián belül, vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre

⁶⁸⁷ Ld. Mt. 56. §.

⁶⁸⁸ A kompenzációs díj a felmentési időre járó díjazást jelenti.

helyezés, hivatalvesztés),⁶⁸⁹ amelyek jellegükben ugyanakkor természetesen hasonlóak a nemzetközi szervezetnél megismertekkel. A német szövetségi fegyelmi törvény (*Bundesdisziplinalgesetz*, BDG)⁶⁹⁰ 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 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 főtitkárhelyettes utasítására az indokolt pénzösszeg visszatartható 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.⁶⁹¹

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.⁶⁹² Tény, hogy amennyiben a fegyelmi eljárás részeként pénzügyi következménye is lehet az esetleges kötelezettségszegésnek, 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 küldheti az arra feljogosított

689 Kit. 166. §.

690 Ld. <http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html>.

691 2017/1. számú igazgatási utasítás 9.6. pont.

692 Kenderes és Prugberger, 2012, 3–4. o.

hivatalnok, írásban előre rögzített időpontig.⁶⁹³ 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.⁶⁹⁴

2. 4. Esetjog⁶⁹⁵

Összességében nagyon jól jellemzi a fegyelmi joganyagot és annak érvényesülését az ENSZ felsőbbíróságának egy 1958-ban hozott ítélete, amely szerint „elképzelhető, hogy a nemzetközi tisztviselő a tisztességes szándékai ellenére rossz helyzetfelismerés miatt vagy balserencse folytán olyan helyzetbe kerül, amely elegendő ahhoz, hogy elfeledtesse a tisztviselő addigi érdemeit és igazolja a felmentését”.⁶⁹⁶

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 szolgáltatótól való elváltást⁶⁹⁷ rendelte el az illetékes szervezeti egység. Ha megnézzük a rendelkezésre álló esetjogi 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 313 büntetés az elbocsátás (93) vagy a szolgáltatótól elválás (220) volt, ami 60%-os arány az ennél kedvezőbb következményekhez képest.⁶⁹⁸

Egy munkatárs ellenséges munkakörnyezetet teremtett több alkalmazott számára azzal, hogy rájuk kiabált, és verbálisan bántalmazta, ismétlődően alkalmatlannak minősítette őket több más alkalmazott jelenlétében, és szerződéses státuszuk elvesztésével fenyegette őket.

693 Személyzeti szabályzat 10.4. szabály (a)–(b) bekezdés.

694 Személyzeti szabályzat 10.4. (c) bekezdés.

695 A példák az ENSZ HR-osztályának gyűjteményében található meg: <https://cutt.ly/5SjiMqD>, <https://cutt.ly/MSj193w>.

696 UNAT 71. számú ítélet (1958), Mihajlov D. (1993c) 119. o.

697 A felmentés (*dismissal*) és a szolgáltatótól 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 idetartozik, azaz a szolgáltatótól elválás sokkal inkább összefoglaló jellegű megnevezésként szerepel a szervezet személyügyi joganyagában, mintsem egy konkrét megszüntetési fomaként (ld. ehhez a személyzeti szabályzat 9. fejezete és Guidelines: Separation from Service, General Procedures (<https://cutt.ly/nSjoqHl>); valamint az UNOPS összefoglalója is hasonló információt nyújt: <https://cutt.ly/bSjoi9V>).

698 United Nations Office of Human Resources, 2020.

Fegyelmi intézkedésként az alkalmazott írásbeli figyelmeztetést, egyhavi nettó alapilletmény összegű bírságot és kétszintnyi fokozatvesztést kapott.

Hasonló büntetést, egy fokozattal való visszaeséssel és az előléptetési lehetőségekre nézve egyéves halasztást alkalmaztak, amikor egy tisztviselő ellenséges munkakörnyezetet teremtett három alkalmazott számára azért, hogy marginalizálta őket a munkával kapcsolatos megbeszéléseken és társas összejöveteleken, valamint egyiküknek 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, amikor öt alkalmazott nem jelentette be az álláspályázataiban és/vagy a családi állapotukról szóló nyilatkozataiban, 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 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 visszaesés 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 megsemmisítését. Enyhítő tényezők közé tartozott a tisztviselő korai felvétele és az eltöltött hosszú szolgálati idő.

Az eseteket megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy általában minden, a zaklatással, hátrányos megkülönböztetéssel és hatalommal való visszaéléssel kapcsolatos kérdés abba a kategóriába tartozik, amelyben a fegyelmi eljárás a szolgálatról 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. Ugyanígy 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 becsmérő szavakkal illetve fizikai megjelenését. Súlyosbító tényezőnek minősült az a tény, hogy az alkalmazott ismétlődő jelleggel valósította meg a súlyos kötelezettségzegő magatartásait, és mindezt hosszabb időtartam alatt tette. Ezekben a helyzetekben a jogviszony megszüntetése 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 személyét az alkalmatlansági nyilvántartásban (*Clear Check*) regisztrálta a szervezet, ami azt jelenti, hogy ezek a személyek a későbbiekben nem kaphatnak ki nevezést a szervezetnél.

Vannak egymáshoz hasonló további ügyek, amikor a fegyelmi testület kifejezetten a szolgálattól elválasztás mellett döntött. Idetartozik 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 üzemanagcsalással 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 szolgálattól 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 kötelezettségzegést 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 kötelezettségzegés 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.⁶⁹⁹ Magyarországon a közigazgatási 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.⁷⁰⁰ 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 az, 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 államapparátusban⁷⁰¹ – illetve az ENSZ esetében a nemzetközi közösségben – betöltött speciális helyéből és szerepéből adódik.

699 ST/IC/2015/22. 76. pont (archivált dokumentum).

700 Külföldi hivatalos személynek minősül: b) törvényben kihirdetett nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi szervezetnél szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szervezet rendeltetészerű működéséhez tartozik.

701 Veszprémi, 2012, 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 tisztviselők számára, hogy kiszámítható életpályaként tekintsenek státuszukra, abból kizárólag súlyos kötelezettségzegés szankciójaként mozdíthatók el. Olyannyira biztonságos ez a környezet, hogy még a munkakör vagy a pozíció megszűnésekor is az áthelyezést kell előnyben részesíteni, és a csoportos létszámleépítés sem jellemző ezekben a rendszerekben.

A magyar vagy hozzá hasonlóan a holland rendszer – és idetartozik az ENSZ közszolgálata 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 státuszbiztonságot⁷⁰² 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 jellemző a megszakításmentes és biztos felépítettség.

⁷⁰² 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 és Tóth, 2020).

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 motivált, innovatív és megoldásorientált, lévén hogy 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 mozgásszabadságuk 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 jogviszonya megszűnésének, megszüntetésének az egységes jogi rendezése problémamentes, akárcsak a jogi tényen alapuló (ld. közhivatalnok halála) és a közös megegyezésen alapuló közszolgálati jogviszony megszűnése, valamint a közhivatalnok vagy közalkalmazott részéről történő lemondás. Ezzel szemben a közhivatalnoknak vagy közalkalmazottnak a közintézmény részéről történő felmentése már komoly problémát vet fel.⁷⁰³ Amint arra a bevezetőben kitértem, a nyugat-európai jogok túlnyomó többségében a behatárolt közszolgálati díjazási rendszer ellentételezéseként közszolgálati státuszbiztonság

703 Prugberger, 2013, 356–357. o.

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.⁷⁰⁴ Egyetértek *Prugberger Tamás* azon gondolatával, hogy a magyar szabályozás súlyos ellentmondása, hogy alacsony közszolgálati díjazást nyújt, és ezenkívül még a felmentésre és a csoportos létszámleépítésre is széles körben lehetőséget biztosít, amellyel egy, a közszolgálati morált rontó rendszert teremt a jogalkotó.⁷⁰⁵

A jogászprofesszor álláspontja szerint a felmentést igen szűk körre kellene korlátozni úgy, hogy arra csak alkalmatlanság, munkakör-, ill. intézménymegszűnés esetén 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. Azonban ez esetben is járna neki a teljes végkielégítés, mivel az intézmény és/vagy a munkakörmegszűnés 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

704 A csoportos létszámleépítés problematikáját nem érinti a Kit., ennek következtében fontos garanciális elemek hiányoznak a hazai szabályozásban. Amíg a magánszféra munkajogában a csoportos létszámcsökkentés tervezését 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 a szervezet ebben sajnos nem a haladóbb gondolkodású modelleket követi: sem a személyzeti szabályzatban, sem egyéb, alacsonyabb szintű jogforrásokban nem tér ki arra a Közgyűlés vagy a főtítkárr, 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.

705 *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 kontrasztelekcióhoz 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.

a rendkívüli lemondás jogától súlyos méltánytalansághoz vezethet olyan esetben, amikor a felettese megalázza, vagy elviselhetetlen légkört teremt a számára.⁷⁰⁶ 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 megszűnéssel és megszüntetéssel kapcsolatos előírások magához a jogviszony végének tényéhez és a speciális jogviszony felbontási formáihoz kötődnek, nem pedig ahhoz, hogy ez automatikusan vagy jognyilatkozattal megy-e végbe. Jelen kötetben a megszokott fogalmak használatának szellemében a jobb érthetőség kedvéért a „jogviszony megszűnése vagy megszüntetése” összetételt fogom alkalmazni, amennyiben általános vizsgálatra kerül sor.

A jogviszony megszűnésére vagy megszüntetésére hat esetben kerülhet sor: lemondás útján, a hivatal elhagyásával, a kinevezés lejártával, nyugdíjazással, felmentéssel vagy a tisztviselő halála révén.⁷⁰⁷

A magyar joganyagban ehhez gyakorlatilag hasonló rendszer épült ki eredetileg,⁷⁰⁸ és bár a közszolgálat széttagoltságának köszönhetően több jogforrással is összevethető az ENSZ személyzeti szabályzata, a legközelebbi megfeleltethetőség érdekében ezúttal is a Kit. rendszert nézzük. Eszerint a kormányzati szolgálati jogviszony a felek közös megegyezésével, lemondással, felmentéssel, a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, illetve azonnali hatállyal a próbaidő alatt szüntethető meg.⁷⁰⁹

706 Prugberger, 2013, 357. o., illetve Horváth, 2006, 35. o.

707 Személyzeti szabályzat 9.1. számú szabály.

708 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, 2017).

709 Kit. 105. §.

A megszűnési okok rendkívül sokrétűek, így hazánkban a kormányzati szolgálati jogviszony a teljesség igénye nélkül megszűnik⁷¹⁰ a kinevezésbe 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 lejárta, 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 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.⁷¹¹ Ebből arra következtetünk, hogy a közös megegyezéses megszüntetés létezik,⁷¹² 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 tartalommeghatározást 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 módozatokat, figyelemmel azok esetleges eltéréseire az állami gyakorlatához képest.

710 *Kit.* 104. §.

711 *Személyzeti szabályzat* 9.8. szabály (d) pont.

712 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.

1. 1. Lemondás

A köztisztviselő egyoldalú, írásban tett jognyilatkozataként 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.⁷¹³

Az ENSZ esetében a lemondás jogintézménye ugyanezt a célt szolgálja, nevezetesen hogy a tisztviselő kezdeményezésére,⁷¹⁴ bármely időpontban, megfelelő lemondási idő biztosításával megszűnhessen a tisztviselő megbízatása. A szervezet beleegyezése ugyanakkor szükséges lehet, méghozzá abban az esetben, ha a tisztviselő az előírtnál rövidebb vagy hosszabb lemondási idővel kíván távozni pozíciójából.⁷¹⁵ Amennyiben a megbízólevél ettől eltérően nem rendelkezik, úgy a lemondási idő a következő módon tagolódik:

| | |
|---|---------|
| Folyamatos szolgálatra szóló megbízatás | 3 hónap |
| Határozott idejű megbízatás | 30 nap |
| Rövid időtartamú megbízatás (nemzetközi toborzás) | 2 hét |
| Rövid időtartamú megbízatás (helyi toborzás) | 1 hét |

10. ábra: A lemondási idő hossza az egyes megbízatási típusok szerint⁷¹⁶

713 György, 2007, 89. o.

714 Személyzeti szabályzat 9.2. szabály (a) pont.

715 Separation from service – Resignation. 1. o. (<https://cutt.ly/nSjoduY>).

716 Saját ábra.

A tisztviselő írásbeli lemondását pozíciója szerint a felettesének köteles eljuttatni.⁷¹⁷ A lemondás kötelező tartalmi eleme a megszűnés tervezett időpontja, a szervezet részéről szükséges egy írásbeli elfogadó nyilatkozat,⁷¹⁸ amelyben az időpontot meg kell erősítenie az illetékes elöljárónak.

1. 2. Hivatal elhagyása

Egy olyan jogintézményről van szó, amely a hazai közzolgálati jogban nem ismeretlen, a hazai közigazgatási szervek a jogosulatlan távolmaradást akár azonnali hatályú felmentéssel szankcionálhatják.⁷¹⁹ Az ENSZ 1994-ben fogadta el, majd 2005-ben módosította azt a jogforrást,⁷²⁰ 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 kinevezésbe foglaltak egyoldalú megtagadásának minősül, a helyzet fennállta pedig az eset összes körülményéből, különösen pedig a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség megtagadásából következtethető ki.⁷²¹ Amennyiben a tisztviselő ellenőrizetlenül – azaz nem éves vagy speciális szabadságokat igénybe véve – marad távol munkájától, úgy a szervezet jogosult ezt akként értékelni, mint a hivatal elhagyása iránti akaratnyilvánítást. A jogkövetkezmények elkerülése érdekében a tisztviselő köteles bizonyítani, hogy rajta kívül álló ok miatt maradt távol.⁷²²

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

717 A főtítkárhelyettes 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 megbízással 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 címezik, a supervisoroknak és a személyzeti vezetőknek pedig másolatot juttatnak el.

718 *Separation from service – Resignation*. 2. o.

719 *Kttv.* 63. § (2b) bekezdés.

720 ST/AI/400, módosította az ST/AI/2005/5.

721 ST/AI/400, 4. pont.

722 ST/AI/400, 5. pont.

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 az önéletrajz elküldése más munkáltató részére még nem alapozza meg azt a vélelmet, hogy a tisztviselő el kívánja hagyni a hivatalát.⁷²³

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 munkából való hiányzása 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.⁷²⁴

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 mindenkori 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.⁷²⁵

A megszűnés időpontja az emberierőforrás-menedzsmentért felelős főtítkárhelyettes munkaszerződés teljesítésének megtagadását megállapító döntésének napja, vagy a határozott idejű szerződés lejártának dátuma attól függően, hogy melyik következik be hamarabb.⁷²⁶ Tekintettel arra, hogy a pozíció elhagyása nem minősül lemondásnak, magától értetődően lemondási idő, végkielégítés és visszahonosítási támogatás sem jár az érintett tisztviselőnek.⁷²⁷

1. 3. Megbízatus lejarta

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

723 ST/AI/400, 6. pont.

724 ST/AI/400, 9–10. pont.

725 ST/AI/400, 11. pont.

726 ST/AI/400, 12. pont.

727 ST/AI/400, 16. pont.

ENSZ gyakorlata szerint a hat hónapnál hosszabb határozott idejű szerződések esetében egy hónappal a lejárat előtt felhívják a közelgő megszűnésre a tisztviselő figyelmét, így nem fordulhat elő, hogy a tisztviselő elfeledkezik arról, hogy új állást szükséges keresnie.

A megbízatásba foglaltak értelmében a határozott időre szóló kinevezés alapvetően nem hordozza magában a megújítás elvárását, azonban azt semmi nem zárja ki, hogy az eset összes körülményéből ennek ellenkezője következzen. A megbízatás lejárta nem minősül megszüntetésnek, így lemondási idő, végkielégítés és visszahonosítási támogatás ebben az esetben sem jár az érintett tisztviselőnek.⁷²⁸ A határozott idejű megbízatás különös jogforrása az ST/AI/2013/1. számú igazgatási utasítás, amely szerint egyszerre öt évre köthető ilyen megállapodás.⁷²⁹

A jogforrás rendelkezik a lehetséges újraalkalmazásról is, amely alapvetően négy esetben zárható ki: ha a megbízatás 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).⁷³⁰

A határozott idejű megbízatást legfeljebb két évre bármikor és bármennyiszer meg lehet hosszabbítani,⁷³¹ maximum öt évre pedig akkor lehet megújítani, ha a tisztviselő:⁷³²

- legalább ötéves, folyamatosnak minősülő szolgálatot teljesített határozott idejű kinevezésekkel;
- határozott idejű megbízatással 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 megbízatása, és nem 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 személyek tudjanak élni, akiknek munkavégzésére egyébként is jellemző a hosszú távra tervezés mind a szervezet, mind a tisztviselő oldalán.

728 *Separation from service – Expiration of Appointment*, 1. oldal (<https://cutt.ly/4Sjokdv>).

729 ST/AI/2013/1, 2.2. pont

730 ST/AI/2013/1, 3.9. pont.

731 ST/AI/2013/1 4.2. pont.

732 ST/AI/2013/1, 4.2–4.3. pont.

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 jogviszonnal, és sok esetben egyszerűen nem tudhatja biztosan, hogy a szerződés lejárta után marad az addigi munkahelyén, vagy keressen új lehetőséget.⁷³³ 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-, hosszú távú 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 munkajogi standardoknak, ugyanis az ILO például csupán annyit rögzít, hogy a határozott idejű szerződés nem tarthat bizonytalan ideig.⁷³⁴

A világ országaiban nagy eltéréseket tapasztalunk arra vonatkozólag, hogy hány évben állapítják meg a határozott idejű szerződések maximális időtartamát.⁷³⁵ 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 tizennyolc hónap lehetséges, amely időtartamon belül háromszor hosszabbíthatnak a felek.

⁷³³ Aleksynska és Muller, 2015, 3. o.

⁷³⁴ International Labour Organization, 1982, 3. cikk (2) bekezdés.

⁷³⁵ A legfrissebb statisztikai adatokért ld.: <https://eplex.ilo.org/fixed-term-contracts-ftcs/>, de a témáról jól áttekinthető összegző tanulmány Aleksynska és Muller, 2015 munkája is.

Kétéves 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 ötéves szerződést köthetnek, amely egy alkalommal meghosszabbítható – az észt jogszabályi környezet tehát megfelel az Európai Unió előírásainak, és nem helytálló a tízéves limit feltételezése. Ezt igazolja a jogszabály azon rendelkezése is, amely szerint a felek túlléphetik az ötéves határt, azonban ez esetben a jogviszony átalakul határozatlan időtartamúvá.⁷³⁶

Ukrajna, Örményország, Svájc, Finnország, Dánia, Törökország és Ausztria nem rendelkezik vonatkozó jogszabályi határral, ugyanakkor természetesen az Európai Unió tagállamaira vonatkozik az Unió által előírt ötéves keret. Azon országokban, ahol a határozott idejű szerződéseknek nincs törvényi határértékük, általában megkötésük alapfeltétele valamilyen objektív érdekek igazolása.

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 nemcsak 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 nyugdíjazzák őt.⁷³⁷ Az ENSZ esetében ez az életkori határ a 65. életév, amely

736 Ld. Munkaszerződésekről szóló törvény (Employment Contracts Act) 9–10. §§. (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062016003/consolide>).

737 *Kit.* 104. § (1) bekezdés c) pont és 107. § (1) bekezdés e) pont.

életkor betöltésén kívül azonban bármikor is nyugdíjazzák a tisztviselőt, annak jogviszonya ezzel automatikusan megszűnik. Az 1990. január 1. előtt kinevezett tisztviselők 60, az 1990. január 1-jén vagy azután kinevezett tisztviselők 62, a 2014. január 1. után kinevezettek pedig 65 éves korukban nyugdíjazhatók.⁷³⁸ 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 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.⁷³⁹

Amint azt korábban jeleztem, a nyugdíjazás témakörében vizsgálnunk kell a korai nyugdíjazás lehetőségét is. Definíció szerint minden eset idetartozik, 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.⁷⁴⁰

738 United Nations Joint Staff Pension Fund, 2021, Art. 1. (n).

739 *Separation from service – Retirement*. 1. oldal (<https://cutt.ly/5SjocRy>).

740 *Early Retirement*, 1. oldal (<https://cutt.ly/R5jombD>).

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 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 lejárat, a nyugdíjazás és a halál – mint látjuk, egyik sem a szervezet egyoldalú döntésének következtében valósul meg.⁷⁴¹

Felmentési okként a szabályzat hat, taxatív felsorolt alapot fogad el, így tehát az ENSZ felmentési rendszere kötöttnek tekinthető. Hatvanöt 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.⁷⁴²

A létszámcsökkentés, az érdemtelenység 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.⁷⁴³

⁷⁴¹ Személyzeti szabályzat, 9.6. szabály (b) pont.

⁷⁴² Személyzeti szabályzat, 9.1–9.3. számú rendelkezések.

⁷⁴³ 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, 2021).

2. Eljárás a megbízás megszüntetése esetén

A megbízás megszüntetése 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,⁷⁴⁴ amelynek legalább felére felmentés esetén mentesíteni kell a tisztviselőt a munkavégzési kötelezettsége alól.⁷⁴⁵ Az ENSZ ezzel szemben 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:⁷⁴⁶

| | |
|---------------------------------------|------------------|
| Folyamatos szolgálatra szóló megbízás | legalább 3 hónap |
| Határozott idejű megbízás | legalább 30 nap |
| Rövid időtartamú megbízás | legalább 15 nap |

11. ábra: A felmentési idő hossza az egyes megbízási típusok szerint⁷⁴⁷

744 Kit. 106. és 111. §.

745 Kit. 111. §.

746 Személyzeti szabályzat 9.7. szabály.

747 Sajat ábra.

Felmentési idő nem jár annak a tisztviselőnek, akit fegyelmi intézkedés következtében bocsátanak el a szolgálatából.

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.⁷⁴⁸

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.⁷⁴⁹

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.⁷⁵⁰ 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 megbízatással rendelkező tisztviselők esetében 18 nap, a határozott idejű vagy folyamatos szolgálatra szóló megbízatással 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.⁷⁵¹ 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 szervezet

⁷⁴⁸ Személyzeti szabályzat, 9.8. szabály.

⁷⁴⁹ Személyzeti szabályzat, 9.8. szabály.

⁷⁵⁰ Személyzeti szabályzat, 9.8. szabály d) pont.

⁷⁵¹ Személyzeti szabályzat, 9.9. szabály.

számára. Utóbbi megkötéstől a főtitkár, mérlegelve a körülményeket, korlátozott mértékben eltekinthet.⁷⁵²

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 viszonyoknak, ebből adódóan azt a közszférában a munkáltató nem váltja meg.⁷⁵³ Olaszországban is hasonló modellt tanulmányozhatunk: a közszférában 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.⁷⁵⁴ 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-es elődje 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 biztosítási jogviszonyról és az egészségbiztosítási ellátásokról szóló igazolványt (a köznapi nyelvben „TB-kis-könyv”); az egészségbiztosítási pénzbeli ellátás megállapításához szükséges jövedelemigazolást; tartozásigazolást; az álláskereső járadék és az álláskereső 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

752 Személyzeti szabályzat, 9.10. szabály.

753 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F488>.

754 A Közigazgatási Főosztály (Dipartimento della Funzione Pubblica) 40033. számú véleménye (2012/10/08); <https://cutt.ly/dSjoRGn>.

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 jogszabályokra⁷⁵⁵ való utalást a 115. § (2) bekezdésében teszi meg.

Tekintettel arra, hogy ezen igazolások egy része arra szolgál, hogy a munkavállaló leadja azt a leendő munkáltatónál (pl. tartozásigazolás, TB-kiskönyv), egy része megőrizendő (munkáltatói igazolás) és egy része szükség esetén később felhasználható (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. Eszerint 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 szükségessége nyilatkoznia.⁷⁵⁶

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.⁷⁵⁷ Az összeférhetlenségi követelmények⁷⁵⁸ 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

755 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.

756 *Személyzeti szabályzat* 9.12. szabály.

757 ST/SGB/2006/15, 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.

758 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, 2015, 93–99. o.

három évében a közbeszerzési tevékenységgel kapcsolatban.⁷⁵⁹ Természetesen a tisztviselők foglalkoztatásuk ideje alatt sem fogadhatnak el olyan, jövőre vonatkozó ajánlatokat, amelyek igénybevétele a szolgálat lezárását követően a tilalmi szabályokba ütközne.⁷⁶⁰ Mindennek a korlátozásnak az oka a közbeszerzési folyamatok tisztaságának garantálása, ennek folyamánaképpen az érintett tisztviselők e különleges „versenytilalmi megállapodásért”⁷⁶¹ 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.⁷⁶² Ha a még állományban lévő tisztviselő vét a szervezetre irányadó közbeszerzési elveknek, abban az esetben ez fegyelmi intézkedés foganatosításához vezethet vele szemben.⁷⁶³ 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 munkakörétől függően alkalmazandók, kifejezetten a közbeszerzési eljárásban érintetteket illetően –, úgy az ENSZ Etikai Hivatala hozhat erről döntést.⁷⁶⁴

759 ST/SGB/2006/15, 2.2. pont.

760 ST/SGB/2006/15, 2.3. pont.

761 A versenytilalmi megállapodás lényegét tekintve a munkáltató jogos gazdasági érdeke védelmének a kiterjesztése a munkaviszony megszűnését követően, azaz a munkavállaló megfelelő ellenérték fejében, legfeljebb két évig tartózkodni köteles a volt munkáltatójával szembeni konkurens tevékenységtől (ld. Ember, 2015).

762 ST/SGB/2006/15, 3.2. pont.

763 ST/SGB/2006/15, 3.1. pont.

764 ST/SGB/2006/15, 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 a szervezet szerződést köt 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 közszolgáltatokban nem differenciál a jogalkotó a rövid időtartam és a határozott idő között.

A kinevezés kapcsán említést kell tennem az *álláshelyek besorolásáról* is, amelyről a Nemzeti 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 is)⁷⁶⁵ 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,⁷⁶⁶ így a jogviszony helyreállítására szinte nincs is lehetőség. Úgy tűnik, hogy az ENSZ kifogásolható módon semmilyen módon nem rendezi a módosítás mechanizmusát, és jobbára a szervezet is a munkáltató, azaz a főtitkár egyoldalú jognyilatkozatának ad teret ebben a kérdésben.

765 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].

766 Ld. a Kúria Mfv.II.10.051/2017. számú ügyét a kormánytisztviselői kinevezésmódosítás jogellenességének tárgyában: „Amikor a munkáltató egyoldalú nyilatkozatával szünteti meg a kormánytisztviselő kormányzati 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 törvényben biztosított öt munkanapon belül felmentését kéri, és kérelmére kerül sor a jogviszony megszüntetésére.” (<https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-targyalason-elbiral-mfvii100512017-szamu-ugyerol-kormanytisztviselo>) Az ügyben a felperes később alkotmányjogi panaszt is indított az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 27. §-a alapján, mert nézete szerint az emberi méltóság tiszteletének követelményébe ütközik az olyan eljárás, ami alapján ha vitatja a munkáltatói intézkedés jogszerűségét, az 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)].

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 pihenőidő, 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 és afölötti kategóriákban dolgozók csak szabadidőt kaphatnak kompenzációként, túlmunkájukra azonban rendkívüli esetekben kerülhet sor, és kizárólag a főtítkár utasítására. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a szervezet szabályozási háttere hiányos, hiszen a terepszolgálatot és a karbantartást, kereskedelmet, biztonsági szolgálalatot 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 észszerűnek.*

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 szabályozásába 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 természetsszerűleg felmentési tilalmat jelent mind az államok, mind a szervezet szabályzati háttérében, ugyanakkor utóbbi nem garantálja, hogy az időközben felmerülő létszámleépítés vagy átszervezés ellenére a tisztviselő vissza tud térni.

A *rekreációs szabadság* terén a szervezet a nyugat-európai államokhoz hasonlóan biztosítja a tisztviselők számára azt a pihenőidőt, amely a pihenés és gyógyulás céljából kerül kiutalásra az érintettek számára. Hazánkban is érdemes lenne a vonatkozó szabályozások átvételét megfontolni, 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 *illetményszabályozás* 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 Fleming-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 a tisztviselőknek nincs 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 vagy szociálpszichológiai 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 lehetőségük 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 dolgozniuk 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 hátterében 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 négyéves periódus során kilenc hónap teljes illetménnyel, kilenc hónap félhavi illetménnyel garantált szabadságot kapnak e jogcímen, amelyet éves viszonylatban igényük szerint további hétnapos igazolatlan betegszabadsággal kiegészíthetnek. 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 struktúrán belül.

Az ENSZ, hasonlóan a hazai rendszerhez, a munkavégzéssel összefüggésben a *tisztviselőknek okozott károkért*, illetve a tisztviselő személyes *tárgyaiban bekövetkezett károkért* köteles helytállni. 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 helytállni 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 visszasságtól mentesen működnek a szervezetnél.

A közszolgálati 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 közszolgálati 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 szakzerű 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 csapásírányal, amelyet a magyar alkotmánybíróság is magáénak vall.

Ami az ENSZ fejeletmi eljárásai 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 hasonlók 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 vétségeknek, abba bármi beletartozhat, amivel a tisztviselő a közzolgálati 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 következtettek, hogy néhány helyütt a procedura talán fölöslegesen túlbonyolított, az állami eljárásokhoz képest jóval több szereplős, és ennek következtében az eljárás elhúzódsával is számolhatnak a résztvevők.

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 a szervezet eltér a germán és frankofón közzolgálati rendszerek modelljétől. A jogviszony megszüntetésére és megszűnésére szolgáló okok viszont nagyban hasonlítanak az állami közzolgálatokban jellemző módozatokra, ugyanakkor a személyzeti szabályzat nem sorolja fel külön megszüntetési okként a közös megegyezést. Egyedülálló ebben a tekintetben a szervezeti jog, hiszen a közös megegyezés léteire 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 ennél rövidebb időintervallummal számolhatnak a határozott idejű kinevezéssel foglalkoztatottak, és a legrövidebb időszakok 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 filozófiájának alapja a munkahelyi demokrácia megteremtése; a közös érdekek egyeztetése és ezáltal az intézmény békés együttműködés keretében történő pozitív fejlődésének az előmozdítása és az alapvető munkavállalói jogok védelme. Mindennek fényében a véleménykülönbségeket mindenkor tárgyalásos úton kell rendezni, ehhez pedig olyan kapcsolatrendszert 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 hosszú távon 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 és nyugodtabbá teszi a további együttműködést.⁷⁶⁷ 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

767 Kómvéves, 2015. Továbbá: HR Portál: A munkaügyi kapcsolatok fogalma – <https://cutt.ly/V5joDvs>.

Célok (*Sustainable Development Goals*) 2030-as keretrendszerének⁷⁶⁸ fontos eleme a szociális párbeszéd általános fejlesztése a társadalmi kohézió 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 munkavállaló és a jogalkotók között.⁷⁶⁹ 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 együttléti jog,⁷⁷⁰ véleményezési és információs jogok – érvényesülnek, mint az állami közférában. Emellett bizonyos, hogy az ENSZ szervezetén belül a tisztviselőknek is szükségük van arra, hogy munkafeltételeikkel kapcsolatban legyen valamilyen szervezet, amely a Közgyűlés számára képviselheti az érdekeiket.

Bár a szakszervezeti érdekképviselet 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. Az üzemi alkotmányjog területére tartozó közvetlen részvétel esetében a munkavállalók jogait a munkáltatói szervezeten belülről, választott képviselők útján gyakorolják, míg a szakszervezeti érdekképviselet esetén a képviseletet 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 érdekképviseletnek a fő jellegzetessége, hogy a munkavállaló 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 munkavállaló és a munkáltatók közötti 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

768 United Nations, évszám nélkül-c.

769 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, 2019, 23–24. o.).

770 Együttléti jog nem minden államban illeti meg az érdekképviseleti 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, 2005).

során meghozott döntések mindkét fél érdekét szolgálják. A gyakorlatban általában kisebb téren jelenik meg az együttdöntés joga,⁷⁷¹ 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 – ne felejtjük el, utóbbi egyben a munkáltatói jogkör gyakorlója is –, így ezen szervezeti egységekhez szükséges *benyújtani* a munkafeltételek fejlesztésével kapcsolatos észrevételeket. Klasszikus bipartit, tripartit⁷⁷² szociális párbeszéd jelenlétét nem várhatjuk. Mindezen felül a felek érdekképviselete szempontjából nem elhanyagolható körülmény, hogy a szervezeten belül elsősorban a foglalkoztatottak oldaláról működhet érdekképviselet, 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 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 személynzet esetében lehetséges-e egyáltalán kollektív érdekérvényesítést megvalósítani?

771 Hungler, 2020, [5]–[6].

772 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, 2015, 5. o.). A témáról lásd még bővebben: Prugberger és Nadas, 2016.

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 képviseleti eredményekhez vezet, mint a Magyarországon előírt 10%-os arányszám. Reprezentativitási kikötés azonban nincs is minden államban, ilyenkor alapvetően minden részt vevő szakszervezet a maga tagsági számának arányában tud jelen lenni a tárgyalási folyamatokban. A mindenkori elvárás a tárgyaló szakszervezetektől, hogy azok az ellenérdekű féltől, politikai pártoktól és az államtól legyenek függetlenek.

2. Foglalkoztatotti érdekképviseleti szervezetek és érdekképviseleti 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 főtítkár és a személyzet közötti információáramlás és a döntéshozatali mechanizmus demokratizálásának biztosítása, elsősorban a személyzeti jólétre és személyzeti politikával kapcsolatos adminisztrációs kérdésekre fókuszálva.⁷⁷³ A szervezet *decentralizációs konzultációs* eljárása során a személyzeti képviselők és a főtítkár 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.⁷⁷⁴ Az érdekképviseleti 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.⁷⁷⁵

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:⁷⁷⁶

- a) a személyzet jólétét, a munkakörülményeket és a hatékonyságot érintő kérdéseket, valamint ezek fejlesztési módjainak és eszközeinek meghatározását a megállapított rendeletek, szabályok és politikák keretében;

773 A Személyzeti Tanács fontos feladata ezen felül az, hogy a szintén érdekképviseleti funkciót ellátó Staff Unionhoz forduló tisztviselőket képviselje (ld. <https://u-seek.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. UNDT/2014/006).

774 ST/SGB/172.

775 ST/AI/293.

776 ST/SGB/274.

- b) a személyzeti szabályzat közvetlen alkalmazását 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 problémákat és krízishelyzeteket az adott szinten történő megoldás céljából.

A munkavállalói érdekképviselői 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 érdekképviselői tevékenységben részt vesznek, vagy attól távol maradnak.⁷⁷⁷ 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 merítik ki a lehetséges érdekképviselői tevékenységet: a személyzeti szabályzat elismeri a szervezkedés szabadságát, azaz a tisztviselők maguk is alapíthatnak nekik tetsző formában érdekképviselői fórumot, amelyek aztán tevékenységüket az ENSZ saját érdekképviselői szerveinek végrehajtó egységén keresztül fejthetik ki.⁷⁷⁸ 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 helyzetet megteremtő vagy fenntartó ENSZ saját szervezeti egysége nem érdekelt abban, hogy változást eszközölgjön, akkor bármekkora is a támogatottsága egy tisztviselő által létrehozott érdekképviselői szervnek, az eredményt formális úton nem érhet el.

3. Közös személyzetirányítási gépezet

Az ENSZ szervezetén belül a közös személyzetirányítási 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 érdekképviselői tevékenységben (pl. zaklatás megelőzése, vízumügyek, információs technológiai ellátás stb.).⁷⁷⁹ Emellett működik a

⁷⁷⁷ *Személyzeti szabályzat*, 8.1. szabály.

⁷⁷⁸ *Személyzeti szabályzat*, 8.1. szabály g) pont.

⁷⁷⁹ <https://hr.un.org/handbook/category/7168>.

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 online vagy más hasonló módon tartják.⁷⁸⁰

Az eljárási rend szerint – hasonlóan az állami szintű szabályozásokban megszokott módhoz – előre meghatározott határidőket betartva szükséges a tagok 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.⁷⁸¹

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 résztvevők. *Ad hoc* találkozókat az elnök hív össze, a Bizottsággal történő, legalább két héttel korábbi konzultációt követően. Időtartamukat illetően megegyeznek az időszaki ülésre vonatkozó szabályozással.⁷⁸² 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 kapcsolat-tartó és a munkacsoport, utóbbiból több felállítása is lehetséges. A kapcsolati csoport egyéves mandátummal rendelkezik, és feladata a Személyzeti Menedzsment Bizottság munkájának segítése. Tagjait tekintve három-három képviselőből áll a személyzet és a menedzsment

780 ST/AI/2014/3, 2.1-2.2. pont.

781 ST/AI/2014/3, 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.

782 ST/AI/2014/3, 2.4. pont.

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.⁷⁸³

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 munkájának összehangolása, az elnök utasítása szerint a bizottsági feladatok és a találkozók adminisztrációjának koordinálása.⁷⁸⁴

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 találkozókon egyeztetnek, hanem videokonferencia és más hasonló telekommunikációs eszközök igénybevételével. A munkacsoportok feladatainak teljesítési határidejét a Személyzeti Menedzsment Bizottság határozza meg.⁷⁸⁵

3. 1. 3. A Személyzeti Menedzsment Bizottság és megállapodásai

Amennyiben a Személyzeti Menedzsment Bizottság tagjai megállapodásra jutnak, úgy ezt a főtítkárhoz eljuttatják, hiszen utóbbi hatáskörébe tartozik ezt a megállapodást jóváhagyni és átültetni a belső szervezeti szabályzatrendszerbe.⁷⁸⁶ Amennyiben a főtítkár 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 késedelembe esés időpontjától számított legkésőbb négy héten belül.⁷⁸⁷

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.⁷⁸⁸

783 ST/AI/2014/3, 3.3. pont.

784 ST/AI/2014/3, 3.4. pont

785 ST/AI/2014/3, 4.1–4.3. pont.

786 ST/AI/2014/3, 5.2. pont.

787 ST/AI/2014/3, 5.3. pont.

788 ST/AI/2014/3, 5.5. pont.

Az ügyet a Bizottság köteles a főtitkár elé tárni az elkészült jelentés tartalmának fényében, de akkor is, ha végül nem készül ilyen dokumentum. Ha nem sikerül megegyezni, a bizottsági jelentésben fel kell tüntetni ezt a tényt, egy-egy oldalon kifejtve az álláspontokat. Abban az esetben, ha ellenvélemény mellett sikerül elérni a megegyezést, az ellenvéleményeket fel kell tüntetni a dokumentációban.⁷⁸⁹

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*).⁷⁹⁰ Fő feladata egy egyenlőségre törekvő és hatékony személyzeti menedzsment biztosítása. Szerepe szerint leginkább ez az egység hasonlít a kollektív munkajog egy másik tipikus szereplőjéhez, a szakszervezetekhez,⁷⁹¹ de jellegét tekintve – makroszinten – a magyarországi intézmények közül a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat,⁷⁹² 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.⁷⁹³ A Bizottság összesen nyolc tagból áll, köztük négyen a személyzetet,⁷⁹⁴ négyen pedig a hivatalt képviselik.⁷⁹⁵

Az ENSZ szabályozása szerint a Bizottság a körülményeknek megfelelően,⁷⁹⁶ de általában legalább minden második hónapban tart egy-egy ülést, amelynek napirendjét hét nappal az ülés időpontja előtt minden érintett tagnak ki kell küldeni.⁷⁹⁷ A Bizottság saját maga által megállapított eljárásrend szerint ülésezik, emellett jogosult olyan szervezeti egységeket

789 ST/AI/2014/3, 5.6–5.7. pont.

790 Személyzeti szabályzat 8.2. szabály.

791 UN HR Handbook – Staff Relations.

792 Ld. bővebben Kun, Bankó és Szabó, 2019.

793 ST/SGB/2007/9.

794 Általában a Személyzeti Tanács négy legmagasabbra értékelt tagja.

795 A menedzsmentért felelős altitkár, a HR-menedzsmentért felelős főtitkárhelyettes, a szervezeti fejlesztésért felelős HR-igazgató, illetőleg a műveleti szolgálatok HR-igazgatója.

796 Amennyiben bármely fél úgy ítéli meg, hogy rögtönzött ülést szükséges tartani, úgy jogában áll összehívni a Bizottságot.

797 ST/SGB/2007/9, 3.2. pont.

létrehozni, amelyek segítik a munka lebonyolítását.⁷⁹⁸ A Bizottság természetesen csak a Charta szerint a főtítkár hatáskörébe tartozó kérdéseket rendezheti, a megállapodásokat pedig a felelős résztvevőknek kell implementálniuk. Az ülések lényeges kelleke éppen ezért a jogosultak által bármikor megismerhető és nyomon követhető jegyzőkönyv, amelyet az ENSZ iSeek⁷⁹⁹ nevű intranet hálózatán köteles a Bizottság közzétenni.⁸⁰⁰

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.⁸⁰¹ További különbség, hogy, a dolog természetéből adódóan, ezeken a szolgálati helyszíneken általában nem szükséges kifejezetten rendszeresen ülésezni, így az általánosan bevett ülésezési gyakorlat is évente két alkalom.⁸⁰² 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 érdekképviseleti hálózat aktivitása és a szektor magas foglalkoztatottsági rátája. Az új közmenedzsment-országok (Ciprus, Írország, Olaszország, Hollandia) 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.⁸⁰³ A közép-európai államok az északi

798 ST/SGB/2007/9, 4.1. pont.

799 <https://iseek-external.un.org/user/login?destination=main>.

800 ST/SGB/2007/9, 5.1–5.2. pont.

801 Tereptámogatási altitkár, tereptámogatási főtítkárhelyettes, terepszolgálati személyzeti igazgató, emberi erőforrásért felelős főtítkárhelyettes. ST/SGB/2008/11.

802 ST/SGB/2008/11. 3.2. pont.

803 Ld. *Brunetta-reform* (150/2009. számú törvényerejű rendelet). A témáról ld. bővebben International Labour Organization, 2015. A témáról közös előadást tartottunk Mélypataki Gáborral *A munkaügyi kapcsolatok és a szociális párbeszéd szerepe a közszolgálatban* címmel a 2020. október 26-án megrendezett Neumann László-emlékkonferencián (<https://cutt.ly/NSjoWG>).

társaikhoz képest közepes mértékű érdekképviseleti hálózatot tudhatnak magukénak a közszférában. Megjelentek már elemek, amelyek 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 érdekképviseleti jelenlét szegényes, és a közszolgálatban foglalkoztatottak aránya sokáig elmaradt az uniós átlagtól.

Az ENSZ érdekképviseleti rendszere nemzetközi szempontból leginkább azon országokéhoz hasonlít, amelyekben a jóléti döntéseket a központi kormányzat hozza, azonban a döntéshozatali folyamatban aktív részt vállalnak az érdekképviseleti fórumok. Ez a modell a nyugat-európai államokra jellemző leginkább.

Magyarországon sok fórum tevékenykedik,⁸⁰⁴ 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, amelynek két lehetséges modelljét vázolhatjuk.

Elképzelhető lehet a közszolgálatot érdekképviseleti 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 érdekképviseletet.

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

804 Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT): intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, bérpolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez. Figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális 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, információcsere és 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.

fejlesztése érdekében megfelelő döntés lehet egy univerzális érdekképviseleti rendszer létrehozatala kevés szereplővel, de jól elosztott feladatokkal. Ennek előnye az volna, hogy egy dedikált szervezet speciális osztályokkal működne a közszolgálat felosztásának megfelelően, így átlátható rendszert alkotna az érdekképviseleti 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 való személyes munkavégzésem során New Yorkban, és valamivel csekélyebb mértékben, de Bécsben is. Az érdekképviseleti jelenlétre jellemző a tenni akarás, és a közösséghez tartozás informálisabb vetülete is megjelenik (pl. társadalmi aktivitás elősegítése az érdekképviseleti szerv részéről), amelyet szintlépésként értékelhetünk az érdekképviseletben. Külső és belső körülmények egyaránt hatással bírnak az érdekvérvényesítési 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 szervezetenél 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.⁸⁰⁵ Korábban előfordult olyan, hogy az érdekképviselet megpróbált tárgyalásokat kezdeményezni a főttkári hivattal annak érdekében, hogy a misszióra

805 Ld. <https://untoday.org/3-questions-to-ian-richards/>.

küldött tisztviselők biztonságát növelhessék, ám *Ban Ki-moon*⁸⁰⁶ akkori főtitkár felhagyott az egyeztetésekkel, és csak egy háromnapos, az érdekképviselő által a tagállamokkal lefolytatott rendkívüli egyeztetést követően ült vissza a tárgyalóasztalhoz – ez mutatja, hogy a szervezetnél sem minden működik tökéletesen, előfordulnak olyan kérdések, amelyekben a döntéshozók és az érdekképviselőket ellátók nem tudnak megegyezni.

További aktuális kérdés az ENSZ-ben a *Globális Szolgáltatkihelyezési Modell (Global Service Delivery Model)* sorsa, amelynek értelmében az adminisztrációt a Közgyűlés olyan szolgálati helyszínekre szeretné kiszervezni, ahol a bérköltség alacsonyabb lenne. Az érdekképviselő bemutatott egy számítást, amely szerint az átszervezés költsége sokkal magasabb lenne, mint az ezen a módon megtakarított bértömeg, így a Közgyűlés egyelőre elhalasztotta a projekt folytatását.

2020 nyarán vetődött fel az érdekképviselői 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 svájci jog alapján megállapított járulékaikat maguk fizetik az állam felé teljes egészében, a svájci munkaerőpiacra 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 elvárt összegeket).⁸⁰⁷ A kérdést a kantoni ombudsman elé vitték, aki egyetértett a helyzet visszásságával, 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 érdekképviselő és a döntéshozók együttműködésének területén az ENSZ helyzete a koronavírus-világjárványban. A szervezet költségeinek csökkentése és működésének rugalmasítása érdekében a szakapparátust kívánná átalakítani azon módon, hogy „agilis” és „hatékony” foglalkoztatási rendszert vezetnek be⁸⁰⁸ – 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.⁸⁰⁹

806 Ban Ki-moon 2007 januárja és 2016 decembere között volt az ENSZ főtitkára.

807 Ld. <https://untoday.org/dont-forget-the-consultants/>.

808 Chief Executive Board for Coordination, 2020.

809 Rubiano, 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 a munkavállaló nem fordulhat közvetlenül bírósághoz, 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 közgazgatási bíróság vagy munkaügyi bíróság illetékességi körébe tartoznak-e, esetlegesen általános hatáskörű bíróságok járnak-e 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.⁸¹⁰ *Németh Zoltán*, a Közép-Európai Mediációs Intézet vezetője úgy vélekedik, hogy vezetőknak, trénereknek, HR-szakembereknek – mindenkinek, aki

810 Kaltenbach et al., 2007, 114. o.

emberekkel foglalkozik – meg kell tanulnia szeretni a konfliktuskezelést. Hozzá kell tennem, hogy a munkavállalóknak éppen így érdekükben áll megérteni és befogadni a konfliktusok kezelésének „élvezeti” faktorát, hiszen a hatékony vitarendezés a felek későbbi kapcsolatrendszerére nézve mindenképpen gyümölcsöző lehet.⁸¹¹

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. Idetartozik tipikusan az intézményben betöltött pozíció, beosztás, munkahelyi karrier vagy személyes megbecsültség.⁸¹²

A *lehetőségszintű* megközelítés a konfliktusnak nagyon fontos szerepet tulajdonít, amikor a fejlődés egyik kulcsaként, előmozdítójaként tekint rá. Eszerint a konfliktus azáltal, hogy jelzi a probléma létezését, magában hordozza a kiút lehetőségét is azzal, hogy az érintettek hozzálátnak annak megoldásához. 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.⁸¹³ 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*⁸¹⁴ sorolhatók, amelyek során a viszonyok egyre mérgesednek, majd szinte megoldhatatlanná válnak. Nagyon lényeges, hogy a nemzetközi szervezetek szerződési szabályzata alapján a feleknek lehetőségük 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.

Típus szerint öt fő címre⁸¹⁵ tagolhatjuk a konfliktusokat, amelyek közül természetszerűleg mindegyik előfordulhat a nemzetközi szervezetek belső jogvitáiban is. Leggyakrabban tekinthető a kommunikációs vagy információs eredetű konfliktus, amelynek alapja a túl kevés információ vagy a rendelkezésre álló információk eltérő értelmezése. Nem zárható

811 Ld. pl. e témában írt tanulmányomat: Hrecska-Kovács, 2020b.

812 Kaltenbach et al., 2007, 115. o.

813 Kaltenbach et al., 2007, 117. o.

814 Kaltenbach et al., 2007, 117–119. o. Lappangási → Manifesztációs → Jelzési → Artikulációs → Polarizációs → Izolációs → Gyűlöletalapú → ”Utolsó esély”.

815 Kaltenbach et al., 2007, 120. o. Kommunikációs/információs konfliktusok → Interperszonális alapú konfliktusok → Strukturális konfliktusok → Érdekkonfliktusok → Értékkonfliktusok.

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.⁸¹⁶

Kifejezetten jellemző a munkaügyi konfliktusokra⁸¹⁷ 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.⁸¹⁸ A következő táblázatban a modern gyakorlatban leginkább elterjedt konfliktusrendezési eljárásokat foglalom össze.

| Tárgyalás ⁸¹⁹ (pozicionális, érdekalapú) | Mediáció jellegű | Adjudikáció jellegű | Vegyes eljárások |
|---|---------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Egyeztetés | Közvetítés ⁸²⁰ | Peres eljárás ⁸²¹ | Mini-trial ⁸²² |

816 Kaltentbach et al., 2007, 121. o.

817 A munkaügyi konfliktusok sajátosságairól lásd még Petrovics, 2020.

818 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, 2007, 15. o.).

819 Az elvi alapú és a pozicionális tárgyalás közötti különbséget először Roger Fischer és William Ury határozta meg az 1981-ben megjelent, három kiadást megért *Eljutni az igenhez* című művében (Fischer és Ury, 2011). Ebben megfogalmazzák, hogy a tárgyaló feleknek szükséges elkülöníteniük az embert a problémától, 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 igénybevitelével folytatott eljárás.

820 A felek önkéntességén alapuló eljárás, ahol egy pártatlan személy, a közvetítő módszeres kommunikációs stratégia alkalmazásával segíti a feleket konfliktusuk megoldásában és egyezség megkötésében (Kulisity, évszám nélkül).

821 A per a jogviták elbírálásának a peren kívüli eljárás mellett az egyik legjelentősebb típusa. A felek számára az érdekérvényesítésnek a jogrend által engedélyezett eszköze. A peres eljárás a jogviták bíróság által, elsősorban tárgyaláson, kontradiktórius eljárásban történő, közvetlen és nyilvános módja.

822 Egy olyan jogi eljárás, amelyben a konfliktusban érintett felek jogászai 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 első számú 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 álláspontjait. (Az Egyesült Államokban gyakran kérnek fel volt állami bírósági bírót közreműködésre.) Ez a megoldás leginkább olyan

| Tárgyalás ⁸¹⁹ (pozicionális, érdekalapú) | Mediáció jellegű | Adjudikáció jellegű | Vegyes eljárások |
|---|----------------------------|--|--|
| | Békéltetés ⁸²³ | Választottbírói eljárás ⁸²⁴ | Közvetítést követő választottbíráskodás (med-arb) ⁸²⁵ |
| | Facilitálás ⁸²⁶ | Magánbírói eljárás ⁸²⁷ | Semleges tényfeltárás (neutral fact-finding) ⁸²⁸ |
| | | Szakértői döntés ⁸²⁹ | Közös tényfeltárás (joint fact-finding) ⁸³⁰ |

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.

- 823 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.
- 824 A választottbíróóságok elterjedéséhez nagyban hozzájárult, hogy az eljárás gyors, költségkímélő. További előny, hogy az ilyen eljárásban különleges szakértelem érvényesül, lehetőség van a nyilvánosság kizárására. A választottbírói 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 választottbírói eljárás 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 választottbíróiságnak legyen hatásköre az adott ügy eldöntésére. Ezt elsődlegesen a választottbírói megállapodás határozza meg, amelynek hiányában az eljárást nem lehet lefolytatni.
- 825 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 választottbírói eljárás előtt folytathatják.
- 826 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.
- 827 A bíróság egy, a felek által közösen választott döntőbíróra ruhazza 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 szennitív jogalanyok, nem is lenne célszerű egyetlen bíróságra adni a döntés lehetőségét.
- 828 Egy, a felek által vagy az eljáró bíróság által választott semleges harmadik személy feltár egy adott körülményt, és azt bemutatja a bíróságnak. 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.
- 829 A szakértő speciális szaktudással értékeli a felek által előadottakat. Nem jellemző nemzetközi szervezetek munkaügyi jogvitáiban, bár kifejezett kizárásukról sem található rendelkezéseket.
- 830 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, 2003). Elméletileg ez a módszer is alkalmazható lenne a nemzetközi szervezeteknél, de ismét a felmerülő jogviták természete miatt mondhatjuk azt, hogy nem indokolt a bevezetése.

| Tárgyalás ⁸¹⁹ (pozicionális, érdekalapú) | Mediáció jellegű | Adjudikáció jellegű | Vegyes eljárások |
|---|------------------|---|--|
| | | Közigazgatási testületek ⁸³¹ | Korai semleges értékelés ⁸³² |
| | | | Partnerség (partnering) ⁸³³ |
| | | | Vitatestület ⁸³⁴ (dispute board, dispute review board, DRB / dispute adjudication board, DAB) |

3. táblázat: A vitamegoldási eljárások típus szerinti felosztása⁸³⁵

Ha megfigyeljük az ENSZ vitarendezési struktúráját (ld. 13. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere), 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

831 A közigazgatási testületek által végzett vitarendezés nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek tekintetében.

832 A felek megkapják jogi helyzetük nem kötelező érvényű szakértői értékelését, amelyet követően lehetőséget kapnak arra, hogy egyezsége alapul megoldásra irányuló tárgyalásokat folytassanak (Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Állandó Hivatala, 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.

833 Kifejezetten a vállalkozói 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 célsoporra, a lehetőség nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek belső munkaügyi jellegű jogvitáiban.

834 A partnerséggel azonos célsoport 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 sűrűlódások minimalizálását. Az Amerikai Egyesült Államokból induló módszer eredetileg az építőipar számára kínált megoldást, azonban mára elterjedt a pénzügyi szolgáltatások, hosszú távú koncessziós szerződések és egyéb szerződések körében is. A módszer hatékonysága rendkívül kiemelkedő, 99%-ra becsülik (Chern, 2008, 11. o. Többek között ilyen testületet állítottak fel a Nagy-Britannia és Franciaország között húzóó Csatorna-alagút megépítése során is, ahol öt fő felügyelte folyamatosan a munkálatokat, a végső döntéseket pedig egy háromfős testület hozta meg.) Ugyanakkor, tekintettel a célsoporra és a vitatestületi konfliktuskezelés természetére (felek mellérendeltsége), a lehetőség nem értelmezhető a nemzetközi szervezetek belső munkaügyi jellegű jogvitáiban.

835 Rúzs Molnár, 2007, 30. o.

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 törekszik nem erőszakkal eldönteni az államközi vitákat.⁸³⁶ Ugyanakkor a vitarendezés békés formái éppúgy végigkísérik a civilizáció egészét,⁸³⁷ 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 legszembevetőbb 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.⁸³⁸ 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.⁸³⁹ 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

836 Kovács, 2011b, 489. o.

837 Kovács, 2011b, 491. o.

838 Karkosková és Holá, 2013, 11. o.

839 Karkosková és Holá, 2013, 16. o.

jogszolgáltató szervezet lévén – sok esetben csalódást okoznak az eljárásban érdekelteknek, 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, amelynek stabilitása a dinamikus alkalmazkodóképességében gyökerezik.⁸⁴⁰ 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.⁸⁴¹

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 ezek az informális jellegű eljárások jöhetnek számításba, hiszen nincs jogkérdés, amelyben a bíróság dönthetne – megjegyzem, hogy a jog- és érdekviták e merev elhatárolása alapvetően a német jogrendszerre jellemző, szemben például a brit és ír megközelítéssel.⁸⁴² Az érdekviták alulról szerveződő megoldási struktúráját az 1992-es magyar munka törvénykönyve úgy alakította ki, hogy a közvetítés, az egyeztetés és a választottbírói eljárás egyenértékűen 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.⁸⁴³ Ez alkalommal is a mediációra összpontosítottak, 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 módszernek a viták rendezésében.

A *germán* jogrendszerben a felekre van bízva, hogyan érnek el megoldást, a tárgyalást vezető személy pártatlanságáról úgy gondoskodott a jogalkotó, hogy mindkét fél választ

840 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 dinamikusan képesek mozogni (Karkosková és Holá, 2013, 99. o.).

841 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 érzelmek képesek az értékek motivációs erejét meghatározni (Karkosková és Holá, 2013, 103. o.). Szoros összefüggés fedezhető fel tehát a pszichés viszonyulás és a konfliktus kimenetele között.

842 Rácz, 2002, 82. o.

843 Rúzs Molnár, 2017, 1. o.

egy-egy mediátort. Ez a rendszer előnyös, amit alátámaszt az a gyakorlati tapasztalat, hogy amikor az egyébként konfliktusban álló feleknek közösen kell megállapodniuk az egyeztető személyében, az általában nem vezet eredményre. *Magyarországon* a két rendszer egymás mellett létezik, hiszen a 2002. évi LV. törvény 23. § (1) bekezdése alapján a felek közös meg egyezés alapján kezdeményezhetik az általuk választott természetes személy vagy jogi személy közvetítőként történő felkérését, ugyanakkor arra vonatkozó igény esetén egyide- jűleg 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 ese- tekben, amelyek nem tartoznak az autonóm közösségek testületeinek hatáskörébe, a nemzeti szintű Országos Mediációs és Választottbíráskodási Szolgálat (*Servicio Interconfederal de Me- diación 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.⁸⁴⁴

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 ellenétben korántsem mondható univer- zálisan elfogadott lehetőségnek. Ezen a területen jelentősebb szereplővé nőtte ki magát az *Egyesült Királyságban* tevékenykedő *Tanácsadói, Békéltetői és Választottbírói Szolgálat* (*Ad- visory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS*), amely a kormányzat által támogatott szer- vezetként 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 szervezetet⁸⁴⁵ – ebben nagyon hasonlít a franciaországi megol- dáshoz, 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 folytatókhöz hasonlóan tevékenykednek magánarbitrátorok (*private arbitration*), akiket a felek szabadon felkereshetnek, és döntéseiket külön szervezetnél, a Nemzeti Munkaügyi Kapcsolatok Fórumánál (*National Labour Relations Board, NLRB*) meg is támadhatják.⁸⁴⁶ Ezzel szemben az *Egyesült Királyságban*, amennyiben törvény szerint a

844 Ld. a munkaügyi bíróságokról szóló 36/2011. sz. törvény vonatkozó rendelkezéseit.

845 Ld. <https://tell.acas.org.uk/>.

846 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 elma- rasztaló döntés jellemzően az adott magánarbitrátor működésének végét is jelenti.

munkavállaló munkaügyi bírósághoz fordulhat egy adott kérdésben, akkor az ügyet a vita eldöntésének egyetlen eszközeként nem lehet választottbíróság elé terjeszteni.⁸⁴⁷

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.⁸⁴⁸ Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy nemzetközi szinten éppúgy, mint a 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.*⁸⁴⁹

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 megesis, 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.⁸⁵⁰

1. 2. Informális konfliktusrendezés a közszolgálatban

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 vonalban 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

847 Ld. Clyde & Co LLP kontra Bates van Winkelhof [2011] EWHC 668 ügy (<https://cutt.ly/SSjoV88>; <https://cutt.ly/CSjo8IQ>).

848 Rúzs Molnár, 2007, 15. o.

849 Rúzs Molnár, 2007, 16. o.

850 Rúzs Molnár, 2007, 17. o.

annak megfelelően, hogy a szervezet maga milyen formákat tekint alkalmazottai számára a legcélszerűbbnek. A közszolgálatban 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 szervezetként önálló szabályozást alakított ki a saját tisztviselőivel szemben fennálló jog- és érdekviták rendezésére, amellyel egy önmagában teljes értékű rendszert állított fel. Ennek révén a szervezet belső vitarendezési mechanizmusa egyenértékű az egyes államok saját megoldásaival, a nemzetközi közszolgálat pedig végső soron a nemzeti közszolgálat 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 ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) már 1993-ban kinevezte az első mediátorát, amelyet 2009-ben azután ők is átneveztek ombudsmanná.⁸⁵¹

Az állami közszolgálatok e tekintetben eltérő eredményeket tudhatnak magukénak. Hazánkban a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvényt veszem alapul a kérdésben, amely alapján a feleknek lehetőségük van arra, hogy 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, Lettországban és Szlovéniában a feleknek ajánlják a mediációt, erre lehetőséget biztosítanak, de nem kötelezik őket az igénybevételre. Olaszországban ennek ellenkezőjét látjuk, hiszen a bíróság kötelező jelleggel elrendelheti a közvetítői eljárás igénybevételét. Franciaországban és Németországban csupán tájékoztatni kell a feleket a lehetőségről, utóbbi államban a tájékoztatást kötelezően meg kell hallgatniuk 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.⁸⁵²

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

851 Buss et al., 2014, 14–15. o.

852 Németh, évszám nélkül.

Kit. maga nem is említ ilyen vitarendezési megoldásokat.⁸⁵³ A hazai közszolgálatban nagyon lényeges szerepe van ugyanakkor a Kormánytisztviselői Döntőbizottságnak mint a bírósági munkaügyi jogvitát megelőző jogorvoslati fórumnak.⁸⁵⁴ A Döntőbizottság létrehozása szorosán 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 igényli.

Az alternatív vitarendezési eljárások nehézkes térnyerésének oka lehet, hogy az emberek például Magyarországon általában szeretik ügyvédre bízni jogi problémáikat, márpedig egy közvetítői eljárás során a félnek főszabály szerint önmagának kell teljes értékűen részt vennie a tárgyalási folyamatban. Erre szolgálhat egy egyszerű, ámde nagyon logikus megoldás: néhány ügyvéd a praxisában olyan gyakorlatot kezdett kialakítani, amely során a mediátor mellett jogi szaktanácsadóként vesz 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 lebonyolítani, 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 egy potenciális partner nem esik ki csupán azért, mert felmerült egy konfliktus.

A közigazgatásban ugyanakkor nem ennyire kedvező a helyzet. Azonfelül, hogy a köztudatban nem terjedt még el az alternatív vitarendezési módok igénybevételének lehetősége, további nehézséget jelent a szervezeti hierarchia leküzdése: ugyanis aki a 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. Az ilyen lépéssel nem rendezhető kérdéseket azonban sokkal ritkábban sikerült informális úton megoldani. Azt is látni érdemes ugyanakkor, hogy a közvetítői eljárás

853 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].

854 A kiemelkedő szaktudással rendelkező közszolgálati biztosokból álló független testület a Kttv. 2012. július 1-jén hatályba lépő rendelkezésével jött létre.

alkalmazásában nem kifejezetten kizáró ok az igazgatási szervi mivolt,⁸⁵⁵ legfeljebb a fokozott adatvédelmi előírások betartásáról szükséges gondoskodni. Segítséget jelent e téren, hogy a mediátor köteles megőrizni a tudomására jutott 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 mediáció⁸⁵⁶ utóbbit kifejezetten egyik módszereként használja. Ebben az esetben a manipuláció akkor fogadható el, ha a felek tisztában vannak a közvetítő ilyen szándékával.⁸⁵⁷

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.⁸⁵⁸

1. 3. A 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 a munkavállaló nem fordulhat közvetlenül bírósághoz, hanem előtte valamilyen alternatív

855 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.secnav.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 emberierőforrás-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.

856 Az evaluatív mediáció a facilitatív mediáció ellentéte: utóbbi módszertana azon alapszik, hogy a mediátor csupán egy segítő, előbbiben viszont kiértékelő, tanácsadó szerepet is betölt. Ebben az esetben nemcsak a konfliktus kezelése, a felek közötti vita megoldási nyugvópontra helyezése a mediátor feladata, hanem a mediátor mint szakember hatékonyan és hatásosan részt is vesz a megállapodás kidolgozásában. Önmagában ezt a mediációs eljárást nem igazán tanítják, ebből kifolyólag ritkán alkalmazzák itthon, de nem is igen jellemző Európában az evaluatív mediációs eljárások biztosítása. A közvetítés ezen formája leginkább az USA-ban terjedt el, a képzés általában jogi egyetemeken biztosított posztgraduális képzés formájában, nem kizárólag jogászok számára (nagy arányban közigazdászok végzik az ilyen kurzusokat). Ismeretlen szerző, 2017.

857 Kertész, 2010, 257. o.

858 Kertész, 2010, 258. o.

vitarendezési módszert kötelező igénybe vennie.⁸⁵⁹ 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 egyrésről 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 közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitát közigazgatási perben bírálja el, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezéseit kell kiindulópontnak vennünk a területen. Míg a foglalkoztatási jogvitákban korábban alkalmazandó polgári perrendtartás 1999. január 1-jével történő módosítása⁸⁶⁰ a munkaügyi bíróság számára kötelezővé tette, hogy a jogvita megindítása után a felek között megkísérelje a nézetkülönbségek elsimítását,⁸⁶¹ a jelenleg hatályos közigazgatási eljárásjogi törvényünk értelmében nincs ilyen kötelező eljárási szakasz kijelölve a közszolgálati perekben: a törvény szűkszavúan úgy rendelkezik, hogy a bíróság a felek között egyezség létrehozását a tárgyalás kitűzését megelőzően is *megkísérelheti*.⁸⁶²

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 (MDB) bízta, és a bírósági út igénybevitelét csak kivételes esetekben engedte meg – ez persze nem klasszikus alternatív vitarendezési mód, hiszen bár segítettek elkerülni a bírósági eljárást, de eljárásuk semmilyen vonatkozásban nem volt több. A munkaügyi döntőbizottság határozata ellen a felek a területi munkaügyi döntőbizottsághoz fellebbezhetek. A jogszabály mindössze négy ügycsoportban tette lehetővé azt, hogy a felek a munkaügyi döntőbizottság határozata ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtsanak be a járásbírósághoz, ami a bírósági út nagyfokú elsorvasztását hozta magával.⁸⁶³ Azt látjuk tehát, hogy az eltérő gyakorlatok nemcsak földrajzilag, de időben is különbözőképpen alakulnak e kérdés tekintetében.

859 A bírói utat azért is érdemes háttérbe szorítani bizonyos szempontból, mert a peres eljárás mindig jogkérdésekre korlátozódik. Ennek folyamánaként gyakran megesisik, 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, 2007, 15. o.).

860 1952. évi III. törvény (régii Pp.).

861 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.

862 Kp. 64. §.

863 Kengyel M. (2013) XXII. fejezet.

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, amely az eljárás minden pontján lehetőséget ad arra, sőt szorgalmazza, hogy a felek békés úton köthessenek kompromisszumot.⁸⁶⁴

Az ENSZ gyakorlatát tekintve látható, hogy néhány esetben megtörténik a benyújtott kereset visszavonása, amelyet többször is az alternatív vitarendezési eszközök igénybevételeként lehetősége biztosít. A *Shristava-ügyben*⁸⁶⁵ egyeztetés során, a *Hashimi-esetben*⁸⁶⁶ 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.⁸⁶⁷ 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.⁸⁶⁸

Az UNDT 2012. április 27-én hozta meg harmadik módszertani útmutatóját,⁸⁶⁹ 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 Ombudsmani⁸⁷⁰ és Mediációs Szolgálathoz azzal, hogy erről a döntésükről haldéktalanul tájékoztatniuk kell az iktató hivatalt. Miután a Mediációs Szolgálat befogadja az ügyet, a Bíróság felfüggeszti az előtte folyó eljárást, főszabály szerint nem több mint három hónapra. A mediációs eljárás lezárását követő hét napon belül az érintett fél köteles visszavonni a keresetét, illetve eredménytelenség esetén értesíteni a Bíróságot.

864 Rúzs Molnár, 2007, 17. o.

865 UNDT/2014/031.

866 UNDT/2014/016-017.

867 UNDT/2014/038.

868 UNDT/2014/038 8–9. pontok.

869 https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/UNDT_Practice_Direction_3.pdf.

870 Lényegesnek tartom itt megjegyezni, hogy fogalmilag el kell egymástól választani az Ombudsman mint egy általános jogvédő „hivatalt” és az ombudsman mint az ADR egyik megjelenési formáját.

Az Ombudsmani és Mediációs Szolgálaton kívül további más módszerek is rendelkezésre állnak informálisan rendezni a felmerült konfliktusokat: a tisztviselő fordulhat a Jogi Szolgálathoz (*Office of Staff Legal Assistance, OSLA*), 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 szervezetekhez, valamint a szolgálati helyszín szerinti krízistanácsadóhoz.⁸⁷¹ 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 lehetőségét mindig karnyújtásnyira tartja az érintettek felé.

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, OMS*) néven a Közgyűlés határozata alapján,⁸⁷² amelynek keretében a belső igazságszolgáltatási rendszer alternatív konfliktusrendezési lehetőségeit kívánta formális keretek között megalapozni. A szolgálat nemcsak az ENSZ Titkárságát szolgálja ki, de fordulhatnak hozzá a Fejlesztési Program (UNDP), a Népesedési Alap (UNFPA), a Menekültügyi Főbiztos (UNHCR), a Gyermekalap (UNICEF), a Projekttámogatási Hivatal (UNOPS), illetve a női szolidaritási mozgalom (UN-Women) alkalmazottai is.⁸⁷³ 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.⁸⁷⁴

2.1. Az ombudsmani hivatal

A szolgálat ombudsmani hivatala hárompilléres rendszerben működik: egyfelől 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 áll. Az ombudsmani szolgálat regionális ombudsmanokkal is dolgozik, hogy mindenki egyenlően hozzáférhessen a jogvédelemhez. Minden ombudsmani szolgálat felett az ENSZ ombudsmanja gyakorol ellenőrzési jogkört, amint a Mediációs Szolgálatnak is felé kell

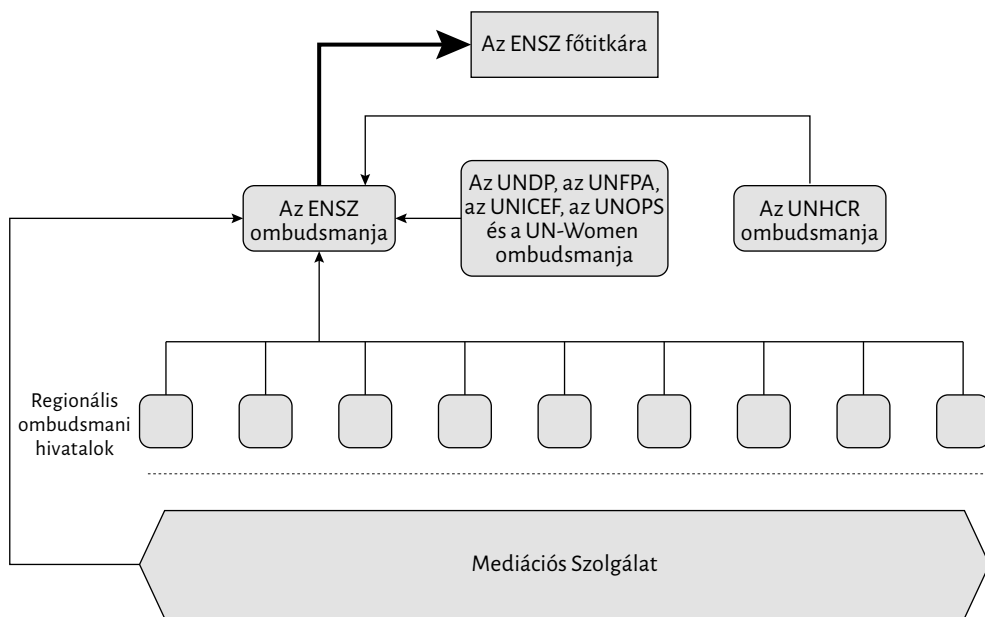
871 <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/resolving-disputes-informally.shtml>.

872 ST/SGB/2016/7.

873 ST/SGB/2016/7, 1.2. pont.

874 ST/SGB/2016/7, 1.4. pont.

elkészíteni jelentéseit. Az ENSZ ombudsmanja áll közvetlen összeköttetésben a főtítkárral. A szervezeti ábrát az alábbiakban vehetjük szemügyre:



12. ábra: Az ENSZ Ombudsmani és Mediációs Szolgálatának szervezeti ábrája⁸⁷⁵

Magyarországon az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja.⁸⁷⁶ 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 biztosja 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.⁸⁷⁷ Alapvető jelentőségű megkötés az ombudsmani hivatal munkájában, hogy részrehajlás nélkül kell segítenie a hozzá forduló feleket a felmerült konfliktus elrendezésében.

875 Saját ábra, forrás: ST/SGB/2016/7, 1.5–1.9. pontok.

876 Ld. *Alaptörvény* 30. cikk (3) bekezdés és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

877 ST/SGB/2016/7, 3.2. pont.

Az ombudsman eljárása során minden dokumentációhoz hozzáférhet főszabály szerint, ez alól azonban alapjogi megfontolások miatt találunk néhány kivételt. Így az ombudsman nem tekinthet bele 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) pontjában⁸⁷⁸ rögzített, nem kormánytól származó, eszmei értéket képviselő vagyontárgyakról szóló nyilatkozatokba. Az ombudsmani hivatal előtt zajló ügyek teljes titoktartást élveznek, így többek között semmilyen formában nem hozható nyilvánosságra az eljárásokban érdekelt felek kiléte.⁸⁷⁹

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.⁸⁸⁰

2. 2. A Mediációs Szolgálat

A Mediációs Szolgálat munkájának alapvető szabályrendszerét ugyanabban a főtítkári 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 megindítását, de akár a formális bírósági eljárás megindítását követően⁸⁸¹ 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

878 „A főtítkár felhatalmazhatja a személyzet tagjait, hogy nem kormányzati forrásból, egyetemről vagy kapcsolódó intézménytől fogadjanak el akadémiai kitüntetések, megemlékező vagy tiszteletbeli jellegű kitüntetések, jelképeket, például tekercecseket, bizonyítványokat, trófeákat vagy más, névleges pénzbeli értékkel bíró tárgyakat.”

879 ST/SGB/2016/7, 3.12. pont.

880 ST/SGB/2016/7, 3.15–3.18. pontok.

881 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].

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 (azaz *res iudicatát* eredményez); 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 (azaz az egyezség automatikusan végrehajtható). Amennyiben ilyen határidőről nem rendelkeznek a felek, úgy az aláírástól számított harmincadik naptól számított kilencven nap áll rendelkezésre a végrehajtás megindítására vonatkozó kereset benyújtására.⁸⁸² 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, az OSLA 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 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 a munkaügyi jogviták a polgári bíróságokhoz tartoznak, 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 ítélkezik, másodfokon pedig a tábláknak megfelelő jogállású tartományi bíróság munkaügyi kollégiumának szakbírókból álló tanácsa

882 Személyzeti szabályzat 11.1. szabály d) pont.

jár el. Ez utóbbi rendszert vette át a velünk szomszédos, szintén volt KGST-tagállamok közül Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Románia is.⁸⁸³

Magyarországon korábban elsőfokon speciálisan a munkaügyi bíróság, később a közigazgatási és munkaügyi bíróság járt el, majd másodfokon már általános hatáskörű bírósághoz fordulhattak az érdekelték – ugyanezt láthatjuk Svédországban és Írországban. Jelenleg a Kp. értelmében a bíróság a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos jogvitákat közigazgatási perben bírálja el.⁸⁸⁴ A Kp. szerint közigazgatási jogvita a közszolgálati jogviszonnal 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.⁸⁸⁵

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 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.⁸⁸⁶ 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.⁸⁸⁷ Mint kifejti, a nemzetközi jog fejlődésére egyértelműen hatott az államok kollektív tevékenysége, amely tény elengedhetetlenné teszi, hogy az ezt könnyítő nemzetközi szervezeteket valóban jogalanyiséggel ruházzuk fel. A dokumentumban utalást olvashatunk

883 Prugberger, 2016, 1–2. o.

884 Kp. 5. § (4) bekezdés.

885 Arról, hogy a szakbíróságok vagy az általános hatáskörű bíróságok működtetése indokoltabb választás-e, ld. bővebben Prugberger és Wopera, 2008; illetve Rab, 2016.

886 Bretton Woods Law, évszám nélkül, 1. pont. Ilyen például: International Court of Justice, 1980, 21. o. (90. o.).

887 International Court of Justice, 1949, 8. o. (178. o.).

arra vonatkozóan is, hogy a nemzetközi szervezetek gyakorlata már azelőtt bizonyította a jogalanyiség elismerésének szükségességét, hogy ennek lehetősége egyáltalán szóba került volna.⁸⁸⁸ 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 biztosítani a szervezet számára, hogy aktív perbeli legitimációval⁸⁸⁹ rendelkezzen tisztviselője védelmében.⁸⁹⁰

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.⁸⁹¹

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 igazgatószolgálati struktúrájukat, amelyek bár szervezetenként eltérőek, több hasonló jegyet is magukon hordoznak. Idesorolható 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.⁸⁹² A *Western European Union v. Siedler* ügyben például ezzel kapcsolatban a belga bíróság kimondta 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.⁸⁹³

888 International Court of Justice, 1949, 9. o. (179. o.).

889 Az aktív és a passzív perbeli legitimáció eljárásjogi jellegű kérdés, azt fejezi ki, hogy a pert csak jogszabályban erre feljogosított személy indíthatja meg (aktív), vagy adott eljárás csupán meghatározott személy vagy személyek ellen indítható (passzív). Az aktív és passzív perbeli legitimáció perelőfeltétel, hiánya tehát perakadályt jelent (ld. Igazságügyi Minisztérium, 2020).

890 International Court of Justice, 1949, 181. o.

891 United Nations General Assembly, 1946; ld. még Bretton Woods Law, évszám nélkül, 1.2. pont.

892 *Western European Union v Siedler*, Appeal judgment, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21st December 2009, Court of Cassation.

893 A témáról lásd részletesebben: Reinisch (szerk.), 2013; Klabbers és Wallendahl (szerk.), 2011, 145. o.; Reinisch, 2008; Tzanakopoulos, 2011; valamint Wouters, Ryngaert és Schmitt, 2011.

Lényegi princípium a fegyverek egyenlőségének elve, hiszen a „Dávid és Góliát effektus” talán az állami szintű munkaügyi jogvitákban is kevésbé érvényesül, mint itt.⁸⁹⁴ 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. Ezenfelül 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 az OSLA látja el, amely szervezeti egység nem keverendő össze a Jogi Kapcsolatok Hivatalával (*Office for Legal Affairs, OLA*).⁸⁹⁵ Ezenfelül 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 szervezetről szóló 13. 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 tisztviselőnek 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.⁸⁹⁶ 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.

A tisztviselői pozíciókat gyakorta képviselő *Bretton Woods* jogi iroda álláspontja szerint mind a szakirodalom,⁸⁹⁷ mind a szervezeti képviselők gyakorlata annak irányában hat, hogy a munkaügyi jogviták esetében nem szükséges teljeskörűen alkalmazni a különböző emberi jogi nyilatkozatokba foglaltakat, mert ellenkező esetben a panaszosok kerülnének kedvezőbb

894 *Bretton Woods Law*, évszám nélkül, 2. pont.

895 <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.

896 Az ügyek kezelésének hatékonyságáról lásd bővebben: Olufemi, 2012.

897 Példaként a Philippe Sands és Pierre Klein szerzőpáros ismert, *Bowett's: Law of International Institutions* című kötetét (Sands és Klein, 2009) hozza fel, amely meglepő módon megerősíti a fenti álláspontot (463. o. 14-037).

helyzetbe. A helyzet azért is meglepő, mert a nemzetközi szervezetek joganyagát nem az áttekinthetőség jellemzi, amiből következően egy jogilag képzetlen 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 eljárési és végrehajtási hiányosságok felett.⁸⁹⁸

Beszámolók szerint a tisztségviselő 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 tisztségviselő nem vitathatja meg senkivel a per vagy a másodfokú eljárás elemeit. Eredetileg e szabályokat a nemzetközi szervezetek belső egységét sértő visszaélések ellen alakították ki, azonban nem biztosítja a kellő védelmet az ellen, hogy a tisztségviselőt megfosztják a fair eljárástól.⁸⁹⁹

3.1. Az ENSZ belső jogorvoslati rendszerének felépítése

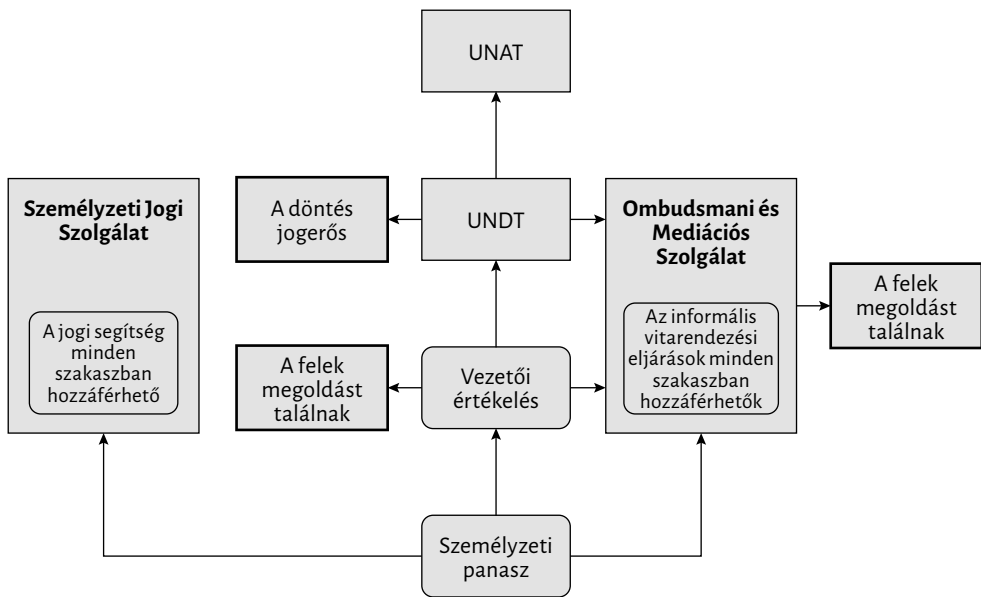
Az ENSZ-rendszer munkatársait, bárhol is dolgoznak, a szervezet személyzeti szabályzata, valamint az igazgatási utasítások kötik, ezenfelül természetesen be kell tartaniuk annak az országnak a helyi törvényeit is, ahol dolgoznak. Ugyanakkor az ENSZ munkatársai nem indíthatnak munkaügyi jogvitát a helyi bíróságnál és hatóságoknál az ENSZ állami

898 Ebben a kérdésben természetesen az egyes államok kifejezetten nem rendelkeznek jogosultsággal arra nézve, hogy eljárást indítsanak az egyébként szuverén jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezet ellen, hacsak nem arra való hivatkozással, hogy a) területükön jogsértés történik, vagy b) nem székhely szerinti állam is felléphetne, ha állampolgárával szemben jár el jogszerűtlenül a szervezet. Ilyen jellegű jogorvoslati lehetőségek, illetve a szervezetek Nemzetközi Bíróság előtti, magánszemélyek általi perelhetőségének hiányában azonban gyakorlatilag nem áll a tisztségviselők rendelkezésre független jogorvoslati út.

899 Álláspontom szerint a fair eljárás elvében ugyanis benne foglaltatik az a lehetőség is, hogy bármely félnek jogában áll teljeskörűen megvizsgálni a rendelkezésre álló lehetőségeket, és segítséget kérni például akár etikai, akár jogszakmai kérdések értelmezésében.

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,⁹⁰⁰ az ENSZ elsőfokú bírósága (*United Nations Dispute Tribunal, UNDT*) és az ENSZ fellebbviteli bírósága (*United Nations Appeals Tribunal, UNAT*) révén. A jogorvoslati eljárást átfogóan bemutató ábrán láthatjuk, hogy a rendszer a következőképpen néz ki:



13. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere⁹⁰¹

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 a nemzetközi jog, valamint a jogállamiság és a megfelelő eljárás

⁹⁰⁰ 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.

⁹⁰¹ Saját ábra, forrás: <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/system-chart.shtml>.

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 lehetséges 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 ügyét, az ítélet igazságos legyen, és ő maga hozzájuthasson szakmai jogi tanácsadáshoz.⁹⁰²

3. 2. Az ENSZ formális vitarendezési mechanizmusa

Az UNDT és az UNAT célul tűzi ki a harmonikus munkakörnyezet biztosítását mint az eredményes munka zálogát. Ennek érdekében rendszert állít fel, szabályokat és eljárásokat vezet be, amelyek alapján 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 többletartalmat 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, így a jogállamiság kritériumainak az ENSZ igazságszolgáltatási rendszere is megfelel, a hármas tagolás megvalósul.⁹⁰³ Sőt, a manapság elterjedt mondás, amely szerint a 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 főtisztviselő között keletkezett munkajogi vita elsődleges rendezési fóruma 2009. december 31-ig egy olyan, szervezetenként eltérő megnevezés alatt működő,

902 <https://www.un.org/en/internaljustice/overview/about-the-system.shtml>.

903 O'Fathartaigh, 2006.

paritáson összetételű intézmény volt, amely összetételében és hatáskörében is a hazai munkajoból ismert munkaügyi döntőbizottságokra emlékeztetett.⁹⁰⁴ 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 vagy a nemzetközi jogot sértő döntéssel találkozott, kasszációs eljárásban új eljárásra utasíthatta az adminisztratív bíróságot.⁹⁰⁵ 2010-re a munkaügyi bíráskodás rendszerét átalakították: 2008-ban az ENSZ Közgyűlés létrehozta kétfokozatú munkaügyi bíróságát.⁹⁰⁶ Ezzel a lépéssel megszűntek a paritáson 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 bíróságok egészében véve hasonló feladatot végeznek, mint az állami szinten működő törvénykező fórumok, azzal a különbséggel, hogy nem látnak el büntető és közigazgatási jellegű bíráskodást. 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 megtagadni, amelyet meghatározott technikai szervezeti egység tanácsának értelmében hozott az arra jogosult, vagy fegyelmi döntéssel szemben indítana keresetet, el lehet tekinteni a vezetőségi értékelés szakaszától, és közvetlenül az elsőfokú bírósághoz fordulhat. Ugyanez a helyzet akkor, ha az azzal érintett tisztviselő a vezetőségi értékelésben foglaltakkal nem ért egyet.

904 Kovács, 2011b, 540. o.

905 Kovács, 2011b, 540. o., valamint lásd még Hwang, 2009. Az átalakulás történetéről fontos részleteket árul el: Buss et al., 2014.

906 United Nations General Assembly, 2009.

Vezetőségi értékelést a panaszolt döntés közlésétől számított hatvan napon belül kérelmezhet a tisztviselő, amely határidő abban az esetben hosszabbítható meg, ha időközben az Ombudsmani és Mediációs Szolgálat valamely alternatív vitarendezési megoldást kísérelt meg alkalmazni az ügy kapcsán.

A főtitkár a panasz kézhezvételétől számított harminc-nyolcvenöt 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 kiemenetelig a határidőt a főtitkár meghosszabbítja.⁹⁰⁷

A vezetőségi értékelés indokolt jogintézménynek tűnik egy olyan szervezetben, amely láthatóan egyensúlyt kíván teremteni a formális és informális konfliktusrendezési eszközök között: a szervezetnek ezzel a lépéssel is alkalma nyílik közelíteni az érdekeket, belátásra bírni az érintett felet, vagy felülvizsgálni a kifogásolt szervezeti döntést. Ezzel tehermentesíti a főtitkár a belső igazgátszolgáltatási rendszert egy olyan megoldás révén, amely a tisztviselő igazgátszolgáltatáshoz 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 függessze fel a döntés végrehajtását. A főtitkár ennek a kérésnek abban a három esetkörben tehet eleget, ha a döntést még nem hajtották végre; ha nyilvánvalóan jogellenes alapokon nyugszik; illetve ha a 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.⁹⁰⁸

907 *Személyzeti szabályzat*, 11.2. szabály.

908 *Személyzeti szabályzat*, 11.3. szabály.

3. 2. 3. Az elsőfokú bíróság (UNDT)

Az elsőfokú bíróságához fordulhatnak az ENSZ-rendszer munkatársai, amikor meg kívánják 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 esetleges hiányzásoktól függően legfeljebb fél évig tart. Az UNDT elnöke konzultációt követően negyedévente dönt arról, hogy részállásban dolgozó bírákat 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 ítéletet hoz. Mindkét félnek, a kérelmezőnek és az alperes szervezetnek is joga van fellebbezni az UNDT ítélete ellen az UNAT-nál.⁹⁰⁹

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 (UNJSPF) nevében eljáró állandó bizottság döntéseit. Az UNAT joghatóságát elfogadó további szervezetek és ügynökségek által hozott határozatok fellebbezése is e fórum előtt történik.

Az UNAT általában évente háromszor, tavasszal, nyáron és ősszel ülésezik New Yorkban, Nairobiban 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.⁹¹⁰ Az UNAT ítéletei véglegesek és kötelezők a felekre nézve, harmadfokú bíróság nem került megalapításra az ENSZ belső igazságszolgáltatási gyakorlatában.

⁹⁰⁹ <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/about-contact.shtml>.

⁹¹⁰ Ld. pl. 2021-UNAT-1148. (Előzményügyek: 2019-UNAT-949; 2019-UNAT-958.) A döntések jelentősége a nemzetközi szervezeti bírászkodás struktúrájára nézve nyilvánul meg.

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 éthoszhoz vezet el, amely az észak- és nyugat-európai államokat jellemzi.

Az alapvetően pozitív és sokszereplős szerkezeti modell ellenére azonban azt is érdemes látni, 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.

Vizsgálataim 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 mediációs és ombudsmani 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 a felek akár a bírósági eljárás során is bármely szakaszban igénybe vehetik 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 ismerik a lehetőségeiket, másrészt pedig a külső szakemberek igénybevételének 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 egy elsőfokú és egy fellebbviteli panelből áll. Az eljárások során nincs ügyvédkényszer, azonban a szervezet személyzeti jogi tanácsadásért felelős hivatala bármilyen kérdés esetén térítésmentesen segítséget nyújt a hozzá forduló tisztviselőnek.

A legnagyobb eltérés a nemzeti közzolgálati ítélkezési rendszerek és az ENSZ között az utóbbi javára fennálló, az önálló jogalanyiság 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

Jelen kötetben három nagy összehasonlítási szemponton keresztül vizsgáltam meg 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, frankofón–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 specificájaként* tekinthetők. Az 1. számú függelékben elhelyezett 4. táblázatban – a kutatómunkám tartalmának értelmezését elősegítendő – címszavakban foglalom össze az ENSZ közszolgálati jogának jellemzőit. A következőkben részletezett összefoglalást tehát, a világosabb értelmezési és áttekintési lehetőség miatt, javaslom a táblázattal összevetni.

A kötetben 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 felfedezni vélem, 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 mozgáster 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 folyamatosan 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 (frankofón–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 jogalanyiségának mibenlététől.*

Kutatásomból kiderül, hogy a közszolgálati szervek szervezeti kultúrája határozza meg, hogy mit tekintünk köztisztviselői feladatnak, e mögé milyen státuszszabályokat helyezünk, 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 folyamányaként 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.⁹¹¹ *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*

911 Kiss és Csillag, 2014, 15. o.

része, ha erre nem figyelnek oda a vezetők, és az is, ha a szervezet tudatosan építi 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 kutatómunkámban 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 széttagoltság képét, de még a köztisztviselői réteg jogviszonyait sem sikerült egy jogszabályban rendezni. E téren tehát összegzésképpen *arra a következtetésre jutottam, hogy a magyar szabályozás egységesítésre szorulna, e téren követendőnek tartom a germán rendszer megoldását.* Ugyanakkor mindemellett az alacsonyabb szintű jogforrások szerepéről sem szabad elfeledkezni: az ENSZ esetében körülbelül harmincra tehető azon főtítkári közlemények, információs körlevelek, igazgatási utasítások száma, amelyekkel magam ebben a kutatási anyagban foglalkoztam, és valamilyen formában kiegészítik vagy megmagyarázzák a személyzeti szabályzatban foglaltakat. Egyébként az elmúlt évtizedek során megalkotott alacsonyabb szintű jogforrások száma ezernél is többre tehető:⁹¹² az összes hatályos és néhány archivált anyagot tartalmazó adatbázisban igazgatási utasításból és főtítkári közleményből egyenként száznegyven-száznegyvenet számolhatunk össze, információs körlevélből pedig hétszázhat áll rendelkezésre. Az, hogy hatályos szabályozó eszközből ennél azért kevesebb van, nem befolyásolja azt a tényt, hogy a főtítkári 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 az állami szférában is a közigazgatási foglalkoztatásnak – ez a mennyiség nagyon nagy, és gyengíti a jobbiztonságot 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

912 HR Handbook: Browse by source – Information Circulars (<https://hr.un.org/handbook/archive/information-circulars/date>); HR Handbook: Browse by source – Secretary-General's Bulletins (<https://hr.un.org/handbook/source/secretary-general%27s-bulletins/date>); HR Handbook: Browse by source – Administrative instructions (<https://cutt.ly/WSjppJI>).

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 a dolgozat 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: nyilvánvaló 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 ennek vonatkozásában 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 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 indoklását 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, tételes jogi rendelkezések hiányában sok esetben csak következtethetünk a jog tartalmára. 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 túlóra-szabályozás, 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 a magánmunkajogban is átgondolhatná a távolléti díj alkalmazásának kérdését a szabadságnapok tekintetében, mert a közszféra tekintetében 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 szolgált 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 a szervezet *ultima ratió*ként⁹¹³ tekint a jogviszony megszüntetésére, e téren tehát megfelel a nemzetközileg elismert munkavállalói igényeknek. Az eljárással kapcsolatos negatívum a sok szereplő és az ügy számos elágazási lehetősége, amelyek elbizonytalaníthatják az eljárás alá vont tisztviselőt saját ügyének ismeretében és a megnyilvánulással

913 Az *ultima ratio* jelentése „végső eszköz”, elsősorban nem alkotmányos, hanem jogetikai elvként ismert, főként a jogi szakirodalom használja. Azt fejezi ki, hogy bizonyos intézkedéseket, szabályozási elemeket csak a legvégső esetben rendel alkalmazni a jogalkotó (a munkajogban ilyen például a munkaviszony megszüntetésének jogintézményi rendszere, amelynek immanens célja, hogy csak akkor kerüljön alkalmazásra, amikor valamely fél vagy felek számára a munkaviszony véglegesen rendeltetését veszítette. (Az *ultima ratio* témájáról ld. pl. Jareborg, 2005.).

kapcsolatos jogaiban, a bürokratikus rendszerben egyszerűen „szem elől veszhető” a szóban forgó eljárás. 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 vétésnek 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 kizárólag a kifejezetten súlyos szabálysértéseknek hagyja meg.*

A jogviszony megszüntetésével kapcsolatban nincs különösebb jellemző, amelyet ki kell emelnem a szervezet tekintetében, bár a közös megegyezés jogintézménye feltétlenül igényelné a személyzeti szabályzatban történő, nevesített rögzítést vagy esetleges kizárást. 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 élethivatal-szerűen tekintenek rá (ez jellemzi mind a germán, mind a frankofón–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 kötelékben. 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 visszás a szervezet gyakorlata viszont a határozott idejű jogviszonyok terén, hiszen korlátlan számban újíthatók meg a kinevezések. Álláspontom szerint a határozott idejű szerződések esetében nemcsak 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 is kapnak a mindennapok során. 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 tényszerű, hogy egyáltalán van arra igény, hogy fontosnak érezhesse magát a tisztviselő. Ezt a mentalitást – ténylegesen valóságos tartalommal felöltve – érdemes lenne a hazai közszolgálatba implementálni a megfelelő belső képviseleti fórumok felállításával és a tisztviselők motiválásával.*

Az érdekviták tekintetében nem tapasztaltam lényeges eltéréseket a szervezeti és állami konfliktusrendezés terén, így elsősorban a közvetítői 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 biztosítottnak. Nem mennék el szó nélkül a mellett a jelenség mellett sem 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 főtítkár 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 található a működést elősegítő erősségek és az (állam)igazgatás színvonalát rontó hiányosságok, de a szabályozási körbe későn belépőknek több alkalmuk 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.

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

| | |
|--|-----|
| 1. táblázat: A nemzetközi és nemzeti közszolgálat hivatásbeli jellemzői. | 98 |
| 2. táblázat: A megbízólevél három típusa és az azokhoz kötődő jogosultságok. | 110 |
| 3. táblázat: A vitamegoldási eljárások típus szerinti felosztása. | 258 |
| 4. táblázat: Áttekintő táblázat a kutatás főbb megállapításairól | 335 |
| | |
| 1. ábra: A kutatás folyamata | 24 |
| 2. ábra: A foglalkoztatási jog belső jogforrási hierarchiája az ENSZ-nél | 61 |
| 3. ábra: A kulturális dinamika modellje | 75 |
| 4. ábra: A McKinsey-féle 7s-modell | 78 |
| 5. ábra: Az ENSZ-alkalmazottak besorolási szintjei | 105 |
| 6. ábra: Az ENSZ-versenyvizsga menetrendje | 120 |
| 7. ábra: Rugalmas munkarend az ENSZ-ben | 142 |
| 8. ábra: Az ENSZ három típusba sorolja a kötelezettségzegési magatartásokat. | 204 |
| 9. ábra: Fegyelmi eljárás az ENSZ tisztviselőivel szemben | 206 |
| 10. ábra: A lemondási idő hossza az egyes megbízási típusok szerint. | 223 |
| 11. ábra: A felmentési idő hossza az egyes megbízási típusok szerint. | 231 |
| 12. ábra: Az ENSZ Ombudsmani és Mediációs Szolgálatának szervezeti ábrája | 271 |
| 13. ábra: Az ENSZ belső jogorvoslati eljárásának rendszere. | 278 |

IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalmi források

- Ádám, A. (2008) 'Hans Kelsen tiszta jogtanáról', *Jura*, 1, 7–21. o.
- Akehurst, M. B. (1972 –73) *Jurisdiction in international law*, BYIL 46.
- Akehurst, M. B. (1967) *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Albert, M. (2019) *Luhmann and Systems Theory*, Oxford Research Encyclopedias. 23 December 2019; <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.7>.
- Aleksynska, M., Muller, A. (2015) *Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts*. ILO Inwork and Governance Policy Brief No. 6; <https://cutt.ly/XSjhvxr>.
- Alexander, N (2009) *International and comparative mediation – Legal perspectives*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Amby, L. (2015) *Making sense of employer branding in the public sector*, Gothenburg: University of Gothenburg; <https://core.ac.uk/download/pdf/43561009.pdf>.
- Amerasinghe, C. F. (1989) *Documents on International Administrative Tribunals*, New York: Clarendon Press.
- Amerasinghe, C. F. (2005) *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2nd ed., New York: Cambridge University Press.
- Amerasinghe, C. F. (1988) *The Law of the International Civil Service, as Applied by International Administrative Tribunals*, Oxford: Clarendon Press.
- Andrews, N (2013) *Andrews on civil process*, Cambridge, Antwerpen: Intersentia.
- Andrews, N. (2012) *The three paths of justice – court proceedings, arbitration and mediation in England*, Dordrecht: Springer.
- Angell, R. (1965) *An analysis of trends in international organizations*, Peace Research Society International Papers, 3.
- Angyal, Z. (2010) 'Az Európai Unió közzolgálati törvénytörvényészéke', *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 28, 175–188. o.; <https://cutt.ly/ISjhlZx>.

- Angyal, Z. (2017) 'Az Európai Unió Közzolgálati Törvényszékének létrejötte és megszűnése', *Miskolci Jogi Szemle*, 12(2) különszám, 11–22. o.
- Antal, Zs., Drótos, Gy., Kiss, N. T., Kováts, G., Révész, É. E., Varga Polyák, Cs. (2011) *Közzolgálati szervezetek vezetése*, Budapest: Aula Kiadó.
- Antalffy, Gy. (1982) 'Niccoló Machiavelli politikatudományi tanításának lényegéről', *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 29(1); <https://cutt.ly/TSjipYJ>.
- Anter, A (2014) *Max Webers Theorie des modernen Staates – Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin: Beiträge zur Politischen Wissenschaft (BPW), Volume 82, (3. átdolgozott kiadás).
- Archer, C. (2001) *International organisations*, London: Routledge.
- Archer, C. (2000) *The European Union: structure and process*, London: Continuum.
- Armstrong, D., Lloyd, L., Redmond J. (1996) *From Versailles to Maastricht: International organisation in the twentieth century*, Basingstoke: Macmillan.
- Árva, Zs., Balázs, I., Barta, A., Veszprémi, B. (2020a) *Állami erőforrások – Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Árva, Zs., Balázs, I., Barta, A., Veszprémi, B. (2020b) *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen: Debreceni Egyetem; <http://real.mtak.hu/118796/>.
- Auer, A., Demmke, C., Polet, R. (1997) *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn – Lage und Perspektiven*, Maastricht: Europ. Inst. für öffentlich Verwaltung.
- Backhaus, K., Tikoo, S. (2004) 'Conceptualizing and researching employer branding', *Career Development International*, 9(5), 501–517. o.; <https://cutt.ly/ZSjhnvk>.
- Bajnok, A. et al. (2012) *A kommunikatív állapot – diszciplináris rekonstrukciók. Horányi Özséb 70. születésnapjára*, Budapest: Typotex Kiadó.
- Bakacsi, Gy. (2010) *A szervezeti magatartás alapjai*, Budapest: Aula Kiadó.
- Balázs, I. (évszám nélkül) *A közzolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban*; <https://cutt.ly/USjibCJ>.
- Balázs, I. (szerk.) (2020) *Közigazgatás-elmélet [elektronikus kiadás]*, Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; <http://real.mtak.hu/118796/>.
- Balogh, E. (2008) *A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat tevékenységének társadalmi hasznossága című kutatás – kutatási beszámoló, a Rézler Gyula Mediációs Intézet által készített kutatás zárótanulmánya*, Budapest: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- Bankó, Z. (2019) 'A közzolgálati foglalkoztatási jogviszony módosulásának fogalmi keretei és hatásai a közzolgálati életpályára' in: Kiss, Gy. (szerk.) *Közzolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 161–175. o.
- Bankó, Z. (2017) 'A munkajogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályok alakulása a magyar munkajogi kódexekben', *Miskolci Jogi Szemle*, 12(2) különszám, 23–33. o.

- Bankó, Z. (2016) 'A távmunkával kapcsolatos jogalkotási, jogalkalmazási és foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok Magyarországon', *Magyar Munkajog / Hungarian Labour Law*, 3(2), 49–61. o.
- Bankó, Z., Benked, I., Kártyás, G., Kun, A. (2014) *Munkaviszonyok megszűnése és megszüntetése*, Budapest: Menedzser Praxis Kiadó.
- Bankó, Z., Naszladi, G. (2015) *Alapjogvédelem a munkajogban*, Pécs: Utilitates Bt.
- Barlai, R. (2011) *Szervezetfejlesztés*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Közoktatási Vezető-képző Intézet.
- Bastid, S. (1931) *Les fonctionnaires internationaux*, Paris: Recueil Sirey.
- Bennet, A. L. (1995) *International organizations: principles and issues*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Belényesi, E. (2018) *Közigazgatási szervezeti kultúra*, Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Benke, J. (2019) *Bevezetés a magyar magánjog általános elveibe*, Budapest: HVG-Orac, Új magánjog sorozat 17. kötet.
- Bérces, K. (2015) *Határozott idejű munkaviszony a közsférában*, Wolters Kluwer, Cégvilág, április 30.; <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/hatarozott-ideju-munkaviszony-a-kozszeraban/>.
- Bignami, F. (2012) 'Comparative Administrative Law' in: Bussani, M., Mettei, U. (szerk.) *The Cambridge Companion to Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 145–170. o.; <http://ssrn.com/abstract=2171307>.
- Bignami, F. (2004) 'Foreword – The Administrative Law of the European Union (November 20, 2003)', *Law and Contemporary Problems*, 68(1), 1–17. o.; <http://ssrn.com/abstract=1820744>.
- Birk, R. (2000) *Internationales und Europäisches Arbeitsrecht (§§ 17–23, S. 190–468)*. München: Verlag C.H. Beck.
- Bishop, C. (2019) *The impact of high staffturnover on company culture*, September 10, 2019; <https://cutt.ly/BSjjHit>.
- Blahó, A., Prandler, Á. (2005) *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Budapest: Aula Kiadó.
- Blahó, A. (2001) 'Multilaterális nemzetközi intézmények világgazdasági tevékenysége' in: *Világgazdaságtan II*, Budapest: Aula Kiadó.
- Blanpain, R. (szerk.) (1977): *International Encyclopaedia of Laws: Labour Law and Industrial Relations*. Wolters Kluwer.
- Blutman, L. (2018) 'Nemzetközi szokásjog' in: Jakab, A., Fekete, B. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok, G.)*, <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szokasjog>.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2012) *Niedersachsen: Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann*, RP REPORT 4; http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/2012_rp-report.pdf.
- Bokorné Szegő, H. (2003) *Nemzetközi jog*, Budapest: Aula Kiadó.

- Bónis, P. (2018) 'Szerződés' in: Jakab, A., Fekete, B. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: Komáromi, L.)*; <http://ijoten.hu/szocikk/jogtortenet-szerzodes>.
- Bossaert, D., Demmke, C. (2002) *Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten: Neue Trends und die Auswirkungen des Integrationsprozesses*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bourdieu, P. (1987) 'The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field', *The Hastings Law Journal*, 38(July), 805–853. o.; <http://derechocambiosocial.pbworks.com/f/bourdieu%25B1%25D.pdf>.
- Böröcz, J. (2018) *Az EU és a világ – Kritikai elemzés*, Budapest: Kalligram Kiadó.
- Bónis, P. (2016) 'A clausula 'rebus sic stantibus' glosszatori eredetéről', *Jogelméleti Szemle*, 16(2), 32–36. o.
- Brandeis, L. (1914) *Business – a profession*, Small, Maynard & Company Publishers, Boston; <https://archive.org/details/businessaproses2poolgoog/page/n26>. (A Kaliforniai Egyetem dedikált példánya.)
- Bretton Woods Law (évszám nélkül) *The big issues in international administrative law*; <http://www.brettonwoodslaw.com/the-big-issues-in-international-administrative-law/>.
- Bruhács, J. (2001) *Nemzetközi jog III., Nemzetközi Szervezetek*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Buss, H. et al. (2014) *Handbook of Internal Justice System at the United Nations*. United Nations System Staff College; <https://digitallibrary.un.org/record/774500>.
- Buza, L. (1967) *A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban*.
- Cahier, P. (1963) *Le droit interne des organisations internationales*, Revue générale de droit international public.
- Carlston, K. (1959) 'International administrative law. A venture in legal theory', *Journal of Public Law*, August 1959.
- Cheng, B. (1953) *General principles of law as applied by international courts and tribunals*, London.
- Chern, C. (2008) *Chern on Dispute Boards*. New Jersey: Blackwell Publishing.
- Chief Executives Board for Coordination (2016) CEB common principles to guide the UN system's support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development; <https://cutt.ly/oSjpvYf>.
- Chopra, H. J. (1995) 'A könyvtáros hivatás Magyarországon', *Könyvtári Figyelő*, 41(2); https://epa.oszk.hu/00100/00143/00014/hans_h.html.
- Christiaans, L. (2013) *International Employer Brand Management: A Multilevel Analysis and Segmentation of Students' Preferences*, Springer Gabler, Weisbaden.
- Christiansen, B., Chandan, H. C. (2017) *Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce*, IGI Global.

- Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (2008) *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.
- Clark, B (2012) *Lawyers and Mediation*, Heidelberg: Springer.
- Cogan, J. K., Hurd, I., Johnstone, I. (szerk.) (2016) *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford: Oxford University Press.
- Committee on Standards in Public Life (2014) *Ethical standards for providers of public services*; <https://cutt.ly/lSjpRyp>.
- Coombes, D. (1968) *Towards an European civil service*, London: Chatham House.
- Cortese, B. (2011) *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; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1983194>.
- Csink, L. (2011) 'Mérőföldkő a jogalkotásban', *Pázmány Law Working Papers*, (22); <https://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-22.pdf>.
- Czúcz, O., Hajdú, J. (2019) 'Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Ungarns' in: Iliopoulos-Strangas, J. (szerk.) *Soziale Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 831–920. o.
- Dargay, E. (szerk.) (2018) *Összeférhetetlenség, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, valamint a fegyelmi eljárás tapasztalatai*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Davies, M. D. V. (2017) *The Administration of International Organizations: Top Down and Bottom Up*, New York: Routledge.
- De Palo, G., Trevor, M. B. (2012) *EU mediation law and practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Demmke, C. (2020a) *15 Institutional change and increasing ambivalence of reform effects and reform outcomes*, Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of Reforms.
- Demmke, C. (2010) 'Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen', *ZBR Heft*, 4, 109–123. o.
- Demmke, C. (2011) 'Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich' in: Koch, R., Conrad, P., Lorig, W. H. (szerk.) *New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden: Gabler Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Demmke, C. (2005) *Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa*.
- Demmke, C. (2020b) 'Public Administration Reform over Time – Did Change Lead to a More Effective Integrity Management?' *Central European Public Administration Review*, 2, 7–27. o.
- Demmke, C. (2008) 'Public Service Reforms in the EU Member States – Evidence and Perceptions', *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4, 666–691. o.

- Demmke, C. (2019a) 'Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich' in: Veit, S., Reichard, C., Wewer, G. (szerk.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer VS; 5. Aufl.
- Demmke, C. (2019b) *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>.
- Demmke, C., Moilanen, T. (2010) *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Berlin: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Demmke, C., Moilanen, T. (2012) *The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Maastricht/Berlin/Helsinki: European Institute of Public Administration, November; <https://cutt.ly/ESjkwKi>.
- Denza, E. (1998) *Diplomatic law*, London: Oxford.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2020) *Besoldung und Zulagen*; <https://cutt.ly/TSjpOL4>.
- Dhinakaran, R. (2011) 'Law of the International Civil Service – A Venture into Legal Theory', *International Organizations Law Review*, 8(1).
- Dobák, M., Antal, Zs. (2010) *Vezetés és szervezés. Szervezetek kialakítása és működtetése*, Budapest: Aula Kiadó Kft.
- Dobák, M., Antal, Zs. (2016) *Vezetés és szervezés*, Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Dworkin, R. (2006) 'A harti 'Utószó' és a politikai filozófia karaktere', *Miskolci Jogi Szemle*, 1(1), 92–133. o.
- Ember, A. (2015) 'Versenytilalmi megállapodás', *Debreceni Jogi Műhely*, 12(3–4), 20–28. o.
- European Commission (2008) *Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*, Final Report, Berlin.
- European Commission (1999) *The institutions of the European Union*. Luxembourg: OOP.
- European Commission High Level Group (2004) *Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment – Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. November 2004; <https://cutt.ly/BSjpDgM>.
- Az Európai Közösségek Bizottsága (2008) *Zöld Könyv a Fogyasztói Kollektív Jogorvoslatról*, Brüsszel.
- Fayol, H (1917) *Administration Industrielle et Générale – Prévoyance, Organisation, Commandement, Contrôle*. Paris: Dunot.
- Fayol, H. (1984) *Ipari és általános vezetés*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Fazekas, M. (szerk.) (2015) *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Fekete, B. (2010) *A modern jogösszehasonlítás paradigmái – Kísérlet a jogösszehasonlítás tudománytörténetének új értelmezésére*. PhD-értekezés, Budapest.
- Field, W. J., Jordan, R. S. (1988) *International Organizations*, New York: Praeger. 21–27. o.

- File, B. (évszám nélkül) *A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikája és a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex (előadás)*; <https://cutt.ly/nSjpHbs>.
- Fischer, R., Ury, W. (2011) *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*, Penguin Books.
- Focsaneanu, L. (1957) *Le droit interne de l'ONU. Annuaire française de droit international*.
- Ford, H. (1922) *My life and work*, New York: Garden City Publishing.
- Ford, H. (1926) *Életem és működésem*, Budapest: Légrády Nyomda és Könyvkiadó.
- Friedmann, W. G. (1964) *The changing structure of international law*, London: Stevens and Sons Limited.
- Frivaldszky, J. (2013a) *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*, Budapest: Szent István Társulat.
- Frivaldszky, J. (2013b) *A jogi gondolkodás mérföldkövei a kezdetektől a XIX. század végéig*. Budapest: Szent István Társulat.
- Gajdusчек, Gy. (2011) *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*, Pécs.
- Gajdusчек, Gy. (2014) 'Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?', *Politikatudományi Szemle*, 3, 97–116. o.; http://www.poltudszemle.hu/szamok/2014_3szam/gajduscek.pdf.
- Gather, M., Geßner, M. (2012) *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; https://www.fh-erfurt.de/fhe/fileadmin/Material/Institut/Verkehr_Raum/Download/IVR_Berichte/ivr_12.pdf.
- Gazdag, F., Kovács, P. (1999) *Európa Tanács. Tanulmányok és dokumentumok*, Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.
- Georges, L. (1963) *The international civil service*. Leyden: A. W. Sythoff.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., Varone, F. (2019) 'Stress and Turnover Intents in International Organizations: Social Support and Work Life Balance as Resources', *The International Journal of Human Resource Management*, 30(5), 879–901. o.; <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09585192.2016.1254105>.
- Gömbös, E. (szerk.) (2003) *Az ENSZ és az EU együttműködése*, Budapest: Magyar ENSZ Társaság.
- Gömbös, E. (2008) 'Magyarok az ENSZ apparátusában', *Külügyi Szemle*, 2008. nyár, 213–229. o.
- Graham, N. A., Jordan R. S. (szerk.) (1980) *The international civil service – changing the role and concepts*. New York: Pergamon Press.
- Gregorio, B. (2014) *Party-Directed Mediation – Facilitating Dialogue Between Individuals*. (3rd edition), University of California.
- Gubányi, M. (2020) 'A pszichológiai szerződés szakirodalmi összefoglalója', *Vezetéstudomány / Budapest Management Review*, 51(10), 40–50. o.
- Guglielmi, G., Koubi, G., Long, M. (2016) *Droit du service public*, Paris: LGDJ.

- Gyekiczky, T. (2010) *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*, Budapest: Gondolat Kiadó.
- Gyenge, A., József, J. (1996) 'Az Európa Tanács keleti irányú kibővítése', *Külpolitika*, 1.
- György, I. (2007) *Közszolgálati jog*, Budapest: HVG-Orac.
- György, I., Hazafi, Z. (szerk.) (2014) *Közszolgálati jog*, Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Győrfi, T. (2006) *A kortárs jogpozitivizmus perspektívái*. Miskolc: Bíbor Kiadó.
- Gyulavári, T. (szerk.) (2015) *Munkajog*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó Kft.
- Hajdu, Gy. (1967) *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Hajdú, J. (2018) 'Social Security and the Modern and Post-Modern Forms of Work' in: Pichrt, J., Koldinská, K. (szerk.) *Labour Law and Social Protection in a Globalized World: Changing Realities in Selected Areas of Law and Policy*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 191–204.
- Hajdú, J., Lukács, A. (2018) *Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Hajnal, Gy. (2004) *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, PhD-értkezés, Budapest: Corvinus Egyetem; http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf.
- Hansen, P. C. (2007) '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*, 6(1).
- Hargitai, J. (2008) *Nemzetközi jog a gyakorlatban*, Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Harris, J. (2013) *Legislating for a Civil Service. Institute for Government*. London; <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Legislating%20for%20a%20civil%20service.pdf>.
- Hárs, E. (1982) *A nemzetközi szervezetek világa*, Budapest: Gondolat Könyvkiadó.
- Hart, H. L. A. (1999) *Jog, szabadság, erkölcs*, Budapest: Osiris Kiadó.
- Haynes, D. F. (2008) '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*, 30 (September 25); <http://ssrn.com/abstract=1273698>.
- Hazafi, Z. (2009) *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értkezés; <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf>.
- Hazafi, Z. (szerk.) (2012) *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*; <https://cutt.ly/nSjpXT4>.

- Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia Állandó Hivatala (2012) *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, <https://assets.hcch.net/docs/f7a84ccc-cec3-4959-8388-4b7a602c46f9.pdf>.
- Henkin, L. (1995) *International law: politics and values*, Dordrecht.
- Henssler, M., Braun, A. (2011) *Arbeitsrecht in Europa*, 3. neu bearbeitete Auflage, Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Hopt, K. J., Steffek, F. (2013) *Mediation – Principles and regulation in comparative perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Horváth, I. (2006) *Diagnózis és terápia. Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre*, Budapest.
- Horváth, I. (2010) *Kormánytisztviselők jogviszonya – Szerkesztett jogszabálygyűjtemény*, Budapest: CompLex Kiadó.
- Horváthy, B. (évszám nélkül) *A jogösszehasonlítás főbb tézisei és az európai integráció*; <https://mek.oszk.hu/03400/03435/03435.htm>.
- Hrecska, R. (2014a) 'Alapjogok védelme a nemzetközi és hazai tisztviselők munkaügyi jogvitáiban' in: Kecskés G. (szerk.) *Doktori Műhelytanulmányok*. Győr; <https://cutt.ly/JSjTbp>.
- Hrecska, R. (2014b) 'Bírósági és alternatív vitarendezés a nemzetközi szervezeteknél' in: Csiszár I., Kőmíves P. M. (szerk.) *Tavaszi szél konferenciakötet. II. kötet*. Debrecen: Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- Hrecska, R. (2014c) 'Csoportos keresetek a munkajogban – A csoportos keresetek alkalmazhatósága a nemzetközi szervezetek munkajogában' in: Harsági V., Raffai K., Suri N. (szerk.) *Az Európai Unió új és megújuló jogforrásainak szerepe a magyar magánjog fejlesztésében*. Budapest: Pázmány Press.
- Hrecska, R. (2014d) 'Jogalkalmazás az adminisztratív bíróságok gyakorlatában' in: Zoványi N. (szerk.) *Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Budapest–Debrecen: Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- Hrecska, R. (2014e) 'Nemzetközi szervezetek munkajoga. A tisztviselői jogviszony tartalma az Európai Unióban és az Európa Tanácsban' in: Törő Cs., Cservák Cs., Rixer Á., Fábíán F., Miskolczi Bodnár P., Deres P., Trencsényiné Domokos A. (szerk.) *IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 175–181. o.
- Hrecska, R. (2014e) 'Transparency and anti-corruption in international organizations', *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 8(2); <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-06.pdf>.
- Hrecska-Kovács, R. (2020a) 'Disciplinary proceedings in the United Nations', *European Integration Studies*, 16(1), 48–57. o.

- Hrecska-Kovács, R. (2021a) *A közszolgálati pragmatika vizsgálata az Egyesült Nemzetek Szervezetének Személyzeti Rendtartása és Szabályzata alapján – Kitekintéssel a közszolgálat főbb európai rendszereire*. PhD-értekezés, Miskolc.
- Hrecska-Kovács, R. (2021b) 'Szociális biztonság a nemzetközi és a hazai közszolgálatban', *Polgári Szemle*, 17(1–3), 338–347. o.
- Hrecska-Kovács, R. (2020b) 'Vitából innováció – Modern konfliktusrendezési törekvések a kreativitás előmozdításáért', *Erdélyi Jogélet*, (4), 39–47. o.; <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.04>.
- Hungler, S. (2020) 'Üzemi alkotmányjog' in: Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., Sulyok G. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*; <http://ijoten.hu/szocikk/zemi-alkotmnyjog>.
- Hutter, J. (2007) *Pre-litigation procedures to settle employment disputes in international organizations. Case study of the United Nations system*, 4. o.; <https://cutt.ly/dSjaqAB>.
- Hwang, P. (2009) *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations. Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 8(2) 183–191. o.
- Igazságügyi Minisztérium (2020) *A IV/701/2020. számon érkeztetett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény*, augusztus 26.
- International Civil Service Commission (2015) *Report of the International Civil Service Commission for the year 2015*; <https://digitallibrary.un.org/record/805095>.
- International Civil Service Commission (2022) *United Nations Common System of Salaries, Allowances and Benefits*; <https://icsc.un.org/Resources/SAD/Booklets/sabeng.pdf>.
- International Labour Organization (2004) *National Labour Law Profile – Federal Democratic Republic of Ethiopia*; <https://cutt.ly/8SjakYr>.
- International Labour Organization (2015) *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, Working Paper No. 309. Genf; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/--sector/documents/publication/wcms_429795.pdf.
- International Labour Organization (2011) *Conditions of Work and Employment Programme – Algeria Working Time 2011*; <https://cutt.ly/aSjanK6>.
- International Monetary Fund External Panel (2011) *Review of the International Monetary Fund's Dispute Resolution System*; <http://www.imf.org/external/hrd/dr/112701.pdf>.
- Ismeretlen szerző (2017) *Alternatív vitarendezés a családi vállalkozásoknál*; <https://www.mnb.hu/letoltes/avr-junior-2017-csoportos-dij-alternativ-vitarendezes-a-csaladi-vallalkozasoknal.pdf>.
- Ismeretlen szerző (1971) *Jura Europae. Droit du Travail/Arbeitsrecht. 1-3 Vols*. Munich: Verlag C. H. Beck; Editions Techniques Juris-Classeurs, Paris.
- Ismeretlen szerző (2015) *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*; <https://cutt.ly/WScaZCq>.

- Ismeretlen szerző (1984) *Magyar tagságú nem kormányzati nemzetközi szervezetek*, Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- Jakab, N. (2018) *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Miskolc: Bíbor Kiadó; http://real.mtak.hu/88655/1/kuld_kiadonak_europai_munkajogi_valtozasok.pdf.
- Jakab, N., Berényi, L., Skribanek, P. (2020) 'Versenyjog vs. kollektív tárgyalás? – A munkajogi védelem a versenyképesség szempontjából', *Erdélyi Jogélet*, 3(4), 49–62. o.
- Jakab, N., Mélypataki, G. (2017) 'A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról', *Miskolci Jogi Szemle*, (1), 33–45. o.
- Jakab, N., Prugberger, T., Tóth, H. (2020) 'A magyar munka- és a közszolgálati jogi szabályozás alakulása a rendszerváltás után', *Polgári Szemle*, 16(1–3), 287–313. o.
- Janky, B. (szerk.) (2011) *Szervezet, konfliktus, mediáció – Tanulmányok a 100 éve született Rézler Gyula emlékére*. Budapest: Gondolat Kiadó, Rézler Gyula Alapítvány.
- Jareborg, N. (2005) 'Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)', *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2(2), 521–534. o.
- Jellinek, G. (1914) *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. Berlin.
- Jenei, Gy. (2019) 'Adalékok Max Weber elméletének hatástörténeti problematikájához', *Köz-Gazdaság*, (4), 184–199. o.
- Jenks, C. W. (1943) 'Some problems of an international civil service', *Public Administration Review*, (3).
- Jenks, C. W. (1962) *The proper law of international organizations*, London: Stevens and Sons Limited.
- Jenks, C. W. (1961) *International immunities*, London: Stevens and Sons Limited.
- Kádár, K. (évszám nélkül) *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*, kézirat; <https://cutt.ly/bSjaE9P>.
- Kaltenbach, J. et al. (2007) *Antidiszkriminációs kézikönyv*, Budapest: Clone Design Kft.
- Karkosková, S., Holá, L. (2013) *Resolving disputes in the 21st century*, Budapest: P-T Műhely.
- Kártyás, G. (2019) *A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszolgálat vége?*; <https://ado.hu/munkaugyek/a-kinevezes-egyoldalul-modositasa-a-kozszolgalat-vege/>.
- Kellerman, A. E. (2007) *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; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=963284
- Kelsen, H. (1988) 'Tiszta Jogtan' in: Varga Cs. (szerk.) *Jogfilozófiák/Philosophiae Iuris*. Budapest; <https://tinyurl.com/y3od8xz2>.
- Kelsen, H. (1951) 'The Law of the United Nations', *The Yale Law Journal*, 60(1), 189–193. o.; <https://doi.org/10.2307/793641>.

- Kenderes, Gy., Prugberger, T. (1993) 'A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új szabályozása', *Magyar Közigazgatás*, 43(6), 329–335. o.
- Kenderes, Gy., Prugberger, T. (1991) 'A közszolgálat a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervbevett új jogi szabályozás tükrében', *Magyar Közigazgatás*, (10), 908–910. o.
- Kenderes, Gy., Prugberger, T. (2012) 'A közszolgálati fegyelmi felelősség hazai jogi szabályozásának alakulása napjainkig a külföldi jogfejlődés tükrében', *Új Magyar Közigazgatás*, 5(10), 2–7. o.
- Kenderes, Gy. (2007) 'Intézménytörténeti kérdések a munkaszerződés alakulását illetően', *Sectio Juridica et Politica Miskolc*, 25(2), 541–579. o.
- Kengyel, M. (2013) *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Kerekes, E. (2019) *Fókuszban a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény*, <https://cutt.ly/cSjaIQB>.
- Kertész, T. (2010) *Mediáció a gyakorlatban*, Miskolc: Bíbor Kiadó.
- Kincses, Gy. (2019) 'A köz- és magánszféra szerepe az egészségügyben', *Magyar Tudomány*, 180(10), 1510–1522. o.
- Kiss, A. (2019) 'A nemzetközi jog különleges alanyai' in: Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., Sulyok G. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok G.); <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai>.
- Kiss, Cs., Csillag, S. (2014) *Szervezeti kultúra*, Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- Kiss, Gy. (2020) *A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme: Egy lehetséges megközelítés a munkajogviszony tartalmának vizsgálatához*, Budapest: Wolters Kluwer Kiadó.
- Kiss, Gy. (szerk.) (2019) *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Klabbers, J. (2015) *An introduction to international institutional law*, 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klabbers, J., Wallendahl, Å. (szerk.) (2011) *Research handbook on the law of international organizations*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Kok, W. (2004) *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe – Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok*, Európai Bizottság A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága, November 2003, Publications Office; <https://cutt.ly/7Scloq3>.
- Kotán, A. (2005) 'Pazarlás vagy Perspektíva (PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk)', *Competitio*, 4(1), 89–104. o.
- Kovács, G. (2011a) *Konfliktuskezelés*, Pécs: Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar.
- Kovács, P. (2011b) *Nemzetközi közjog*, Budapest: Osiris.

- Köllő, J. (2012) 'A minimálbér-szabályozás' in: Fazekas K., Scharle Á. (szerk.) *A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*. Budapest. 143–155. o.; <http://econ.core.hu/file/download/2oevfoglpol/kotet.pdf>.
- Körmives, Zs. (2015) *Munkaügyi kapcsolatok rendszere*, Budapest: HVDSZ.
- Kövér, Á. (2012) *Tantaloosz kínjai – Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség a foglalkoztatáspolitikában*, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal (2019) *Nyugdíjak és egyéb ellátások*; <https://cutt.ly/cSjaFeW>.
- Krauss, G., Petró, Cs. (2014a) 'A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései', *Pro Publico Bono*, 2(4), 45–58. o.
- Krauss, G., Petró, Cs. (2014b) 'A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései', *Pro Publico Bono*, 2(2), 56–68. o.
- Krizbai, J. (2018) 'A katonai hivatás és az önkéntes haderő értékei', *Hadtudomány*, 28(3–4), 127–134. o.
- Kulisity, M. (évszám nélkül) *Az alternatív vitamegoldási intézmények és az igazságszolgáltatás kapcsolata, kölcsönhatása*; <http://www.rezler-foundation.hu/docs/km/beszamolo.htm>.
- Kun, A., Bankó, Z. Szabó, I. Sz. (2019) 'A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat' in: Glavanits J. (szerk.) *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 141–152. o.
- Kun, A., Petrovics, Z. (2019) 'A közszolgálati jogviszony alanyai' in: Kiss Gy. (szerk.) *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 113–135. o.
- Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzeti Fejlesztési Főosztály (évszám nélkül) *Világunk átalakítása: Fenntartható fejlődési keretrendszer 2030*; <https://cutt.ly/HA4fKT6>.
- Lalive, J-F. (1964) 'Contracts between a state or state agency and a foreign company', *International & Comparative Law Quarterly*, 13(3), 987–1021. o.; <https://doi.org/10.1093/iclqaj/13.3.987>.
- League of Nations (1921) *Noblemaire Report*.
- Learning, Development and HR Services Division (2015) *Flexible Working Arrangements Utilization Report*, OHRM.
- Lee, T. H. C. (2005) *Swords Into Plowshares – Building Peace Through the United Nations*, Nijhoff Law Specials, 65.
- Leppek, S (2019) *Beamtenrecht*, 13. neu bearbeitete Auflage, Heidelberg: C.F. Müller.
- LeRoy Bennett, A., Oliver, J. K. (1988) *International Organization – Principles and issues*, New Jersey: Prentice Hall.
- Letherbarrow, G. (2017) 'Everything you need to know about your Sonru interview – Proper planning and preparation prevents poor performance', *Echo*, (259); https://issuu.com/echo-iaea-staff-journal/docs/17-09101_echo_259_web.
- Lewis-Lettington, N. (2021) 'For working mothers flexibility is everything', *UN Today*, július–augusztus, 40–41. o.

- Linder, V. (2020) 'Közszolgálati jog' in: Jakab, A., Könczöl, M., Menyhárd, A., Sulyok, G. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs, I.); <https://ijoten.hu/szocikk/kozszoalati-jog>.
- Lomnici, Z. (szerk.) (2002) *Intézmények Európában*, Budapest: HVG-Orac Kiadó.
- Losonczy, I. (2002) *Jogfilozófiai előadások vázlata*, Budapest: Szent István Társulat.
- Loveday, A. (1956) *Reflections on international administration*, Oxford: Clarendon Press.
- Ludányi, D. (évszám nélkül) *A teljesítményértékelés és minősítés joga, folyamatának alapjai a közigazgatásban*; <https://cutt.ly/UScsZCp>.
- Machiavelli, N. (1924) *A fejedelem – Il Principe e altri scritti minori*, 2. ed. Milano: Hoepli.
- MacQueen, J. (2020) *The Flow of Organizational Culture. New Thinking and Theory for Better Understanding and Process*. Bethel, Alaska: Palgrave MacMillan.
- Magyar ENSZ Társaság (2013) *Alapvető Tények az ENSZ-ről*.
- Mann, F. A. (1984) *The doctrine of jurisdiction in international law revised after twenty years*, HR 186.
- Mann, F. A. (1959) *The proper law of contracts conducted by international persons*, British yearbook of international law, No. 35.
- Martinelli, S., Bowyer, J. (szerk.) (2000) *Szervezetmenedzsment T-kit*, Európa Tanács és Európai Bizottság, július; http://www.unp.hu/sites/default/files/imuk/pdf/tkit1_szervezetmenedzsment.pdf.
- Martinsen, D. S. (2013) 'Public Administration, Civil Servants and Implementation' in: Miles, L., Wivel, A. (szerk.): *Denmark and the European Union*. London: Routledge, 189–203. o.; <http://ssrn.com/abstract=2317266>.
- Matei, A. I., Matei, L., Iancu, D. C. (2011) *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>.
- Matei, A. I., Matei, L., Stoian, O. Dogaru, T-C. (2010) *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, (2); <http://ssrn.com/abstract=1713885>.
- Matei, A. I., Popa, F. M. (2010) *Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career – Comparative Study in Central and Eastern European Countries*, NISPAcee Annual Conference, May 12-14, Warsaw, Poland; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1597849>.
- Matei, A. I., Popa, F. M. (2011) *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; <http://ssrn.com/abstract=1868787>.

- Matei, A. I., Popa, F. M. (2012) *Professionalizing the Civil Service and Implications Over Public Integrity Level – Comparative Analysis for Southeast Europe*, NISPAcee Annual Conference, Ohrid; <http://ssrn.com/abstract=2096817>.
- Matei, L., Lazar, C. G. (2009) *Development and Regulation of Civil Service in Central and Eastern European States – A Comparative Analysis in View of Good Governance*, IIAS Conference, Helsinki; <http://ssrn.com/abstract=1440099>.
- McKinsey&Company, United Nations Development Programme (2017) *Gender Diversity in the State: A Development Accelerator?*; <https://www.undp.org/publications/gender-diversity-state>.
- Mecking, S., Oebbecke, J. (szerk.) (2009) *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*, Leiden: Ferdinand Schöningh/Brill.
- Megret, F. (2011) 'La Función Pública Internacional – Un Reto Para los Organismos Internacionales (The International Civil Service: A Challenge for International Organizations)' in: Chopo, Y. G. (szerk.) *El Discurso Civilizador en Derecho Internacional – Cinco Estudios Y Tres Comentarios*, Coleccion Acta; <http://ssrn.com/abstract=1987421>.
- Mélypataki, G. (évszám nélkül) *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*; 10.14750/ME.2016.028.
- Mélypataki, G. (2010) 'A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása', *Miskolci Jogi Szemle*, 5(2), 156–178. o.
- Mélypataki, G. (2019) 'A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 22–41. o.
- Mélypataki, G., Prugberger, T. (2018) 'A szülői szabadság rendezésének kérdése az európai irányelv-módosítások és a tagállami szabályozások tükrében', *Európai Jog*, 18(május), 14–26. o.
- Mészáros, A. (szerk.) (2007) *Kommunikáció és konfliktusok kezelése a munkahelyen*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Mihajlov, D. (1993a) 'A nemzetközi tisztviselők jogállását szabályozó jogforrások', *Jogtudományi Közlöny*, (7), 280–289. o.
- Mihajlov, D. (1993b) 'Nemzetközi szervezetek tisztviselőinek jogállása', *Magyar Közigazgatás*, (4) 228–235. o.
- Mihajlov, D. (1993c) 'A Nemzetközi tisztviselők jogállása' in: Balázs I. (szerk.) *Betekintés a kandidátusi értekezések műhelymunkáiba. Dekoncentráció, decentralizáció; nemzetközi tisztviselők. Közigazgatási füzetek 9.* Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Mihajlov, D. (2004) 'The origin and the early development of international civil service' in: Kovács P. (szerk.) *History in international law*. Miskolc, 99–109. o.

- Moderniseringseparamentet (2005) *Ethical Guidelines for the Public Service The Ministry of Modernisation*, 7 September 2005; <https://cutt.ly/uSjst3t>.
- Mommsen, T. (2011) *Römisches Staatsrecht (Vol 2, Part 2)*, Cambridge: Cambridge University Press; <https://doi.org/10.1017/CBO9780511707605>.
- Nagy, B., Primecz, H. (2010) 'Nők és férfiak a szervezetben – Kísérletek a mítoszok eloszlására', *Vezetéstudomány*, 41(1) 2–17. o.; http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1526/1/vt_2010n1p2.pdf.
- Nagy, K. (1999): *Nemzetközi jog*, Budapest: Püski.
- Nagy, M. (2011) *Bírósági mediáció*, Szeged: Bába Kiadó.
- Naszladi, G. (2016) *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében*. Doktori értekezés, Pécs.
- Nau, H. H. (2005) 'Institutional, evolutionary and cultural aspects in Max Weber's social economics', *Cahiers d'Économie Politique*, (2) 127–142.o.
- Nemzeti Közszerológálati Egyetem (2017) *Közgázgázatási szakvizsga – Általános közgázgázatási ismeretek, IV. modul Közgázgázatás-szervezési és vezetési ismeretek*. Harmadik, hatályosított kiadás, Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Németh, Z. (évszám nélkül) *A kötelező mediáció intézménye az EU tagállamokban*; <https://www.kemi.hu/hirek/szakirodalom/kotelezo-mediacio-az-eu-tagallamokban.html>.
- Nguyen, Q. D., Daillier, P., Pellet, A., Kovács, P. (2005) *Nemzetközi közjog*, Budapest: Osiris.
- North Atlantic Treaty Organization (2011a) *Agencies Before Reform*; <https://cutt.ly/eSjaXWE>.
- North Atlantic Treaty Organization (2011b) *Background on Agency Reform*, <https://cutt.ly/DSjaBcF>.
- North Atlantic Treaty Organization (2011c) *Background on NATO Command Structure Review*, <https://cutt.ly/oSja4nd>.
- North Atlantic Treaty Organization (évszám nélkül) *Technical background briefing on NATO Command Structure by Brigadier General Patrick Wouters, Deputy Director Plans and Policy Division*, International Military Staff (IMS).
- O'Fathartaigh, K. (2006) *The United Nations Internal Legal System: Problems when Analysed in Light of Classic Administrative Law Principles*; http://www.caio-ch.org/reforms/Intern_Paper_II.pdf.
- Office for National Statistics (2019) *Working flexibly in the public sector*; <https://cutt.ly/SSjsdcp>.
- Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women (évszám nélkül) *Myths and facts about flexible working arrangements*; <https://cutt.ly/XSjsEp>.
- Olufemi, E. (2012) *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.

- Ones, D. S., Anderson, N., Viswesvaran, C., Sinangil, H. K. (szerk.) (2018) *The SAGE Handbook of Industrial, Work and Organization Psychology – Personnel Psychology and Employee Performance*, 2nd edition. Los Angeles: Sage Publications Ltd.
- Orazi, D. C., Turrini, A., Valotti, G. (2013) 'Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice', *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(3), 521–541. o.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2020) *Public servants and the coronavirus (COVID-19) pandemic: Emerging responses and initial recommendations*; <https://cutt.ly/bSjsQhD>.
- Országgyűlés Hivatala (2017) *Közszolgálati Tisztviselők 2*. InfoJegyzet 2017/53.; <https://cutt.ly/dScdSYZ>.
- Országgyűlés Hivatala (2019) *Kiküldetési irányelv*, Infojegyzet 2019/1.; <https://cutt.ly/QScdDH5>.
- Osmat, J. (2008) *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>.
- Page, E. C. (1998–2020) 'Public administration' in: *Encyclopaedia Britannica*; <https://www.britannica.com/topic/public-administration>.
- Pál, L. (2020a) 'Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás és a munkabér elszámolása' in: Pál L., Petrovics Z. (szerk.) *Visegrád 17.0 A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 205–220. o.
- Pál, L. (2020b) 'A munkarend sajátos formáiról', *Munkajog*, (2), 5–9. o.
- Pál, L. (2018) 'A teljesített munkaidő fogalma és a teljesítés elmulasztásának jogkövetkezménye', *Pécsi Munkajogi Közlemények*, (1–2), 136–144. o.
- Papp, I. (1974) 'Fejezetek a politikai és jogi gondolkodás történetéből (1950–1970)', *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica*, 22(6); http://acta.bibl.u-szeged.hu/6415/1/juridpol_021_fasc_003_001-083.pdf.
- Parry, C. (1965) *The sources and evidences of international law*. Manchester: Manchester University Press / Cambridge: Cambridge University Press.
- Pease, K-K. S. (2003) *International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Peine, F-J., Heinlein, D. (1999) *Beamtenrecht*, Heidelberg: Müller.
- Penaud, J. (1989) *La fonction publique des Communautés Européens. La documentation française*, Paris.
- Perkins, M. (2021) 'The gender parity strategy isn't working', *UN Today*, március 14–15.; <https://untoday.org/project/un-today-march-2021/>.
- Peschka, V. (1984) 'Hayek contra Kelsen', *Állam és Jogtudomány*, (2), 183–207. o.
- Peschka, V. (2007) 'Hayek contra Kelsen' in: Cs. Kiss L. (szerk.) *Hans Kelsen jogtudománya*. Tanulmányok Hans Kelsenről. Budapest: Gondolat Kiadó.

- Peters, T. J., Jr. Waterman, R. H. (1984) *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, New York: Harper & Row Publishers.
- Petró, Cs. (2014) *A közszolgálati emberi erőforrás menedzsment rögzös útja a személyügyi adminisztrációtól a stratégiai humán erőforrás menedzsmentig*. Tavasz Szél 2014 / Spring Wind 2014 II. kötet: Állam- és jogtudomány, közigazgatás-tudomány, had- és rendészettudomány. Debrecen: Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- Petrovics, Z. (2019) 'Összehasonlító európai közszolgálat. A közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 86–113. o.; <http://real.mtak.hu/103264/>.
- Petrovics, Z. (2018) 'A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 140–159. o.
- Petrovics, Z. (2020) 'A munkajogi konfliktusok fogalma, rendszere' in: Kiss Gy. (szerk.) *Munkajog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 459–464. o.
- Petrovics, Z. (2021) 'A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelemről és az egyenlő bánásmód követelményéről' in: Ferencz J., Halmos Sz., Kiss Gy., Kulicity M., Kun A., Lőrincz Gy., Nyerges É., Pál L., Petrovics Z., Rác I., Sipka P., Tercsák T., Zaccaria M. L. (szerk.) *Az egyenlő bánásmód szabályozásáról*. HVG-ORAC, Budapest, 165–178. o.
- Petrovics, Z. (2015) 'Összeférhetetlenség' in: György I., Hazafi Z. (szerk.) *Közszolgálati jog*, Budapest: NKE Szolgáltató Kft.
- Petrovics, Z. (2009) 'Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (1), 86–113. o.; http://real.mtak.hu/103264/1/WEB-PPB_2019_1--086-113_Petrovics.pdf.
- Piricz, N., Hong, S-J., Mandják, T. (2013) 'A tranzakciós költségek elmélete és a társadalmi csereelmélet hatásai a bizalomra az ellátási láncban', *Vezetéstudomány*, 44(12), 2–13. o.; <https://core.ac.uk/download/pdf/19085247.pdf>.
- Plantey, A. (1981) *The international civil service – law and management*, New York: Masson Publishing USA Inc.
- Pokol, B. (2017) *A jurisztokratikus állam*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Poór, J., Juhász, T., Hazafi, Z., Szakács, G., Kovács, Á. (2019) 'Az alkalmazottak fluktuációjának és munkaerőhiányának elemzése a közszférában egy országos empirikus kutatás tükrében', *Opus et Educatio*, 6(3); <http://opuseteducatio.hu/index.php/opusHU/article/view/331/576>.
- Pókecz Kovács, A. (2016) 'Zlinszky János és a római közjog', *Iustum Aequum Salutare*, 12(1), 77–82. o.; <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20161sz/08.pdf>.
- Prandler, Á. (szerk.) (2001) *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó.
- Prassl, J. (2014) 'All in this together? UK Labour Market Reforms under the Coalition Government', *Hungarian Labour Law Journal*, 2 January.

- Preuss, L (1947) 'Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranallo Case', *The American Journal of International Law*, 41(3), 555–578. o.; <https://doi.org/10.2307/2193314>.
- Proells, A. (2018) 'The limits of jurisdiction *ratione materiae* of UNCLOS Tribunals', *Hitotsuhashi Journal of Law and Politics*, 46, 47–60. o.
- Prugberger, T. (1998) 'Adalékok a jogi normatan és a jogforrástan elméletéhez', *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, 15, 153–163. o.
- Prugberger, T. (2020b) 'Az előreláthatósági klauzula alkalmazási lehetőségének néhány problémája a polgári jogi és különösen a munkajogi szerződéses kötelek esetében', *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 97–114. o.
- Prugberger, T. (2002) *Érdek és érdekegyeztetés a jogban*, Miskolc: Bíbor Kiadó.
- Prugberger, T. (2019) 'A jogalkotás és a jogalkalmazás torzulásának világteljesége és az ahhoz vezető okok', *Polgári Szemle*, 15(4-6), 178–192. o.
- Prugberger, T. (2012) 'A jogi normák a természeti és a társadalmi törvényszerűségek összefüggésrendszerében', *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 30(1), 125–145. o.
- Prugberger, T. (2010a) 'A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája', *Új Magyar Közigazgatás*, 3(5), 43–50. o.
- Prugberger, T. (2017a) 'Kritikai könyvelemzés „A jogrendszerek világa” című könyvről', *Miskolci Jogi Szemle*, 12(2), 210–231. o.
- Prugberger, T. (2017b) 'A munkaidő, a pihenőidő és a szabadság új hazai szabályozásának megítélése a munkavállalói érdekek szempontjából', *Pro Futuro*, (2), 31–47. o.
- Prugberger, T. (2015) 'A munkaszerződés és a munkajogviszonyból származó jogok és kötelezettségek az új magyar munkatörvénykönyvben, kitekintéssel más európai államokra', *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 33, 286–305. o.
- Prugberger, T. (2016–2017) '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*, 53–54, 67–73. o.
- Prugberger, T. (2010b) 'A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében', *Sectio Juridica et Politica Miskolc*, 28, 437–461. o.
- Prugberger, T. (2020b) 'A vezető munkavállalói jogállás szabályozása Magyarországon és Európában', *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata*, 20(4), 35–46. o.
- Prugberger, T. (2016) 'Egy kompromisszumos javaslat a munka- és a közszolgálati jogvitákat tárgyaló bírósági szervezet átalakításának vitatott tervéhez', *Advocat*, 19(1-2), 1–2. o.

- Prugberger, T. (2000) *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Prugberger, T. (2006) *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest: Complex Kiadó.
- Prugberger, T. (2013) *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, Miskolc: Novotni Kiadó.
- Prugberger T. (2005) *A munkajog kialakulása és fejlődése a gazdaságszociológiai folyamatok tükrében*; <https://ojs.lib.unideb.hu/competitio/article/download/8008/7287/14712>.
- Prugberger, T., Hrecska-Kovács, R. (2021) 'Az ENSZ tisztviselőinek foglalkoztatási jogviszonya a nyugat-európai és hazai közszolgálati joggal való összehasonlításban', *Jogtudományi Közlöny*, 76(7-8), 346–352. o.
- Prugberger, T., Jakab, N. (2013) *A foglalkoztatás-elősegítés és igazgatás joga*, Miskolc: Bíbor Kiadó.
- Prugberger, T., Jakab, N., Mélypataki, G. (2020) 'A munkával és a pihenéssel töltött idő arányosításának több szempontú társadalom- és jogelméleti problémája közgazdasági, ergonómiai, szociológiai és szociálpszichológiai megközelítésben', *Miskolci Jogi Szemle*, 15(1) különszám, 238–252. o.
- Prugberger, T., Jakab, N., Szekeres, B. (2018) '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(2), 418–444. o.
- Prugberger, T., Kenderes, Gy., Mélypataki, G. (2012) *A munka és a közszolgálati jog intézményrendszerének kritikái és összehasonlító elemzése*, Miskolc: Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért.
- Prugberger, T., Mészáros, M. (2020) *A magyar munkajogi szabályok változásai európai kitekintéssel*. Miskolc: Novotni Alapítvány.
- Prugberger, T., Nádas, Gy. (2014) *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Prugberger, T., Nádas, Gy. (2016) 'Az intézményesített háromoldalú érdekegyeztetés és korporatív, valamint önkormányzati jellegű igazgatási ügyvitel gazdaság- és szociálpolitikai jelentősége', *Jogtudományi Közlöny*, 71(7–8), 365–372. o.
- Prugberger, T., Tóth, H. (2019) 'A 2012. évi Munka Törvénykönyvének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében', *Jogtudományi Közlöny*, 74(1), 25–30. o.
- Prugberger, T., Wopera, Zs. (2008) *Gondolatok a munkaügyi perek szakbírósági vagy általános bírósági hatásköréről*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica 26(2) 665–681. o.
- Rab, H. (2018a) 'A CSR-szemlélet munkajogi vetületei', *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (4), 202–217. o.

- Rab, H. (2016) 'A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponútú vizsgálata', *Közjogi Szemle*, (1), 8–12. o.
- Rab, H. (2019) 'A munkavállalói teljesítmény munkajogi megítélése' in: Bankó Z., Berke Gy., Pál L., Petrovics, Z. (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Rab, H. (2017) 'A szociális jog megítélése a változó munkajogi környezetben', *Miskolci Jogi Szemle*, (2) különszám, 438–448. o.
- Rab, H. (2018b) 'Szükség van-e magánnyugdíj típusú rendszerekre az öregségi biztonság elérése érdekében?', *Munkajog*, (2), 72–73. o.
- Rab, H., Zaccaria, M. L. (2018) 'Kollektív munkajog a munkavállalói érdekvédelem és a munkáltatói hatékonyság szolgálatában a HR szempontjaira tekintettel', *Jura*, 24(1), 120–133. o.
- Rácz, Z. (2002) *A munkaügyi viták megoldásának rendszerei, különös tekintettel az érdekvitákra*. PhD-értekezés, Miskolc.
- Reinisch, A. (szerk.) (2013) *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*, Oxford: Oxford University Press.
- Reinisch, A. (2008) 'The immunity of international organizations and the jurisdiction of their administrative tribunals', *Chinese Journal of International Law*, 7(2), 285–306. o.; <http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/7/2/285.full>.
- Reuter, P. (1956) 'Organisations internationales et évolution du droit' in: *L'évolution du droit public: études offertes à Achille Mestre*. Paris: Sirey.
- Richman, A., Johnson, A., Noble, K. (2011) *Business Impacts of Flexibility: An Imperative for Expansion*; https://www.wfd.com/PDFS/BusinessImpactsofFlexibility_March2011.pdf.
- Roóz, J., Heidrich, B. (2010) *Vállalati gazdaságtan és menedzsment alapjai*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola; <https://cutt.ly/jSjsIN9>.
- Ross, A. (1958) *On Law and Justice*. Berkley, Los Angeles: University of California Press.
- Rothstein, B., Sorak, N. (2017) 'Ethical codes for the public administration – A comparative survey', *University of Gothenburg, QOG Working Paper Series*, (12); https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2017_12_Rothstein_Sorak.pdf.
- Rubiano, C. (2021) 'UN reforms threaten public service', *UN Today*, június, 14–15. o.; <https://untoday.org/project/un-today-june-2021/>.
- Rúzs Molnár, K. (2007) *Mediáció a munkajogban*, Szeged: Pólay Elemér Alapítvány.
- Rúzs Molnár, K. (2017) *A mediáció gyakorlati szemmel*, In.: Homoki-Nagy M., Hajdú J. (szerk.) *Ünnepi kötet dr. Zakar András c. egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica 0324–6523, Tom. 80, Szeged; http://acta.bibl.u-szeged.hu/49970/1/juridpol_o8o_263-277.pdf.

- Rúzs Molnár, K. (2017) 'Munkaügyi közvetítői és döntőbírói szolgálat után munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat – várható-e fordulat?' in: Gellén K. (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Bt., Szeged, 409–422. o.
- Rúzs Molnár, K. (2016) 'A védelem hiánya a határozott időtartamú jogviszony jogellenes meghosszabbítása esetén' in: Homoki-Nagy M., Hajdú J. (szerk.) *Ünnepi kötet dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 559–563. o.
- S. Nagy, K., Orbán, A. (szerk.) (2008) *Értékek és normák interdiszciplináris megközelítésben*, Budapest: Gondolat Kiadó.
- Samu, M. (szerk.) (1978) *Állam- és jogelmélet*, Budapest: Tankönyvkiadó.
- Sands, P. Q. C., Klein, P. (2009) *Bowett's Law of International Institutions* (6th edition), Sweet & Maxwell.
- Sands, P. Q. C (évszám nélkül) *Manual on International Courts and Tribunals*. London, Edinburgh, Dublin: Butterworths.
- Sáriné, S. Á. (szerk.) (2012) *A mediáció – A közvetítői tevékenység*. Budapest: HVG-Orac.
- Schermers, H. (1980) *International institutional law*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff.
- Schermers, H. G., Blokker, N. M. (2003) *International institutional law*. Boston-Leyden.
- Schiavone, G. (2001) *International organizations. A dictionary and directory*. New York: Palgrave.
- Schultz, N. (2003) *Joint fact-finding*. July; <http://www.beyondintractability.org/essay/joint-fact-finding>.
- Sereni, A. P. (1959) *International economic institutions and the municipal law of states*. The Hague: Recueil des cours de l'Académie de droit international, No . 96.
- Shaw, M. N. (2008) *Nemzetközi jog*, Budapest: Osiris.
- Sheets, T., Maarer, C. (szerk.) (2000) *The European directory of international organizations 2000*, London.
- Society for Human Resource Management (2009) *Workplace flexibility in the 21st century – Meeting the needs of the changing workforce*; <https://cutt.ly/xScgb8n>.
- Simard, C. (2010) 4. 'La réforme administrative' in: Chevrier, M., Gusse, I. (szerk.): *La France Depuis de Gaulle – La Ve République en Perspective*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 99–118. o.
- Simmons, B. A., Martin, L. L. (2012) 'International organizations and institutions' in: Carlsnaes, W., Risse, T., Simmons, B. A. (szerk.) *Handbook of International Relations*. New York: Sage Publishing.
- Sipka, P., Zaccaria, M. L. (2019) 'Megújuló tájékoztatási kötelezettség a munkajogi viszonyokban és azokon túl', *Munkajog*, 3(1-8).

- Sossin, L. (2011) *International Civil Service Ethics, Professionalism and the Rule of Law* (October 19, 2009), Popovski, V. (szerk.): *Ethical Supports for Strengthening the International Rule of Law*, United Nations University Press; <http://ssrn.com/abstract=1948785>.
- Spurk, D., Staub, C. (2020) 'Flexible employment relationships and careers in times of the COVID-19 pandemic', *Journal of Vocational Behaviour*, 119 June; <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103435>.
- Steffek, F., Unberath, H. (szerk.) (2013) *Regulating dispute resolution – ADR and access to justice at the crossroads*, Oxford-Portland (Oregon): Hart Publishing.
- Stoyanova, D. (2018) *Between internationalism and integrity*, Dag Hammarskjöld Foundation; <https://www.daghammarskjold.se/blog/btwn-intlism-and-integrity/>.
- Strasser, F., Randolph, P. (2008) *Mediáció – A konfliktusmegoldás lélektana*, Budapest: Nyitott Könyvműhely Kiadó.
- Szabadfalvi, J. (2014) 'A neokantiánus jogfilozófiától a marxista állam- és jogelméletig: Vas Tibor tudományos pályaképe', *Jura*, 20(1) 179–184. o.
- Szabadfalvi, J. (2017) 'A természetjog hasznáról: Adalékok Csatskó Imre jogbölcseleti munkásságához' in: Balogh, J., Koncz, I. K., Szabó, I., Tóth, J. Z. (szerk.) 65. *Studia in honorem István Stipta*, Budapest.
- Szabadfalvi, J. (2007) 'Valóban funkcionalista-e a Tiszta Jogtan? Losonczy István Kelsen-kritikája' in: Cs. Kiss L. (szerk.) *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Gondolat Kiadó, Budapest.
- Szabari, V. (2007) 'A társulások szociológiája', *Szociológiai Szemle*, (1–2), 109–118. o.
- Szabó, Á., Juhász, P. (2019) 'A munkahelyi egészségprogramok, mint kockázatkezelési eszközök', *Gazdaság és Pénzügy*, 6(2), 154–177. o.; <https://doi.org/10.33926/GP.2019.2.2>.
- Szabó, Szilvia (2014) *Kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás*, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, Budapest; <https://cutt.ly/qSjsGY2>.
- Szakács, G., Abay Nemes, O. (2009) 'Tények és ellenérzések, célok, szándékok és rendezőelvek, aktualitások a közigazgatási versenyvizsga kapcsán', *Új Magyar Közigazgatás*, 2(8), 49–56. o.
- Szászy, I. (1969) *Nemzetközi munkajog*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Szemesi, S. (2009) *Bevezetés a nemzetközi jog tanulmányozásába*, Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Szigeti, P. (2016) 'Módszerdualizmus – Monizmus: A jogászi gondolkodásmód és a lételmélet viszonyáról Horváth Barna dialektikus neokantianizmusa kapcsán', *Állam és Jogtudomány*, 57(2), 65–77. o.
- Szigeti, Zs. (évszám nélkül) *A mini-trial eljárás, mint az üzleti jogviták egyik lehetséges rendezési módja*; <http://www.drsgigetizsolt.hu/publikacio1.pdf>.

- Szücs, L. G. (2011) 'A diskurzuselv, mint a jogállamiság garanciája – Vizsgálódások egy radikális Habermas-kritika kapcsán', *Magyar Filozófiai Szemle*, 55(2), 75–96. o.
- Tamanaha, B. Z. (2017) *A Realistic Theory of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taubner, Z., József, J. (1998) 'Az Európa Tanács a nemzetközi szervezetek együttműködésében', *Európai Szemle*, 9(1), 128–150. o.
- Teramura, N. (2018) *Ex Aequo et Bono: An Overlooked and Undervalued Opportunity for International Commercial Arbitration*, Kluwer Arbitration Blog, November 18.; <https://cutt.ly/2ScgDM9>.
- Teramura, N. (2019) 'The strengths and weaknesses of arguments pertaining to ex aequo et bono', *Asian International Arbitration Journal*, 15(2), 63–86. o.
- Tchikaya, B. (2002) *Jogesetek a nemzetközi bíróságok gyakorlatából*, Miskolc: Bíbor.
- Thurstone, L. L. (1928) 'Attitudes can be measured', *American Journal of Sociology*, 33, 529–554. o.; https://brocku.ca/MeadProject/Thurstone/Thurstone_1928a.html.
- Thurstone, L. L. (1923) 'Psychology in the Civil Service', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Psychology in Business*, 110, Nov. 194–199. o.; <http://www.jstor.com/stable/1015085>.
- Thurstone, L. L., Chave, E. J. (1929) *The measurement of attitude: A psychophysical method and some experiments with a scale for measuring attitude toward the Church*, The University of Chicago Press; <https://doi.org/10.1037/11574-000>.
- Tóth, H. (2010) *A táppénzről*. PhD-értekezés. Miskolc; <https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/TothHilda%20dolgozat%20100519>.
- Törő, E. (2017) 'A vezető állású munkavállaló jogállásának specifikumai', *Miskolci Jogi Szemle*, 12(2) különszám, 631–638. o.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2003) Values and Ethics Code for the Public Service; https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf.
- Tzanakopoulous, A. (2011) *Disobeying the security council – Countermeasures against wrongful sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulpianus (1872) 'Digesta Iustiniani 1.1.1.2.' in: Mommsen, T. (szerk.) *Corpus Iuris Civilis I*. Berolini.
- United Nations (évszám nélkül-c) *The 2030 Agenda: How Social Dialogue combats inequality and ensures social cohesion*; <https://cutt.ly/wSjsMWS>.
- United Nations (2002–2015) *Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour*.
- United Nations (1949) *Report of the Committee of Experts on Salary, Allowance and Leave Systems*, 31st October.
- United Nations (évszám nélkül-a) *Report of the Secretary-General on personnel policy (A/2533)*
- United Nations (2002) *Report of the Secretary-General on strengthening of the United Nations: an agenda for further change*.

- United Nations (évszám nélkül-b) *Why the UN needs an internal system of justice*; <https://www.un.org/en/internaljustice/>.
- United Nations Board of Auditors (2014) *Lessons from the United Nations Capital Master Plan, A paper by the United Nations Board of Auditors*; <https://cutt.ly/NScg2JU>.
- United Nations Committee on Contributions (évszám nélkül) *Capital Master Plan*; <https://www.un.org/en/ga/contributions/cmp.shtml>.
- United Nations Development Programme (2009) *Annual leave*; <https://cutt.ly/4Sjs6A8>.
- United Nations Ethics Office (2017) *Putting Ethics to Work – A guide for UN Staff*; <https://cutt.ly/6SjsXW5>.
- United Nations General Assembly (2013) *Activities of the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services. Report of the Secretary-General*; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/158.
- United Nations Joint Staff Pension Fund (2019a) *Investment Policy Statement*; <https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2019/08/IPS-2019.pdf>.
- United Nations Joint Staff Pension Fund (2019b) *Report on Sustainable Investing*; <https://cutt.ly/AScg8kP>.
- United Nations NGO Branch, Department of Economic and Social Affairs (évszám nélkül) *About ECOSOC and its Subsidiary Bodies*; <https://csonet.org/?menu=123>.
- United Nations Office of Human Resources Management (2020) *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://cutt.ly/mSjs9q3>, valamint kereshető formátumban: <https://cutt.ly/9Sjs8ZF>.
- United Nations Office of Human Resources Management (2015) *Flexible Working Arrangements Utilisation Report*.
- United Nations Office of Human Resources Management (évszám nélkül): *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*.
- United States Department of Labor (évszám nélkül) *Vacation leave*; https://www.dol.gov/general/topic/workhours/vacation_leave.
- United States Secretary of the Navy (2005) *Instruction 5800.13A*, december 22.; <http://adr.navy.mil/docs/SIGNED580013A.pdf>.
- Union of International Associations (UIA) (szerk.) (2020) *Yearbook of international organisations 2020–2021*. 1–6. kötet (57. kiadás). Leiden: Brill Publishers; <https://uia.org/yearbook>.
- Veszprémi, B. (2012) *Felelősség a közszolgálatban*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Veszprémi, B. (2010) *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD-értekezés, Miskolc.

- Virally, M. (1991) *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement: mélanges Michel Virally*. A. Pedone.
- Visegrády, A. (2019) 'A magyar jogi kultúráról', *Polgári Szemle*, 15(4–6), 153–177.
- Visegrády, A. (szerk.) (2013) *Scandinavian Legal Realism / Skandináv jogi realizmus*. Budapest: Szent István Társulat.
- Vogel, D. (2016) *Führung im öffentlichen Sektor – Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten*. Universitätsverlag Potsdam; <https://cutt.ly/1SchwyE>.
- Warbrick, C., Lowe, V. (2002) *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in Memory of Michael Akehurst*. London – New York: Routledge.
- Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press.
- White, N. D. (1996) *The law of international organisations*. Manchester.
- Whiteford, P., Whitehouse, E. (2006) 'Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries', *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 78–94. o.
- Williams, M. (évszám nélkül) *Resolving Conflicts: How a Mediator Works*. Google Books Edition; <https://cutt.ly/kSjdtUc>.
- Wouters, P. (2011) *Technical background briefing on NATO Command Structure*; https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75353.htm.
- Wouters, J., Ryngaert, C., Schmitt, P. (2011) '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(3), 560–567. o.
- Young, T-C (1958) *International civil service – principles and problems*, Brüsszel: IIAS.
- Zabaar, I. (2017) 'Changing lines', *Echo*, (261), 30–31. o.; https://issuu.com/echo-iaea-staff-journal/docs/17-38981_echo_261_web.
- Zaccaria, M. L. (2021) *Idejétmúlt koncepció vagy garanciális minimum? Avagy a munkavállalói alapjogok érvényesülése az uniós és a magyar jogban*, Budapest: HVG-ORAC.
- Zaccaria, M. L., Bankó, Z. (2016) 'A munkáltatói hatalom az egyenlő bánásmód tükrében' in: Bankó, Z. (szerk.) *A munkáltatói hatalom aspektusai*. Pécs: Kódex Nyomda Kft., 53–78. o.
- Zaccaria, M. L., Berke, Gy., Bankó, Z. (2017) '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, Pécs: Kódex Nyomda Kft., 37–83. o.
- Zlinszky, J. (1997) *Állam és jog az ősi Rómában*, Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Zlinszky, J. (1972) 'Ein Versuch zur Rezeption des römischen Rechts in Ungarn' in: Horak, F., Waldstein, W. (szerk.) *Festgabe für Arnold Herdlitzka zu seinem 75. Geburtstag*. München: Wilhelm Fink Verlag, 315–326. o.
- Zlinszky, J. (1994) *Ius publicum: Római közjog*, Budapest: Osiris Kiadó.

- Zlinszky, J. (1993) *Rechtsstaat Rom*, in: Schermaier, M. J., Végh, Z. (szerk.) *Ars boni et aequi. Festschrift für Wolfgang Waldstein zum 65. Geburtstag*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Zlinszky, J. (1988) 'Staat und Recht im archaischen Rom', *Helikon Universitas*, (28), 169–182. o.
- Zódi, Zs. (2021) 'Precedens' in: Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., Sulyok G. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogbölcsélet rovat, rovatserkesztő: Szabó, M., Jakab, A.);* <http://ijoten.hu/szocikk/precedens>.
- Zweigert, K., Kötz, H. (1971) *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts I. (Grundlagen)*. J.C.B. Mohr, Tübingen.

Jogszabályok, szabályzatok, egyéb jogforrások

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (rég. Pp.)
1992. évi XXII. törvény a munka törvénykönyvéről (rég. Mt.)
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.)
1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről (Mvt.)
1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról (Vb.)
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkvt.)
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.)
2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről (Ptk.)
2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.)
- 3/2011. (XII. 12.) PK vélemény: A fogyasztói szerződéssel kapcsolatos közérdekű kereset elbírálásának egyes kérdéseiről; <https://kuria-birosag.hu/hu/kollvel/32011-xii-12-pk-velemeny>.
- 3/2017. (II. 28.) KKM-rendelet a külképviseletek besorolásáról, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségtérítés kiszámításának részletes szabályairól
- 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
- 31/2012. (III. 7.) Kormányrendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról
- 703/2021. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról
- A/57/387 – Report of the Secretary-General on strengthening of the United Nations: an agenda for further change

- A Német Szövetségi Köztársaság tisztességtelen verseny tilalmáról szóló törvénye (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*)
- Advisory opinion on the case of reparation for injuries in the service of the United Nations (The Court Report, 11th April, 1949)
- Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff signed in Ottawa
- Chief Executive Board for Coordination (2020) *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>.
- Council of Europe: Staff Regulations of the Council of Europe; <https://www.coe.int/en/web/tribunal/staff-regulations-of-the-council-of-europe>.
- Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201>)
- Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya (*Charter of the United Nations*) (<https://www.un.org/en/charter-united-nations/>)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, EURATOM rendelethe (2013. október 22.) az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelethe (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelethe (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról
- Federation of International Civil Servants' Associations (2021) *Statutes, Rules of Procedure of the Council and Financial Rules*; https://ficsa.org/fileadmin/user_upload/FICSA_Statutes_April2021.pdf.
- Igazságügyi Minisztérium (2020) A IV/701/2020. számon érkeztetett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény, augusztus 26.; <https://cutt.ly/qSjfs2r>.
- International Atomic Energy Agency (2002) *The Staff Regulation of the Agency*; <https://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/staff-regulations-agency>.
- International Civil Service Commission (2013) *Standards of Conduct for the International Civil Service*. New York; <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>.
- International Court of Justice (1949) *Advisory Opinion of 11 April, 1949 on the Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*; <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>.

- International Court of Justice (1980) *Advisory Opinion of 20 December, 1980 on the Interpretation of the agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*; <http://www.icj-cij.org/docket/files/65/6303.pdf>.
- International Court of Justice (1956) *Advisory Opinion of 23 October, 1956 on judgements of the administrative tribunal of the ILO*; <https://www.icj-cij.org/en/case/30>.
- International Labour Organization (2021) *Staff Regulations*; <https://cutt.ly/iSjdpu7>.
- International Labour Organization (1982) *Termination of Employment Recommendation, No. 166*; <https://cutt.ly/dSjdffk>.
- Magyar Kormánytisztviselői Kar (2018) *Hivatásetikai kódex*; <https://mkk.org.hu/node/485>.
- North Atlantic Treaty Organization (1951) *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.
- North Atlantic Treaty Organization (2021) *Civilian Personnel Regulations*, 44. módosítás (2021. április); <https://cutt.ly/TSjdoag>.
- North Atlantic Treaty Organization (2013) *Code of Judicial Conduct of the Administrative Tribunal of the North Atlantic Treaty Organization* (Adopted on 1 July 2013); <https://cutt.ly/MSjftLz>.
- North Atlantic Treaty Organization (2011) *International Staff Procurement Manual*; https://www.nato.int/structur/procurement/doc/NATO%20IS%20Procurement%20Manual_2_187.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2021) *Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organisation* (2021. január); https://www.oecd.org/careers/Staff_Rules_EN.pdf.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (2018) *Staff Regulations and Staff Rules* (<https://jobs.osce.org/resources/document/osce-staff-regulations-and-staff-rules>)
- ST/AI/149/Rev.4 – *Administrative instruction on compensation for loss or damage to personal effects attributable to service*; <https://cutt.ly/5SjfoK5>.
- ST/AI/155/Rev.2 és ST/AI/155/Rev.2/Amend.1 – *Administrative Instruction on Personnel Payroll Clearance Action* (1966)
- ST/AI/222 – *Administrative Instruction on the Procedure to be Followed in Cases of Termination of Permanent Appointment for Unsatisfactory Services* (1974)
- ST/AI/291/Rev.1 – *Administrative instruction on part-time employment*; <https://cutt.ly/2SjfgLV>.
- ST/AI/293 – *Administrative instruction on facilities to be provided to staff representatives*
- ST/AI/408 – *Administrative instruction on introduction of staggered working hours at headquarters* (archived)
- ST/AI/1998/9 – *Administrative instruction on the system for the classification of posts*; <https://hr.un.org/handbook/category/7153>.
- ST/AI/1999/9 – *Administrative instruction on special measures for the achievement of gender equality* (archived)

- ST/AI/2000/3 – *Administrative instruction on overtime compensation for staff members in the field service category at established missions*
- ST/AI/2001/1 – *Administrative instruction on currency and modalities of payment of salaries and allowances*; <https://cutt.ly/WSjfkIW>.
- ST/AI/2005/2 – *Administrative instruction on family leave, maternity leave and paternity leave*
- ST/AI/2005/5 – *Administrative instruction amending administrative instruction ST/AI/400, Abandonment of post*; <https://cutt.ly/LSjfShp>.
- ST/AI/2007/3 – *Administrative instruction on After-service health insurance*
- ST/AI/2010/4/Rev.1 – *Administrative instruction on administration of temporary appointments*; <https://hr.un.org/handbook/index/8083>.
- ST/AI/2010/5 és ST/AI/2010/5/Corr.1 – *Administrative instruction on performance management and development system*; http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/AI/2010/5.
- ST/AI/2010/10 – *Administrative instruction on upgrading of substantive and technical skills*
- ST/AI/2012/3 – *Administrative instruction on administration of continuing appointments*; <https://hr.un.org/handbook/index/7876%2C8071>.
- ST/AI/2013/1. (2013. 04. 22.) és ST/AI/2013/1/Corr.1. (2013. 06. 13.) – *Administrative instruction on administration of fixed-term appointments*; <https://hr.un.org/handbook/index/8074>.
- ST/AI/2014/3 – *Administrative instruction on Staff-Management Committee*
- ST/AI/2015/3 – *Administrative instruction on medical insurance plan for locally recruited staff at designated duty stations away from Headquarters (archived)*; <https://www.undocs.org/ST/AI/2015/3>.
- ST/AI/2015/5 – *Administrative instruction on sabbatical leave programme*; <http://undocs.org/ST/AI/2015/5>.
- ST/AI/2016/2 – *Administrative Instruction on the Repatriation grant.*
- ST/AI/2016/4 – *Administrative instruction on excess baggage, shipments and insurance.*
- ST/AI/2017/1 – *Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigations and the disciplinary process*; <https://cutt.ly/7SjFzAY>.
- ST/AI/2018/1/Rev.1 – *Administrative Instruction on education grant and related benefits*; <https://cutt.ly/YSjfvIw>.
- ST/AI/2018/2 – *Administrative instruction on special education grant and related benefit for children with a disability*
- ST/AI/2018/10 és ST/AI/2018/10/Corr.1 – *Administrative instruction on rest and recuperation*; <https://cutt.ly/YSjfPbi>.
- ST/AI/2019/2 – *Administrative Instruction on normal working hours at Headquarters*; <https://cutt.ly/VSjflh>.
- ST/AI/2019/3 – *Administrative instruction on special entitlements for staff members serving at designated duty stations*

- ST/AI/2020/5 – *Administrative instruction on temporary special measures for the achievement of gender parity*; <https://cutt.ly/ISjfTO6>.
- 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)*; <https://undocs.org/ST/IC/2015/22>.
- ST/IC/2017/5 – *Information circular on classification of duty stations and special entitlements for staff members serving at designated duty stations*; <https://cutt.ly/gSjfWZU>.
- ST/IC/2018/8 – *Information circular on education grant and special education grant for children with a disability*
- ST/IC/2019/3 – *Administrative instruction on the special entitlements for staff members serving at designated duty stations*; <https://undocs.org/en/ST/AI/2019/3>.
- ST/IC/2019/14 – *Information circular on renewal of the United Nations Headquarters-administered health insurance programme, effective 1 July 2019*; <https://www.undocs.org/ST/IC/2019/14>.
- ST/IC/2020/9 – *Information circular on designation of duty stations for purposes of rest and recuperation*; <https://cutt.ly/3SjgCou>.
- 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*
- ST/IC/2021/14 – *Information circular on the official holidays for 2022 at United Nations Headquarters*; <https://undocs.org/pdf?symbol=en/ST/IC/2021/14>.
- ST/SGB/172 – *Secretary-General's bulletin on staff management relations: decentralization of consultation procedure*; <https://cutt.ly/mSjg2Ye>.
- ST/SGB/198 – *Secretary-General's bulletin on security, safety and independence of the international civil service*
- 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*
- ST/SGB/2003/4 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements*
- ST/SGB/2006/15 – *Secretary-General's bulletin on post-employment restrictions*; <https://cutt.ly/7SjggYu>.
- ST/SGB/2007/9 – *Secretary-General's bulletin on Joint Negotiation Committee at Headquarters*; <https://cutt.ly/vSjgc7Y>.
- ST/SGB/2008/11 – *Secretary-General's bulletin on joint Negotiation Committee for the Field*; <https://cutt.ly/gSjgEDO>.
- ST/SGB/2009/4 – *Secretary-General's bulletin on procedures for the promulgation of administrative issuances*
- ST/SGB/2013/4/Amend.1 – *Secretary-General's bulletin on the Financial Regulations and Rules*
- ST/SGB/2016/7 – *Secretary-General's bulletin terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*

- ST/SGB/2016/9 – *Secretary General's bulletin on the status, basic rights and duties of United Nations staff members* (2016. július 21.)
- ST/SGB/2018/1 – *Secretary-General's bulletin on Staff Regulations and Rules of the United Nations*; <https://hr.un.org/handbook/staff-rules>.
- ST/SGB/2018/4 – *Secretary-General's bulletin on United Nations mandatory learning programmes*
- ST/SGB/2018/5 – *Secretary-General's bulletin on introduction of an occupational safety and health management system*
- ST/SGB/2019/3 – *Secretary-General's bulletin on flexible working arrangements*
- ST/SGB/2019/8 – *Secretary-General's bulletin on addressing discrimination, harassment, including sexual harassment, and abuse of authority*
- Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*
- Staff Regulations of Officials of the European Communities*
- United Nations (2010) *Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. New York; https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf.
- United Nations (2016) *Statute of the United Nations Appeals Tribunal*; <https://www.un.org/en/internaljustice/unat/unat-statute.shtml>.
- United Nations (2018) *Statute of the United Nations Dispute Tribunal*; <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/undt-statute.shtml>.
- United Nations (2020) *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>.
- United Nations *Guidelines for Implementation of Common System Compensation Package in the United Nations Secretariat*.
- United Nations *Guidelines on Accelerated Increments*.
- United Nations *Guidelines on withholding salary increment*; <https://cutt.ly/5SjgDRu>.
- United Nations *Guidelines on within-grade salary increment*; <https://cutt.ly/nSjgOx2>.
- United Nations: *Implementation Guide for Staff*
- United Nations: *Implementation Guide for Supervisors*
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1947) *Convention on Privileges and Immunities of the Specialised Agencies*; <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000161261>.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2021) *Staff Regulations and Staff Rules*; <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375491>.
- United Nations General Assembly (1946) *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946*; <https://cutt.ly/gSjgqAa>.

- United Nations General Assembly (2009) Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2008 on Administration of justice at the United Nations (No. 63/253.); <https://cutt.ly/uSjgteK>.
- United Nations General Assembly (2021) *Rules of procedure and comments (A/520/Rev.19)*; <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml>.
- United Nations Joint Staff Pension Fund (2021) *Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund* (<https://www.unjspf.org/regulations-and-rules-of-the-unjspf/>)
- United Nations Office of Human Resources Management (évszám nélkül) *United Nations Salaries, Allowances, Benefits and Job Classification. Home Leave & Family Visit*; https://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/allowanc.htm.
- United Nations Ombudsman and Mediation Services: *Mediation Principles and Guidelines*.
- World Health Organization (2020) *Staff Regulations and Staff Rules* (1 Jan 2020); <https://cutt.ly/LSjfVYJ>.

Bírósági döntések

- 6/2001. (III. 14.) AB határozat; <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9E12EC9DBA9228EDC1257ADA005266C6?OpenDocument>.
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat; <http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C125798800473E9B?OpenDocument>.
- 2011-UNAT-164 (*Molari v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2011-unat-164.pdf>.
- 2013-UNAT-302 (*Applicant v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2013-unat-302.pdf>.
- 2014-UNAT-396 (*Robineau v. Secretary-General of the United Nations*)
- 2014-UNAT-410 (*Igbinedion v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2014-UNAT-410.pdf>.
- 2014-UNAT-433 (*Hersh v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2014-UNAT-433.pdf>.
- 2015-UNAT-563 (*Reid v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2015-UNAT-563.pdf>.
- 2016-UNAT-618 (*Subramanian et al. v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2016-UNAT-618.pdf>.
- 2017-UNAT-757 (*Sarwar v. Secretary-General of the United Nations*); www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2017-UNAT-757.pdf.

- 2018-UNAT-840 (*Lloret Alcañiz et al. v. Secretary-General of the United Nations*); www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2018-UNAT-840.pdf.
- 2018-UNAT-843 (*Kozul-Wright v. Secretary-General of the United Nations*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2018-UNAT-843.pdf>.
- 2019-UNAT-914 (*Oglesby v. Secretary-General of the United Nations*); www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2019-UNAT-914.pdf.
- 2019-UNAT-949 (*Sheffer v. Secretary-General of the IMO*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2019-UNAT-949.pdf>.
- 2019-UNAT-958. (*Dispert & Hoe v. Secretary-General of the IMO*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2019-UNAT-958.pdf>.
- 2021-UNAT-1148. (*Secretary-General of the IMO (International Maritime Organization) vs. Fogarty, Sheffer, Spinardi, Dispert and Hoe*); <https://www.un.org/en/internaljustice/files/unat/judgments/2021-UNAT-1148.pdf>.
- 3017/2013. (I. 28.) AB végzés
- 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról; <https://cutt.ly/SSjfXTX>.
- 3079/2019. (IV. 10.) AB végzés
- 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés
- 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés
- C-89/08. P. sz. ügy (*Európai Bizottság kontra Írország és társai*)
- C-302/11–C-305/11. sz. egyesített ügyek (*Rosanna Valenza és társai kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*)
- Case No. UNDT/NY/2019/020 (*Ronved v. Secretary-General of the United Nations*)
- Case No. UNDT/NY/2020/036 (*Noble v. Secretary-General of the United Nations*)
- Clyde & Co LLP kontra Bates van Winkelhof [2011] EWHC 668 ügy
- Crawford vs. The Secretary-General of the United Nations. UN Administrative Tribunal Judgement No. 42. (Case No. 26.); https://untreaty.un.org/UNAT/UNAT_Judgements/Judgements_E/UNAT_00042_E.pdf.
- Európa Tanács Fellebbviteli Tábla, Appeal No. 32/1974; <https://rm.coe.int/recours-n-32-1974-leguin-staff-member-having-lost-her-expatriation-all/168076ffff>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 17. [*Duberg v. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*]; <https://cutt.ly/qSjfK7f>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 28. [*Waghorn v. International Labour Organization (ILO)*]; <https://cutt.ly/jSjfH4T>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 392 [*Duran v. Pan-American Health Organization (PAHO)*]; <https://cutt.ly/FSmwWxA>.

- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 592 [*Byrne-Sutton v. International Telecommunication Union (ITU)*]; <https://cutt.ly/WSmw5nB>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 805 [*Aras et al. v. European Patent Organisation (EPO)*]; <https://cutt.ly/tSmeuen>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Administrative Tribunal Judgement No. 831 [*Abdilleh and Salah v. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*]; <https://cutt.ly/MSmedLP>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Administrative Tribunal Judgement No. 1879 [*Créchet v. European Patent Organisation (EPO)*]; <https://cutt.ly/oSmem5Z>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 2706 [*C. C. v. World Intellectual Property Organization (WIPO)*]; <https://cutt.ly/nSmeyY>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3106 [*A.R.B.B. v. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*]; <https://cutt.ly/hSmryM9>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3214 [*J.H. V.M. against the European Patent Organisation (EPO)*]; <https://cutt.ly/PSmeVqa>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3614 [*E.P. v. European Patent Organisation (EPO)*]; <https://cutt.ly/tSme5NP>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3647 [*A.N. v. World Intellectual Property Organization (WIPO)*]; <https://cutt.ly/XSmreiy>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3729 [*A.É.B. v. Permanent Court of Arbitration (PCA)*]; <https://cutt.ly/9Smrr5y>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3942 [*A.V. v. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*]; <https://cutt.ly/CSmrpHN>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 3950 [*A. G. v. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*]; <https://cutt.ly/LSmrsVvk>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal Judgement No. 4273 [*A., G., L. (No. 2) and S. A. v. European Organization for Nuclear Research (CERN)*]; <https://cutt.ly/pSmrfmy>.
- ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (<http://www.ilo.int/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>)
- Judgments and Orders of the NATO Administrative Tribunal 2019; <https://cutt.ly/ESmrjkm>.
- Közszolgálati Törvényszék C-104/11 *Bartha v. Commission-ügy*
- Közszolgálati Törvényszék F-86/09. sz. ügy
- Kúria Mfv.II.10.051/2017. számú ügy
- Organisation for Economic Co-operation and Development Appeals board decisions; <https://cutt.ly/LSmrx6z>.

- UNAT Judgement No. 4. *Howrani and four others v. The Secretary-General of the United Nations*; <https://cutt.ly/KSmrvXN>.
- UNAT Judgement No. 6. *Keeney v. The Secretary-General of the United Nations*; <https://cutt.ly/cSmrnq6>.
- UNAT Judgement No. 18. *Crawford v. The Secretary-General of the United Nations*; <https://cutt.ly/eSmrYgu>.
- UNAT Judgement No. 19. *Kaplan v. The Secretary-General of the United Nations*; <https://cutt.ly/mSmrmWt>.
- UNAT Judgement No. 71. (1958)
- UNDT/2010/058 (*Molari v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/dSmrNm7>.
- UNDT/2010/090 (*Solomon v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/KSmroun>.
- UNDT/2010/097 (*Mugendi v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/FSmr4bY>.
- UNDT/2010/125 (*Teferra v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/XSmr6Yk>.
- UNDT/2013/024 (*Igbinedion v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/ESmtfIy>.
- UNDT/2014/006 (*Hassanin v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/QSmth8w>.
- UNDT/2020/175 (*Grosse v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/QSmtlqN>.
- UNDT/2012/054 (*Applicant v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/BSmtQhr>.
- UNDT/2014/016 (*Hashimi v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/KSmtYmm>.
- UNDT/2014/017 (*Hashimi v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/zSmtAgy>.
- UNDT/2014/031 (*Shrivastava v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/9SmtGGu>.
- UNDT/2014/038 (*Hassanin v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/cSmtLbn>.
- UNDT/2015/025 (*Manoharan et al. v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/TSmtCB5>.
- UNDT/2016/178 (*Sarwar v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/RSmt1Xu>.
- UNDT/2017/076/Corr. 1 (*Kozul-Wright v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/HSmt3AH>.
- UNDT/2017/097 (*Lloret Alcaniz et al. v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/JSmywcd>.
- UNDT/2020/037 (*Hassan v. Secretary-General of the United Nations*); <https://cutt.ly/6Smyo3V>.
- USA Supreme Court: *Dukes v. Wal-Mart* (<http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10-277.pdf>)
- Western European Union v Siedler, Appeal judgment*, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21st December 2009, Court of Cassation
- World Intellectual Property Organization (2021) *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.

Online források

- About the European Commission; http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm.
- Administration of Justice at the UN – United Nations Appeals Tribunal; <https://www.un.org/en/internaljustice/unat/>.
- Administration of Justice at the UN – United Nations Dispute Tribunal; <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/>.
- African Development Bank Group Administrative Tribunal; <https://www.afdb.org/en/about-us/organisational-structure/administrative-tribunal>.
- Alapismeretek az Európai Unióról; http://europa.eu/about-eu/index_hu.htm.
- Asian Development Bank Administrative Tribunal; <http://www.adb.org/about/administrative-tribunal>.
- Bank for International Settlements; http://www.bis.org/about/at_bis.htm.
- European Bank for Reconstruction and Development Administrative Tribunal; <https://www.ebrd.com/who-we-are/corporate-governance/administrative-tribunal.html>.
- Európa Tanács Adminisztratív Bírósága; http://www.coe.int/t/administrativetribunal/default_en.asp.
- Executive Office of the Secretary-General; <https://www.un.org/sg/en/global-leadership/executive-office-of-the-secretary-general/all>.
- HR Handbook: Annual leave; <https://cutt.ly/sSmuqOM>.
- HR Handbook: Browse by source – Administrative instructions; <https://cutt.ly/LSmusTn>.
- HR Handbook: Browse by source – Information Circulars; <https://cutt.ly/NSmudCk>.
- HR Handbook: Browse by source – Secretary-General’s Bulletins; <https://cutt.ly/kSmugmV>.
- HR Handbook: Separation from service, expiration of appointments; <https://cutt.ly/ASmy4OS>.
- HR Handbook: Separation from service, general procedures; <https://cutt.ly/OSmy16L>.
- HR Handbook: Separation from service, resignation; <https://cutt.ly/KSmyNnh>.
- HR Handbook: Separation from service, retirement; <https://cutt.ly/TSmy6h7>.
- <https://umoja.un.org/>
- International Labour Organization Administrative Tribunal judgements; <http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession>.
- International Labour Organization Administrative Tribunal; <https://www.ilo.org/tribunal/lang--en/index.htm>.
- International Labour Organization Staff Union; http://www.ilstaffunion.org/?page_id=161.
- International Monetary Fund Administrative Tribunal; <https://www.imf.org/external/imfat/index.htm>.

- Inter-American Development Bank Administrative Tribunal; <https://www.iadb.org/en/administrative-tribunal/administrative-tribunal>.
- International Civil Service Commission; <https://icsc.un.org/>.
- North Atlantic Treaty Organization International Staff; http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58110.htm.
- North Atlantic Treaty Organization Reform, 2014; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68230.htm.
- North Atlantic Treaty Organization Structure; <http://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development Administrative Tribunal; <http://www.oecd.org/administrativetribunal/>.
- Sustainable Development; <https://cutt.ly/7SmygRe>.
- United Nations Careers; <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=nces>.
- United Nations HR Handbook – Appointment types; <https://hr.un.org/page/appointment-types>.
- United Nations HR Handbook – Continuing appointments; <https://hr.un.org/page/continuing-appointment-review>.
- United Nations HR Handbook – Flexible working arrangements; <https://hr.un.org/page/flexible-working-arrangements>.
- United Nations HR Handbook – Staff relations; https://hr.un.org/handbook/search?search_api_views_fulltext=staff+relations&=Apply.
- United Nations Intranet; <https://iseek-external.un.org/user/login?destination=main>.
- United Nations Peacekeeping; <https://peacekeeping.un.org/en>.
- United Nations 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>.
- United Nations Policy Portal; <https://policy.un.org/>.
- United Nations Population Fund Letter of Appointment (Sample); http://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/DHR_FTA%20Annex%20VII.pdf.
- United Nations Staff Categories; <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC>.
- United Nations Systems Chief Executives Board for Coordination – Management, Staff relations; <https://unscceb.org/management-staff-relations>.
- World Bank Administrative Tribunal; <https://tribunal.worldbank.org/>.

FÜGGELÉK: Áttekintő táblázat

| | 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 ¹ jött létre, azóta hetvennyolcszor módosították a szövegét. A jelenleg hatályos módosítás 2018. január 1-jén lépett hatályba. | Az európai modern minisztériumi struktúrák a monarchiák királyi tanácsában jelentek meg, de a napjainkban is működő rendszer legpontosabb őséne 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. ² | A hivatásos közszolgálat kialakulásának kezdete II. József uralkodásának idejére (1780–1790) tehető. Ekkor jutottak egyre nagyobb szerephez az ún. <i>szegődött tisztviselők</i> , akik megfelelő szakértelemmel rendelkeztek az egyre bővülő állami feladatok ellátásához. ³ |

1 [https://undocs.org/A/RES/590%20\(VI\)](https://undocs.org/A/RES/590%20(VI)).

2 Page, 1998–2020.

3 Hazafi, 2009, 334. o.

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|--|---|---|---|
| Köztisztviselők dogmatikai minősítése | A kisegítő funkciót ellátó személyek (pl. takarító-személyzet, 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 közszolgalat fogalmát szűkebb értelemben a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, illetve az államfő, a parlament hivatalában, valamint a minisztériumokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél foglalkoztatott személyekre alkalmazzák (<i>fonction publique</i>). A germán rendszer ugyanakkor kifejezetten a szakfeladatokat ellátókat sorolja ide (<i>Beamter</i>), a kisegítő jellegű munkakörökben foglalkoztatottak nem minősülnek köztisztviselőknél (<i>öffentliche-rechtliche Angestellte</i> és <i>öffentliche-rechtliche Arbeiter</i>). | Olyannyira szegmentált a közszolgalat, hogy gyakorlatilag minden jogszabály alapján más-más besorolási rendszert állíthatunk fel. A köztisztviselők esetében jellemző, hogy a konkrét igazgatási feladatok elvégző személyzeti tagok minősülnek tisztviselőnek (funkcionalitás elve), a közigazgatási joganyag mellettük ismeri a közigazgatási vagy kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló fogalmát is a kiegészítő jellegű tevékenységek ellátására. Összehasonlításképpen a közalkalmazotti jog minden foglalkoztatott közalkalmazotti státuszban állóként kezel (szervezeti elv). |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|-------------------------------------|---|--|---|
| A szervezeti kultúra jellege | <p>Hajnal György megállapítása szerint⁴ 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 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,⁵ illetve a Nemzetközi Tisztviselők Magatartási Kódexe (<i>Standards of Conduct for the International Civil Service</i>)⁶ szolgál.</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, kifejezetten a közigazgatásra specializált európai uniós 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>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 szervezeti kultúra közigazgatási szervenként változó, átfogó értelemben viszont az etikai normák tekintetében meghatározó dokumentum a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe.</p> |

4 Hajnal, 2004.

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

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

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|---|--|---|---|
| Jogforrási rendszer | 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. | Általában egy törvény rendezi a vizsgált jogrendszerekben a köztisztviselők jogállását, rendeleti úton részletszabályokat is hoz a jogalkotó. | A közszolgálat töredezettségéből adódóan sok, speciális személyi és tárgyi hatállyal rendelkező törvény rendelkezik a közszolgálatról, a köztisztviselők jogállásáról is kettőt találunk. Részletszabályokat rendeletekben találunk. |
| A tisztviselői szolgálati jogviszony keletkezése | A nemzetközi szervezetek esetében a nemzeti közszolgálatokban ismert kinevezés szerepét az úgynevezett megbízólevél (<i>Letter of Appointment</i>) tölti be. A jogviszony a megbízólevél elfogadásával jön létre. | A tisztviselői jogviszony kinevezéssel keletkezik. A jogviszony a kinevezés elfogadásával jön létre. | A tisztviselői jogviszony kinevezéssel keletkezik. A jogviszony a kinevezés elfogadásával jön létre. Általános jelenség, 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. ⁷ A Kttv. hatálya alá tartozó jogviszonyokban a kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezéssel lehet. ⁸ |

7 Kit. 89. § (1) bekezdés.

8 Kttv. 48. § (1) bekezdés.

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|---|---|--|--|
| A munkaidő szabályozása, beosztása | <p>A jogviszonyt általában is szabályozó személyzeti szabályzat mellett alacsonyabb szintű jogforrás is tartalmaz a munkaidőre és annak beosztására vonatkozó rendelkezéseket.</p> <p>A munkaidő beosztását és a munkarendet a tisztviselő a felettes vezetővel egyeztetve közösen kialakíthatja.</p> | <p>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 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> | <p>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.</p> |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|-------------------|---|---|---|
| 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.</p> <p>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 mekkora és milyen minőségű ellentételezés jár a tisztviselőnek.</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,⁹ 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.¹⁰</p> |

⁹ Kit. 121. § (6) bekezdés.

¹⁰ Kit. 124. §.

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|-----------------|---|---|---|
| Túlmunka | <p>Túlórárt alapvetően az általános, a biztonsági, a kereskedelmi és karbantartási, illetve 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 kettőszáz óra</i> – azaz havi szinten <i>átlagosan tizenhat óra</i> – rendkívüli munkaidő rendelhető el. Ezt a mértéket arányosan kell alkalmazni, ha a kormányzati szolgálati jogviszony év közben kezdődött, határozott időre vagy részmunkaidőre jött létre.¹¹</p> |

¹¹ Kjt. 122. § (8) bekezdés.

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|------------------|---|---|--|
| Szabadság | <p>Az ENSZ foglalkoztatási joga megkülönböztet rendes éves szabadságot, hazatávózási vagy hazautazási szabadságot és rendkívüli szabadságot. Nevesítetten nem ismer a szabályozás fizetés nélküli szabadságot, ez azonban nem zárja ki alkalmazásának lehetőségét a felettséssel való egyeztetés értelmében.</p> <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>Állami közszolgálatban nem alkalmazott a hazatávózási 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 nagyságától (a regenerálódáshoz szükséges idő figyelembevétele) 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 ennél kevesebb munkanappal rendelkeznek (vertikális részmunkaidő), akkor arányosan csökken a számukra előírt éves szabadság mértéke.</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> |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|--------------------------------------|--|--|--|
| 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 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>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 szabályozással találkozunk.</p> | <p>A Kit. 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 tekint minden, 22 és 6 óra közötti időszakban teljesített munkavégzést, műszakpótlékot ugyanakkor nem állapít meg ezen időszakra, amelyben az általános belga szabályozásra hasonlít.</p> |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|--|--|---|--|
| 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 bekövetkezte után, vagy a tisztviselő halálát követően a túlélők megfelelő jövedelempótló juttatásban részesülhessenek.</p> <p>Az ENSZ Nyugdíjalapja hosszú távú globális befektetések révén biztosítja, hogy a tisztviselők hozzáférhessenek az őket megillető ellátáshoz.</p> | <p>A germán modell emberierőforrás-gazdálkodásában egy köztisztviselő foglalkoztatásának jelentős, hosszú távú 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 arra, hogy az állam a foglalkoztatás és a nyugdíj teljes idejére állja ezek költségeit.</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> |
| Jogok és kötelezettségek | <p>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.</p> | <p>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.</p> | <p>A tisztviselők jogait és kötelezettségeit a Kit. (és a Kttv.) tartalmazza, emellett az igazgatási szerv vezetője utasításban állapíthat meg részletszabályokat.</p> |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|---------------------|--|---|---|
| Fegyelmi jog | <p>Az ENSZ a Németországban kialakított rendszert követi. Az államban önálló törvény alapján (<i>BDC – Bundesdisziplinargesetz</i>) a köztisztviselők fegyelmi vétségeire bejelentési kötelezettség áll fenn, fegyelmi felelősség pedig vétkes kötelezettség-szegés esetén állapítható meg. Ugyanezt tapasztaljuk a személyzeti szabályzat 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 kötelezettség-szegések (informális vagy formális eljárás vezetői döntéssel lezárva) és a súlyosabb szabálysértések esetén (általában formális eljárás fegyelmi szankcióval lezárva).</p> | <p>A közszolgálati 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 tartozik annak eldöntése, hogy valamilyen magatartás beleesik-e ebbe a körbe vagy sem.</p> | <p>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.</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 |
|---------------------|---|--|---------------------|
| Fegyelmi jog | <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 kötelezettség megszegését valósítja meg.</p> <p>Az ENSZ esetében magas, azaz altitkári és főtitkárhelyettesi szintek vesznek részt a döntéshozatalban, a határozat eredménye kötelezően végrehajtandó.</p> | | |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|--|--|---|--|
| 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 kötelezettségzegés szankciójaként mozdíthatók el. Olyannyira biztonságos ez a környezet, hogy még a munkakör vagy a pozíció megszűnésekor is az áthelyezést kell előnyben részesíteni, és a csoportos létszámleépítés sem jellemző ezekben a rendszerekben.</p> <p>Az állami közszolgálatokra jellemző, hogy a kinevezés megszűnése után bizonyos időszakon át illetmény nélkül, de a szolgálati idő folytatása mellett kereshet új állást a tisztviselő.</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 |
|------------------------------|---|---|--|
| 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 érdekképviseletre 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 érdekképviselet 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 együtt döntés joga.</p> | <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.</p> |
| Érdekviták | <p>Az ENSZ az érdekviták terén elsősorban a kötelező egyeztetésnek, a közvetítői eljárásnak, valamint az ombudsmani eljárásnak ad teret.</p> | <p>Nemzetközi megközelítésben eltérések mutatkoznak abban, hogy a jogalkotó taxatív jogszabályba foglalja az igénybe vehető alternatív konfliktusrendezési lehetőségeket, vagy ezek kiválasztását és alkalmazását törvényes keretek között a felekre bízta.</p> <p>További jellemző eltérés a nemzetközi 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.</p> | <p>Az érdekviták alulról szerveződő megoldási struktúráját az 1992-es magyar munka törvénykönyve úgy alakította ki, hogy a közvetítés, az egyeztetés és a választottbírói eljárás egyenértékűen kínált a felek számára vitarendezést. A rendszer alapvetően változatlanul fennáll napjainkban is.</p> <p>Hazánkban a közszolgálatot érintő viták esetén nincs kötelező egyeztetés, így az informális eljárásokra valóban elsősorban érdekviták esetén kerül sor.</p> |

| | ENSZ | A vizsgált nemzetközi jogrendszerek | Magyarország |
|-----------------|--|--|--|
| 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 a közigazgatási bíróság vagy a 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 a kutatás főbb megállapításairól

Tárgymutató

- adminisztratív bíróság 67
akciókörnyezet 83
analógia 55, 56, 104, 146, 172
angolszász 45, 48, 60, 80, 188
Ban Ki-moon 255
Bernadotte 47, 133
bírói gyakorlat 49, 241
clausula rebus sic stantibus 58
Clear Check 216
csúsztatott munkaidő-beosztás 141
De Gaulle, Charles 82
Draskovics Tibor 76
emberi jogok 31, 43, 132, 279
ENSZ 19, 22, 23, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189, 190, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 205, 206, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228, 230, 231, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 262, 265, 267, 269, 270, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 282, 283, 284, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 303, 310, 316, 335, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349
equity 60, 69
estoppel 58
fegyverek egyenlőségének elve 276
felelősség 39, 66, 104, 132, 160, 181, 185, 193, 194, 201, 213, 308, 345
Flemming-elv 108, 165, 166, 192, 239, 343
földrajzi diverzitás 51, 71, 73, 79, 103, 122, 123, 127, 197
frankofón–latin 7, 45, 46, 96, 136, 237, 288, 292, 338, 339
germán 7, 29, 45, 46, 47, 58, 79, 96, 103, 117, 159, 176, 218, 219, 236, 242, 262, 287, 288, 289, 292, 336, 338, 344
Giscard d'Estaing, Valéry 82
gyarmatosítás 41
határozott idejű 50, 59, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 122, 158, 159, 171, 177, 179, 222, 225, 226, 227, 228, 232, 236, 240, 242, 292
Héjj Dávid 76
hierarchia 57, 266, 337
jogellenes láncolat 227, 228
jogösszehasonlítás 23, 302, 305
jogrendszer 7, 54, 60, 232, 274, 284, 287, 288, 338
kinevezés 46, 56, 96, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 124, 129, 134, 159, 164, 180, 218, 221, 222, 226, 237, 238, 290, 291, 307, 338, 347
kódex 31, 33, 101, 152, 325
kodifikáció 54
Kofi Annan 138, 177

- kollektív munkajogok 46
 közszolgálatiáság 23, 36, 74, 288
 Magyary Program 77, 80, 85
 Magyary Zoltán 80, 196, 337
 megbízólevél 97, 107, 108, 109, 223, 236, 338
 meghallgatás 209
 Michel Crozier 80
 munkaidőkeret 145
 munkaszerződés 46, 56, 107, 113, 182, 225,
 246, 308, 315, 338
 Németország 197, 218, 346
 Nemzetek Szövetsége 38, 52
 Nemzeti Közszolgálati Egyetem 77, 85, 86,
 91, 96, 195, 299, 304, 308, 312, 319
 Nemzetközi Bíróság 55, 59, 81, 123, 133, 274,
 280
 nemzetközi szervezet 25, 27, 31, 39, 42, 45, 53,
 56, 62, 64, 68, 73, 77, 81, 94, 106, 118, 133,
 188, 258, 259, 275, 277, 284
 Népszövetség 38
 Niklas Luhmann 79
 Noblemaire-elv 108, 165, 178, 239, 343
 önkéntes jogkövetés 43
 önkormányzás 43
 összeférhetetlenség 58
 Pompidou, Georges 82
 posztszocialista 45
 pragmatika 27, 44, 143
 Probono 195, 196
 pro rata temporis 150, 342
 reform 23, 26, 49, 82, 85, 203, 252, 254, 301,
 316
 rugalmas munkarend 29, 139, 140, 141, 142,
 143
 skandináv 45, 46, 50, 51, 167, 240
 Sonru-interjú 120
 stare decisis elv 188
 stressz 179, 180
 Stumpf István 76
 szabadságbank 152, 291
 szakosított szerv 42, 157
 szakszervezet 246
 székhely 30, 49, 52, 62, 64, 94, 103, 146, 255,
 277
 Széll Kálmán Terv 80
 személyzeti hozzájárulás 166, 232
 szolgálati idő 156, 170, 215, 218, 229, 347
 szolgálati jogviszony 7, 8, 43, 122, 218, 221,
 222, 239, 338, 341, 346, 347
 tanulmányi szünet 162, 176
 távmunka 141
 távolléti díj 150, 239, 291
 teljesítményértékelés 117, 119, 193, 194, 195,
 204, 240, 310
 tömörített munkarend 141
 új közmenedzsment 18, 50, 252, 337
 Ulrich Beck 261
 ütemezett tanulmányi szünet 141
 üvegfal-jelenség 128
 üveglafon-jelenség 128
 üzemi tanács 245, 247
 versailles-i békeszerződés 38
 versenyvizsga 31, 96, 106, 118, 119, 120, 163,
 226, 236, 319

