
A nemzetközi szervezetek tisztviselői munkaügyi vitáiban született ítéletek felülvizsgálata körüli anomáliák

Lamm Vanda*

1. Az adminisztratív bíróságok létrejötte

A nemzetközi szervezetek elterjedésével egyidejűleg szükségessé vált ezen intézmények tisztviselői munkajogi helyzetének rendezése, miután a nemzetközi szervezeteknél létesített munkaviszonyokra nem a székhely államának joga volt irányadó, hanem azok a szabályok, amelyeket maguk a nemzetközi szervezetek munkáltatóként megállapítottak.¹ Ezzel a külön szabályozással mindenekelőtt védeni kívánták a nemzetközi szervezeteket a székhely államának befolyásától, ami azt is jelentette, hogy a szervezetek és tisztviselőik közötti munkaügyi viták rendezése sem tartozott a székhelyállam bíróságainak joghatósága alá.² Ez azonban a szervezetek tisztviselőit megfosztotta attól a joguktól, hogy munkaviszonyukkal kapcsolatos panaszaikkal, vagy a nemzetközi szervezetek részéről őket munkavállalóként ért jogsértések miatt a helyi bíróságokhoz fordulhassanak. A nemzetközi szervezeteknek ezt az immunitásukat jól példázza, hogy 1931-ben az római Corte di Cassazione visszautasította a döntést a Rómában működő és 1905-ben alapított Nemzetközi Mezőgazdasági Intézettel szemben egy elbocsátott tisztviselő által indított kártérítési ügyben.³ Egyébként ennek az esetnek volt köszönhető, hogy 1932-ben a Nemzetközi Mezőgazdasági Intézet megalakította a szervezet és tisztviselői közötti viták rendezésére saját adminisztratív bíróságát.

A Nemzetek Szövetségében már 1921-ben felmerült, hogy a szervezet tisztviselői számára egyfajta garanciát jelentene, ha létrehoznának a Szövetség és

* Akadémikus, kutatóprofesszor em., MTA TK Jogtudományi Intézet, professzor em. Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A nemzetközi tisztviselői státus kialakulásával kapcsolatban ld. Dobromir Mihajlov: The Origin and the Early Development of International Civil Service. *Miskolc Journal of International Law, Miskolci Nemzetközi Jogi Közlemények*, vol. 1, 2004. No. 2. 79-87.

² Vö. Reinisch, August: The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals, *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, Issue 2, 2008. 285-306.

³ Ezzel kapcsolatban ld. Amerasinghe, C. F.: *The Law of the International Civil Service, As Applied by International Administrative Tribunals*, vol. I. Clarendon Press, Oxford, 1988. 42-43.

tisztviselői között felmerülő munkaügyi viták rendezésére egy bírói fórumot. Mégis csak 1927-ben került felállításra a Nemzetek Szövetségének Adminisztratív Bírósága,⁴ amely a két világháború között nemcsak a Nemzetek Szövetsége, hanem az 1919-ben alapított Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tisztviselőinek ügyeiben is hatáskörrel rendelkezett. Ez az Adminisztratív Bíróság – miután az a Nemzetek Szövetségének volt a szerve – 1946-ig létezett, de még ugyanabban az évben utódként létrejött a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet ma is működő Adminisztratív Bírósága.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának 1949-ben történt módosítása következtében lehetővé vált, hogy más nemzetközi intézmények is elfogadják a bíróság joghatóságát, így napjainkban mintegy 58 szervezet és alkalmazottaik közötti viták, összességében mintegy 35-36 ezer tisztviselő ügye tartozik e fórum elé. A szervezetek között megtalálható a szakosított intézmények egy része, továbbá jó néhány, az ENSZ szervezetéhez nem tartozó nemzetközi szervezet, így a CERN, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás, az Interpol, sőt, több nem kormányközi nemzetközi szervezet is.

Az ENSZ Adminisztratív Bíróságát 1950-ben hozták létre, Statútumát az ENSZ Közgyűlés A/Res/351 (IV) sz. határozatával fogadta el. Ezzel az ENSZ keretében létrejött az a fórum, amely a világszervezet és tisztviselői közötti vitákat hivatott rendezni. Az ENSZ Adminisztratív Bíróságának joghatósága kiterjed több szakosított intézményre, valamint a Nemzetközi Bíróság, a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság, a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság és más szervezetek ügyeire is. A helyzetet némileg bonyolítja, hogy – miután az ENSZ alkalmazottakra egységes nyugdíj-rendszer van érvényben, és a szakosított intézmények tisztviselői is ENSZ alkalmazottnak minősülnek –, így a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elismerő szakosított intézmények tisztviselőinek nyugdíj-ügyei is az ENSZ Adminisztratív Bíróságához tartoznak.

Napjainkra a nemzetközi szervezetek és tisztviselőik közötti vitákat rendező adminisztratív bíróságoknak egészsora létezik, így például a Világbank égisze alatt 1980-ban külön adminisztratív bíróságot hoztak létre, amelynek joghatósága kiterjed a másik három pénzügyi szakosított intézmény, a Nemzetközi Ujjáépítési és Fejlesztési Bank, a Nemzetközi Fejlesztési Társaság, valamint a Nemzetközi Pénzügyi Társaság ügyeire. Ezen túlmenően regionális adminisztratív bíróságok is működnek, így az Európa Tanács, az Amerikai Államok Szervezete, a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete és más nemzetközi szervezetek keretében. Azok a nemzetközi szervezetek, amelyek nem csatlakoztak egyik adminisztratív bírósághoz sem, illetve nem hozták létre saját adminisztratív bíróságukat, a szervezetek és alkalmazottaik közötti munkaügyi vitákat általában un, Appeal Board-k döntenek el.

⁴ U.o. 49-53.

2. A hatékony jogorvoslathoz való jog hiánya

Mind az ENSZ Adminisztratív Bíróságának, mind pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának Statútuma *eredetileg egyfokú eljárásról rendelkezett*, kizárva az adminisztratív bíróságok döntéseivel szembeni bármiféle fellebbezés, vagy felülvizsgálat lehetőségét, ami nehezen egyeztethető össze a hatékony jogorvoslathoz jogtételével.

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága vonatkozásában kétségtelen idővel bevezetésre került egyfajta, meglehetősen korlátozott felülvizsgálati lehetőség, azonban ez is – amint az a későbbiekből kiderül – meglehetősen problematikus megoldás volt.

Mindkét adminisztratív bíróság esetében a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából meghatározó jelentőségű a hágai Nemzetközi Bíróság joggyakorlata, miután azon néhány esetben, amikor sor kerülhetett az adminisztratív bíróságok ítéleteinek felülvizsgálatára ez a fórum járt el.⁵

Az adminisztratív bíróságok döntéseinek a Nemzetközi Bíróság által történő felülvizsgálata nem jelenti azt, hogy az ENSZ legfőbb bírói fóruma ezekben az esetekben fellebbezési fórumként járna el, s – maga a Nemzetközi Bíróság is többször kifejtette – az ilyen ügyekben meglehetősen korlátozott a döntési lehetősége. Az 1980-es években meghozott egyik tanácsadó véleményében rámutatott arra, hogy az ENSZ Adminisztratív Bíróságának az ügy érdemében meghozott döntését nem helyettesítheti a sajátjával, s feladata arra korlátozódik, hogy véleményt nyilvánítson azokról a tényekről, amelyek alapján az Adminisztratív Bíróság döntését kifogásolták.⁶

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága döntései felülvizsgálatával kapcsolatos gyakorlati problémák már az 1950-es évek elején jelentkeztek. Az történt ugyanis, hogy az ENSZ Közgyűlése vonakodott végrehajtani az ENSZ Adminisztratív Bíróságának tizenegy elbocsátott ENSZ titkársági tisztviselő számára kártérítést megállapító ítéleteket, s a Nemzetközi Bíróságról tanácsadó véleményt kért abban a kérdésben, hogy jogosult-e bármely okból megtagadni az Adminisztratív Bíróságnak az ENSZ tisztviselők részére kártérítést állapító ítéletek végrehajtását. Hangsúlyozni kell, ez az ügy azért kerülhetett a Nemzetközi Bíróság elé, mert az Adminisztratív Bíróság döntését kifogásoló fél, az ENSZ Közgyűlése volt, amely az Alapokmány 96. cikkének 1. bekezdése értelmében jogosult a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérni. Ha azonban az Adminisztratív Bíróság előtt szereplő másik fél, ebben az esetben valamelyik elbocsátott ENSZ tisztviselő kifogásolta volna az Adminisztratív Bíróság döntését, ez a fél nem fordulhatott volna a Nemzetközi Bírósághoz, miután a Bíróság előtt természetes személy sem peres, sem pedig tanácsadó véleményezési eljárást nem kezdeményezhet és a

⁵ A Nemzetközi Bíróságnak a nemzetközi szervezetek tisztviselőivel kapcsolatos ügyeivel összefüggésben ld. Amerasinghe, C. F.: Cases of the International Court of Justice relating to employment in international organizations. In: *Fifty years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*. Ed. Vaughan Lowe-Malgosia Fitzmaurice. Grotius Publications, Cambridge University Press, 1996- 193-209.

⁶ Vö. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982, 356-357.

Bíróság előtt nem szerepelhet félként. A Nemzetközi Bíróság az ügyben részletesen foglalkozott az Adminisztratív Bíróság jellegével, az ENSZ-en belüli helyzetével, rámutatva arra, hogy az Adminisztratív Bíróság nem a Közgyűlésnek alárendelt szerv, s annak idején a Közgyűlés egy bírói szervet szándékozott létrehozni, amire egyértelműen joga volt. A Bíróság szerint az Adminisztratív Bíróság döntése végleges, ítéletét valamely másik szerv csak akkor vizsgálhatja felül, ha ezt vagy az Adminisztratív Bíróság Statútuma, vagy pedig valamilyen más vonatkozó dokumentum kifejezetten megengedi.⁷Vagyis, a Nemzetközi Bíróság megerősítette, hogy az Adminisztratív Bíróság döntései kötelezőek és azok felülvizsgálata gyakorlatilag kizárt. Külön érdekessége ennek az ügynek, hogy a Bíróság ezzel a döntésével a főtitkár által minden valószínűség szerint politikai okokból elbocsátott tisztviselők mellé állt.

A Nemzetközi Bíróságnak az elbocsátott ENSZ tisztviselők ügyében meghozott tanácsadó véleményének is köszönhető, hogy az ENSZ Közgyűlése 1955. november 8-én kelt 957(X) sz. határozatával módosította az ENSZ Adminisztratív Bíróság Statútumát,⁸ beiktatva a XI. és XII. cikkeket, amelyek lehetővé tették, az ekkor felállított az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság közbeiktatásával, hogy az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel kapcsolatban a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó vélemény kérjenek minden olyan esetben, amikor az Adminisztratív Bíróság túllépte hatáskörét, elmulasztotta joghatóságának gyakorlását, az ENSZ Alapokmány valamelyik rendelkezésével kapcsolatban valamilyen jogkérdésben tévedésben volt, vagy súlyos eljárásjogi jogsértés történt.⁹ Az új Bizottság feladata volt, hogy megvizsgálja az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel szembeni kifogásokat és döntsön arról, hogy indokolt-e az ügynek tanácsadó vélemény kérés formájában a Nemzetközi Bíróság elé terjesztése.

A 957(X) sz. közgyűlési határozatban egyúttal a Közgyűlés – az Alapokmány 96. cikkének 2. bekezdése alapján – az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottságot felhatalmazta arra, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhessen. Meg kell jegyezni, hogy annak idején a közgyűlési határozat elfogadását nagy vita övezte, több delegátus fenntartását juttatta kifejezésre az így létrehozott rendszerrel kapcsolatban; egyfelől amiatt, hogy egy meglehetősen korlátolt funkciójú bizottságot ruházzanak fel tanácsadó vélemény kérés joggal, másfelől pedig az ilyen ügyekben való tanácsadó véleményezési eljárásoknak a Nemzetközi Bíróság Statútumával és Eljárási Szabályaival való összeegyeztethetősége miatt.

⁷ Vö. *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of 13 July 1954. I.C.J. Reports, 1954. 53.

⁸ A közgyűlési határozat létrejöttével kapcsolatban ld. Pratap, Dharma: *The Advisory Jurisdiction of the International Court*. Clarendon Press, Oxford, 1972. 68-71.

⁹ Az UNESCO tisztviselők ügyeiben meghozott tanácsadó vélemény után született közgyűlési határozatokról, bizottsági tárgyalásokról, valamint az Adminisztratív Bíróság Statútuma IX. cikkével kapcsolatos travaux préparatoire-król jó összefoglaló található Stephen Schwebel bírónak a Mortished-ügyben benyújtott ellenvéleményében. Vö. Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 20 July 1982. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. I.C.J Reports, 1982. 457-476.

Az új rendszer annyiban mindenképpen előrelépés volt, hogy nem csak a nemzetközi szervezetek számára, hanem adott esetben – kétségtelen az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság állásfoglalásától függően – az ENSZ Adminisztratív Bíróság döntése által érintett tisztviselő, illetve állam számára is lehetővé tette az Adminisztratív Bíróság döntése felülvizsgálatának kezdeményezését. Ezt a rendszert végül 2009. december 31-i hatállyal megszüntették, s – amint erről még szó lesz – a nemzetközi szervezetek tisztviselői munkaügyi vitáinak rendezésére egy új kétfokú rendszer jött létre.

Az ENSZ Adminisztratív Bírósága vonatkozásában 1955-ben bevezetett rendszerrel kapcsolatos egyik gond az volt, hogy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság egy sajátos képződmény, s lényegében két bírói szerv közé beékelte politikai szervként működött, amelynek azonban jogi kérdésekről kellett döntenie, mégpedig olyan összetételben, amelynél nem volt biztosítva az ilyen döntésekhez szükséges jogi szakértelem. Az Adminisztratív Bíróság Statútuma XI. cikkének 4. bekezdése értelmében ugyanis, a bizottságban azoknak az államoknak a képviselői foglaltak helyet, amely államok az ENSZ Közgyűlés Általános Bizottságának a tagjai.¹⁰ A Bizottság politikai jellegét maga a Nemzetközi Bíróság is elismerte, s egy, az 1970-es évek elején meghozott tanácsadó véleményében kifejtette: a Bizottság összetételénél fogva államok képviselőiből álló politikai szervnek minősül,¹¹ ugyanakkor azonban a Bizottság funkciói – mégpedig az, hogy megvizsgálja az Adminisztratív Bíróság ítéletével szembeni kifogásokat és dönt arról, hogy indokolt-e az ügynek tanácsadó vélemény kérés formájában a Nemzetközi Bíróság elé terjesztése – olyan tevékenységnek minősül, amelyet általában bírói szervek látnak el.¹² Nem véletlen egyébként, hogy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság 1955 és 1995 között mindössze három esetben látta indokoltnak, hogy kikérjék a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét.¹³

A fentebb említett, 1955-ben történt változások a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságát nem érintették, miután az nem az ENSZ, hanem egy másik nemzetközi szervezet által létrehozott bírói fórum.

A Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéletei vonatkozásában a felülvizsgálat kizárását egyértelműen rögzíti a Bíróság Statútuma VI. cikkének 1. bekezdése, miszerint „Az ítéletek véglegesek és megfellebbezhetetlenek”. Mindemellett a Statútum XII: cikke értelmében, ha a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal irányító testülete vagy pedig a Nyugdíj Alap igazgató **testülete vitatja az**

¹⁰ Az Általános Bizottság a Közgyűlés elnökeiből és 21 alelnökéből, továbbá a hat közgyűlési állandó bizottság elnökeiből áll. Az öt nagyhatalom képviselői adják a bizottság alelnökeit.

¹¹ A Bizottság összetételével kapcsolatos kérdésekkel részletesen foglalkozott El-Khani bíró az Mortished-ügyben meghozott tanácsadó véleményhez csatolt ellenvéleményében. Ld. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 20 July 1982. Dissenting Opinion of Judge El-Khani...I.C.J Reports, 1982, 449-451.*

¹² Vö. *Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1973. 176.*

¹³ Ezek közül két ügyben az érintett tisztviselő fordult a Bizottsághoz, mégpedig az ENSZ Adminisztratív Bírósága 158. sz. és 333. sz. ítéleteinek (Fasla-ügy és Jakimec-ügy) felülvizsgálatával kapcsolatban, a 273. sz. ügyben (Mortished-ügy) egy tagállam kezdeményezte az ítélet felülvizsgálatát.

Adminisztratív Bíróságnak a saját joghatóságára vonatkozó döntését, vagy úgy véli, hogy a Bíróság döntését érvényteleníti valamilyen alapvető eljárási hiba, az Adminisztratív Bíróság döntése érvényességének kérdésében tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz fordulhat. Ezt a lehetőséget a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútuma Mellékletének XII. cikkében megadták az Adminisztratív Bíróság joghatóságát elismerő más szervezetek irányító testületeinek is. Hangsúlyozni kell, ezek a rendelkezések csak a nemzetközi szervezetek számára biztosítják a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó véleménykérés lehetőségét, az Adminisztratív Bíróság előtti eljárásokban szereplő másik felet, a nemzetközi szervezetek tisztviselőit ez a jog nem illeti meg.

A fentebb említett rendelkezésekkel kapcsolatban azonban van egy másik probléma is; nevezetesen, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának Mellékletében a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó vélemény kérésre olyan szervezeteket is felhatalmaztak, amelyek egyébként nem lennének jogosultak a Nemzetközi Bírósághoz fordulni, miután az ENSZ Alapokmány 96. cikke értelmében a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kérhet a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács, valamint a Közgyűlés által erre felhatalmazott más ENSZ szervek és a szakosított intézmények. Mint már szó volt, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát mintegy 58 különféle szervezet ismerte el, ezek közül azonban csak a szervezetek töredékét, mégpedig a szakosított intézményeket illeti meg az a jog, hogy tanácsadó véleményért a Nemzetközi Bírósághoz forduljanak. Vagyis, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elismerő többi szervezetet jogszerűen nem illeti meg a tanácsadó vélemény kérési jog.

A Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéletei felülvizsgálatának kérdése szintén az 1950-es években került először a Nemzetközi Bíróság elé, amikor négy volt UNESCO tisztviselőügyében fordultak tanácsadó véleményért a testülethez.¹⁴ Az UNESCO Végrehajtó Tanácsa ugyanis vitatta a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának hatáskörét a tisztviselők ügyében, s az Adminisztratív Bíróság Statútumának XII. cikke alapján a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kért. Ez az ügy annak idején felszínre hozott több, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága ítéleteinek felülvizsgálatával összefüggő problémát, így egyebek mellett azt is, hogy az Adminisztratív Bíróság döntésével szemben csak az egyik fél, a nemzetközi szervezet vezető testülete fordulhatott tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

Több mint félévszázaddal később ugyanerről a kérdésről volt szó, amikor a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága 2867 sz. ítéletével szemben a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alapkezdemenyezett tanácsadó véleményezési eljárást. A Bíróság döntéséhez csatolt egyéni véleményben Cançado Trindade bíró igen csak bírálta a fennálló helyzetet, s azt, hogy csak az egyik félnek, a nemzetközi szervezetnek van joga arra, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága döntésével kapcsolatban tanácsadó véleményért a

¹⁴ Ld. *Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U. N. E.S. C. O.*, Advisory Opinion of October 23nd, 1956, *I.C. J. Reports*, 1956.

Nemzetközi Bírósághoz forduljon, az ügyben érintett tisztviselő viszont ezt nem teheti meg.¹⁵

Egyébként a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságához az évek folyamán elég sok felülvizsgálati kérelem érkezett. Ennek tudható be, hogy a testület egy 1981-ben kelt döntésében részletesen foglalkozott az Adminisztratív Bíróság ítéleteinek felülvizsgálatának kérdésével. Ebben a döntésében az Adminisztratív Bíróság hangsúlyozta: ítéletei véglegesek és megfellebbezhetetlenek, s miután azok a döntés meghozatalától kezdődően végrehajtandók, így az ítéletek felülvizsgálatára csak egészen kivételes esetekben kerülhet sor. Majd pedig példálódzva felsorolták, hogy mely esetekben nem lehet szó felülvizsgálatról, illetve egy-két esetet említve, amikor elvileg lehetséges a felülvizsgálat, hangsúlyozva azonban, hogy az ilyen ügyekben is maga az Adminisztratív Bíróság jár el.¹⁶ Vagyis, abban a néhány esetben, amikor egyáltalán szóba jöhetne az Adminisztratív Bíróság ítéleteinek a felülvizsgálata, akkor is mind a felülvizsgálat megengedettségéről, mind pedig a felülvizsgálat érdemi részéről a megtámadott ítéletet meghozó szerv maga dönthet.

3. A fegyverek egyenlőségének kérdése

A Nemzetközi Bíróság előtti tanácsadó véleményezési eljárásokban a felek egyenlőségének kérdéséről jó néhány ügyben szó volt, nem csak az adminisztratív bíróságok ítéleteivel kapcsolatos eljárásokban, hanem más tanácsadó véleményezési ügyekben is.¹⁷ Vitathatatlan azonban, hogy – miután az adminisztratív bíróságok döntéseivel kapcsolatos eljárásokban az egyik érintett fél természetes személy, mégpedig általában a másik fél, a nemzetközi szervezet tisztviselője, vagy volt tisztviselője – ezekben az ügyekben még inkább előtérbe került a felek egyenlőségének kérdése, mindenekelőtt annak következtében, hogy a Nemzetközi Bíróság előtt természetes személy nem léphet fel.

Az UNESCO tisztviselők ügyében a feleknek az eljárásban való egyenlőségét részletesen vizsgálta a Nemzetközi Bíróság, nem a jogorvoslathoz való jog szempontjából, hanem abban a megközelítésben, hogy *a Nemzetközi Bíróság előtti eljárásfolyamán a „fegyverek egyenlősége” érvényesül-e.* A Bíróság álláspontja szerint az ügyben a felek egyenlőségének elve nem sérült; miután bben az esetben a felek közötti egyenlőtlenség csak névleges, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy a tisztviselők az Adminisztratív Bíróság előtt sikeresen léptek fel. Ugyanakkor azonban a Bíróság maga is érzékelte az adminisztratív bíróságok döntéseivel kapcsolatos tanácsadó véleményezési eljárásokban a felek közötti

¹⁵ Ld. *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*. Advisory Opinion of 1 February 2012, Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. *I.C.J. Reports*, 2012. 51-93.

¹⁶ Vö. *ILO Administratív Tribunal, Re Villegas* (No. 4) (Application for review), Judgment No. 442, 14 May, 1981.

¹⁷ Különösen élesen vetődött fel ez a kérdés az Izrael által palesztin területeken épített fal ügyében. Ld. ezzel kapcsolatban Breau, David L.: *The World Court's Advisory Function „Not Legally Well Founded”*. 14 *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.* 185 (2006)

egyenlőtlenség problémáját, s elismerte, az ügyben kezdeményezett tanácsadó véleményezési eljárás mindenképpen magában hordozza az UNESCO és a tisztviselők közötti bizonyos mértékű egyenlőtlenséget.¹⁸

A felek egyenlőségének kérdését részletesen tárgyalta a Nemzetközi Bíróság az ENSZ Adminisztratív Bíróságának döntésével szemben kezdeményezett két másik tanácsadó véleményezési ügyben is, a Fasla-ügyben és a Mortished-ügyben.¹⁹ Miután ez a két ügy az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottság döntése alapján került a Nemzetközi Bíróság elé, így ezekben az esetekben a jogorvoslathoz való jog problémája nem merült fel, s mindkét ügyben a Bíróság a felek közötti egyenlőségének kérdését abból a szempontból vizsgálta, hogy az a folyamatban lévő eljárásban érvényesül-e.

A Mortished-ügyben a Nemzetközi Bíróság rámutatott arra, hogy az Adminisztratív Bíróság ítéleteivel kapcsolatos tanácsadó véleményezési ügyekben a felek nincsenek egyenlő helyzetben, amennyiben a Nemzetközi Bíróság Statútumának 66. cikke csak államok és nemzetközi szervezetek részére engedélyezi a Bíróság előtt írásbeli, illetve szóbeli nyilatkozatok megtételét. A testület szerint a folyamatban lévő eljárásban a felek egyenlőségét azonban biztosították, amikor egyfelől az ügyben érintett tisztviselő álláspontját tartalmazó irat a főtítkár révén eljutott a Bírósághoz, másfelől pedig, amikor a Bíróság eltekintett az ügyben a szóbeli eljárástól.²⁰

Lényegében ugyanez történt a 2000-es években a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alap által kezdeményezett tanácsadó véleményezési ügyben is, amikor a Nemzetközi Bíróság a felek egyenlőtlenségéből adódó problémákat azzal próbálta korrigálni, hogy az ügyben nem került sor szóbeli eljárásra.

4. A reformok

Az ENSZ keretében már az 1980-as évektől kezdve foglalkoztak az ENSZ Adminisztratív Bíróságának megreformálásával, valamint a két legjelentősebb adminisztratív bíróság tevékenységének harmonizálásával, illetve a két bíróság helyett egy egységes adminisztratív bíróság létrehozásával.²¹

Miután a harmonizálás, illetve az összevonás terén – a különféle kezdeményezések ellenére – nem történt előrelépés, így a nemzetközi közösség

¹⁸ Ld. *Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U. N. E. S. C. O.*, Advisory Opinion of October 23rd, 1956: *I.C.J. Reports*, 1956. 85.

¹⁹ *Application for Review of Judgment No. 158. of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 12 July 1973. *I.C.J Reports*, 1973; és *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982. A harmadik ilyen jellegű ügyben, a Jakimec-ügyben (*Application for Review of Judgment No. 333 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 27 May 1987. *I.C.J Reports*, 1987) ezzel a kérdéssel a Bíróság nem foglalkozott.

²⁰ Vö. *Application for Review of Judgment No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*. Advisory Opinion of 20 July 1982. *I.C.J Reports*, 1982. 339.

²¹ Vö. *Administration of Justice: Harmonization of the Statutes of the United Nations Administrative Tribunal and the International Labour Organization Administrative Tribunal*. Prepared by Wolfgang Münch, Victor Vislykh, M. Deborah Wynes. Joint Inspection Unit. United Nations, Geneva, 2004.

államai 1990 közepén végre rászánták magukat arra, hogy hozzáállásának az ENSZ Adminisztratív Bíróságának megreformálásához. Meg kell jegyezni, hogy az Adminisztratív Bíróság működését, illetve a meglévő rendszert számos kifogás érte, jól mutatja ezt az ENSZ Közgyűlése által felállított "Panel of the Redesign of the UN System of Administration of Justice" által készített jelentés, amely szerint a meglévő rendszer szakszerűtlen, nem független, nem hatékony, nem biztosítja a tisztviselők számára a tisztességes eljárás (due process) szerinti jogokat, s a tisztviselők nem, vagy alig bíznak a rendszerben.²²

A reformok eredményeképpen a 2000-es években az ENSZ Adminisztratív Bírósága helyett egy új kétfokú rendszer jött létre, az UN Internal Justice System, amelynek keretében elsőfokon az UN Dispute Tribunal jár el, másodfokon pedig az UN Appeals Tribunal. Az új rendszer bevezetésével egyidejűleg az Adminisztratív Bíróság Ítéleteit Felülvizsgáló Bizottságot – több mint félévszázados működés után – megszüntették; s az új rendszerben – igen helyesen – a Nemzetközi Bíróságnak már nincs szerepe.²³

Ez a rendszer 2009. július 1-jével kezdte meg működését. Ezzel azonban a nemzetközi szervezetek és tisztviselők közötti munkaügyi viták felülvizsgálatával kapcsolatos anomáliáknak csak egy része oldódott meg.

Mindenekelőtt azért, mert a reformok *csak az ENSZ Adminisztratív Bíróságára vonatkoztak, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságát azonban nem érintették*. Kétségtelen a 2000-es évekre a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága eljárásának megreformálása is egyre inkább szükségessé vált, annál is inkább, mert ezt a bíróságot is számos kritika érte. Így kifogásolták a bírák megbízatásának idejét, az újraválasztás lehetőségét, a döntésekkel szembeni jogorvoslat hiányát, a szóbeli meghallgatások mellőzését, valamint hogy a bíróság ülései nem nyilvánosak.²⁴

A jogorvoslat hiányával összefüggésben hangsúlyozni kell, a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága döntései felülvizsgálatának kezdeményezése – amint erre a Nemzetközi Bíróság is több ügyben rámutatott – a tisztviselők számára nem megengedett, s az a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának Statútuma értelmében csak a Bíróság joghatóságát elfogadó szervezetek számára lehetséges. Ténylegesen azonban ez – amint erről már szó volt – csak a szakosított intézmények vonatkozásában biztosított, és a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának joghatóságát elfogadó többi szervezet esetében csak papíron létezik. Így, ha ezek a szervezetek a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának

²² Vö. Reinisch, August –Knahr, Christina: From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeal Tribunal – Reform of the Administration of Justice System within the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Eds. A. von Bogdandy and R Wolfrum. vol. 12. 2008. Koninklijke Brill N.V: 449-450.

²³ A reformmal és az új rendszerrel kapcsolatban ld. Reinisch –Knahr: i.m. 447-483. és Gulati, Rishi: The Internal Dispute Resolution Regime of the United Nations. Has the Creation of the United Nations Dispute Tribunal and United Nations Appeals Tribunal Remedied the Flaws of the United Nations Administrative Tribunal. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, i.m. 489-538. valamint Koi Gyula: Az ENSZ Adminisztratív Bíróságának reformja: az ENSZ Jogviták Törvényszékének és az ENSZ Fellebbviteli Törvényszékének szerepe. *Állam- és Jogtudomány*, 53:(2-3) pp. 379-388. (2012)

²⁴ Vö. *ILAOI Reform Opinion Prepared by Geoffrey Robertson*
Q.C.www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/robertson.htm

valamely döntésével kapcsolatban netán mégis a Nemzetközi Bírósághoz fordulnának, a megkeresést a Nemzetközi Bíróság minden bizonnyal elutasítaná, miután e szervezeteket tanácsadó vélemény kérési joggal nem az ENSZ Közgyűlése hatalmazta fel, hanem a Munkaügyi Szervezet. Erre utalt a Nemzetközi Bíróság a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alap ügyében meghozott tanácsadó véleményben, hangsúlyozva: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amikor kidolgozta és elfogadta Adminisztratív Bíróságának Statútumát, nem hatalmazhatta fel szerveit vagy más intézményeket arra, hogy az Adminisztratív Bíróság döntéseit a Nemzetközi Bírósághoz beterjesztett tanácsadó vélemények útján támadják.²⁵

A 2000-es években már tervezetek születtek a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bíróságának megreformálására. A különféle javaslatok megtárgyalása után végre 2016 nyarán a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Közgyűlése módosította az Adminisztratív Bíróság Statútumát.²⁶ A módosítások kizárólag csak a döntések felülvizsgálatát érintették. Így törölték a Statútumból a Nemzetközi Bíróságtól való tanácsadó vélemény kérés lehetőségére vonatkozó XII: cikket és a Statútum Mellékletének XII. cikkét. Ezen túlmenően Statútum VI: cikkének 1. bekezdésébe beiktattak egy új rendelkezést, amely meglehetősen korlátozott mértékben, de lehetővé teszi az ítéletek felülvizsgálatát, rögzítve, hogy „A Bíróság mindazonáltal foglalkozik az ítéletek értelmezésére, végrehajtására és felülvizsgálatára vonatkozó kérelmekkel.” Ilyen kérelmet előterjeszhetnek mind a nemzetközi szervezetek, mind pedig a tisztviselők, illetve jogutódai. Ugyanakkor azonban egyértelmű, hogy az ítéletek értelmezését, felülvizsgálatát, stb. maga az Adminisztratív Bíróság végzi majd, tehát szó sincs egy kétfokú rendszer bevezetéséről.

Összefoglalásként elmondható, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága vonatkozásában 2016 nyarán történt változások igen csak szerények, s lényegében megmaradtak a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága 442. sz. ítéletében még 1981-ben megállapított keretek között. Vagyis, messze elmaradnak azoktól az elvárásoktól, amelyeket e bírósággal kapcsolatos reformok szükségessége kapcsán megfogalmaztak. Úgy tűnik tehát, hogy a Munkaügyi Szervezet Adminisztratív Bírósága Statútumának módosításával nemcsak e bírósággal kapcsolatos problémákat nem oldották meg, de még az Adminisztratív Bíróság döntéseinek pártatlan felülvizsgálatát sem sikerült bevezetni.

²⁵ *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*. Advisory Opinion of 1 February 2012. *I.C.J. Reports*, 2012. 22.

²⁶ *IX. Resolution concerning the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization*, 7 June 2016. Instruments adopted by the International Labour Conference at its one hundred and fifth session, Geneva, June 2016