

Hrecska-Kovács Renáta

Szociális biztonság a nemzetközi és a hazai közszolgálatban

Social Security in International and Domestic Public Service

ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány célja azon munkavállalói juttatások bemutatása, amelyek a nemzetközi és a hazai közszolgálatban egyaránt meghatározzák a tisztviselők szociális biztonságát. A cikk kiindulópontja a nemzetközi közszolgálat egyik szereplőjének, az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) Személyzeti Rendeletek és Szabályok (UN Staff Regulations and Rules, továbbiakban: személyzeti szabályzat) nevű belső „munka törvénykönyvén” alapuló sajátos gyakorlata. Rendszertanilag követi a személyzeti szabályzat dogmatikai felépítését, és ehhez teszi hozzá összehasonlító jogi értékelésben a hazai jogtechnikai megoldásokat. A leírtakat értékelve arra a következtetésre jutunk, hogy a szociális ellátások terén nincsenek nagyobb különbségek sem aközött, hogy nemzeti vagy nemzetközi foglalkoztatásról van szó, sem pedig aközött, hogy pontosan milyen jellegű juttatásokhoz férhetnek hozzá az érintett tisztviselők. Minderre kézenfekvő magyarázat, hogy az elismerendő szociális igények nem függenek a foglalkoztatás formájától, az olyan, az Euró-

pai Unió által is elismert alapelvek, mint az egy társadalombiztosítási rendszer alá tartozás, a diszkriminációtilalom vagy az exportálhatóság, általánosan érvényesül a vizsgált alanyok esetében.

Journal of Economic Literature (JEL)

kódok: K15, K31, K33

Kulcsszavak: szociális biztonság, támogatási rendszer, közszolgálat

SUMMARY

The purpose of this study is to present the employee benefits that determine the social security of civil servants in both the international and domestic civil service. The starting point of this article is the specific practice of the United Nations, one of the actors in international civil service, based on the internal “labour code” of the organization (UN Staff Regulations and Rules). It systematically follows the dogmatic structure of the Staff Regulations and adds domestic legal solutions in comparative legal assessments. Assessing the above, we conclude that there are

DR. HRECSKA-KOVÁCS RENÁTA PhD, kutató munkatárs, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (renata.hrecska@mfi.gov.hu).

no major differences in the field of social benefits, either between national or international employment, or regarding what kind of benefits are available to the officials concerned. The obvious explanation for this is that the social needs to be recognized do not depend on the form of employment and that principles recognized by the European Union, such as affiliation to one social security scheme, non-discrimination or exportability, are generally applicable to the subjects examined.

Journal of Economic Literature (JEL)

codes: K15, K31, K33

Keywords: social security, support system, public service

**A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS
GYAKORLATOK ÁTTEKINTÉSE**

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 privát-szféra munkajoga és a közszféra foglalkoztatási joga között, hiszen a szociális biztonság iránti igény megvalósulás ilyen szempontból nem függhet a foglalkoztatás formájától. Minden jogállamban és az államokat összefogó nemzetközi szinten is egyeztetések folynak arról, hogy a munkavállalók helyzete milyen módon mozgatható elő, hiszen ők magukról korlátozottan tudnak gondoskodni bizonyos élethelyzetekben, így különösen betegség és gyermekszülés idején. Szakpolitikai intézkedéseivel az Európai Unióban is azt látjuk, hogy a magas foglalkoztatási ráta mellett erős szociális védelmet törekedett biztosítani a jogforrásaival, illetve ezen intézkedésen keresztül javítani kívánta az élet-színvonalat és a munkakörülményeket, illetőleg védelmezni a társadalmi kohéziót, ahogyan az az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés preambulumából kötelezettsége is.¹

Az Unió jogalkotási törekvéseknek is köszönhetően a kelet-közép-európai és nyugat-eu-

rópai államokban e szociális háló többé-kevésbé biztosított, hatásfoka inkább az adott állam mindenkor gazdasági-társadalmi állapotától függő, a jogintézmények viszont mindig is megtalálhatóak a maguk helyén. Amint arra Jakab Nóra is rámutat, az európai munkajoghoz szorosan kapcsolódik az európai szociálpolitika fejlődése, hiszen az Európai Unióban a foglalkoztatási és szociálpolitikai célok, azaz a gazdasági és szociális dimenzió az 1970-es évektől kezdődően egymást kiegészítik és kiterjesztik (Jakab, 2018:7).

A nemzetközi szervezetek körében jelen tanulmány az ENSZ intézményét emeli ki. Az ENSZ-ben azt tapasztaljuk, hogy az Unióban elkészített Wim Kok jelentés² és a Szociális Jogok Európai Pillére³ 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 regisztrált tanulmányi szünet jogintézményét is, amely a tisztviselőknek rugalmas munkaszervezés révén teszi lehetővé az önképzést.

A nyugdíj alap működése

Az Európai Unió tagállamaiban alapvető szociálpolitikai irány, hogy a nyugdíjba vonult munkavállalók és önálló vállalkozók az általuk befizetett járulékokkal arányos, megfelelő jövedelmet biztosító nyugdíjra jogosultak, emellett a nők és a férfiak számára egyenlő esélyeket kell biztosítani a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez és végezetül idős korban mindenkinek joga van a méltósággal élhető élethez szükséges erőforrásokhoz (Jakab, 2018:64). 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.

A nyugdíjjogosultsággal kapcsolatosan 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 kinevezésekkel legalább hat hónapos szolgálatot teljesítenek 30 naptári napnál hosszabb megszakítás nélkül, az Egyesült Nemzetek Közös Személyzeti Nyugdíjalapjának (United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF⁴) tagjává válnak – feltéve, hogy a részvételt megbízólevelük nem zárja ki. Az 1990. január 1. előtt kinevezett tisztviselők 60, az 1990. január 1-én vagy azután kinevezett tisztviselők 62, a 2014. január 1. után kinevezettek pedig 65 éves korukban nyugdíjazhatók,⁵ és számukra már öt év szolgálati jogviszony után járnak az ellátások.⁶

Ebben a tekintetben a szervezet más szabályozást követ, mint amit állami szintű szabályozások írnak elő. Magyarországon a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időbe minden foglalkoztatási jogviszony beleszámít, nincs külön előírva, hogy bizonyos minimális időtartamú jogviszonyt teljesítsen a tisztviselő ahhoz, hogy egyáltalán elkezdjen számítani a jogosultságot megalapozó időszak, ugyanakkor lényegesen hosszabb szolgálati idő szükséges ahhoz, hogy a nyugdíjjogosultság megállapítható legyen. Hozzá kell tenni: az ENSZ nyugdíjalapja sokkal inkább egyfajta kötelező magánnyugdíjpénztár működéséhez hasonlítható, semmint az állami fenntartású társadalombiztosítási rendszerhez. Olyannyira igaz ez az állítás, hogy a szervezet egy, a viszontbiztosítás jogintézményéhez hasonló megoldást alkotott meg azzal, hogy amennyiben az UNJSPF fizetéseképtelenné válna, úgy a tagintézményeknek⁷ kötelessége kipótolni a hiányzó összeget a szervezeti egység konszolidációja céljából.

Eltérés az is az állami szabályozással szemben, hogy az ENSZ esetében nem érvényesül az összevonhatóság elve, azaz az UNJSPF ténylegesen csak azon időszak után teljesít nyugdíjkifizetést, amelyet a tisztviselő a szervezetnél

szolgált. Ezzel szemben Magyarországon és az Unió tagállamok mindegyikében az illetékes hatóságok szükség esetén figyelembe veszik azokat az időszakokat, melyek során a tisztviselő más országokban élt, vállalt munkát, illetve rendelkezett biztosítással. Jelen van tehát egyfajta folytonosság a biztosítási jogviszonyban, ami viszont az ENSZ-nél nem valósul meg.

Az 1948-ban életre hívott Nyugdíjalap célja, hogy az ENSZ-hez és további huszonhárom szervezethez kötődő tagok, nyugdíjas tisztviselők és egyéb kedvezményezettek számára nyugdíjat, rokkantsági ellátást, halállal kapcsolatos költségviselést biztosítson. Működési motorja a hosszú távú befektetésekben rejlik⁸: a szervezeti egység a tisztviselők béréből eszközölt levonásokat és a Közgűlés 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 el⁹, ebben a 2019-es év fenntartható befektetéseiről írnak a szakértők. A fenntarthatóság jegyében és a Párizsi Éghajlatvédelmi Egyezmény (2015) értelmében a tervezett 2020. december 31. helyett már 2020. szeptember 1-től kivonta a Nyugdíjalap befektetési eszközeit a szénenergia szektorból.¹⁰ A befektetésekért az Alap Befektetési Menedzsment Irodája felelős, amelynek a Főtitkár teljes jogosultságot biztosít arra nézve, hogy milyen módon alakítja ki a befektetési portfóliót.¹¹ A befektetési irányelveket a szervezeti egység négy évente vizsgálja felül, ez legutóbb 2019-ben történt meg.¹²

A szakértői és annál magasabb kategóriákban évi 78 000-300 000 USD (kb. 22 millió-88 millió forint), a terepszolgálatot teljesítőknél évi 68 000-200 000 USD (kb. 20 millió-60 millió forint) között mozog a nyugdíj összege. Magyarországon a 2,6 millió ellátott 2019 ja-

nuárjában – nyugdíjmelés után – átlagosan 122 614 forintot kapott teljes ellátásként (fő- és kiegészítő ellátás együttes összege), ami éves szinten 1 471 368 forintot jelent. Látható, hogy a Flemming-elv érvényesülése ellenére az ENSZ-alkalmazottakat jóval erősebb szociális háló védi, mint a hazai közszolgálatot ellátó tisztviselőket.

Egészségtámogató programok

A munkavállalók egészségi állapotával összefüggő kockázatok komoly károkat okoznak világszerte. A működési kockázatok ezen változatának kezelésére nyújtanak eszközt a vállalati egészségprogramok, amelyek kiépítésének folyamata és a működtetése nagyon sok párhuzamot mutat a vállalati kockázatkezelési programokkal. Bár az ilyen jólléti programok a nemzetközi gyakorlatban – különösen a multinacionális cégeknél – nagyon népszerűek, itthon egyelőre gyermekcipőben járnak (Szabó-Juhász, 2019:154), beszéljünk akár a magán-, akár a közsféráról. Az ENSZ esetében többféle olyan lehetőséget is találunk, amellyel a tisztviselők egészségmegőrzéséhez kívánnak hozzájárulni, illetve a betegség vagy egészségkárosodás bekövetkezése esetén a negatív következményeket töreksenek mérsékelni.

Az ENSZ személyzeti szabályzata alapján¹³ a rövid időtartamú megbízatással rendelkező tisztviselők havonta két nap, a határozott idejű kinevezéssel rendelkezők és azon tisztviselők, akik három év folyamatos szolgálatnál kevesebbet teljesítettek, tizenkét hónapos időintervallumon belül három hónapon át teljes fizetésüket kapják, három hónapig pedig félhavi fizetésüket utalja ki a foglalkoztató szerv. Azon tisztviselők, akik folyamatos szolgálatot látnak el, vagy legalább három éve megszakítás nélkül dolgoznak a szervezetnél, bármely négy éves periódus során kilenc hónap teljes fizetéssel és kilenc hónap félhavi fizetéssel ellátott betegszabadságra jogosultak. A megjelölt időszakokat túllépni kizárólag a Főtitkár engedélyével lehetséges, amennyiben ez nem teljesül, a tisztviselő személyével szemben engedély nélküli távollétet állapítanak

meg. A tisztviselők éves viszonylatban hét munkanap igazolatlan betegszabadságot vehetnek igénybe, amelyet az érintett a családi szükség-helyzetekben (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 (Szabó-Juhász, 2019:155). Nincs ez arányaiban másként az ENSZ esetében sem,¹⁴ ezért a szervezet rendelkezik Közös Orvosi Szakszolgálattal (Joint Medical Service) Nairobiban,¹⁵ illetve világszerte működtet ellátási pontokat annak érdekében, hogy szinte bármely szolgálatteljesítési helyszínen közvetlen ellátást kaphasson a tisztviselő szükség esetén.¹⁶ 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 találunk¹⁷).

A stressz és a terepszolgálattal járó tipikus kockázatok mellett az ENSZ tekintetében – a nagyméretű adminisztratív apparátust figyelembe véve – tipikus probléma az ülőmunka és 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, ezáltal megvéd olyan gyógyíthatatlan betegségektől, mint az Alzheimer-kór vagy a demencia. Mindezen jótékony hatások ellenére részben az ezzel járó többletköltségek, részben az időhiány miatt a 2010-es Eurobarometer-felmérés (2010) adatai szerint például a magyar lakoságnak csupán 5 százaléka végzett heti öt alkalommal sporttevékenységet, de a nem napi rendszerességgel mozgók aránya is csak 18 százalék volt (Szabó-Juhász, 2019:160).

Magyarországon a közsférában nincs olyan kiterjedt és folyamatos egészségügyi ellátás, mint amelyet az ENSZ-nél tapasztalhatunk. A közsféra 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 egy¹⁸ egészség- és életbiztosítási program¹⁹ is a juttatási csomag részeként. A programban kinevezés típusától függetlenül minden tisztviselő részt vehet, aki legalább három hónapig tartó szolgáltatást teljesít a szervezetnél. Ilyen típusú juttatási csomagelem szintén nem jellemző az állami közszolgáltatásokon belül.

Szülési szabadság

Az ENSZ belső szabályzata nem a szabadság különböző típusai között sorolja fel a szülési szabadságot, hanem elhelyezte e jogintézményt a szociális biztonság és kapcsolódó juttatások körében. Nem áll azonban dogmatikailag messze ez a megoldás a hazai szabályozástól sem, hiszen, ha a Kit. szerkezetét vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy e jogintézmény hasonló helyet foglal el, hiszen a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések sorában kapott helyet.

Jakab Nóra (2018) 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 gyer-

mek otthoni ápolása miatt igénybe vett fizetés nélküli szabadság, egyedülállóság, az életkor a fiatal munkavállaló és a védett korba lépő esetében, az egészségkárosodás, a fogyatékos, a megváltozott munkaképesség, a betegség miatti keresőképtelenség, a közeli hozzátartozó ápolása, szoptatás, gyermek melletti munkavégzés és végül, de nem utolsó sorban a cselekvőképtelenség. Mindezek a munkáltató egyoldalú teljesítés meghatározása során jelentőséggel bírhatnak (Jakab, 2018:101).

A nyugat-európai jogfejlődésben a szülői szabadságot először az anyák részére biztosították, majd pedig az egyenlő bánásmód, illetve az esélyegyenlőség elve alapján az apák részére is biztosításra került és így egymást felváltva vehetik ki (Mélypataki-Prugberger, 2018:14). Célját tekintve – a szovjet-orosz reálszocialista jogfejlődéssel ellentétben – nem csupán a gyermek gondozása, ápolása kerül középpontba, hanem a gyermek egészséges nevelése. A Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a **BUSINESSEUROPE**, az **UEAPME**, a **CEEP** és az **ESZSZ** által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról és a 96/34/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről rendelkezik Uniós szinten arról, hogy a munkavállalók gyermek születése, illetve örökbefogadása esetén szülői szabadságra jogosultak. A szülői szabadságot a gyermek nemzeti jogszabályokban és/vagy kollektív szerződésekben meghatározott életkoráig, de legkésőbb a gyermek 8 éves koráig lehet igénybe venni. Ez az irányelv a munkaszerződésük típusától (határozatlan idejű, határozott idejű, részmunkaidős vagy kölcsönzött munkaerő) függetlenül egyformán alkalmazandó valamennyi női és férfi munkavállalóra. A szülői szabadság mindkét szülő egyéni joga, időtartama legalább 4 hónap. A szabadságot fő szabály szerint minden munkavállalónak teljes mértékben ki kellene tudni használni, vagyis az egyik szülő nem ruházhatná át az őt megillető szabadságot a szülőtársára. Az átruházás engedélyezhető azonban, ha az átruházó szülő legalább egy hónapot igénybe vesz az őt megillető négy hónap szabadságból annak ösztönzése céljából, hogy

a szabadságot a két szülő egyenlőbb mértékben vegye igénybe. Az irányelv a minimumkövetelményeket határozza meg, így az uniós országok kedvezőbb rendelkezéseket is alkalmazhatnak vagy vezethetnek be (Jakab, 2018:55).

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 16 hét, amelyből a tényleges születés tervezett időpontja előtt legfeljebb hat hetet, de legalább kettőt²⁰ ki kell vennie a tisztviselőnek. A tisztviselő teljes bért kap a szülési szabadsággal érintett időszakra. Az édesapák négy hetes szabadság igénybevételére jogosultak, amely nem családbarát helyszíneken szolgálók vagy a Főtitkár által meghatározott különleges körülmények fennállása esetén legfeljebb nyolc hétre meghosszabbítható. Az apa a gyermek születését követő egy éven belül egyben vagy szakaszonként is felhasználhatja a biztosított pótszabadságot, amelynek idejére a teljes illetménye jár. A távollét jogcímeinek összesződését elkerülendő, mint az anyai, mind az apai szabadság idejére az éves szabadság igénybevételének lehetősége szünetel (ENSZ Személyzeti Rendelet és Szabályok, 6.3. szabály). Az ENSZ egyértelműen a nyugat-európai jogfejlődések megfelelő szabályozást alakított ki, ez alól kivétel Svájc, ahol nem ismert az apasági szabadság, amint az Európai Unió irányelvben szereplő és a germán jogrendszer jellemző azon szülői szabadság sem, amely minkét szülőnek jár a gyermek meghatározott életkoráig (Mélypataki-Prugberger, 2018:19). Kiemelendő, hogy az ENSZ belső jogi rendszere teljes mértékben védi a szülés utáni szabadságról visszatérő tisztviselők álláshelyét (ENSZ Személyzeti Rendelet és Szabályok, 5.3. szabály (a) bekezdés iii/b) pont).

Helytállás a foglalkoztatásból eredő károkért

Az ENSZ, mint foglalkoztató a személyzeti szabályzat alapján két nevesített speciális kártérítési felelősséggel tartozik az alkalmazottak

felé, ám ezek kategóriái nem teljesen egyeznek meg azzal, amit a hazai szabályozásban látunk. Magyarországon a munkáltató egyfelől köteles helyt állni a munkavégzéssel összefüggésben a munkavállalónak okozott kárért, másfelől pedig a munkavállaló által a munkahelyre bevitt tárgyakért. A szervezet 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 szabályokat. Az ENSZ esetében tehát a munkáltató az üzemi baleset, foglalkozási megbetegedés vagy a foglalkoztatásból eredő haláleset után, illetve a tisztviselő személyes tárgyaiban a foglalkoztatásból eredő hiány vagy kár bekövetkeztéért köteles kártérítést biztosítani.

Az egészségsromlással, balesettel, halállal kapcsolatos esetekben a kártérítési felelősséggel kapcsolatos kérdések elbírálására a Főtitkár egy Kártérítési Tanácsadó Testületet (Advisory Board on Compensation Claims) hozott létre, amelynek összetétele követi a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseléssel kapcsolatos nemzetközi standardokat: így a Főtitkár által kinevezett szavazó tagság három-három fő arányban oszlik meg a munkáltatói képviselők és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek által delegált személyek között (Személyzeti szabályzat, D függelék, 1.4. cikk). A de minimis igények esetén a Testület helyett kinevezett delegált határoz, azonban, ha később mégis túllépi a csekély összegű igény fogalmát a követelés, akkor az ügy a Testület elé kerül új elbírálásra (Személyzeti szabályzat, D függelék, 1.6. cikk). Az egészséggel és halálesettel kapcsolatos ügyekben tanácsadói és véleményalkotói szereppel bír az Egészségügyi Ellátások Osztálya (Medical Services Division), amely szakértői állásfoglalásaival segít a Testületnek a döntéshozatalban (Személyzeti szabályzat, D függelék, 1.7. cikk). Az Osztály gyakorlatilag azt a funkciót tölti be egy ilyen eljárásban, mint amelyet az állami igazságszolgáltatási rendszerekben az orvosszakértő vagy munkabiztonsági szakértő.

A munkavállalók munkahelyre bevitt dol-

gaiban bekövetkező kárt illetően a személyzeti szabályzat igen szűkszavúan nyilatkozik, annak értelme szerint az ilyen károkért a szervezet ésszerű keretek között köteles helyt állni (Személyzeti szabályzat, D függelék, 6.5. szabály). Magyarországon ez a custodia jellegű felelősségi alakzat akkor áll fenn, ha a munkáltató által rendelkezésre bocsátott lezárt helyen tárolja az adott tárgyat a munkavállaló, azt a munkáltatónak őrzésre kifejezetten átadja, illetve, ha a munkáltató által a munkahelyre bevinni nem tiltott tárgyról van szó (Prugberger, 2000:9. melléklet).

A témában egy 1993-ban készült igazgatási utasítás részletezi az ENSZ felelősségét (ST/AI/149/Rev.4). Eszerint a felelősségi forma a hazai megoldástól eltérően feltételekkel áll fenn, jellegében nem custodia, azaz a munkáltató megőrzésébe nem kell 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 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 (ST/AI/149/Rev.4, 3. pont). Felelősséget kizáró tényező, ha a kárt a károsult okozta, illetve, ha magánjárműben lép fel a károsodás (ST/AI/149/Rev.4, 4. pont). A kártérítés mértéke nem csupán vétkességtől vagy közrehatástól függ, hanem a vonatkozó igazgatási utasítás tételesen felsorolja, hogy az egyes tárgyak esetében mekkora a maximálisan adható kártérítési összeg. Tekintettel azonban arra, hogy a szabályt 1993-ban tette közé a Főtitkár és azóta is változatlan tartalommal van hatályban, problémák merülhetnek fel az inflációs érték követés tekintetében az összegek alkalmazhatóságánál.²¹

Kiküldetési és áthelyezési költségek

Kiküldött tisztviselőnek számít, akit a szervezet egy másik szolgálati helyszínre küld ki, hogy ott ideiglenes jelleggel, munkakörébe tartozó

feladatokat lásson el. Ezen felül megkülönböztetjük a szolgálati helyszínek közötti áthelyezést és a szervezetek közötti átirányítást, amelyek mindegyike arra szolgál, hogy a fellépő munkaterő- vagy szaktudáshiányt gyorsan orvosolhassa a szervezet.

Az európai jogban kiküldetés esetén dogmatikai értelemben a munkaszerződés átmeneti, ideiglenes módosításának olyan két esetéről beszélünk, amikor a munkavállaló felett továbbra is az eredeti munkáltató gyakorolja a munkáltatói utasításadási jogokat. Ugyanakkor annál fogva, hogy a munkaszerződés eme ideiglenes módosítására a munkáltató egyoldalú akaratából kerül sor, a kiküldetés egyértelműen munkáltatói utasításon nyugszik (Prugberger, 2013:99-100). Ez nincs másként az ENSZ-nél sem, éppen ezért is indokolt, hogy a szervezet számos költséget viseljen a kiküldetéssel és áthelyezéssel kapcsolatban felmerülő kiadások közül, így különösen biztosítja a tisztviselő és meghatározott körülmények fennállása esetén házastársa és gyermekei utazási költségét, beilleszkedési támogatást nyújt, illetve gondoskodik a kiküldetésben vagy az áthelyezés során esetlegesen elhunyt tisztviselő vagy házastársa, gyermeke lakóhelyre szállításáról. A szervezet e téren érvényesülő gyakorlata alapvetően meg egyezik azokkal a szolgáltatásokkal, amelyeket az államok nyújtanak kiküldött vagy áthelyezéssel érintett tisztviselőik számára.

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 hét forduló egyeztetést követően 2018 májusában fogadta el az Európai Parlament, a módosító 2018/957/EU számú irányelv átültetésének határideje 2020. július 30. volt. Leginkább az a probléma az Unió

joggyakorlattal, hogy a kiküldetések rotálásával vagy ún. postafiók cégek²² létrehozásával például a foglalkoztatási és szociális biztonsági jogszabályok megkerülhetők, ezért volt nagyon szükséges, hogy a módosítás előírja a kiküldött munkavállalók bérének a helyi munkavállalók béréhez való igazítását.

Míg az Európai Unió tagállamaiban a kiküldetés egy elterjedt gyakorlat, ami sok esetben rendeltetésellenes joggyakorláshoz vezet, addig az ENSZ esetében a kiküldetés egy olyan esszenciális elem a működésben, amellyel kapcsolatban nem engedheti meg magának a szervezet az ambivalens jogalkalmazást. Ennek láthattuk 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 távú²³ kiküldetések, hivatali utazások esetén állami szinten általánosságban azt látjuk, hogy a minimálisra szorítkoznak a közszférabeli foglalkoztató szervek, amely gyakorlat alól azon esetek tekintendők kivételesnek, amelyek során valamilyen reprezentációs feladata van az államnak. Az ENSZ szintűgy a minimálisan szükséges szintet jelöli meg, a költségek részének pedig az utazást, a transzfert, a napidíjat és a járulékos egyéb szükséges költségeket (pl. telefonhasználat, helyi közlekedés, speciális felszerelés, poggyász megőrzése) tekintik, ahogyan az az államok esetében is általános gyakorlat (Személyzeti szabályzat, 7.6. szabály)

Beilleszkedési támogatás

A támogatás célját tekintve professzionális és magasabb szintű kategóriákban dolgozó, terepszolgálatos, illetőleg nemzetközileg toborzott – nem ideiglenes megbízással rendelkező – tisztviselő számára nyújt segítséget, amennyiben egy éves vagy annál hosszabb kinevezést kap az addigi szolgálati helyétől eltérő, ingázási távolságot meghaladó helyszínen, a lakóhely

megváltoztatásának szükségességével. A támogatás kétkomponensű: egyfelől áll egy harminc napos napidíjból, másfelől egy havi nettó bérnek megfelelő összegből (Személyzeti szabályzat, 7.6. szabály, 7.14. szabály). 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. Ilyen nevesített támogatást a hazai közszolgálat nem ismer, tartós külszolgálat esetén a képviselőkéről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény, valamint a tartós külszolgálaton lévőknek járó deviza-alapilletmény és költségterítés kiszámításának részletes szabályairól szóló 3/2017. (II. 28.) KKM rendelet tartalmaz jellegében hasonló támogatási lehetőségeket.

ÖSSZEFOGLALÁS

Mind a magánszférában, mind a közszféra munkajogában elsődleges szempontként kell jelen lennie a foglalkoztatott személyek jóléti támogatásának, amelynek eszköze a kiszámítható nyugdíjrendszer, az egészségtámogató programok megléte, a gyermek születésével kapcsolatos szabadidő biztosítása, az egészségkárosító tényezőkért való munkáltatói helytállás jogintézményeinek kialakítása, illetőleg a munkaszervezéssel összefüggő kiküldetési és áthelyezési támogatások fenntartása. Az ENSZ, mint a nemzetközi közszolgálat egyik legmeghatározóbb foglalkoztatója jellegükben azonos intézményeket alakított ki az évtizedek folyamán, mint amelyek a nemzeti közszolgálat szociális biztonságát jellemzik, amely jelenség oka a szociális igények univerzalitásában található meg.

JEGYZETEK

- ¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=hu>
- ² https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf
- ³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu
- ⁴ UN Joint Staff Pension Fund (<https://www.unjspf.org/>)
- ⁵ Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund, Art. 1. (n).
- ⁶ Uo. Art. 28. (a).
- ⁷ A tagintézmények listájához lásd: Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund (1 January 2020), Art. 3. A deficit kompenzálására vonatkozó előírás a szabályzat 26. cikkének a) pontjában található.
- ⁸ Az Alap minden körülmények között a hosszú távú befektetésekben bíz, hiszen 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: UNJSPF – Covid-19 FAQ (https://www.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-FAQ_COMPLETE_Participants-and-Beneficiaries_May-2020.pdf)
- ⁹ <https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/09/UNJSPF-2019-Report-on-Sustainable-Investing.pdf>
- ¹⁰ <https://oim.unjspf.org/report/united-nations-joint-staff-pension-fund-fully-divested-from-coal-energy-sector/>
- ¹¹ UNJSPF Office of Investment Management (<https://oim.unjspf.org/>)
- ¹² UNJSPF Investment Policy Statement (<https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2019/08/IPS-2019.pdf>)
- ¹³ ENSZ Személyzeti szabályzat 6.2. szabály
- ¹⁴ 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 kondícióról, közülük pedig elenyésző volt azok száma, akik szakember-

től 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, hiszen bár napjainkban már ismert és elismert betegséginformátor a stressz, azt bizonyítani munkahelyi ártalomként és a következményekért a munkáltatót felelősségre vonni a mai napig nehézségekbe ütközik. A magyarországi munkavédelmi törvény a stresszt, mint a pszichoszociális kockázat egyik fajtáját 2008. január 1. óta tartalmazza 87. § 1/H) pontjában. Eszerint „pszichoszociális kockázat a munkavállalót a munkahelyén érő azon hatások (konfliktusok, munkaszervezés, munkarend, foglalkoztatási jogviszony bizonytalansága stb.) összessége, amelyek befolyásolják az e hatásokra adott válaszreakcióit, illetőleg ezzel összefüggésben stressz, munkabaleset, lelki eredetű szervi (pszichoszomatikus) megbetegedés következhet be.”

¹⁵ UN HR Portal: <https://hr.un.org/page/joint-medical-service>

¹⁶ UN HR Portal: *Medical Services around the Globe* (<https://hr.un.org/page/medical-services-around-globe>)

¹⁷ UN Medical Services Global Directory of UN Clinics (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/MSD_Dir_Webpg_2020-8_UN_Clinic_0.pdf)

¹⁸ A genfi és bécsi központnak saját egészség- és életbiztosítási programja van, a többi kirendeltségre nézve univerzális feltételek teljesülnek.

¹⁹ ST/IC/2019/14 – Kórelvél az ENSZ központi kirendeltségek által vezetett egészségbiztosítási programról (<https://www.undocs.org/ST/IC/2019/14>) és ST/AI/2015/3 – Igazgatási utasítás a helyileg toborzott alkalmazottak egészségbiztosítási tervéről (<https://www.undocs.org/ST/AI/2015/3>).

²⁰ Annak érdekében, hogy a foglalkoztató szervezet teljesíteni tudja az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményeinek érvényesülését, amennyiben a foglalkoztatott tisztviselő nem kíván hamarabb elmenni szülei szabadságra, úgy szakorvosi vagy ápolói véleményt köteles benyújtani az ENSZ Egészségügyi Igazgatójának, ebben pedig arról kell nyilatkoznia a tisztviselőt kezelő orvosnak vagy szülészónak, hogy egészségügyi állapota megengedi a munkavégzés folytatását. (ld. ST/AI/2005/2 – Igazgatási utasítás a családi eltávozás, a szülei szabadság és az apasági szabadság tárgyában, 6.2. pont)

²¹ 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.

- ²² Postafiók céget azért alapítanak, hogy kiaknázzák a kiküldetési szabályokból fakadó előnyöket. Például francia vállalat céget alapít Magyarországon vagy Portugáliában és munkavállalóit onnan "küldi ki" Franciaországba munkavégzésre. (ld. https://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_1_kikuldetesi_iranyelv.pdf/a4c4281e-202c-e5e3-6f09-bdb5bfd24d2c)
- ²³ A hosszú távú kiküldetés megfeleltethető az itthon hatályos korábbi terminológia szerinti átirányításnak, a rövid távú pedig maga a tulajdonképpeni kiküldetés.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- EC High Level Group (2004): *Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment* – Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. (https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf)
- ENSZ Személyzeti Rendeletek és Szabályok
- Európai Bizottság: *A szociális jogok európai pillérének 20 alapelve* (https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu)
- Európai Bizottság: *Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi befogadás* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=hu>)
- Jakab Nóra (2018): *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Bíbor Kiadó, Miskolc. (http://real.mtak.hu/88655/1/kuld_kiadonak_europai_munkajogi_valtozasok.pdf)
- Mélypataki Gábor – Prugberger Tamás (2018): A szülői szabadság rendezésének kérdése az európai irányelv-módosítások és a tagállami szabályozások tükrében. *Európai Jog*, XVIII. évfolyam, május.
- Országgyűlés Hivatala (2019): *Kiküldetési irányelv*. (https://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_1_kikuldetesi_iranyelv.pdf/a4c4281e-202c-e5e3-6f09-bdb5bfd24d2c)

- a4c4281e-202c-e5e3-6f09-bdb5bfd24d2c)
- Prugberger Tamás (2000): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Prugberger Tamás (2013): *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*. Novotni Kiadó.
- ST/AI/149/Rev.4 – Igazgatási utasítás a szolgálatból eredő személyi károsodásokért és veszteségekért járó kompenzációkról. [https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_149rev4____\[personal_effects-loss_or_damage\].doc](https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/1/documents_sources-english/09_administrative_instructions/1996_and_earlier/ai_149rev4____[personal_effects-loss_or_damage].doc).
- ST/AI/2005/2 – Igazgatási utasítás a családi eltávozás, a szülési szabadság és az apasági szabadság tárgyában
- ST/AI/2015/3 – Igazgatási utasítás a helyileg toborzott alkalmazottak egészségbiztosítási tervéről
- ST/IC/2019/14 – Körlevél az ENSZ központi kirendeltségek által vezetett egészségbiztosítási programról
- Szabó Ágnes–Juhász Péter (2019): A munkahelyi egészségprogramok, mint kockázatkezelési eszközök. *Gazdaság és Pénzügy*, 6. évf. 2. szám (DOI: 10.33926/GP.2019.2.2)
- UN HR Portal (2017): *Mental Health in the Workplace: a priority for the organization* (<https://hr.un.org/article/mental-health-workplace-priority-organization>)
- UNJSPF (2019): *Report on Sustainable Investing* (<https://oim.unjspf.org/wp-content/uploads/2020/09/UNJSPF-2019-Report-on-Sustainable-Investing.pdf>)
- UNJSPF (2020): *United Nations Joint Staff Pension Fund fully divested from Coal Energy Sector* (<https://oim.unjspf.org/report/united-nations-joint-staff-pension-fund-fully-divested-from-coal-energy-sector/>)