

FRANCIA KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZSZOLGÁLAT



dr. Linder Viktória
tanszékvezető egyetemi docens

2020.

Franciaország, mint mintaadó

Kik követik a francia példát a közigazgatás és a közszolgálat felépítésében?

- Volt gyarmatai
- Mediterrán országok többségében; olasz, spanyol, portugál, görög
- De luxemburgi, belga is

Egyéb minta szolgáltatása: félprezidenciális rsz. Köztelnök IGEN erős jogkörökkel: pl. Oroszo., Ukrajna, balti államok, Ro, Horváto, Gzuzia

Francia közigazgatás története

Sajátosságok:

- ✓ Tudatos felépítés,
- ✓ Centralizáció

IV. Henrik + Sully; majd Richelieu, később Colbert

Centralizáció fokozatos kiépítése. Oka: elsősorban háborúk

Párizs növekvő szerepe

1789-től változások, de centralizáltság továbbra is uralkodó elv –
ésszerűség, egyöntetűség kényszerére hivatkozással

Központi közig: 1791-től: igazság-, bel-, adó-, had-, tenger-, külügy
minisztériumok - tagozódásuk uniformizálva, DE feladatmegosztás
aránytalan

Helyi közig: helyi kiváltságok megszűnése, egységes megyei-, települési
rendszer – hierarchián alapuló kapcsolat

Napóleon modern francia közig atyja. Centralizáció együtt járt a
hatalom koncentrációjával. Conseil d'État (Államtanács) újraalakítása

Francia közigazgatás története

- Napóleon után közig cselekvési területeinek növekedése – ők a francia „dicsőség „ előfeltételének tekintik.
- DeGaulle: a francia Gloire (dicsőség) megmentője a közigazgatás
- (ez a „+” értékelés a politikai kultúrából, a nemzeti tudatból, közhivatalnokok érdekérvényesítő törekvéseiből, hódításhoz szükséges hatalomkoncentráció politikai eszközeiből fakad)
- Két VH után beavatkozó, intervencionista, szolgáltató/jóléti közig
- Igazgatás önálló hatalommá válik, amely képes a hatalom stabilizálására (1958 algériai háború, '68-as diáklázadás)

További sajátosság:

- 1789 óta közig speciális közigjognak alávetve – korábban rendőrállam, ahol az uralkodóban egyesül az alávetettek érdeke
- MÁR 1789-es Deklarációban: „A társadalomnak joga van számadást kérni minden közalkalmazottól igazgatási tevékenységét illetően.”

=_közérdeknek a közigazgatás szerezzen érvényt

Miért közigjognak van alávetve a közig? → indoka: közigügyek pártatlan elbírása leghatékonyabb, ha közig berkein belül marad (nem rendes bíróságoknál!)

Jog dualizmusa Franciaországban érvényesül legtisztábban = közjogi – magánjogi szabályok

Jogalkalmazásban is:

- rendes bíróságokon bírák – vitás ügyekben
 - közig. bíróságok/köztisztviselők végzik az igazságszolgáltatást – statútum (közszolgálati tv.) keretei között, vitás ügyekben + közig tanácsadás → közigjog = amit közigbíró alkalmaz

Sajátos igazságszolgáltatási rsz:

- „rendes” bíróságok
- Igazgatási bíróságok és másodfokon Államtanács (ez utóbbi felsőfokú közigbírósz + tanácsadó szerv – elnöke a miniszterelnök)
- + igazgatási bíráskodást végez a Számvevőszék és a Fegyelmi Bíróság is.
- -----

- Parlament 2 háza: Nemzetgyűlés, Szenátus – tv. alkotási jog
- -----

Központi közig fő szerv-csoportjai:

- VH hatalom irányító szerve
- Kp-i közig szolgálatok
- Területi (dekoncentrált) közig szolgálatok
- Független közig hatóságok

Végrehajtó hatalom NEM 1 központú, hanem:

- 1 személyi irányítású szervek (KE, ME, miniszterek) és
- testületi szerv (Kormány) között oszlik meg

- Minisztériumok/miniszterek száma Ø jsz-ban rögzítve (ME javaslatára KE bízza meg a minisztereket)
- KE – ME között közíg irányításának hatalma megosztásában a legjelentősebb jogosítványok KE-nél

Félprezidenciális rendszer (V. Köztársaság – De Gaulle: 1958. óta)

Köztársasági elnök: közvetlenül választják 5 évre

Köztársasági elnök speciális jogkörei:

- Referendum
- Nemzetgyűlés feloszlatása
- Rendkívüli körülmények között szinte egyeduralkodói jogkörök
- Hadsereg irányítási joga
- Külpolitika alakításának a joga (= Miniszteri ellenjegyzés nélkül, valódi jogkör, NEM úgy, mint parlamentáris köztársaságban, pl. Mo-n!)

KE elnöki kabinete kis létszámú. Szervezeti egységek:

- Honvédelem
 - Francia közösség
 - EU-ügyek
 - Főtitkársága a minisztériumok tevékenységét figyeli, infók KE részére
- Kormány tevékenységének befolyásolására

Kormány:

- Minisztertanács = amikor KE elnökli
- Kabinet = ha nincs jelen KE és ME elnökli
- ha ME hívja össze = miniszteri értekezlet

Kormány jogalkotási hatásköre rivalizál parlamentével; egyes rendeletei egyenrangúak a törvényekkel

= VH hatalom erősebb a törvényhozóval szemben, mint általában a parlamentáris köztársaságokban ↔ de azért mégis csak az!

Kormány jogalkotási hatásköre rivalizál parlamentével; egyes rendeleteit egyenrangúak tv-ekkel

= VH hatalom erősebb tvhozóval szemben, mint általában a parlamentáris köztársaságokban ↔ de azért mégis csak az

Miniszterelnök

- KE nevezi ki, Nemzetgyűlés leválthatja
- közszervek, köztisztviselők feje, operatív irányító
- koordinálja, ellenőrzi minisztereket, DE nem főnökük, viszont az ő javaslatára nevezi ki KE őket
- felelős tv-ek végrehajtásáért, rendeletalkotási jog, azonban miniszteri ellenjegyzéssel(!), kinevezési jogok
- orientálja a Nemzetgyűlés tevékenységét, mert többségi frakció megbízottja
- nagy apparátus az irányítása alatt: (kp-i magja a Korm. Főtitkársága) + számos több száz fős Igazgatóság (Közszolgálati-; Kutatási ügyek; Tervbizottság, Atomenergia-; Rádió és TV-; stb – élükön államtitkár v. min-i biztos)

Minisztériumok:

- Miniszter, delegált miniszter(ek), államtitkár
- Igazgatási vezetők (főigazgató, igazgatók, élükön minisztériumi főtitkárral), köztisztviselők
- Miniszteri kabinet, hivatali szervezet, tanácsadó és ellenőrző szervek

a) Kabinetben miniszter bizalmasai, **DE!** Főként igazgatási szakértők, Államtanács, számvevőszék, Pénzügyi Felügyelet ELISMERT, HOSSZÚ GYAKORLATTAL rendelkező funkcionáriusai!!! = max 10 fő **ÉS** hivatalos lapban személyüket, pontos feladataikat közzétenni!!!

b) hivatali szervezet

- stabil, folyamatosan működő része minisztériumnak ↔ új miniszter NEM VÁLTHATJA le régi köztisztviselőket!!! (csupán a Kormány, ha a miniszter 1 vezetővel nem akar együttműködni, de ez igen ritka!!!)

- egységei: igazgatóságok, aligazgatóságok

- feladata: döntéselőkészítés

c) ellenőrző, felügyeletet ellátó szervek – döntések vh-ának ellenőrzése alárendelt és külső szervezetben – jellemzőjük autonómia minisztériumon belül (Pénzügyi Felügyelet, Híd- és Útfelügyelet, stb.)

Helyi igazgatás

Francia forradalom alakította ki, 1982-es decentralizációs tv-ig alig változott

Részletes szabályozás (ellentétben a központi szinttel)

2003-2004: újabb szabályozás: célja, a helyi hatáskörök növelése

Sárközy 2010: helyi önkormányzati reform

Cél:

- Területi decentralizáció fejlesztése
- Helyi önállóság növelése
- Erőforrások felszabadítása
- Társulás révén 2013 végéig megyékben 2 szintű települési önkori rsz
- (1. szint: települési; 2. szint: társulási)

- HELYI KÖZIGAZGATÁSI ÜGYEK INTÉZÉSE magyarhoz hasonlóan továbbra is megoszlik: decentralizált és dekoncentrált szervek között

Területi tagozódás

- Anyaország és tengeren túli területek!

Anyaország: 26 régió, 101 megye, 342 körzet, 4039 járás települési önkormányzati társulások (= 16 városközösség, 174 agglomerációs társulás, 2486 községközösség, 5 új városi szövetség + egy-, ill többcélú települési önkor társulások) 36.682 települési önkori (ebből 28.183 község ezer lakosnál kisebb, 6.629 pedig 5ezer lakosnál kisebb)

- Régiók, megyék, települési önkorik önálló helyi önkorik
- Régiók, megyék állig dekoncentrált szerveinek is színterei
- Körzetek az alprefektusok illetékességi területei
- Járások = a megyei önkorik választási kerületei
- + speciális közig Párizs, Lyon, Marseille

Tengeren túli területek: régiók (5) megyék (5) közösségek (4), Köztársaságot alkotó országok (2), függőségek (8)

3 szintű területi tagozódás

- Település (község, város)
- Megye
- Régió

Francia településszerkezet túltagolt (számok) – sok a kistelepülés, ahol a lakosság száma nem éri el a 700 főt (71%), csupán 3,1%-ban éri el az 5ezer főt = 55 milliós lakosság 40%-a kis- v. aprótelepüléseken él.

Települések: önkormányzat 2 egysége = Tanács és a végrehajtó polgármester

Tanács : politikai képviseleti funkció, település és állam igazgatási ügyeinek intézése, gazdasági- és szolidaritási funkció

Polgármester: NEM CSAK a település végrehajtó szerve, hanem az ÁLLAMÉ is!

Megyék: képviselő tanács, tanács elnöke, hivatal (kantonok választják)

megyei úthálózatot, felsőtagozatos iskolákat, közintézményeket működtet

Régió: 1964-től – fejlesztési feladatok

- Prefektus

Prefektusok

- Prefektusok – alprefektusok
- Napóleon 1800-tól
- Ma már csak utólagos ellenőrzést gyakorolhat (korábban...)
- KE nevezi ki, h. vezesse az állam hatósági tevékenységét, védelmezze a nemzeti érdekeket, közrend, választások, természeti csapások, stb. – tv-ek betartatása
- Tradicionálisan nagy tekintély (pol-i hovatartozás fontos, DE!!!!!! szakmai tapasztalat-, tekintély meghatározó!!!!!!)
- 1982-től megyei és regionális szinten is
- Dekók: Kormány v. miniszterelnök regionális v. megyei szervei – nem csupán saját központi szerveik vezetőinek, hanem prefektusoknak is alávetve

Önálló, független szervek

- Igazgatottak jogainak védelme: Médiateur = ombudsman
- Piacgazdaság szabályozása: Tőzsdebizottság, Versenybizottság, Fogyasztóvédelmi Tanács, Monetáris Tanács
- Informatika: Telekommunikációs Szabályozási Hatóság

Számuk folyamatosan növekszik, ami állandó viták tárgya a VH hatalom általi ellenőrizhetőségük nehézsége következtében

KÖSZOLGÁLAT

Francia közzszolgálati alkalmazottak

Kik ők?

- az állam és
- a területi önkormányzatok (települések, megyék vagy régiók) vagy bizonyos közegészségügyi intézmények
- állandó,
- civil álláshelyeit betöltő
- kinevezéssel vagy
- szerződéssel alkalmazott köztisztviselői →
 - **5,2 millió fő = aktív népesség 21,1 %-a**



Hol dolgoznak?

- ☐ A központi közigazgatásban vagy
- ☐ Decentralizált és dekoncentrált szerveknél (regionális / megyei szinten vagy
- ☐ olyan intézményekben, amelyek közzszolgáltatásokról gondoskodnak (pl.: TB szervei, oktatási, kutatási intézmények...)

Jogi szabályozás – közszolgálati rendszer típusa

- 1 közjogi keretjogszabály (1983.) +
- 3 további különös keretjogszabály
 - Állami (1984.)
 - Területi (1984)
 - Egészségügyi (1986.) rendezi jogviszonyukat.
- (Fegyveres szervek és igazságszolgáltatás alkalmazottai **ELTÉRŐ** szabályozás alatt.)
- **Karrierrendszer mintaországa**
- Pályabiztonság magas foka - köztisztviselők elbocsátása gyakorlatilag **Ø**



Állami közszołgálat

- Az állami közszołgálat (2,5 millió köztisztviselő) a
 - a) központi államigazgatásra és a
 - b) dekoncentrált szervekre oszlik.
- a) a minisztériumok központi szerveinek köztisztviselői Párizsban – szakpolitika-alkotási és koordinációs államigazgatási feladatokkal, országos szinten
- b) régiók és megyék szintjén alkalmazott köztisztviselők (prefektúrák, rektorátusok, megyei igazgatóságok...)
- Közoktatás intézményeiben (egyetemek, gimnáziumok, stb.) , ill. a különböző minisztériumokhoz tartozó intézményekben szolgálatot teljesítő köztisztviselők .



Területi közszolgálat

- '80-as évek decentralizációs folyamatai → területi közszolgálat
- → hatáskörök átruházása helyi közszolgáltatások tekintetében a helyi önkormányzatoknak
- Területi közszolgálat: 1,6 millió köztisztviselő, egyre növekvő nagyságrend $> 1/3$ -a összes köztisztviselőnek.
- Magában foglalja
 - települési
 - megyei
 - regionális
 - + mindhárom közintézményeinek köztisztviselőit.



Egészségügyi közszolgálat

- > 1 millió köztisztviselő.
- Magában foglalja az orvosi személyi állományon (orvosok, biológusok, gyógyszerészek, fogorvosok) kívül a következő intézmények alkalmazottait:
- Közegészségügyi intézmények;
- Nyugdíjas otthonok (köz-);
- Megyei szociális gyermekvédelmi köz- vagy köz jellegű intézmények;
- Fiatalkorúak vagy hátrányos helyzetű felnőttek közintézményei;
- Rehabilitációs szociális szállások és otthonok (köz- és közjellegű).



Toborzás/kiválasztás (versenyvizsgával = CONCOURS)

- Francia közigazgatás 5,2 millió közfoglalkoztatottjának többsége → köztisztviselői státuszban (*szakmai repertoárok*)
- Esélyegyenlőség biztosítása érdekében → alkalmazás feltétele a VERSENYVIZSGA (szakmák többségét illetően)
- → DE léteznek kivételek:
 - a képesítéstől függően +
 - egyes állami szervek maguk bonyolítják az eljárást.
- A versenyvizsgán sikeresen teljesítők (A kategória) gyakran továbbképzésre kötelezettek
 - Közigazgatási képzési intézményben (ENA, IRA, Écoles des Impôts...)
 - Gyakorlati ismeretek és munkamódszertan elsajátítása érdekében
- Egyéb esetekben → gyakorlati próbaidőt (stage) töltenek le kinevezésük (köztisztviselővé válásuk) előtt.



Toborzás/kiválasztás (versenyvizsgával = CONCOURS)

- Francia közigazgatás 5,2 millió közfoglalkoztatottjának többsége → köztisztviselői státuszban (*szakmai repertoárok*)
- Esélyegyenlőség biztosítása érdekében → alkalmazás feltétele a VERSENYVIZSGA (szakmák többségét illetően)
- → DE léteznek kivételek:
 - a képesítéstől függően +
 - egyes állami szervek maguk bonyolítják az eljárást.
- A versenyvizsgán sikeresen teljesítők (A kategória) gyakran továbbképzésre kötelezettek
 - Közigazgatási képzési intézményben (ENA, IRA, Écoles des Impôts...)
 - Gyakorlati ismeretek és munkamódszertan elsajátítása érdekében
- Egyéb esetekben → gyakorlati próbaidőt (stage) töltenek le kinevezésük (köztisztviselővé válásuk) előtt.



Közigazgatási versenyvizsga

Összetett, a közigazgatás személyi állományának kiválasztására rendszeresített folyamat, amelynek során

- a kiválasztás kritériumainak megfelelő jelöltek
- többlépcsős – képességeiket, tudásukat, műveltségüket széles körűen ellenőrző –,
- versengő, egy időben történő megmérettetésen mennek keresztül.

A megmérettetés a versenyvizsga nevéből adódóan is,

- a jelöltek képességeinek
- sok szempontból történő összehasonlítását/összevetését foglalja magában,
- amelynek során,
- az elért eredmények függvényében és sorrendjében,
- lehetőségük nyílik
- – a jelentkezők számához képest korlátozottabb számú – állások elnyerésére, megpályázására.



A jogi keretek között szabályozott közigazgatási versenyvizsga-rendszer, a kötött kiválasztás egyik – legkarakteresebb - megjelenési formája.

Története: Kína, brit tisztek indiai szolgálata, Franciaország és latin nyelvi gyökerű közigazgatások... DE EU-s intézmények, nemzetközi szervezetek is alkalmazzák

Közigazgatási versenyvizsga

Többlépcsős folyamat – különösen a felsőfokú végzettségű jelöltek esetében többnapos megmérettetés.

Az írásbeli és a szóbeli részek általában:

- 1) írásbeli felmérő – adott esetben feleletválasztós teszt - általános ismereteket, tudást, műveltséget, logikai készségeket ellenőrző, esetleg szakterület-specifikus;
 - 2) fogalmazás/esszé/egyéb feladatmegoldás (pl.: esettanulmány-, ügyirat-kidolgozás, stb.) – általános- valamint szakismeretekre vonatkozóan;
 - 3) szóbeli beszélgetés – általános- és szakmai ismeretek, tájékozottság, kommunikációs készségek, elhivatottság, stb. vizsgálatára;
- A versenyvizsgákat általában szakterületenként írják ki, és a vizsgák tartalma is természetesen szakterület-specifikusan kerül kialakításra (pl. jogász, közgazdász, EU-szakértő, közigazgatász, természettudományi- v. PÜ-i végzettségű, stb.);
 - Közigazgatás-, illetve közszolgálat-felfogástól függően eltérő mértékben, de szinte minden országban kivétel nélkül, a versenyvizsga részét képezi a köztisztviselő-jelölt általános műveltségének, intelligenciája fokának mérése;

Hátrányos helyzetűek toborzása/kiválasztása

- Szorgalmazott →
- Mint a magánszférában: minden, 20 fő feletti foglalkoztatónak kötelező – teljes-v. részmunkaidőben – 6%-os arányban hátrányos helyzetűeket alkalmaznia.
- Közszolgálatban kötelező:
 - Állami szerveknél/közintézményekben (kiv. ipari és kereskedelmi)
 - Önkormányzatoknál/közintézményeiknél (kiv. ua.)
 - Egészségügyi – és szociális intézményekben
 - Postánál
- Figyelmen kívül hagyásának következménye: hozzájárulásra kötelezés a hátrányos helyzetűek beilleszkedését segítő alaphoz.
- A versenyvizsga elhagyható, ill. a szerződésesekre is megoldás alkalmazható.



Besorolás

3 kategória, a betöltött pozíció alapján:

- **A** (igazgatók: 29.7%)
- **B** (középszintű szakemberek: 24.3%)
- **C** (alkalmazottak és operatív állomány: 46%)



Státusz és illetmény

A köztisztviselők jogviszonyát a státusztörvények rendezik:

- a toborzási,
- munka- és illetményezés feltételeit

az általános státusztv. szabályozza.

Meghatározza a közzolgálati munka általános elveit; jogokat, kötelezettségeket.

- Minden corps vagy közzolgálati keretalkalmazás egy sajátos státusszal rendelkezik → ez határozza meg helyét a hierarchiában, azokat a funkciókat, amelynek megfelel, valamint a karrierpályára történő toborzás módjait.



Státusz és illetmény

- A kinevezett köztisztviselők 3 kategóriájának (állami, területi, EÜ-i) illetményét egy 1983-as jsz-ban rögzített séma szerint számolják:

indexációs eljárás,

- amely a bruttó közszolgálati pontértéken alapul, ezt a köztisztviselőt megillető szorzószámmal szorozzák.
- ehhez adódnak a további juttatások.

A köztisztviselőnek járó szorzószámot a besorolási osztály, fokozat, a ***corps tv-i besorolása*** v. a köztisztviselő alkalmazási szintje határozza meg.

- <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

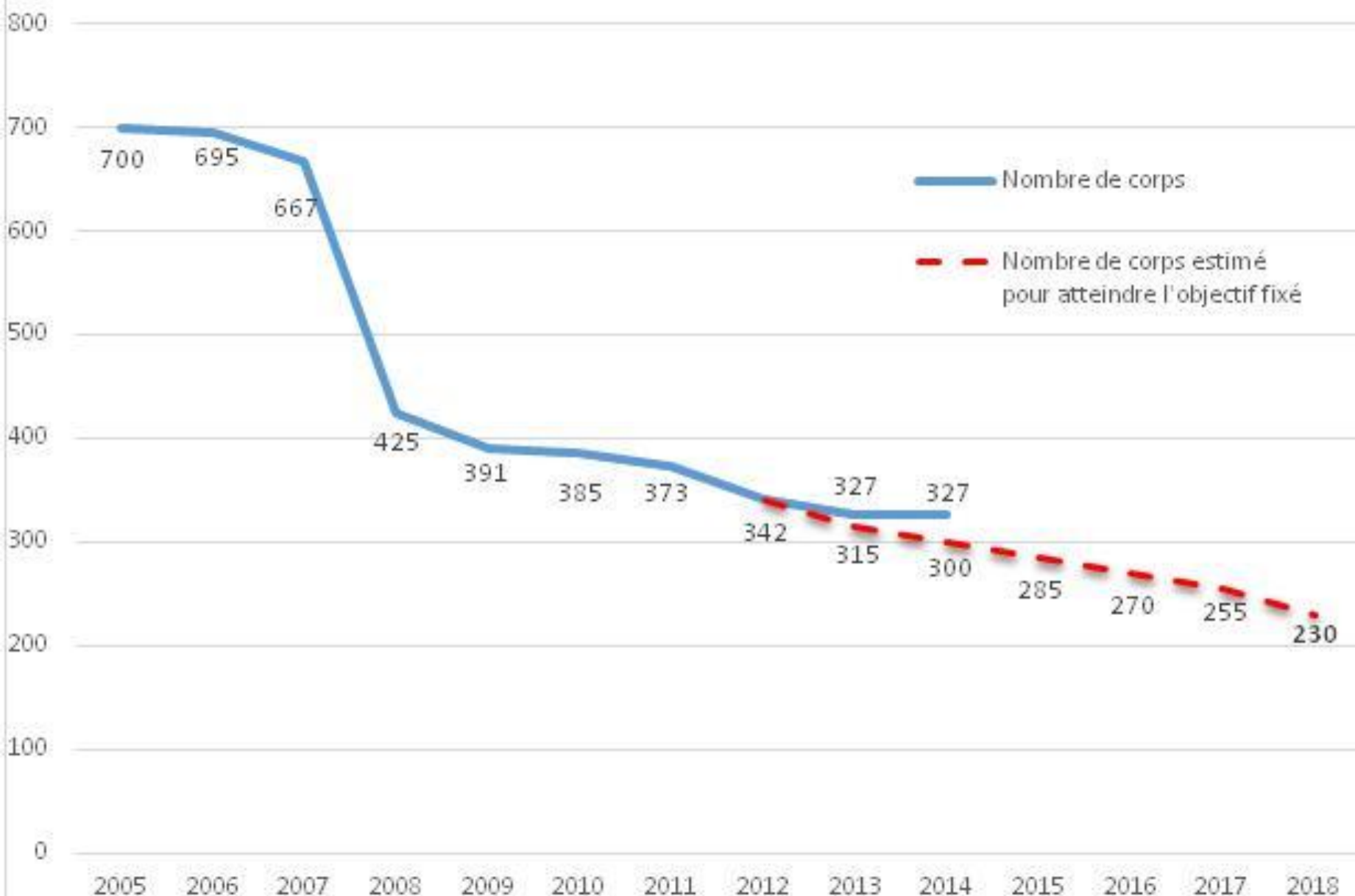


Corps

- Köztisztviselők ún. *corps*-oknak (testületeknek) a tagjai.
- Közvetlenül a versenyvizsga letétele után, vagy közigazgatási diploma megszerzésével juthatnak be a *corps*-okba.
- Ezek a testületek a jogszabályi rendelkezések keretei között, saját szabályzatukban rendezik belső viszonyaikat.
- A közigazgatási- és közszolgálati reformok keretében 2003. óta célul tűzték ki, a mintegy 1700 corps számának radikális csökkentését.
- Corps-onként saját bértábla
- Előmenetel és illetménynövekedés szolgálati idő növekedésével párhuzamosan – azonban nem automatikus; érdemeken alapul
- Előmenetel feltételei:
 - idő múlása
 - versenyvizsga letétele
 - továbbképzésen történő részvétel
 - megfelelő minősítés



Comparaison entre l'évolution constatée du nombre de corps et l'évolution estimée pour atteindre l'objectif fixé



2009-es mobilitási tv. főbb rendelkezései:

Tv-i rendelkezések:

- Minden corps és munkakör nyitva lesz az áthelyezéshez és az integrációhoz, beleértve az idáig zárt katonai corps-okat.
- Ha a toborzási feltételek és a gyakorolt hatáskörök/funkciók hasonlóak a corps-ok és munkakörök tekintetében, ezentúl a köztisztviselő egyenes úton integrálódhat egy olyan egységhez, ahová korábban nem állt lehetőségében
- A közigazgatás (=a szolgálatadó) nem állhat a jövőben a mobilitást igénybe venni kívánó köztisztviselő útjába, kivéve, ha a szolgálati érdek indokolja, és 3 hónapos jelzési idő szükséges hozzá
- A tv. meg kívánja könnyíteni a távollévő köztisztviselő helyettesítését, lehetővé téve mindhárom közszolgálatban a szerződésesek alkalmazását helyettesítési célból.

Pénzügyi rendelkezések:

- 10.000 eurós időleges mobilitási hozzájárulás azon köztisztviselőknek, akik elfogadnak állást legalább 3 évre olyan helyen, ahol nehézségekbe ütközik a toborzás
- Maximum 15.000 eurós „prémium” az átszervezés keretében áthelyezett köztisztviselőknek
- Az önként pályát elhagyó köztisztviselőnek fizetett „távozási juttatás” – akár átszervezés következtében, akár, ha létrehoz vagy újraindít egy vállalkozást.

Jogok, kötelezettségek

Jogok:

- Sztrájk-,
- Egyesülési
- Szakszervezetekhez csatlakozás (szoc. párbeszéd)
- Továbbképzési
- Részvételi
- Illetményezési
- Véleménynyilvánítási (politikai, szakszervezeti, filozófiai v. vallási)

Kötelezettségek:

- Szakmai bizalom
- Szakmai diszkréció
- Köztájékoztatás
- Munka ellátása
- Utasítás végrehajtása, stb.



Jogviszony megszűnése

- Felmondás (Démission)
- Elbocsátás - nem megfelelő szakmai munka miatt (Licenciement)
- Hivatalvesztés (Révocation)
- Munkakör elhagyása (Abandon de poste)
- Nyugdíj (Retraite)
- Állami alkalmazottak munkanélküli ellátása (L'indemnisation du chômage des agents de l'État)

**KÖSZÖNÖM A
FIGYELMET!**

