

III. fejezet

A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban

1. A jogi szabályozás jellege és struktúrája

1.1. Közjog vs. magánjog

Franciaországban hagyomány, hogy a politikai és az igazgatási elit sorozatos reformokkal próbálja átalakítani a közszolgálatot. A folyamatot sajátos kettősség jellemzi. Egyaránt nyomon követhető a tradicionális francia közszolgálati modellhez való ragaszkodás, másrészt a modell lényegi elemeinek felváltása rugalmasabb megoldásokkal. Ugyanakkor a strukturális átalakítási tervekben eddig kevés valósult meg. Többnyire a baloldali kormányoknak a köztisztviselői státusz megerősítését, valamint a professzionalizmus növelését szolgáló javaslatait hajtották végre.¹ A nagyobb rugalmasságot engedő magánjogi-szerződéses elemek bevezetésére tett javaslatok többnyire íróasztalfiókban maradtak. Ezek közül kiemelkedik a Sarkozy elnökségi idején (2007–2012), már a *New Public Management* (NPM) szellemében kidolgozott *Fehér könyv*.² A benne foglalt javaslatok a tradicionális modell alapintézményeit törölték volna el, például megszűntek volna a *corps*-ok, s egy olyan rendszert vezettek volna be, amelyben a munkakör és a rugalmasság játszik központi szerepet. Megszűnt volna a köztisztviselők foglalkoztatási védelme is,³ igaz, elbocsátásukat egy hosszadalmas átképzési folyamat⁴ előzte volna meg, s csak annak kudarca esetén lehetett volna őket elbocsátani (*réorientation professionnelle*).

¹ BILAND 2018: 76–81.

² *Livre blanc sur la fonction publique*.

³ Mindehhez hozzá kell tennünk azt is, hogy – a köztvélekedéssel szemben – jogi értelemben nem beszélhetünk elmozdíthatatlanságról, mivel törvényben elrendelhető létszámcsoökkentés (*loi de dégagement des cadres* [Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely]). Erre eddig azonban csak a Vichy-korszak idején került sor.

⁴ Lényege, hogy ha a köztisztviselőnek – munkaköre megszüntetése esetén – másik munkakört nem tudnak felajánlani, „reorientációs állományba” helyezik. Ez alatt a köztisztviselőt – személyes szakmai fejlődési tervvel, továbbképzéssel stb. – felkészítik az áthelyezésre egy másik munkakörbe,

A „Transformation de la Fonction Publique” reformprogram azonban, úgy tűnik, áttörést hoz a reformok területén. Az NPM elveitől inspirálva olyan javaslatokat tartalmaz, amelyek valódi paradigmaváltást hoznak a francia közszolgáltatásban. A reform sarkalatos pontja a köztisztviselői státusz felváltása szerződéses alkalmazással. Ez azt jelenti, hogy a jövőben lehetővé válik az, hogy még vezetői álláshelyekre is – magánjogi – szerződéses jogviszonyt létesítsenek. A jogviszony határozott időre jön létre, és a szerződés nem alakítható át határozatlan idejűre. A szerződéses alkalmazás feltételeit a törvény rendkívül tágan határozza meg (a feladat ellátásjellege ezt indokolja), gyakorlatilag bármilyen kategóriájú pozíció betölthető szerződéssel. A díjazást – a hagyományos kritériumokon⁵ túlmenően – egyéni szakmai és a szervezet kollektív eredményei alapján kell megállapítani. Ezzel a változtatással várhatóan át fog értékelődni a szerződéses alkalmazás helye és szerepe a közszolgáltatásban.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a közszolgálati jogviszony mint *ius specialis* már korábban is a közjog és a magánjog szétválasztására épült, mivel megvolt a lehetőség arra, hogy a közigazgatásban is foglalkoztassanak szerződéses „munkavállalókat”. A munkajogi szerződés azonban marginális maradt. A szerződéses alkalmazás többnyire közjogi szerződéssel (*contrat de droit public*) történt.⁶ Mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szerződésre szigorú korlátozás vonatkozott.

A kinevezés primátusa a szerződéssel szemben arra a máig erősen ható felfogásra vezethető vissza, hogy az állam csak abban az esetben képes betölteni onnipotens szerepét, ha a személyi állományával meglévő kapcsolatát teljes uralma alatt tartja. Talán leginkább kifejezte az állam dominanciáját a szerzett jogok védelmének hiánya, vagyis az, hogy az állam törvényeken és egyéb jogszabályokon keresztül egyoldalúan állapítja meg a jogviszony tartalmát, amiből az is következik, hogy bármikor meg is változtathatja azt a köztisztviselő beleegyezése

illetve a szakmai reorientációra, abban az esetben, ha az eddigi szakmai életútjától idegen területen tudnák csak tovább foglalkoztatni. Így a minisztériumi köztisztviselőt áthelyezhetik egy helyi önkormányzathoz, illetve valamelyik egészségügyi intézményhez is. Az egyedüli kötöttség, hogy a felajánlott másik munkakör feleljen meg a besorolásának, személyes szakmai fejlődési tervének, s ne legyen sérelmes családi helyzetére, lakhatási körülményeire. Ha egymást követően háromszor utasítja vissza a felajánlott megfelelő munkaköröket, jogviszonyát a közigazgatás megszünteti. Szakszervezeti tiltakozásra 2012-ben az akkori baloldali kormány kivette az inkriminált rendelkezést a státusztörvényből.

⁵ A tevékenység jellege, iskolai végzettség, szakmai tapasztalat.

⁶ A közjogi szerződést akkor alkalmazzák, amikor a jogviszony közszolgálati alapfeladat ellátására létesül, ha ilyen közvetlen kapcsolat nincs, akkor általános magánjogi szerződést kötnek.

nélkül. Az „Action Publique 2022” azonban áttörést hozhat a közjog-magánjog duális jogállásban. Elsősorban azért, hogy a szerződéses alkalmazás elterjedésével egyre csökken a „köztisztviselői” jogállás súlya.

A rendezőelvek hiányában a bírói jogalkalmazás alakította ki, hogy mikor beszélhetünk közszolgálati jogviszonyról. Ennek eldöntése a munkáltató jogállásától, valamint az ellátott tevékenység jellegétől függ.

1.1.1. A munkáltató jogállása

A munkáltató jogállása döntően meghatározza a „munkavállalók” jogi helyzetét. Ha a munkáltató közjogi személy, akkor az általa foglalkoztatott személyi állomány is a közjog hatálya alá tartozik, vagyis közszolgálati jogviszonyban áll. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a magánjogi jogi személyiségű munkáltató munkaviszonyban foglalkoztatja munkavállalóit. Tehát a személyi állomány közjog vagy magánjog alá tartozását – főszabályként – a munkáltató jogállása határozza meg.⁷

1.1.2. A tevékenység jellege

A tevékenység jellege alapján történő differenciálás hagyományosan azt jelenti, hogy az igazgatási közszolgáltatást (*services publics administratifs*) végző személyek státusza a közjog hatálya alá tartozik, míg az ipari, kereskedelmi közszolgáltatásban (*services publics industriels et commerciaux*) részt vevő „munkavállalók” – tevékenységük közhatalmi, igazgatási jellegének hiánya miatt – magánjogi jogviszonyban állnak.

A funkcionális megközelítés esetenként áttörte az „egy szerv egy jogállás” elvét is. Bizonyos állami tulajdonban lévő társaságok vezetőit – köztisztviselő-

⁷ Van azonban kivétel. A *Banque de France* mint magánjogi jogi személy személyi állományával együtt a közjog alá tartozik. Loi 22 avr. 1806. A Nemzeti Nyomda (*Imprimerie nationale*), bár 100%-os állami tulajdonban lévő részvénytársasággá alakították át, szintén közjogi szabályozás alá tartozik, s a privatizációt követően a *France Télécom* köztisztviselői is megőrizhették közjogi speciális jogállásukat.

ként – a köztársasági elnök nevezi ki.⁸ Például az *Electricité de France* és a *Gaz de France* főigazgatóját vagy az *Air France* elnökét.⁹

A köztisztviselőket nemcsak a jogviszony keletkezésének módja – kinevezés – különbözteti meg a szerződéses közszolgálati alkalmazottaktól. A köztisztviselők további jellemzői, hogy kinevezésük *a)* állandó álláshelyre; *b)* határozatlan időre; *c)* besorolási fokozathoz kötött jogviszonyra szól.

1.2. A közszolgálati jog differenciálódása

Az egységes státusz kérdése Franciaországban is meghatározta a közszolgálati jog fejlődését. Az egymástól eltérő rétegszabályozásokat (például katonák) összehangolás nélkül, önállóan alakították, a pillanatnyi, ágazati érdekeknek megfelelően. A pragmatikaelemek fokozatosan jelentek meg a jogszabályokban, például személyi anyag, előléptetési tábla.¹⁰ A történelmi áttörés a II. világháború után következett be, amikor megszületett az első közszolgálati státusztörvény.¹¹

A jelenlegi szabályozási struktúrát 1982-ben alakították ki. Az egységes kerettörvény ellenére a köztisztviselői jogállás három részre bomlik, mivel – ahogy erre már korábban utaltunk – a kerettörvényhez önálló, speciális jogállási törvények kapcsolódnak. Tehát a jogi szabályozás szempontjából három alrendszerre osztható a francia közszolgálat: *a)* állami köztisztviselők; *b)* önkormányzati köztisztviselők; *c)* kórházi köztisztviselők. Ugyanakkor bizonyos közszolgálati alkalmazotti rétegek kivételt képeznek, mert önálló jogállásuk van, s emiatt nem tartoznak az egységes kerettörvény hatálya alá, vagy a jogállásukra vonatkozó szabály a kerettörvény bizonyos rendelkezéseitől eltérhet. Az első kivételi körbe a bírák, az ügyészek, a katonák, a parlamenti köztisztviselők, a Kereskedelmi

⁸ Un décret en Conseil des ministres.

⁹ Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, I. art. „Il est pourvu en conseil des ministres [...] aux emplois de direction dans [...] les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres.” Vagyis: „A [...] nemzeti vállalatok vezetői tisztségeit a Minisztertanácsban hozott döntéssel töltik be [...], ha fontosságuk indokolja a Minisztertanács által rendeletben összeállított listára való felvételüket.” Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

¹⁰ PEISER 2012: 24.

¹¹ 1946. október 19.

és Mezőgazdasági Kamara alkalmazottai, míg a második kivételi körbe a regionális számvevőszék, a közigazgatási bíróságok tanácsosai (*conseillers*), különös jogállású köztisztviselők tartoznak. Továbbá bizonyos *corps*-ok speciális szabályai leronthatják a kerettörvény rendelkezéseit. A kerettörvény pontosan meghatározza, melyik *corps* élhet az eltérés lehetőségével. Ezek az Ecole Nationale d'Administration (ENA) útján kiválasztott *corps*-ok (*administrateur général*), tanárok, kutatók s egyéb technikai jellegű *corps*-ok.

2. A közszolgálati jog forrásai és alapelvei

A jogi szabályozás struktúrája több jogforrási szintből tevődik össze. A jogállásra vonatkozó normákat az alkotmány, törvények, kormányrendeletek, miniszeri rendeletek, közigazgatási bírósági döntések tartalmazzák. Az alkotmány rendelkezik az egyenlőség elvéről, amely szerint minden állampolgárnak joga van arra, hogy tehetségének, rátermettségének megfelelően közhivatalt töltsön be. Ugyancsak az alkotmányban szerepel az elszámoltatás, illetve a védelem elve. Az előbbi szerint minden köztisztviselő köteles számot adni a társadalomnak saját munkájáról. Az utóbbi azt rögzíti, hogy a köztisztviselő a végrehajtó hatalom alá tartozik, de törvényi garanciák védik. Ezek közé tartozik a versenyvizsga, a részvételi jogok biztosítása választott „munkavállalói” képviselet útján (paritásos bizottságok), valamint a teljesített szolgálat alapján járó illetményre való jogosultság.¹² Az alkotmány határozza meg a szakszervezeti jogokat is.

Egységes kerettörvény¹³ szabályozza valamennyi köztisztviselő jogállását, de a keretszabályokon belül önálló, speciális jogállási törvények rendezik az állami, önkormányzati szerveknél, illetve kórházi intézményeknél dolgozó köztisztviselők státuszát. A többszintű törvényi szabályozás azonban nehezen áttekinthetővé tette a joganyagot, ezért a törvényeket kódexbe (*Code général de la Fonction publique*) foglalták, egységes tematika szerint.¹⁴ A kódex tartalmazza az általános és speciális rendelkezéseket. Megszüntették a felesleges párhuzamosságokat.

A kódex nyolc könyvből áll: *a)* jogok, kötelezettségek, védelem; *b)* társadalmi párbeszéd és szakszervezeti jogok gyakorlása; *c)* toborzás; *d)* a működés

¹² PEISER 2012: 35.

¹³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁴ Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022.

és az emberierőforrás-gazdálkodás elvei; e) karrier és szakmai életpálya; f) munka- és pihenőidő; g) díjazás és szociális tevékenység; h) megelőzés és védelem a munkabiztonság és az egészség területén.

A kormányrendeletek az egyes köztisztviselői kategóriák speciális szabályait határozzák meg.

A jogszabályok mellett jelentős szerepe van a jogállási kérdések rendezésében a közigazgatási bírósági joggyakorlatnak is. Ennek történelmi okai vannak, ugyanis a jogi szabályozás sok esetben a korábbi bírósági joggyakorlatot kodifikálta.¹⁵

3. A közszolgálati személyzetpolitika szereplői

3.1. Központi szervek

3.1.1. Miniszterelnök

A miniszterelnök irányítja a közszolgálatot (*direction de la fonction publique*), és őrködik a kerettörvény betartása felett.

3.1.2. Közszolgálati miniszter

A kormányzati személyzetpolitika alakításában meghatározó szerepet játszik a „közszolgálati miniszter” (*Ministre de la transformation et de la fonction publiques*). Előkészíti és végrehajtja a kormány közszolgálati személyzetpolitikáját, biztosítja a köztisztviselői állomány jogainak, kötelezettségeinek, valamint karrierelveinek tiszteletben tartását, irányítja a közszolgálat

¹⁵ Így például a *Conseil d'État* sokáig ellenezte ugyan a köztisztviselői jogok törvényi garanciáit, mert prioritásként kezelte a közhatalom előjogait – például több döntésében megerősítette, hogy a közszolgálatban megengedhetetlen a sztrájk –, később azonban, a 20. század elején álláspontja gyökeresen megváltozott, s egyre inkább a köztisztviselői jogok védelmezőjeként tűnt fel. Lassan feladta azt az álláspontját, hogy a *tisztán igazgatási aktusokkal* szemben nem vehető igénybe jogorvoslat, mivel a közhatalom nem tehető azokért felelőssé. Ezt kiegészítette azzal, hogy a vezető által diszkrecionális vagy fegyelmi jogkörében beosztottjával szemben elkövetett visszaélésért még abban az esetben sem követelhető kártérítés az állammal szemben, ha az eljárás köztisztviselői jogot sértett. LAFERRIÈRE 1888: 175.

emberierőforrás-gazdálkodásának megújítását, valamint koordinálja az állami HR-politikát és érvényesíti az összkormányzati szempontokat.¹⁶ Ezekhez nyújt támogatást a Közszolgálati és Igazgatási Főigazgatóság (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*).¹⁷

3.1.3. Közszolgálati tanácsok¹⁸ (*Les conseils de la fonction publique*)

A társadalmi párbeszéd horizontálisan tagolt rendszerben zajlik. A teljes közszolgálatot átfogó szociális párbeszéd legmagasabb szintű fóruma a Közös Közszolgálati Tanács (*Conseil commun de la Fonction publique*).¹⁹ Konzultatív hatáskörébe tartoznak a kerettörvényben szabályozott jogállással összefüggő, illetve a háromból legalább két alrendszer együttesen érintő kérdések, kapcsolódó jogszabályok tervezetei. Munkavállalói és munkáltatói oldalakból (*collèges*) áll (30 szakszervezeti képviselő,²⁰ 18 munkáltatói képviselő).²¹ Az ülésein a közszolgálati miniszter elnököl.

Az Állami Közszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique de l'État*) az állami közszolgálatot érintő általános jogállási kérdéseket tárgyalja. A konzultatív hatáskörén túlmenően egyedi fegyelmi ügyekben is eljár fellebbviteli fórumként.²² Munkáltatói és munkavállalói oldalból áll.

¹⁶ Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics, article 3.

¹⁷ Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, article 2, 7.

¹⁸ Részletes leírás itt található: www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social. Jogszabályok: Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État; Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9; Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État; Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.

¹⁹ Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

²⁰ A mandátumokat a technikai bizottsági (*comité technique*) tagok választásán elért eredmény alapján osztják el egymás között.

²¹ 6-6 képviselővel rendelkeznek az állami, az önkormányzati és a kórházi munkáltatók.

²² Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État. Lásd még: www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F510.

A Területi (Önkormányzati) Közzszolgálati Főtanács (*Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*) a területi közzszolgálat érdekegyeztetési fóruma. Jogsabálytervezetekről nyilvánít véleményt. Tagjai önkormányzati és szakszervezeti képviselők egyenlő arányban.²³

A Kórházi Közzszolgálati Főtanácsnak (*Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière*) – hasonlóan az Állami Közzszolgálati Főtanácshoz – egyrészt konzultációs jogköre van, s véleményt nyilvánít a hatáskörébe tartozó jogsabálytervezetekről, másrészt fegyelmi ügyekben fellebbviteli fórumként jár el. Tagjai reprezentatív szakszervezetek képviselői, kórházi munkáltatók, települési és megyei önkormányzatok képviselői.

3.2. Helyi szervek

A munkáltatók keretén belül működő, helyi szintű szervek feladata, hogy biztosítsák a személyi állomány számára a HR-gazdálkodásban, valamint az egyéni karrierrel kapcsolatos döntésekben való közreműködést.

3.2.1. Paritásos Igazgatási Bizottság/Paritásos Konzultatív Bizottság

A *Commission administrative paritaire* (CAP) a köztisztviselők, a *Commission consultative paritaire* (CCP) a nem kinevezett (szerződéses) alkalmazottak munkahelyi érdekegyeztetési szerve. Bizonyos egyedi munkáltatói intézkedések (például mobilitás, előmenetel, értékelés) meghozatala előtt ki kell kérni a véleményüket. Tagjai egyenlő arányban tevődnek össze a köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből. Ha ugyanazon a munkahelyen több *corps*-ba szerveződnek a köztisztviselők, mindegyik *corps*-nak saját CAP-ja van.

3.2.2. Technikai bizottság

A *comité technique* (CT) a munkáltató szervezetével és működésével kapcsolatos terveket, döntési javaslatokat véleményezi (például létszám, munkakörök, jogállás, javadalmazás, képzés, diszkrimináció). A technikai bizottságok nemcsak

²³ Lásd részletesebben: www.csfpt.org/organisation-du-csfpt.

a munkáltatónál, hanem ágazati szinten is működnek (például *comité technique ministériel*). Köztisztviselők és a munkáltató képviselőiből áll. Véleménye nem köti a munkáltatót.

4. A közszolgálati jog alapfogalmai

A francia közszolgálatnak saját fogalomrendszere van, amelynek ismerete nélkül nem lehet a működését megérteni. Ebbe a körbe tartozik a *corps*, a kategória (*catégorie*), a besorolás (*grade*) és a munkakör (*emploi*) fogalma.²⁴

4.1. Corps

A francia modell korporációs rendszerre épül. Kialakítását Napóleonhoz kötik, akinek meggyőződése volt, hogy a kizárólag közérdeknek alárendelt, külső hatalom befolyásától védett hivatalnoki kar létrehozásának a *corps* az egyedüli eszköze. „Olyan korporációt akarok, amelynek egyedüli ambíciója, hogy hasznos legyen, és nincs más érdeke, mint a közérdek. Olyan szakmai testületet akarok, amelynek igazgatása és jogállása biztosítja, hogy soha ne tehesse rá senki könnyedén a kezét.”²⁵

A fogalom gyökere visszanyúlik az egyetemi korporációkig (*universitas corporatio*), illetve a rendi korporatív szervezetekig (kézműves- és kereskedőcéhek). Az előbbit a tudományos ismeretek birtoklása, a tudás gyarapítása jellemezte, míg az utóbbi korporatív jellegét a közös státuszszabályok adták.²⁶ A *corps*-ok lényege tehát a közös tudással, valamint az erős szakmai identitással és sajátos jogállással írható le.

A korporációs rendszer alapját a *corps*-ok képezik, amelyek egy-egy sajátosan szabályozott életpályát jelentenek. Minden egyes *corps*-nak speciális besorolási és előmeneteli szabályrendszere van. Ez azt jelenti, hogy a mintegy 700 *corps* ugyanennyi differenciált szabályrendszert takar.

²⁴ Lásd még ezekről HAZAFI 2009: 38–44.; HAZAFI 2017: 87–88.

²⁵ PELET 1833: 162.

²⁶ Céhszabályok határozták meg a tagok jogállását, egymáshoz való viszonyát, valamint a céhen kívüli viselkedését. PAPHÁZI 1993: 101–119.

A *corps*-ok jelentősége eltérő. Van olyan, amelyik öt tagból áll (*inspecteurs généraux des bibliothèques*), s vannak olyanok, amelyek a köztisztviselők túlnyomó többségét magukba foglalják. Néhány meghatározó *corps*-hoz tartozik az állami köztisztviselők 95%-a.²⁷

Minden köztisztviselő a kinevezésével valamelyik *corps* tagjává válik, vagyis a *corps*-hoz való tartozás a kinevezés feltétele. Ez azonban nemcsak jogi kötődést teremt, hanem erős identitást is. Ez utóbbi adja a rendszernek talán a legerősebb összetartó erőt.²⁸ Az azonos identitás közös testületi szellemiséget (*l'esprit de corps*) formál, amely még arra is képes, hogy a jogi értelemben egymástól elkülönülő *corps*-okat kulturálisan eggyé kovácsolja. Ilyen a jogilag nem létező *corps préfectoral*,²⁹ amelynek szellemisége több *corps* tagjait is „összetartja”. S ugyanez fordítva is igaz, a közös szakmai, testületi identitás hiánya gyakorlatilag „nem létezővé” tehet egy *corps*-ot.³⁰ Erre példa a több minisztériumot átfogó, horizontálisan szerveződő *corps interministériel des administrateurs civils*, amelynek megerősödését az erős ágazati fragmentáció hátráltatja.

A *corps*-ok rendszerének legfőbb hátránya, hogy valójában egy jogi fikció, amelynek semmiféle kapcsolata nincs a köztisztviselő által ténylegesen ellátott funkcióval. Ugyanazt a munkakört különböző *corps*-ba tartozó köztisztviselők is elláthatják, illetve ugyanannak a *corps*-nak a tagjai más és más munkakört is betölthetnek.³¹ A besorolásból semmi nem tudható meg a tényleges funkcióról. A *corps*-ok a társadalmi elismertség szempontjából sem egyformák. A legnagyobb társadalmi presztízsük az úgynevezett *grands corps*-oknak van, amelyek tagjai az *École Nationale d'Administration*ból, illetve az *École polytechnique*-ből kerülnek ki.³²

²⁷ La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

²⁸ EYMERI 1986: 9–11.

²⁹ A *corps des préfets*, a *corps des sous-préfets* és a *corps des administrateurs civils* köztisztviselőit összekötő erős közös értékrend.

³⁰ A *corps interministériel des administrateurs civils* az összkormányzati szemlélet erősítését szolgálja, de a jelentős ágazati fragmentáció miatt nem tudott megerősödni.

³¹ *Livre blanc sur la fonction publique*: 104.

³² Az öt legnagyobb társadalmi presztízsű *corps*: le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances, la Cour des Comptes, les ingénieurs des Mines, les ingénieurs des Ponts et Chaussées. EYMERI 1986: 9–10.

4.2. Kategória

A *corps*-ok hierarchikusan épülnek egymásra. Három kategóriába sorolhatóak (A, B, C) attól függően, hogy milyen szintű iskolai végzettség alapján történik a köztisztviselők kiválasztása.³³ A „C” kategóriába az általános iskolai (*diplôme national du brevet*) vagy középfokú végzettségű (*certificat d’aptitude professionnelle*), a „B” kategóriába az érettségizett (ritkán szakképzéssel kiegészítve), míg az „A” kategóriába a diplomás jelöltek pályázhatnak (leggyakrabban *licence*, ritkábban ötéves képzésre épülő diploma). Bár a *corps*-ok önálló, speciális életpályát jelentenek, a karrier nemcsak abban nyilvánulhat meg, hogy az idő múlásától függően a köztisztviselő magasabb fokozatot ér el, hanem abban is, hogy egy magasabb kategóriájú *corps*-ba lép. Ehhez azonban versenyvizsgát kell tennie (*concours interne*) – amelyet élesen meg kell különböztetni a „külsősök”, pályakezdők számára meghirdetett versenyvizsgától (*concours externe*).³⁴ A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a magasabb *corps*-okba (*Conseil d’Etat, Cour des Comptes, l’Inspection des finances*) történő kinevezés tekintetében, keretek között ugyan, de érvényesül a köztársasági elnök, illetve a kormány diszkrecionális jogköre. Ily módon politikai okok miatt vagy éppen egy szakmai életút elismeréseként versenyvizsga nélkül is adható ezekbe a *corps*-okba kinevezés (*tour extérieur*).

4.3. Besorolás

A francia közszolgálat mintává vált jellemzője, hogy a köztisztviselő besorolása, szakmai életpályája elválik a munkakörétől, mivel kinevezése nem konkrét munkakör betöltésére, hanem a közszolgálat egészére szól. A besorolás az életpályája során mindvégig a köztisztviselőhöz tartozik, attól nem fosztható meg. Ezzel

³³ EYMERI 1986: 9.

³⁴ A nagy francia forradalom által hirdetett egyenlőség (*égalité*) eszméjéhez híven a francia versenyvizsgarendszer a világ egyik legdemokratikusabb kiválasztási rendszere. Egyfelől – főszabályként – kizárólag versenyvizsga útján, az elért eredménytől függően lehet a közigazgatásba bekerülni (*concours externe*), másfelől a belső előmenetel csak a köztisztviselő ambíciójától függ, a belső versenyvizsgához (*concours interne*) nincs szükség a munkahelyi felettes jóváhagyására vagy más, harmadik személy egyetértésére, ajánlására. Az ingyenes oktatás, illetve a széles körben igényelhető ösztöndíjrendszer a szegényebb társadalmi rétegek számára is megnyitja az utat a felemelkedés előtt. EYMERI 1986: 14.

szemben a munkakört a kormány határozza meg, s azt bármikor meg is változtathatja. Ugyanakkor megszüntetése nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát. Besorolását munkakörétől függetlenül megőrzi. A kormány szabadon alakíthatja a munkaköröket, de törvény garantálja a köztisztviselő foglalkoztatásának fenntartását. A kormány szervezetalakítási szabadságával élve egyedül a munkakör felett rendelkezhet (létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet), a jogviszonyt és a besorolást törvény védi, s ez képezi a politikai semlegesség legfőbb garanciáját. A besorolás és a munkakör szétválasztására épül a díjazás is.

4.4. Munkakör

A besorolás és a munkakör szétválasztása nem nyújt korlátlan mozgásteret a munkáltató számára. Így például a köztisztviselőnek alanyi joga van a munkakörre. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató ugyan szabadon megváltoztathatja a köztisztviselő munkakörét – akár meg is szüntetheti azt –, de ilyenkor észszerű időn belül egy másik, megfelelő munkakört kell biztosítania a köztisztviselőnek.³⁵

A munkáltató a kormány diszkrecionális hatáskörébe tartozó munkakörök esetén élvezheti a legnagyobb döntési szabadságot. Lényegében ez azt jelenti, hogy a kormány kötöttség nélkül nevezhet ki a hatáskörébe tartozó munkakörökbe, s bármikor meg is szüntetheti a jogviszonyt. Egy rendelet³⁶ sorolja fel az említett munkaköröket (többnyire a politikusok közelében található pozíciókról van szó; kormánybiztos, főtitkár, főigazgató, nagykövet, főkonzul, prefektus), korántsem kimerítő jelleggel, mivel a *Conseil d'Etat* esetenként mérlegelheti a munkakör jellegére figyelemmel, hogy az adott munkakör összeegyeztethető-e a bizalmi elvvel. Ugyanakkor önmagában az a tény, hogy valakit a kormány diszkrecionális jogkörében eljárva köztisztviselői pozícióra nevezett ki, még nem jelenti a köztisztviselői „minőség” megszerzését is egyben. A rendkívüli eljárás keretében kinevezett személy nem válik köztisztviselővé.³⁷

³⁵ PEISER 2012: 42.

³⁶ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

³⁷ PEISER 2012: 43.

5. Kiválasztás, jogviszony létesítése

A közszolgálati jogviszony kinevezéssel jön létre, amelynek eredményeként a köztisztviselő normatívan szabályozott „munkavállalói pozícióba” (*situation statutaire et réglementaire*) kerül, mivel a kinevezés tartalmát jogszabályok határozzák meg.³⁸

A kiválasztás versenyvizsga alapján történik, de bizonyos társadalmi csoportok kivételt képeznek. Így például a mozgássérültek vagy a katonai szolgálatból leszerelt jelentkezők (*reconversion des militaires*),³⁹ valamint a PACTE⁴⁰ hatálya alá tartozó fiatalok. A versenyvizsgák egy része közvetlen belépési lehetőséget nyújt valamelyik *corps*-ba, besorolási fokozatba, míg más versenyvizsgák a közigazgatási képzéshez vezető utat nyitják meg (adó, vám, nővérképzés stb.).

Általános alkalmazási feltételek:

- állampolgárság;
- fizikai alkalmasság;
- a közügyekben való részvétel joga;
- büntetlen előélet;
- versenyvizsga szerinti iskolai végzettség.

5.1. Állampolgárság

Főszabály szerint a köztisztviselői kinevezéshez EU-állampolgársággal vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárságával kell rendelkezni. Francia állampolgárság csak az állami szuverenitáshoz kapcsolódó munkakörökben követelmény. Ugyanakkor a tudományos

³⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 2–4.

³⁹ Évente mintegy 15 000 katonára tér vissza a civil életbe. *Défense mobilité* program segíti a leszerelt katonákat az elhelyezkedésben. Vö.: www.defense-mobilite.fr//.

⁴⁰ A társadalmi diverzitás figyelembevétele érdekében lehetővé teszik, hogy az érettségénél alacsonyabb iskolai végzettségű fiatalok is bekerülhessenek a közszolgálatba („C” kategória) hagyományos versenyvizsga nélkül. Ennek azonban az a feltétele, hogy munkavégzéssel vegyes és tutorált képzésben vegyenek részt valamelyik közigazgatási szervnél, illetve ennek során bizonyítsák alkalmasságukat. A könnyített bekerülést azoknak is biztosítják, akik tartósan munkanélküliek. Vö.: www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat.

kutatásban, a felsőoktatásban, az egészségügyben egyáltalán nincs állampolgársági korlátozás.⁴¹

5.2. Fizikai alkalmasság

A köztisztviselőnek egészségileg alkalmasnak kell lennie a munkakör ellátására.

5.3. Közügyekben való részvétel joga (*droits civiques*)

A közügyekben való részvételtől eltiltott személy nem gyakorolhatja a közhivatal-viseléshez fűződő jogát (*interdiction d'exercer dans la fonction publique*). A közügyektől való eltiltást (*privation de droits civiques*) bíróság szabhatja ki – főszabályként – legfeljebb hat évre. Bizonyos bűncselekmények, például vesztegetés elkövetése esetén a közügyektől eltiltás automatikus.

5.4. Büntetlen előélet

A büntetlen előélet tiszta erkölcsi bizonyítvánnyal (*casier judiciaire vierge*) igazolható. Az erkölcsi bizonyítvány (*bulletin n° 2 du casier judiciaire*) nem tartalmazza a szabálysértéseket, a felfüggesztett büntetéseket stb.

5.5. Versenyvizsga szerinti iskolai végzettség

Besorolási kategóriától függően változik az iskolai végzettség szintjére vonatkozó feltétel. A „C” kategóriában az általános iskolai (*diplôme national du brevet*) vagy a középfokú végzettség (*certificat d'aptitude professionnelle*), a „B” kategóriában az érettségi, míg az „A” kategóriában a felsőfokú iskolai végzettség a versenyvizsgára jelentkezés feltétele.

A versenyvizsga hagyományos, akadémiai jellegű számonkérése helyett vagy annak kiegészítéseként lehetőség van a megszerzett tapasztalat, képesség értékelésére is (*reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle*). Bizonyos

⁴¹ Ministère de la fonction publique 2016: 10.

feltételek esetén versenyvizsga nélkül, szerződéssel is lehet alkalmazni (*agents non titulaires*). Erre akkor kerülhet sor, ha:

- nincs olyan *corps*, amelyik alkalmas lenne a feladat ellátására, vagy a feladat jellege, illetve a szolgálati igény a szerződéses alkalmazást indokolja;
- a munkakör részmunkaidőben is ellátható;
- a munkavégzési igény szezonális vagy alkalmoszerű.

Besorolás hiányában díjazásukat a tevékenység jellegének, felelősségi szintjének, az iskolai végzettség, szakmai tapasztalat figyelembevételével állapítják meg. Ugyanakkor támogatják szerződéses jogviszonyuk közszolgálati jogviszonnyá, illetve határozott idejű szerződésük határozatlan idejűvé alakítását.

6. Pályabiztonság, jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogviszony megszüntetésére, illetve megszűnésére csak törvényben meghatározott indokok alapján kerülhet sor. Ezek a következők:

- lemondás (*démission*);
- felmentés (*licenciement*);
- hivatalvesztés (*révocation*);
- önkényes távolmaradás (*abandon de poste*);
- nyugdíjazás (*admission à la retraite*).

6.1. Lemondás

A köztisztviselőnek a jogviszony megszüntetésére vonatkozó írásbeli nyilatkozatát lemondásnak nevezzük. Valójában azonban ez nem egyoldalú megszüntetés, mivel szükség van a munkáltatói jogkör gyakorlójának elfogadó nyilatkozatára is. A munkáltató négy, illetve egy hónapon⁴² belül nyilatkozhat a lemondás elfogadásáról, hallgatását azonban nem lehet beleegyezésnek tekinteni. Ez utóbbi

⁴² Az államigazgatásban négy, a területi és a kórházi közszolgálatban egy hónap áll a munkáltató rendelkezésére.

esetben a köztisztviselő bírósághoz fordulhat. Ha a munkáltató megtagadja a hozzájárulását, a köztisztviselő a CAP-hoz fordulhat.⁴³

6.2. Felmentés

Felmentésre csak a köztisztviselő személyével, illetve magatartásával összefüggő okból kerülhet sor. Ilyen a szakmai alkalmatlanság (*insuffisance professionnelle*), amelyet meg kell különböztetni az egészségügyi alkalmatlanságtól, illetve a hivatalvesztéstől. Törvény ugyan elrendelhet létszámcsökkentést (*loi de dégagement des cadres*), ez azonban – a Vichy-kormány időszakát kivéve – még nem történt meg.⁴⁴

6.3. Hivatalvesztés

A fegyelmi eljárás során kiszabható legsúlyosabb fegyelmi büntetés a hivatalvesztés.

6.4. Önkényes távolmaradás

Ha a köztisztviselő észszerű indok nélkül elhagyja munkahelyét, s oda nem tér vissza, a jogviszonyát a munkáltató megszünteti.

6.5. Nyugdíjazás

Ez a „normális” módja a jogviszony megszűnésének. Ha a köztisztviselő eléri az öregségi nyugdíjkorhatárt, nyugdíjba vonulása kötelező. Az öregségi nyugdíjkorhatár *corps*-onként változik 60–65 év között. A köztisztviselők speciális nyugdíjrendszerbe tartoznak. Nyugdíjuk alap- és kiegészítő nyugdíjból áll.

⁴³ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, articles 58–60.

⁴⁴ Loi no 84-16 du 11 janvier 1984. 69. cikkely.

7. Előmenetel, díjazás, mobilitás

7.1. Előmenetel

A *corps*-ok besorolási fokozatokat foglalnak magukba, a besorolási fokozatok fizetési fokozatokra osztottak. A magasabb besorolási fokozatba lépés feltétele a megfelelő alkalmasság (*pris en considération des aptitudes*) és – esetenként – vizsga (*examen professionnel*) teljesítése. A fizetési fokozatok közötti előmenetel a szolgálati idő függvénye.

7.2. Díjazás

Az illetmény három összetevőből áll: besorolási illetmény (*traitement indiciaire*), illetménykiegészítés (*complément indiciaire*) és pótlékok (*indemnités*). Az első a besorolás függvénye, s a teljes illetmény kb. 82%-át teszi ki. A második a besorolási illetmény bizonyos százaléka, például lakhatási támogatás (*indemnité de résidence*), családi pótlék (*supplément familial de traitement*) stb. Idetartozik még a betöltött munkakör sajátosságait, például a nagyobb felelősséget elismerő juttatás (*nouvelle bonification indiciaire*), amelynek összege ugyanakkor csaknem elhanyagolható (a teljes illetmény 3%-a). A harmadikként említett pótlékok *corps*-onként, besorolásonként különböznek, és egy átláthatatlan rendszert képeznek (számuk több ezerre tehető). A teljes illetmény 15%-át adják.⁴⁵ A rendszeres díjazáson felül jutalom és prémium adható.

2014-ben egységesítették a pótlékrendszert, és bevezették az egységes munkakör- és kompetenciaalapú pótlékrendszert (*régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel* – RIFSEEP). A munkaköröket különböző funkciócsoportokba sorolják a tevékenység jellege (vezetés, koordinálás, koncepcionálás, menedzselés), a szakértelem (technikai ismeretek, tapasztalatok, képzettség), munkaköri kitettség és függőség szerint. Ehhez társulhat kiegészítő pótlék a szakmai elkötelezettség, a csapatmunkához való hozzájárulás ellentételezésére, évente egy vagy két alkalommal.

A mesterségesen kialakított besorolási osztályok, fokozatok szerinti illetmények egyfajta absztrakciót tükröznek, emiatt általában egyrészt nem követik

⁴⁵ *Livre blanc sur la fonction publique*: 139.

a munkaerőpiaci viszonyok változását, másrészt nem differenciálódnak a munkaköri sajátosságok szerint.

A vásárlóerő megtartását külön pótlék szolgálja (*garantie individuelle du pouvoir d'achat*), amely az infláció és az illetménynövekedés közötti különbözetet pótolja.

7.3. Mobilitás

A mobilitás jogi keretét hatféle pozíció biztosítja. A szolgálati érdekből történő mozgatás (*mise à disposition*) esetében mintegy „kölcsonadják” a köztisztviselőt, aki megőrzi előmenetelét és díjazását az eredeti *corps*-jában, egy másik szervnek (akár magánszervezetnek is, ha közérdekű feladatot lát el) vagy intézménynek. A leggyakoribb pozícióváltás azonban a *détachement*. Ennek az a lényege, hogy a köztisztviselő saját kérelmére, határozott időre (általában öt évre) vagy határozatlan időre kikerül a saját *corps*-jából, s egy másik *corps*-ba, állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalathoz, egyesülethez, alapítványhoz, közérdekű feladatot ellátó magánszervezethez, nemzetközi szervezethez vagy külföldi állam szervéhez „helyezik át”. Szintén a *détachement*-t alkalmazzák, ha a köztisztviselő politikai megbízatást kap. A *fonctionnaire détaché* megőrzi jogát arra, hogy az „áthelyezés” megszűnését követően – megtartva előmenetelét és nyugdíjjogosultságát – reintegrálódjon saját *corps*-jába. A mobilitás a közszféra kereteit is átlépheti (*mise hors cadres*), a köztisztviselő például vezető beosztásba kerülhet egy magánvállalatnál a köztisztviselőinél jóval magasabb fizetésért, de szintén visszatérhet – a *détachement*-hoz hasonló kedvezményekkel – saját *corps*-jába. A mobilitás ösztönzésére mobilitási pótlék (*indemnité liée à la mobilité*) állapítható meg.

8. Teljesítményértékelés

Általános értékelési módszer az egyéni értékelő megbeszélés, amelynek az a célja, hogy a köztisztviselő visszajelzést kapjon a munkájáról, illetve elősegítse a mobilitás és a karrier tervezését.⁴⁶ A megbeszélést a közvetlen vezető

⁴⁶ La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels; le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur profes-

folytatja le évente egyszer az elért eredményekről, az elérendő célokról, a kompetenciakövetelményekről, a fejlesztési és továbbképzési igényekről, valamint a karrierlehetőségekről. Az értékelés írásban történik, amelyet a szervezet vezetője hagy jóvá. Az értékelés eredményét figyelembe veszik az előmenetelnél, például az eredménytől függően gyorsítani vagy lassítani lehet az előrelépést, illetve pályázni lehet magasabb besorolási fokozatba. Az értékelés lesz az alapja a teljesítménytől függő pótlék megállapításának.

9. Jogok és kötelezettségek

9.1. Főbb jogok

A fontosabb jogok a következők:

- a véleménynyilvánítás szabadsága;
- sztrájkjog;
- szakszervezeti jog;
- a továbbképzéshez való jog;
- részvételi jog;
- a teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga;
- a védelemhez való jog.⁴⁷

9.1.1. A véleménynyilvánítás szabadsága

A laicitás, valamint a politikai semlegesség elve prioritást élvez a véleménynyilvánítás szabadságával szemben. Az oktatóknak világnézeti semlegességet kell tanúsítaniuk az oktatási intézményekben. Vallási hovatartozásra utaló jelkép látható viselete tilos, ennek megsértése fegyelmi vétséget valósít meg. A köztisztviselő nem végezhet politikai propagandát, s meg kell őriznie lojalitását a mindenkori kormánnyal szemben. Szolgáltatón kívül a véleménynyilvánítás

onnelles des fonctionnaires de l'État; circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

⁴⁷ La circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

szabadsága érvényesül, de ebben az esetben sem korlátlanul. A vélemény kifejezésére nincs általános szabály, a bírói jogalkalmazás esetenként mérlegeli a körülményeket. Általában azonban elmondható, minél magasabb beosztású, felelősségű a köztisztviselő, annál inkább tartózkodnia kell a politikai véleménynyilvánítástól, a kormány kritikájától. Kötelezettségszegést követett el például az a prefektusi, a nők jogainak védelmével foglalkozó köztisztviselő, aki nyilvánosan bírálta a nők jogainak védelmét ellátó önálló minisztérium megszüntetését.⁴⁸

9.1.2. Szakszervezeti jogok és sztrájkjog⁴⁹

Az általános garanciák ismertetésekor már említettük, hogy a törvény biztosítja a szakszervezet létrehozása, valamint a szakszervezethez való csatlakozás szabadságát. A szakszervezet bírósághoz fordulhat a köztisztviselői státuszt érintő jogszabályokkal, illetve az egyéni munkáltatói intézkedésekkel szemben, ha azok sértik a köztisztviselői kollektíva érdekeit. A szakszervezetek országos szinten részt vesznek a kormánnyal, illetve az önkormányzati és kórházi munkáltatókkal folytatott bértárgyalásokon. A bértárgyalásokhoz hasonlóan zajlanak az egyéb munkafeltételekről szóló érdekegyeztetések.⁵⁰ A munkáltatónak elő kell segítenie a szakszervezeti jogok gyakorlását, például helyiség rendelkezésre bocsátásával a szakszervezeti tevékenységhez, a tájékoztatáshoz szükséges feltételek biztosításával, a szakszervezeti tevékenységhez munkaidő-kedvezményel, továbbképzési szabadsággal.

A sztrájkjog – a már említett kötöttségeken túlmenően – további korlátozásokkal gyakorolható. Így például legalább öt nappal korábban be kell jelenteni a sztrájkot, annak célját, helyét, tervezett időtartamát. Nem szüntethetik be a munkát a kormányzásban részt vevő, érdemi ügyintézői állomány tagjai (*le personnel d'autorité qui participent à l'action gouvernementale*), valamint a kormányzáshoz, a személyek fizikai biztonságának megóvásához és az anyagi javak megőrzéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ellátó köztisztviselők.

⁴⁸ CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, p. 1879.

⁴⁹ Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat.

⁵⁰ L'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

9.1.3. A továbbképzéshez való jog

A képzési és továbbképzési rendszer fejlődését a közszolgálat *corps*-ok szerinti tagozódása befolyásolta. Mivel a professzionális közszolgálat kialakulása előtt létrejött egyetemek csak az általános elméleti tudást nyújtották, az igazgatási területenként különböző elméleti és gyakorlati szakismeretek átadására a *corps*-ok saját képzőintézményeket, közszolgálati iskolákat (*écoles d'application*) alapítottak. Más országokkal szemben tehát az egyetemek nem váltak a közigazgatási szakemberképzés részévé. A közszolgálati iskolákat, az egyetemekkel ellentétben, a szelektív kiválasztás jellemzi, vagyis a hallgatókat – a már bemutatott – belső és külső versenyvizsga alapján veszik fel.⁵¹

A specializálódó szakemberképzéshez vezető utat – mint a közszolgálat annyi más területén – a katonaság nyitotta meg. Később, a nagy állami infrastrukturális fejlesztések – út-, hídépítés stb. – kezdetekor jött létre a mérnökképzés két iskolája (az 1747-ben alapított *école des Ponts*, és az 1816-ban létrejött *école des Mines*). Ezeket további iskolák követték a korporációs rendszer logikáját követve. Az iskolák nemcsak a közszolgálat speciális képzőhelyeivé, hanem a *corps*-okat erősen összetartó – már említett – szakmai, testületi identitás kialakításának eszközeivé is váltak.⁵²

A közszolgálati iskolák szakmai heterogenitásához erős földrajzi tagoltság társul. Az iskolák nem egy központi helyen összpontosulnak, hanem – igazodva az országos szakember-utánpótlási igényekhez – az ország különböző településein, nagyobb vidéki városaiban találhatóak. A képzőintézmények vidékre telepítése a közigazgatás delokalizációjának nevezett folyamatba illeszkedik.⁵³

A közszolgálati iskolák szakterületenként, *corps*-onként differenciált fejlődése egyenesen vezetett ahhoz a szemlélethez, hogy a képzőintézmények minisztériumi igényeket szolgálnak ki, s irányításuk a minisztériumi logikát követi. Ez alól egyedül az *Institut régional d'administration* (IRA)⁵⁴ a kivétel, amelyből öt működik az országban, s a közép-kaderek képzését biztosítja. Az IRA

⁵¹ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 17.

⁵² *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 17–18.

⁵³ *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public*: 18–19.

⁵⁴ Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

az „A” kategóriába sorolt köztisztviselők (*attachés d'administration*) alap- és továbbképzését látja el. Versenyvizsga alapján választják ki a hallgatókat. A legalább alapszintű diplomával (érettségi + 3 év felsőfokú iskolai képzés) rendelkezők külső versenyvizsgát, míg a már kinevezett köztisztviselők – előmenetelük részeként – belső versenyvizsgát tehetnek – ha legalább négy év szolgálati idejük van. Külön versenyvizsgát tehetnek azok, akik legalább ötéves szakmai gyakorlatot szereztek a magán- vagy a civil szférában, illetve választott önkormányzati képviselőként. A végzettek jellemzően a központi közigazgatásba, dekoncentrált szervekhez, illetve az oktatásigazgatásba kerülnek. Horizontális feladatokat látnak el: HR-menedzsment, jogi, gazdasági, szociális feladatok, csoportmunka vezetése, projektmenedzsment.

A felső káderek (elit)képzése több évtizeden keresztül a méltán nemzetközi hírnű *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) falain belül zajlott. Az iskolát 1945-ben hozták létre, okulva a II. világháború tanulságából, amely szerint jól képzett, válsághelyzetben is helytálló állami vezetőkre van szükség. Az iskola alapítását a felső szintű vezetők kiválasztásának demokratizálása is inspirálta.

Az ENA a közpolitikai gondolkodásra, koncepciók készítésére, megvalósítására, értékelésére és a felső szintű vezetői felelősség gyakorlásához szükséges módszerekre képezte a hallgatókat. Versenyvizsga útján lehetett bekerülni az intézménybe. A képzés gyakorlati és elméleti részekből állt. A végzettek a legnagyobb presztízsű *corps*-okba és a legmagasabb szintű közigazgatási posztokra kerültek (például *Administrateurs civils et sous-préfets*, minisztériumok, közigazgatási bíróságok, *Conseil d'État*, diplomácia).

Az *Action publique 2022* a közszerződési reform részeként nyitottá tette a felső szintű vezetői pozíciók betöltését is. Ez azt jelenti, hogy szerződéssel is lehet vezetőket alkalmazni akár a versenyszférából is. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével meg kellett reformálni a képzés, a továbbképzés rendszerét is, amelynek részeként megszüntették az ENA-t, s helyette egy új képzőintézményt (*Institut du service public* – ISP) hoztak létre.⁵⁵ Az új iskolától azt várják, hogy a teljes államigazgatási utánpótlás képzési, továbbképzési bázisává válik. Ennek érdekében közös képzési modult fognak kialakítani a specializálódott közszerződési iskolák számára. Az ISP-nek nyitottá kell válnia az akadémiai világra,

⁵⁵ Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État.

s szoros együttműködést kell kialakítania az egyetemekkel. Az ISP a jövő államigazgatási vezetői számára nyújt alapképzést a specializáció, a kompetencia és a professzionalizáció logikája szerint. Megújítja a továbbképzés rendszerét is, hogy a különböző továbbképzési programok a mobilitást és a karrierfejlesztést szolgálják.⁵⁶

A köztisztviselői továbbképzést egyszerre jellemzi a szolgálati érdek érvényesítése, illetve az egyéni karrier önálló alakítása. Ez azt jelenti, hogy a karrier kibontakoztatásához szükséges képzési célokat és igényeket a munkáltató és a köztisztviselő közösen határozza meg. A jogi szabályozás egyaránt támogatja a hivataltól „elrendelt”, illetve az önálló, egyéni kezdeményezésen alapuló továbbképzéseket. Ehhez igazodnak a továbbképzési típusok is, ezért megkülönböztetjük a státuszalapú, valamint a professzionalizációs (át)képzéseket (*formation statutaire, formation professionnelle*).

A státuszalapú képzéseket a státuszszabályok írják elő. Céljuk a magasabb besorolás elérése vagy az éppen betöltött munkakör ellátásához szükséges egyéni kompetenciák fejlesztése. Az előmeneteli képzések *corps*-onként különböznek. A képzésekre munkaidő alatt vagy munkaidő után egyaránt sor kerülhet. A vezető és a köztisztviselő évente közösen megbeszéli az egyéni képzési igényeket és célokat.

A professzionalizációs képzések valójában átképzések, amelyek – szemben az előmenetelt szolgáló képzésekkel – nem az éppen betöltött munkakör, besorolás kompetenciáinak erősítését, fejlesztését szolgálják, hanem a köztisztviselő jövőbeni karrierelképzeléseinek megvalósítását. Ugyanis minden köztisztviselő lehetőséget kap arra, hogy az egyéni karrierjének kibontakoztatása érdekében úgynevezett professzionalizációs szabadságot (*période de professionnalisation*) vegyen igénybe. Ennek lényege, hogy a munkáltatóval kötött megállapodás alapján a köztisztviselő olyan képzésen vesz részt, amellyel új szakmai ismereteket, szakképzettséget szerezhetsen, s így mobilitási lehetőségei is kiszélesedhetnek, mivel ezáltal más szakmai kompetenciákat igénylő beosztásba, munkakörbe kerülhet.

A saját kezdeményezésű képzésekhez a köztisztviselőnek úgynevezett kredit-számlája (*compte personnel de formation* – CPF) van. A krediteket újabb szakképzettség, diploma megszerzésére lehet felhasználni. A köztisztviselő évente

⁵⁶ Missions.

24 órányi kreditet gyűjthet a számlájára, a 150 órát azonban nem haladhatja meg. A képzésekre általában munkaidő alatt kerül sor, a képzés költségét a munkáltató fizeti.⁵⁷

9.1.4. Részvételi jog

A köztisztviselőket megillető jogok közé tartozik, hogy a konzultatív testületeken keresztül részt vegyenek jogállásuk szabályozásának kialakításában, valamint az egyéni munkáltatói intézkedések ellenőrzésében.⁵⁸ Ennek részleteiről már írtunk az általános garanciák kifejtésekor.

9.1.5. A teljesített szolgálat alapján járó díjazás joga

Korábban már bemutattuk az illetményrendszer összetettségét, ezért itt már nem térünk ki rá. Ugyanakkor néhány elvi tétel feltétlenül idekiváncozik.

A legkisebb köztisztviselői illetménynek is meg kell haladnia a mindenkori minimálbért. Az illetmény összegét jogszabály állapítja meg, ezért a béralkunak nincs szerepe. Az illetmény nem egyszerűen az elvégzett munka ellenértéke, hanem egy bizonyos társadalmi nivó garanciája a köztisztviselőknek. Lehetőség van csoportos teljesítményjuttatás megállapítására is.⁵⁹ A teljesített szolgálaton alapuló díjazás azt is jelenti, hogy csak a teljeskörűen elvégzett munka után jár illetmény. Ez különösen sztrájk esetén lehet fontos mérlegelési szempont, amikor a köztisztviselő nem a teljes munkavégzést, hanem csak néhány tevékenységet szüntet be.

⁵⁷ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie; circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique; décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

⁵⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 9., Article 9 ter.

⁵⁹ Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

9.1.6. A védelemhez való jog

A védelemhez való jog részleteiről az általános garanciák tárgyalásánál már részletesen írtunk. A közigazgatás köteles a köztisztviselőnek védelmet nyújtani, ha hatáskörének gyakorlásával, feladatkörének ellátásával összefüggésben fizikai vagy szóbeli agresszió áldozata lesz, megfenyegetik, rágalmazzák, bántalmazzák (*protection fonctionnelle*).⁶⁰ A védelemhez az is hozzátartozik, hogy a szolgálati „hiba” (*faute de service*) miatt indított eljárásban megállapított polgárjogi jogkövetkezmények alól a közigazgatás a köztisztviselőt mentesíti.

9.2. Főbb kötelezettségek

A fontosabb kötelezettségek a következők:

- titoktartás;
- tájékoztatás;
- munkavégzés;
- engedelmesség;
- pártatlanság;
- gazdasági összeférhetetlenség.

9.2.1. Titoktartás

A köztisztviselő köteles megtartani a szolgálati és állami titkot. A tilalom azonban nem abszolút, bizonyos esetekben kivétel tehető, illetve egyenesen kötelező a titkot felfedni. Az első esetre példa, amikor a köztisztviselő ártatlanságát kívánja bizonyítani, illetve a felettesétől erre külön engedélyt kap. A titok kiadása kötelező, ha azzal kapcsolatban bűncselekmény jut a köztisztviselő tudomására.⁶¹ A titoktartás kötelezettségéhez tartozik az is, hogy a köztisztviselő nem szolgáltathatja ki illetéktelen személyek részére a tudomására jutott információkat.⁶²

⁶⁰ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires: Article 11.

⁶¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 26.

⁶² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 26.

9.2.2. Tájékoztatás⁶³

A köztisztviselő köteles biztosítani, hogy bárki személyes adatot nem tartalmazó közigazgatási dokumentumhoz hozzáférjen,⁶⁴ illetve a rá vonatkozó közigazgatási irat tartalmát megismerhesse.⁶⁵

9.2.3. Munkavégzés

A köztisztviselő felelős a rábízott feladatok végrehajtásáért. A heti rendes munkaidő 35 óra, amely bizonyos speciális feladatkörökben csökkenthető. A munkáltatói jogkör gyakorlója mentesíthet a munkavégzés alól, feltéve, hogy az intézkedés nem veszélyezteti a közigazgatási szerv feladatellátását.

A köztisztviselő több jogcímen jogosult szabadságra. Ezek a következők:

- éves rendes szabadság;
- betegszabadság (külön esetet képeznek a hosszú időtartamú, valamint egyes súlyos megbetegedések);
- anyasági (apasági) szabadság (gyermek gondozása céljából);
- szakmai képzést szolgáló szabadság (lásd a professzionalizációs képzéseket);
- tapasztalatszerzést szolgáló szabadság (*congé pour validation des acquis de l'expérience*);
- kompetenciamérleg felállítását szolgáló szabadság (*bilan de compétence*);⁶⁶
- szakszervezeti képzés (maximum 12 nap évente);

⁶³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 27.

⁶⁴ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁶⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁶⁶ A köztisztviselő kérelmére, illetve hivatalból kezdeményezhető – a továbbképzési költségek terhére – az úgynevezett kompetenciamérleg elkészítése, amely egy háromoldalú megállapodás a köztisztviselő, a munkáltató és a szolgáltató szervezet között. Az erre a célra igénybe vett szabadság nem haladhatja meg évente a 24 órát. A kompetenciamérleg az egyéni képzési, fejlesztési terv elkészítését szolgálja. Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 (article 22) pour les fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'Etat; décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 (articles 18 à 26) pour les fonctionnaires territoriaux; décret n° 2008-824 du 21 août 2008 (article 25 à 27) pour les fonctionnaires hospitaliers.

- családi szolidaritási szabadság (*congé de solidarité familiale*, maximum három hónap, meghosszabbítható, nem fizetett);⁶⁷
- érdekegyeztetést szolgáló szabadság⁶⁸ (maximum kilenc nap évente).

Az éves szabadság 25 nap. Pótszabadság jár azért, hogy a köztisztviselő „csúcs-időszakon”⁶⁹ kívül veszi ki a szabadságát. Így ha legalább nyolc nap szabadságot vesz ki, két nap pótszabadságra szerez jogosultságot. Ha a köztisztviselő nem dolgozik folyamatosan egész évben, az éves szabadságot arányosan csökkenteni kell.

A köztisztviselő 12 hónap betegszabadságra jogosult, ez alatt három hónapig teljes illetményét megtartja, míg a fennmaradó időszak alatt illetményének felére jogosult. Amennyiben betegsége a munkájával függ össze, gyógyulásáig teljes illetményét megkapja. Ebben az esetben az egészségügyi kezelés költségeinek megtérítését is kérheti.

Külön szabályozás rendelkezik a bármelyik köztisztviselő számára létesíthető úgynevezett idő-takarékszámmláról (*compte épargne-temps*).⁷⁰ Ezen a számlán tartják nyilván a különböző munkaidő-kedvezményeket (*réduction du temps de travail*), illetve a ki nem vett szabadságot (*droits à congé accumulés*). A köztisztviselő minden évben tájékoztatást kap a számlaegyenlegről. A számlán megtakarított szabadság, illetve szabadidő felhasználása tekintetében jelentős mozgástere van. Dönthet úgy, hogy igénybe nem vett szabadságát, szabadidejét később veszi igénybe, vagy a ki nem vett napok pénzbeli megváltását, illetve a nyugdíjkalkuláció alapjául történő figyelembevételét kéri. Ugyanakkor szolgálati érdekből a munkáltató ettől eltérhet, és ő maga határozhatja meg a szabadság, szabadidő igénybevételének időpontját, ehhez azonban a szakszervezet képviselőjével kell egyeztetnie.

Lehetőség van a részmunkaidőben történő foglalkoztatásra is. A lehetőségek változatai azonban – a szolgálati érdektől függően – korlátozottak: 50%, 60%, 70%, 80% és 90%.

⁶⁷ Gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, végső stádiumban lévő bizonyos hozzátartozók, egyéb személyek esetén igényelhető.

⁶⁸ Amikor konzultációs fórumon részt vevő szervezet képviselőjeként jár el a köztisztviselő.

⁶⁹ Május 1. – október 31.

⁷⁰ Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

A határozott idejű kinevezés hat hónap és egy év közötti időtartamra szólhat, amely legfeljebb hároméves időtartamig meghosszabbítható.

9.2.4. Engedelmesség⁷¹

A köztisztviselő köteles végrehajtani felettese utasítását, kivéve, ha az nyilvánvalóan jogsértő, vagy súlyosan sérti a közérdeket. Az utasítás végrehajtásának indokolatlan megtagadása fegyelmi vétség. Az engedelmesség a lojalitás és a jogszabályok tiszteletben tartásának garanciája is.

9.2.5. Pártatlanság

A politikai semlegesség kizárja, hogy a köztisztviselő beosztását bármilyen propagandára felhasználja. A kötelezettség tartalma attól függően alakul, hogy a köztisztviselő hol helyezkedik el a hierarchiában. A *Conseil d'Etat* különösen a főtisztviselők esetében ítélte kiemelten fontosnak a pártatlanságot, szemben a választott politikai tisztséget betöltőkkel, akik széleskörűen gyakorolhatják a véleménynyilvánítás szabadságát.⁷²

9.2.6. Gazdasági összeférhetetlenség⁷³

Szigorú szabályok vonatkoznak az egyéb keresőtevékenység korlátozására. Főszabály, hogy a köztisztviselőnek teljes munkaerejét a közszolgálati tevékenységére kell fordítania, ezért más keresőtevékenységet nem végezhet. Így például nem létesíthet másik teljes munkaidős foglalkoztatási jogviszonyt. Nem indíthat, illetve nem folytathat vállalkozást. Ez alól azonban a munkáltató kivételt tehet, feltéve, hogy a tevékenységet a köztisztviselő részmunkaidőben végzi. Az engedély két évre szólhat, és meghosszabbítható. A munkáltató

⁷¹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 28.

⁷² Lásd: www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations#Obligation_obeissance_hierarchique.

⁷³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 25.

engedélyezheti a kiegészítő jellegű keresőtevékenységet is, ha az összeegyeztethető a köztisztviselő tevékenységével.

A köztisztviselő nem lehet vezető tisztségviselő profitorientált gazdasági társaság irányító szervében, nem adhat tanácsot, nem lehet szakértő, közigazgatási szervet érintő perben nem működhet közre, kivéve, ha közreműködésére a közigazgatási szerv érdekében kerül sor. Nem lehet – közvetlenül vagy más személyen keresztül – érdekeltsége olyan gazdasági társaságban, amelynek ellenőrzése munkáltatójának hatáskörébe tartozik.

10. Felelősség

A köztisztviselőt közigazgatási, fegyelmi, büntetőjogi és anyagi felelősség terheli. A közigazgatási felelősség a harmadik személynek – közigazgatási jogkörben – okozott kárért való felelősséget jelent, amelynek elbírálása a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. Ettől különbözik a köztisztviselő polgárjogi felelőssége, amelynek megítélése a rendes bíróságok hatásköre.

A fegyelmi felelősséget a kötelezettségszegés alapozza meg. A kötelezettségszegés nemcsak a munkavégzéssel lehet kapcsolatos, hanem a magánéletben tanúsított magatartással is. Fegyelmi büntetést csak a fegyelmi tanáccsal folytatott konzultációt követően lehet kiszabni. Ez alól kivétel a figyelmeztetés és a megrovás.

További fegyelmi büntetések:

- törlés az előmeneteli tábláról (*radiation du tableau d'avancement*);
- visszavetés a fizetési fokozatban (*abaissement d'échelon*);
- ideiglenes felfüggesztés a munkakörből (*exclusion temporaire de fonctions*), maximum 15 napra;
- hivatalból történő áthelyezés (*déplacement d'office*);
- visszavetés a besorolási fokozatban (*rétrogradation*);
- ideiglenes felfüggesztés (*exclusion temporaire*), három hónaptól két évig tarthat;
- hivatalból történő nyugdíjazás (*mise à la retraite d'office*);
- hivatalvesztés (*révocation*).

A fegyelmi büntetéssel szemben a köztisztviselő az Állami Közszerzőlati Főtanácshoz, illetve a közigazgatási bírósághoz fordulhat.

11. Főtisztviselők

Nem adható pontos definíció arra, hogy kik tartoznak a főtisztviselők közé. Általában idesorolják azokat a *corps*-okat, amelyek tagjainak ENA-diplomájuk van: *administrateurs civils*, *sous-préfets*, *conseillers d'État*, *conseillers de tribunaux administratifs*, *corps d'inspection* stb. Ebbe a körbe tartoznak az *École Polytechnique* diplomásai (mérnökök, statisztikusok), illetve közegészségügyi felügyelő orvosok, rendőrfelügyelők stb.

Az említett főtisztviselőktől meg kell különböztetni azokat a magas rangú személyeket, akiknek a kinevezése a kormány diszkrecionális jogkörébe tartozik.⁷⁴

12. Reformok

A közigazgatási reformokat általában jelentős társadalmi, gazdasági krízisek váltották ki. Az V. köztársaság óta lezajlott reformok több hullámát különböztethetjük meg.⁷⁵ A legutóbbi reformcsomag (1997–2007) már nem az első kísérlet volt a költségvetési tervezés megújítására. Új költségvetési tervezési mechanizmust vezettek be (*Loi organique sur la loi des finances* – LOLF), amelynek az a lényege, hogy a tervezést nem a bázisszemléletre, hanem a feladatokhoz kapcsolódó teljesítménycélokra helyezi, s ezzel növeli az erőforrások felhasználásának eredményességét és átláthatóságát. A LOLF hatással volt az emberierőforrás-gazdálkodásra is. Jelentős mozgásteret biztosított a vezetők számára az erőforrások felhasználásában, különböző értékelési mechanizmusokkal kiegészítve.

A közpolitikák általános felülvizsgálatának programjához (*Révision Générale des Politiques Publiques*) kapcsolódóan bevezették azt, hogy a nyugdíjazás miatt megüresedett álláshelyeket kötelező legyen belső mobilitás útján betölteni. Ez azt jelentette, hogy a nyugdíjba vonulás miatt megüresedett három álláshelyből kettőt

⁷⁴ Számuk kb. 500. Vö.: [l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984](#).

⁷⁵ OECD 2012: 245–248.

nem lehet új felvétellel betölteni, a hiányzó munkaerőt belső mobilitással kell biztosítani. A létszámszármazat 2011–2013 között százezer álláshely megszüntetéséhez vezetett.⁷⁶ Felső vezetői szinten bevezették a teljesítményalapú ösztönzést.⁷⁷

Ezek az intézkedések ugyan nem hoztak áttörést a korábbi státuszszabályok megváltoztatásában, de megerősödött a teljesítményszemlélet a továbbképzésben és a díjazásban egyaránt.

Egyre gyakrabban merült fel, hogy a változásokhoz való rugalmasabb alkalmazkodás érdekében át kell alakítani az emberierőforrás-gazdálkodást. Ezt azonban gátolta a rendszer két tradicionális eleme: a versenyvizsga és a foglalkoztatási védelem. Mindkét jogintézményt a pártatlan közigazgatás megőrzendő garanciájának tekintik. Ugyanakkor világosan látni kellett, hogy a pénzügyi, gazdasági válságok kezelése, a költségvetési egyensúly helyreállítása felértékelte a közigazgatással szemben támasztott hatékonyság- és teljesítménykövetelmény jelentőségét, amelyeknek egyik sem tudott megfelelni.

Jelenleg a közszolgálat gyökeres átalakítását célzó reformintézkedések megvalósítása zajlik (*Transformation de la fonction publique*).⁷⁸

12.1. Egyszerűbb és rugalmasabb humánerőforrás-gazdálkodás

Nagyobb önállóságot adnak a munkáltatóknak. Folyamatossá teszik a szociális párbeszédet, és jobban figyelembe veszik a kompetenciaigényeket. Ezek érdekében egységesítik a szociális párbeszéd rendszerét. Megkönnyítik a kérelemre történő áthelyezést. Az országosan szervezett versenyvizsgákon helyi pozíciók betöltése is megpályázható, ami azt jelenti, hogy a versenyvizsga előtt már ismert, sikeres vizsga esetén hová fogják beosztani a köztisztviselőt (*concours national à affectation locale*). Átláthatóbbá teszik az egyéni karrierrel kapcsolatos munkáltatói döntéseket. A szerződéses alkalmazás általánossá tételével a munkáltató könnyebben juthat hozzá egészen speciális szakmai kompetenciákhoz.

⁷⁶ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique; LAFARGE 2010: 764.

⁷⁷ ROUBAN 2008: 3.

⁷⁸ A reform három célkitűzéséhez lásd L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique, 20 mesures pour transformer la fonction publique.

A munkáltató projektekre szóló szerződést is köthet (*Contrat de projet*) a projekt finanszírozásától, illetve időtartamától függően. Ha valamilyen okból kifolyólag a projekt hamarabb ér véget, s emiatt a munkáltató megszünteti a szerződést, a „munkavállaló” speciális anyagi juttatásra jogosult (*indemnité spécifique*).

12.2. Új jogok

Több olyan jogosultságot is bevezettek, amely eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ilyen például a közös megegyezéssel jogviszony-megszüntetés (*rupture conventionnelle*). A munkáltatóval kötött megegyezés alapján a köztisztviselő anyagi támogatást kaphat egyéni vállalkozás elindításához (*indemnité de rupture, l'allocation de retour à l'emploi*). Bizonyos feltételek esetén az egy évnél rövidebb határozott idejű szerződés lejártával anyagi juttatás jár, hogy ezzel is segítsék az új munkahely keresését (*prime de précarité*). Az összeférhetetlenség feloldásával megengedték, hogy a részmunkaidős köztisztviselői tevékenység mellett vállalkozói tevékenységet is ellásson a köztisztviselő legfeljebb négy évig. Ennyi idő alatt általában már eldől, hogy életképes-e a vállalkozás. A vállalkozás finanszírozásához anyagi juttatások vehetők igénybe. Egyéves fizetett szabadság igényelhető hozzátartozó ápolása céljából, ez eddig csak a versenyszféra munkavállalóit illette meg. Ha átszervezés miatt megszűnik az álláshely, és helyben másikat nem tudnak felajánlani, akkor a prefektus másik állami szervnél, de helyben betölthető másik pozíciót ajánlhat fel.

12.3. Példamutató közszolgálat

Gyakran előfordul, hogy valakinek a korábbi életútja érdekkonfliktussal kapcsolatos etikai dilemmát vet fel köztisztviselői kinevezésekor. Ilyenkor a közelet átláthatóságáért felelős hatóság (*la Haute autorité pour la transparence de la vie publique*) adhat véleményt kérelemre az összeegyeztethetőségről. Kedvezőtlen vélemény esetén nem történhet meg a kinevezés. Párhuzamos intézkedések segítik a hátrányos helyzetűeket a versenyvizsgával kapcsolatban.

13. Az emberierőforrás-gazdálkodás új eljárásai, módszerei, eszközei

13.1. Közzolgálati tehetségprogram

A program célja, hogy segítséget nyújtson a fiataloknak a közzolgálatba belépésre. A tapasztalatok azt mutatják, hogy sokan azért nem választják a közzolgálatot, mert nincs elég információjuk a lehetőségekről, illetve visszarettennek a versenyvizsga megmérettetésétől. Egy 2016-os tanulmány szerint az egyetemi hallgatóknak csak a 10%-a tervezi, hogy a közzolgálatban fog dolgozni, 21%-uk úgy gondolja, hogy a versenyvizsgák túlságosan szelektívek, 17%-uk pedig nem tartja magát elég képzettnak ahhoz, hogy sikerrel szerepeljen a versenyvizsgákon.

A felmérések azt is mutatják, hogy növekedett a közzolgálat belterjessége. A vezetők társadalmi származása nem képezi le a szűkebb társadalmi környezet összetételét. Átlagosan 73% azoknak a tanulóknak az aránya, akiknek a szülei magas társadalmi osztályba tartoznak vagy értelmiségi foglalkozásuk van. A tehetségek bevonása érdekében indították el a több intézkedésből álló tehetségkutató programot: *le plan Talents du service public*.⁷⁹

13.1.1. Közzolgálati „tehetségkör” (*Cordée du service public*)⁸⁰

Az Ifjúsági és Oktatási Minisztérium által kidolgozott országos program közzolgálati változatáról van szó. A program keretet kíván adni a felsőoktatási intézmények (*Université, Grande École*), valamint a középiskolák (*collège ou lycée*) közötti partnerségnek. A teljes országot lefedi. A partnerségben részt vevő intézmények „tehetségköröket” alkotnak. Jelenleg országosan mintegy 800 tehetségkörben kb. 200 ezer fiatal támogatása zajlik. A „tehetségkör” vezetője (*tête de cordée*) valamelyik egyetem, *grande école*, közzolgálati iskola vagy olyan gimnázium, amelynek felsőoktatási felvételre előkészítő osztálya van. Ugyanahhoz a tehetségkörhöz több gimnázium és egyetem is csatlakozhat.

⁷⁹ Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes.

⁸⁰ Guide méthodologique à destination des têtes de cordées.

A személyre szabott szakmai orientációs tanácsadás keretében különböző tevékenységek valósíthatók meg. Így például felsőoktatási intézmények, kutatólaboratóriumok megismertetése, múzeumlátogatás, részvétel konferenciákon és tudományos műhelyekben, digitális alkalmazások bemutatása, különböző szakterületek felfedezése, felkészítés nyilvános szereplésre, a szóbeli, írásbeli kifejezőkészség fejlesztése, inspiráló találkozók szervezése, mentorálás, felügyelt tutorálás egyetemi hallgatók közreműködésével. Ez utóbbi támogatására kifejlesztettek egy *online* oktatási platformot annak eszközéül, hogy a tutor és a tutorált hallgató egymással kapcsolatba kerüljön.

A partnerek számára nincs kötelező program. A tevékenységeket a tanulók sajátosságaihoz, különösen életkorukhoz, fejlődési igényeikhez, valamint a területi jellemzőkhöz és erőforrásokhoz, illetve a vezető szerepet betöltő felsőoktatási intézmény kapacitásához igazítják.

A gimnáziumok pedagógiai szakértőinek bevonása kulcskérdés. A tanárok feladata, hogy kiválasszák azokat a tanulókat, akik számára a program előnyös lehet. Nekik kell meghatározniuk a kiválasztott tanulók szükségleteit, amelyek alapján megtervezhető a számukra felajánlott támogatás megtervezése.

A „tehetségkörök” program a középiskolák negyedik osztályosait célozza meg. A tanulók részéről önkéntes a részvétel. Nemcsak a legkiválóbbaknak tartják fenn, az a cél, hogy minél többen vegyenek részt. A programot elsősorban a kiemelt oktatási területeken vagy hátrányos helyzetű városrészekben (*les quartiers dits «prioritaires» de la politique de la ville*) indítják el.

A „tehetségkörök” szervezését és működtetését a kormányzati szervek is támogatják: területi szinten egyfelől az oktatásigazgatási szervek (*Académie, services départementaux*), másfelől a prefektúrák.

13.1.2. Felvételi előkészítők (*Prépas Talents*)

A felvételi előkészítők célja az, hogy a felsőoktatási intézményekben tanulók minél eredményesebben szerepeljenek a vezetői beosztásokra kiírt versenyvizsgákon. A 2022-es tanévben közel 2000 hely állt rendelkezésre. Felvételi előkészítőket az ország egész területén, közszolgálati iskolákban, egyetemeken, politikai tanulmányok intézeteiben lehet szervezni. A hallgatókat interjú alapján választják ki. A képzést gyakorlati szakemberek (vezető köztisztviselők) nyújtják, egyéni tutorálás keretében.

A felvett hallgatók a képzés ideje alatt 4000 eurós külön ösztöndíjat kapnak, ezen felül szállásra és étkezésre is igényt tarthatnak.

13.1.3. A versenyvizsga lehetőségének fenntartása

Az egészségügyben, a szociális igazgatásban, a rendvédelemben, valamint a büntetés-végrehajtásban a felvételi előkészítőn részt vett hallgatók 10-15%-a lehetőséget kap arra, hogy versenyvizsgára jelentkezzen.

13.2. Egyéniesített, közvetlen HR-támogatási platform⁸¹

Az oktatási tárca kifejlesztett egy HR-támogatási platformot (*proxiRH*), amely lehetővé teszi, hogy a minisztérium minden alkalmazottja közvetlenül, személyre szabottan vegyen igénybe személyügyi támogatást. Az alkalmazás segítségével a munkáltató jobban figyelembe tudja venni a személyi állomány elvárásait, s ezzel saját személyügyi tevékenységét is fejleszteni tudja.

A rendszer célja, hogy személyre szabottan támogassa és nyomon kövesse a munkatársak karrierútját. A platform a nap 24 órájában elérhető. A megadott információkat bizalmasan kezeli, és garantálja, hogy a válaszadás vállalt és ellenőrzött határidőn belül történjen.

A helyi HR célja a munkatársak karrierútjának személyre szabott támogatása és nyomon követése. Ennek érdekében a HR-tanácsadó személyre szabott támogatást nyújt, és gondoskodik arról, hogy a hozzá küldött kéréseket gyorsan és hatékonyan kezeljék. A platform lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő írásban vagy személyesen *online* lépjen kapcsolatba a HR-tanácsadóval időpont-egyeztetést követően.

A személyes oldalakon kérdések tehetők fel, találkozók tervezhetők, nyomon követhető a tervek előrehaladása, a HR-tanácsadóval folytatott megbeszélés dokumentálható, szakmai profil állítható fel és bővíthető, valamint dokumentumok archiválhatóak.

Az egyéni tanácsadás irányulhat a szakmai életút tervezésére. Ehhez a szakmai fejlődést segítő tervek elkészítéséhez, szakmai kompetenciák felméréséhez, karriermérleghez, alkalmassági és motivációs elemzésekhez kapható támogatás.

⁸¹ Plateforme de ressources humaines de proximité.

Az igények azonosítását követően a HR-tanácsadó mozgósítja az illetékes szakembert.

Az egyéni tanácsadás keretében a képzési igények elemzése is elvégezhető. Ennek keretében a köztisztviselő tájékoztatást kap a jogi szabályozásról, felméri a képzési igényeit, s elkészítik a képzési fejlesztési tervét.

A rendszer segítséget nyújt a munkahelyi konfliktusok megelőzéséhez, illetve kezeléséhez is. A HR-tanácsadó mediációt végez az érintett felek között, és nyomon követi a helyzet alakulását.

Felhasznált irodalom

- BILAND, Émilie (2018): Vers un Big Bang dans la fonction publique? *Horizons Publics*, (6), 76–81.
- EYMERI, Jean Michel (1986): De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. *Presse de la FNSP*, 9–11.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Köszölgélati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Pécs, doktori értekezés.
- HAZAFI Zoltán (2017): A karrier és munkaköri rendszer ötvöztetésének „francia modellje”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(3), 74–103.
- LAFARGE, François (2010): La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 755–774. Online: www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-755.htm (2018. október 27.).
- LAFFERRIÈRE, Édouard (1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. II, 1er éd., Párizs: Berger-Levrault.
- PAPHÁZI Tibor (1993): A német egyesületi modell és kialakulása. *Szociológiai Szemle*, 3(3–4), 101–119.
- PEISER, Gustave (2012): *Droit de la fonction publique*. Párizs: Dalloz.
- PELET, De la Lozère (1833): *Opinions de Napoléon*. Párizs: Firmin Didot frère.
- ROUBAN, Luc (2008): *La réforme de l'État et son contexte: Réformer l'État: pourquoi et pour quoi?* La réforme de l'État, Cahiers français n° 346. La Documentation française.

Jogszabályok

Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur type des comités techniques.
Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Circulaire du 31 décembre 2012 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

[Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique.](#)

Circulaire relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État.
Online: [Circulaire du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État](#)

Décret du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.
Décret n° 84-588 du 10 juillet 1984.

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

[Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 \(article 22\) pour les fonctionnaires de l'État et arrêté du 31 juillet 2009 relatif au bilan de compétences des agents de l'État.](#)

[Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 \(articles 18 à 26\) pour les fonctionnaires territoriaux.](#)

[Décret n° 2008-824 du 21 août 2008 \(article 25 à 27\) pour les fonctionnaires hospitaliers.](#)

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique.

Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics.

La circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.

Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022. Online: [Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1er mars 2022 | Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

Le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Loi no 84-16 du 11 janvier 1984.

[Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#)

Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment l'article 9.

Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Un décret en Conseil des ministres.

Dokumentumok, internetes hivatkozások

20 mesures pour transformer la fonction publique. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/20-mesures-pour-transformer-la-fonction-publique.pdf

CE, 28 juillet 1993, Mme marchand, RD publ. 1994, 1879.

Défense mobilité program. Online: www.defense-mobilite.fr//

Guide méthodologique à destination des têtes de cordées. Online: [Guide méthodologique à destination des têtes de cordées | enseignementsup-recherche.gouv.fr](#) (2022. szeptember 25.).

L'essentiel de la loi de #transformation de la fonction publique. Online: www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/FP_en_France/pjl/presentation-synthetique-de-la-loi-de-TFP.pdf

La réforme des cadres statutaires. Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.

Livre blanc sur la fonction publique.

Ministère de la fonction publique (2016): *Être recruté dans la fonction publique, 2016*.

Missions. Online: [Missions](#) | [Institut national du service public](#) | [INSP](#)

OECD (2012): *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: France. Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Párizs: OECD Publishing.

Plateforme de ressources humaines de proximité. Online: [proxiRH \(ac-lyon.fr\)](#)

Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'état dans les écoles du service public.

Suppression de l'ENA, création de l'ISP: vers une réforme de la formation des cadres de l'État. Online: [Suppression de l'ENA: réforme de la formation des cadres de l'Etat](#) | [vie-publique.fr](#)

Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes. Online: [Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes](#) | [Portail de la Fonction publique \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)