

TRƯỜNG ĐẠI HỌC VINH
TRUNG TÂM ĐÀO TẠO TỪ XA

Chủ biên
Nguyễn Thị Bích Ngọc

GIÁO TRÌNH
LUẬT HÀNH CHÍNH SO SÁNH

Vinh – 2011

TRƯỜNG ĐẠI HỌC VINH
TRUNG TÂM ĐÀO TẠO TỪ XA

Chủ biên
Nguyễn Thị Bích Ngọc

GIÁO TRÌNH
LUẬT HÀNH CHÍNH SO SÁNH
(Giáo trình đào tạo từ xa)

Vinh - 2011

Phân công biên soạn:

- Chủ biên: Nguyễn Thị Bích Ngọc

- Các tác giả:

Nguyễn Thị Bích Ngọc : Chương 1 đến Chương 3.

MỤC LỤC

CHƯƠNG 1.....	3
LUẬT HÀNH CHÍNH SO SÁNH VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH NƯỚC NGOÀI	3
1.Luật hành chính so sánh	3
2 . Khái quát về Luật hành chính nước ngoài.....	3
CHƯƠNG 2.....	9
BỘ MÁY HÀNH CHÍNH MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	9
CHÍNH QUYỀN TỰ QUẢN MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI.....	9
1. Những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và quản lý lãnh thổ	9
2. Bộ máy hành chính trung ương.....	10
3. Bộ máy hành chính Nhật Bản	19
4. Bộ máy hành chính địa phương ở một số nước trên thế giới	20
CHƯƠNG 3.....	29
CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC NHÀ NƯỚC	29
1. Các mô hình công vụ, công chức trên thế giới	29
2. Quan niệm về công chức của một số nước trên thế giới	40
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	44

CHƯƠNG 1

LUẬT HÀNH CHÍNH SO SÁNH VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH NƯỚC NGOÀI

1. LUẬT HÀNH CHÍNH SO SÁNH

1.1. Định nghĩa

Luật hành chính được hiểu với ba góc độ khác nhau: một ngành luật, một khoa học, một môn học vì vậy Luật hành chính so sánh (luật hành chính đối chiếu) là một khoa học so sánh các hệ thống pháp luật khác nhau, truyền thống pháp luật và văn hóa pháp lý giữa các quốc gia, khu vực để tìm ra những tương đồng, khác biệt, các quy luật của sự điều chỉnh pháp luật đối với tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước.

1.2. Mục đích của luật hành chính so sánh

Trong xu hướng hội nhập và mở cửa, luật so sánh nói chung và luật hành chính so sánh nói riêng giúp chúng ta hiểu được văn hóa pháp lý, các trường phái pháp luật, pháp luật của các quốc gia khác để so sánh đối chiếu với văn hóa pháp lý, trường phái khoa học luật học và pháp luật trong nước nhằm để bổ sung cho những nhận thức khoa học và nhằm hoàn thiện pháp luật trong nước phù hợp với xu hướng phát triển của pháp luật thế giới.

Luật so sánh là cầu nối giữa các nền văn minh pháp luật của các quốc gia trên thế giới để tạo điều kiện cho pháp luật các quốc gia "xích lại gần nhau" tránh những xu hướng dị biệt, bảo thủ trong nhận thức luận và trong thực tiễn pháp lý. Sử dụng những quan điểm khoa học, tập quán pháp luật thế giới.

1.3 Đối tượng và phương pháp nghiên cứu của luật hành chính so sánh

+ Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luật hành chính so sánh:

- Các khái niệm, quan điểm khoa học, trường phái khoa học của các hệ thống pháp luật lớn trên thế giới.

- Nghiên cứu pháp luật hành chính thực định của các nước khác nhau.

+ Phương pháp nghiên cứu

Để so sánh giữa các nền văn minh pháp lý, pháp luật thực định của các quốc gia, luật hành chính so sánh sử dụng các phương pháp nghiên cứu chung của khoa học xã hội, đặc biệt coi trọng phương pháp so sánh, phân tích để đánh giá các hệ thống pháp luật trên cơ sở đối chiếu với một hệ thống pháp luật nào đó; so sánh, phân tích đánh giá các quy định và các chế định pháp luật tương đồng của các quốc gia.

2. KHÁI QUÁT VỀ LUẬT HÀNH CHÍNH NƯỚC NGOÀI

2.1. Quan niệm về luật hành chính

Nhìn lại lịch sử xã hội có nhà nước, thì nhà nước được hình thành trên cơ sở mô phỏng một tổ chức quân sự. Bộ máy hành chính và cách điều hành cũng mang dáng dấp đó. Vì vậy sự ra đời và phát triển của luật hành chính gắn liền với sự tồn tại của nhánh quyền lực hành pháp, với bộ máy hành chính, với sự cai quản của nhà nước đối với các quá trình xã hội. Ngày nay luật hành chính luôn được coi là một bộ phận pháp luật quan trọng của mọi quốc gia trên thế giới.

Trong khoa học luật học các nước, có nhiều quan niệm khác nhau xung quanh khái niệm luật hành chính. Các nước Anh- Mỹ, luật hành chính được khái quát hóa " là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về thẩm quyền và trật tự hoạt động của các cơ quan hành chính, hoạt động kiểm tra của Tòa án đối với các cơ quan hành chính. Với quan niệm này các quy phạm pháp luật Luật hành chính bao gồm hai bộ phận:

Bộ phận thứ nhất gồm các quy phạm tác động ra bên ngoài, có nghĩa điều chỉnh các quan hệ xã hội giữa cơ quan hành chính với công dân, tổ chức.

Bộ phận thứ hai gồm các quy phạm pháp luật điều chỉnh tổ chức và quan hệ nội bộ giữa các bộ phận cấu thành của cơ quan hành chính, của hệ thống hành chính nhà nước.

Bộ phận thứ ba là hoạt động tài phán hành chính.

Các chuyên gia pháp luật Mỹ rất quan tâm đến bộ phận thứ nhất, coi đó là các quy phạm pháp luật để bảo vệ công dân khỏi sự tùy tiện của bộ máy hành chính công quyền. Do đó luật hành chính được coi là lĩnh vực pháp luật để kiểm tra hoạt động hành chính mà không phải là luật được thiết lập chỉ để cho nền hành chính. (Đây là quan niệm khác căn bản với quan niệm về Luật hành chính ở các nước xã hội chủ nghĩa là Luật hành chính là ngành luật về quản lý nhà nước).

Trong khoa học luật học Mỹ khi đề cập đến tổ tụng hành chính các luật gia đều coi công dân là trung tâm của toàn bộ quá trình tổ tụng chứ không phải cơ quan hành chính. Do đó quyền tham gia tổ tụng của cá nhân và quyền của luật sư tham gia bảo vệ các quyền công dân được chú trọng hàng đầu.

Như vậy, có thể nhận thấy rằng các nhà luật học Mỹ luôn xuất phát từ lợi ích của người dân để tìm cách "chống lại" quyền lực, để hạn chế lạm quyền của hành chính.

Đối tượng điều chỉnh Luật hành chính Pháp

Trong các công trình khoa học về Luật hành chính của Pháp thường không đưa ra những định nghĩa về luật hành chính. Để xác định đối tượng điều chỉnh của Luật hành chính thường sử dụng phương pháp loại trừ, trước hết là những quan hệ xã hội gắn liền với hoạt động kinh doanh của cá nhân, quan hệ liên quan đến định đoạt tài sản và quan hệ về tài sản giữa cơ quan nhà nước với cá nhân là đối tượng điều chỉnh của luật tư, mà trước hết là luật dân sự. Luật hành chính điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực luật công, mà chủ thể bắt buộc trong quan hệ đó là cơ quan hành chính.

Xuất phát từ quan niệm hoạt động hành chính bao gồm hai nội dung: hành chính điều hành và hành chính tài phán nên đối tượng điều chỉnh của Luật hành chính ở Pháp bao gồm hai bộ phận:

Thứ nhất: toàn bộ lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính và những người có chức vụ của các cơ quan hành chính.

Thứ hai: tổ chức và hoạt động của các Tòa án hành chính- cơ quan xét xử các vụ việc hành chính mà một bên trong quan hệ tranh chấp là cơ quan hành chính.

Luật hành chính Vương quốc Anh.

Trong một thời gian dài ở nước Anh, luật hành chính không được coi là ngành luật độc lập. Vào những năm cuối của thế kỷ XIX, nhà nước can thiệp rất ít vào các lĩnh vực đời sống xã hội, nhưng vào thế kỷ XX, số lượng các cơ quan hành chính nhà nước và số lượng công chức nhà nước tăng lên một cách đáng kể và kết quả là một loạt các văn bản pháp luật quy định về về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính đã hình thành và phát triển. Từ đó mà hình thành một lĩnh vực pháp luật hành chính.

Đối tượng điều chỉnh luật hành chính Italia.

Italia là nước có nền pháp luật thuộc hệ thống luật La mã- Giéc manh, luật hành chính được coi là một ngành luật độc lập có đối tượng điều chỉnh là: những hoạt động của các cơ quan thuộc hệ thống hành chính công (hành chính nhà nước).

Đối tượng điều chỉnh của luật hành chính Liên bang Xô viết

Có thể nói Luật hành chính Xô viết (Liên Xô) là mô hình khuôn mẫu cho luật hành chính các nước xã hội chủ nghĩa trước đây có ảnh hưởng mang tính quyết định đến luật hành chính các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Điều này được lý giải bởi đặc điểm của đời sống chính trị, kinh tế của các nước xã hội chủ nghĩa.

Do chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa nên bên cạnh bộ máy nhà nước còn có bộ máy của Đảng cộng sản, của công đoàn, đoàn thanh niên..., các tổ chức này trong một phạm vi nhất định cũng trực tiếp thực hiện các hoạt động mang tính nhà nước. Vì vậy luật hành chính Xô viết có đối tượng điều chỉnh là các quan hệ xã hội mang tính chấp hành và điều hành phát sinh trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan chấp hành và điều hành của cơ quan quyền lực nhà nước; các quan hệ xã hội mang tính chất chấp hành và điều hành phát sinh trong tổ chức nội bộ và hoạt động của các cơ quan khác của nhà nước; các quan hệ xã hội mang tính chất chấp hành và điều hành phát sinh trong tổ chức, hoạt động của các tổ chức xã hội khi được nhà nước trao quyền thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành (quan niệm này tương tự như quan niệm về luật hành chính ở nước ta hiện nay).

Ngày nay do chế độ chính trị đã thay đổi, Liên bang Xô viết sụp đổ, nhưng các nhà khoa học Nga vẫn đi theo hướng nghiên cứu trước đây.

2.2. Nguồn của luật hành chính

Nguồn của luật hành chính các nước rất đa dạng phức tạp, không thuần khiết tùy thuộc vào truyền thống pháp lý của các quốc gia, tùy thuộc vào pháp luật quốc gia đó theo dòng nào, thuộc hệ thống pháp luật nào.

- Nguồn luật hành chính cộng hoà Pháp

Nguồn cơ bản của luật hành chính Cộng hoà Pháp bao gồm: Hiến pháp, các đạo luật, các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước và quyết định của Tòa án, trong đó chủ yếu là quyết định của Tòa án hành chính. Về mặt pháp lý thì Tòa án không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng thông thường khi đưa ra các bản án các quan toà thuộc Hội đồng nhà nước (cơ quan xét xử cấp cao nhất của Pháp) thường đưa ra các quy định mới khi cho rằng các văn bản pháp luật còn thiếu, không đầy đủ, nếu các quy định đó là đúng đắn sẽ có thể được áp dụng đối với các trường hợp tương tự và được các Tòa án cấp dưới áp dụng để giải quyết các vụ việc tương tự. Như vậy, các văn bản này mặc nhiên trở thành văn bản quy phạm pháp luật.

Hiến pháp hiện hành của nền Cộng hoà thứ V theo hướng giảm quyền lực của cơ quan đại diện, tăng quyền lực của Tổng thống và Chính phủ. Tổng thống và Chính phủ có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tổng thống có thể được Quốc hội trao quyền ban hành văn bản (sắc luật) để sửa đổi, thậm chí thay thế các luật.

Luật hành chính cộng hoà Pháp cũng như luật hành chính của các quốc gia khác được tạo bởi vô số các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ở các cấp khác nhau ban hành (Tổng thống, Chính phủ, các Bộ, các Tổng cục... Tỉnh trưởng, Chủ tịch Hội đồng vùng, xã trưởng) và không có bộ luật như kiểu Bộ luật hình sự, Bộ luật dân sự, mà chỉ có các Tổng tập luật lệ, nhưng với tên gọi là bộ luật, nên nhiều người nhầm tưởng rằng đó là Bộ luật hành chính.

- Nguồn luật hành chính Mỹ

Nguồn luật hành chính Mỹ gồm Hiến pháp liên bang, Hiến pháp của Bang, các đạo luật Liên bang, các đạo luật của Bang, quyết định của Tòa án, các văn bản của cơ quan hành chính.

Hiến pháp Liên bang và Hiến pháp các Bang là luật cơ bản, nhưng không trực tiếp xác lập các nguyên tắc chung, cũng như các quy phạm luật hành chính.

Nguồn của luật hành chính là do cơ quan lập pháp Liên bang, của từng Bang, Tòa án thiết lập, nhiều khi vượt khỏi khuôn khổ của Hiến pháp. Đối với luật hành chính, các quy định của Hiến pháp chỉ có ý nghĩa như là những quy tắc giới hạn khuôn khổ hành động, đặt ra những giới hạn mà cơ quan lập pháp khi ban hành các văn bản

quy phạm pháp luật hành chính không thể vi phạm, đặt ra khuôn khổ của nền hành chính và giới hạn của Tòa án khi giám sát cơ quan lập pháp và hành chính.

Nước Mỹ rất đề cao nguyên tắc phân quyền nhưng thực tế vẫn không cản trở được cơ quan lập pháp khi họ muốn trao cho hệ thống hành chính một phần thẩm quyền lập pháp, tư pháp. Do đó tính tối cao của Hiến pháp trong mối tương quan với các quy phạm luật hành chính chỉ mang tính ước lệ.

Để trật tự hóa các hoạt động của cơ quan hành chính, năm 1946 Luật về thủ tục hành chính đã được ban hành. Luật này quy định các tài liệu, văn bản của cơ quan hành chính phải được công bố và công dân có quyền tiếp cận, quy định về những nguyên tắc công khai hóa hoạt động hành chính và kiểm tra của cơ quan tư pháp đối với các quyết định hành chính. Do đó Luật này được gọi là "luật cơ bản của ngành luật hành chính".

Năm 1996, Quốc hội Mỹ đã tiến hành pháp điển hóa phần thứ năm của Bộ tổng luật Mỹ với tên gọi "Tổ chức của Chính phủ và công chức". Trong đó bao gồm 3 nội dung: các cơ quan nói chung; quản lý công vụ dân sự; công chức. Nhưng các quy định về tổ chức, thẩm quyền của từng cơ quan hành chính nhà nước rất nghèo nàn, được quy định rải rác trong 49 phần còn lại của Bộ tổng Luật.

Trên cơ sở Luật về thủ tục hành chính của Liên bang, các Bang đều ban hành Luật thủ tục hành chính riêng.

Toà án có vai trò rất lớn trong việc thiết lập các quy phạm luật hành chính. Thông qua việc giải thích Hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật, Tòa án đã thừa nhận việc chuyển giao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và quyền tư pháp cho cơ quan hành chính. Tòa án còn sáng tạo luật nội dung và luật thủ tục cho hoạt động hành chính.

Hoạt động sáng tạo pháp luật của các Tòa án Mỹ rất phát triển vào những năm 60, đã bác bỏ lý thuyết đặc quyền của các cơ quan hành chính các Bang, mà theo lý thuyết đó cơ quan hành chính không phải chịu trách nhiệm vật chất về những thiệt hại do các nhân viên hành chính gây nên. Chính Tòa án là cơ quan đã mở rộng phạm vi các chủ thể có quyền khiếu kiện quyết định hành chính của cơ quan hành chính.

Một loại nguồn phổ biến và quan trọng của luật hành chính Mỹ là các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính, chiếm tỷ trọng lớn so với các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan lập pháp và tư pháp ban hành. Tổng thống có thể ban hành các sắc lệnh, các Chương trình cải tổ, mặc dù các văn bản của Tổng thống được ban hành trên cơ sở của luật, nhưng các Chương trình của Tổng thống có thể làm thay đổi phạm vi, hiệu lực của pháp luật hiện hành. Ví dụ năm 1918 bộ máy hành chính được tổ chức lại bằng một văn bản của Tổng thống; năm 1953 Bộ Y tế, giáo dục và phúc lợi xã hội được thành lập bằng một văn bản của Tổng thống.

- Nguồn của Luật hành chính Vương quốc Anh.

Do đặc trưng của nước Anh là nước không có Hiến pháp thành văn nên nguồn của Luật hành chính Vương quốc Anh bao gồm các luật mang tính chất hiến pháp và các luật thường; tập quán pháp; quyết định của Tòa án về các vụ việc cụ thể và các văn bản quy phạm pháp luật hành chính. Các Luật mang tính Hiến pháp có liên quan trực tiếp đến hoạt động hành chính phải kể đến Luật về Habeas Corpus năm 1679, Luật về các quyền năm 1689. Các văn bản này quy định nghĩa vụ của các cơ quan hành chính phải tuân thủ và tôn trọng các quyền sống, tự do và sở hữu của công dân.

Luật về uỷ quyền lập pháp năm 1946 quy định trình tự thông qua và công bố các văn bản quy phạm pháp luật hành chính được ban hành theo uỷ quyền của Nghị viện.

Luật về Tòa án và hoạt động điều tra năm 1958 được thay thế sau đó bằng luật cùng tên năm 1971 là luật tổng quát đầu tiên quy định về tổ chức và hoạt động của hệ thống tài phán hành chính của Anh quốc bao gồm các Tòa án hành chính và hoạt động điều tra của các Bộ; Luật kiện lên Nữ hoàng năm 1947.

Các tập quán pháp có vai trò quan trọng trong hệ thống nguồn của luật hành chính Vương quốc Anh.

Các quyết định của Tòa án về giải quyết các khiếu kiện của công dân đối với các hành vi, hoạt động của cơ quan hành chính trở thành khuôn mẫu (án lệ) cho việc giải quyết các vụ việc tương tự.

Nguồn cơ bản của luật hành chính là các văn bản quy phạm pháp luật hành chính: Lệnh của Nữ hoàng, các quyết định, thông tư, chỉ thị của Bộ trưởng và các cơ quan hành chính khác, các văn bản của cơ quan tự quản địa phương và các quyết định hành chính cụ thể về các vụ việc cụ thể sau đó trở thành án lệ hành chính.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Trình bày đối tượng và phương pháp nghiên cứu luật hành chính so sánh.
2. Phân tích đối tượng điều chỉnh của luật hành chính pháp.
3. Phân tích đối tượng điều chỉnh của luật hành chính vương quốc Anh.
4. Phân tích đối tượng điều chỉnh của Luật hành chính Liên bang Xô Viết.

CHƯƠNG 2

BỘ MÁY HÀNH CHÍNH VÀ CHÍNH QUYỀN TỰ QUẢN CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

1. NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG TỔ CHỨC VÀ QUẢN LÝ LÃNH THỔ

Tổ chức chính quyền trung ương và địa phương các nước châu Âu và Anh- Mỹ được dựa trên cơ sở tư tưởng lý thuyết: tập quyền, tản quyền, phân quyền.

Nội dung nguyên tắc tập quyền thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

+ Chính quyền trung ương là cơ quan duy nhất nắm giữ, quyết định điều hành các công việc quốc gia. Cơ quan hành chính trung ương điều khiển, kiểm soát mọi hoạt động của cơ quan cấp dưới, khi áp dụng triệt để nguyên tắc này chỉ có chính quyền trung ương mới có tư cách là những pháp nhân công quyền. Để cai quản ở địa phương chính quyền trung ương đặt các quan chức cai trị ở địa phương, do đó ở địa phương tồn tại một chính quyền kép bao gồm chính quyền trung ương đóng tại địa phương và chính quyền tự quản địa phương. Toàn bộ hoạt động hành chính được điều hành theo hệ thống dọc.

Việc áp dụng nguyên tắc này cũng có những ưu điểm, hạn chế nhất định.

Ưu điểm: bảo đảm sự thống nhất trong quản lý đất nước, chống được khả năng cát cứ địa phương, ngành, có khả năng giải quyết được những mâu thuẫn giữa địa phương và trung ương, có khả năng tập trung phối hợp để giải quyết các vấn đề chiến lược, dung hoà được lợi ích trái ngược giữa các địa phương, tập trung được các phương tiện tài chính, kỹ thuật và nhân lực khi cần thiết đặc biệt là trong những điều kiện chiến tranh xảy ra.

Nhược điểm: chính quyền trung ương xa dân dễ dẫn đến quan liêu trong việc đưa ra và thực hiện các chính sách; bộ máy trung ương công kênh, nhiều tầng, quá tải trong công việc, không có khả năng giải quyết kịp thời các vấn đề phát sinh ở địa phương, mất dân chủ, không phát huy được tính chủ động sáng tạo của địa phương và sự tham gia của nhân dân vào quản lý.

+ Phân quyền

Phân quyền như là nguyên tắc nền tảng trong tổ chức quyền lực của các nhà nước phương tây, Anh- Mỹ với những biến thể khác nhau.

Có hai hình thức phân quyền

Phân quyền theo chiều ngang (phân quyền theo chức năng) là sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền giữa các cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước: lập pháp, hành pháp, tư pháp; phân quyền giữa các cơ quan, công chức giữa các chức vụ quản lý đối với ngành, lĩnh vực. Từ góc độ phân công lao động quyền lực thì phân quyền là sự phân công lao động quyền lực giữa các cơ quan nhà nước để chống độc quyền.

Phân quyền theo chiều dọc- phân quyền giữa trung ương và địa phương.

Trung ương chuyển giao nhiệm vụ quyền hạn của mình cho các tổ chức cộng đồng lãnh thổ thực hiện và công nhận quyền tự quản của chính quyền địa phương ở các cấp hành chính lãnh thổ; các đơn vị chính quyền địa phương là những pháp nhân công quyền có quyền tự chủ về tài chính, có ngân sách riêng, tự quyết định giải quyết các vấn đề có ý nghĩa cộng đồng, chính quyền địa phương tự quản; để bảo đảm một trật tự nhất định chính quyền trung ương kiểm soát chính quyền địa phương thông qua chế độ phê chuẩn, đình chỉ hay bãi bỏ văn bản .

Chế độ phân quyền có ưu điểm: đảm bảo quyền lợi, nhu cầu phát triển của địa phương, có khả năng tính đến mọi đặc thù của địa phương, bảo đảm chế độ dân chủ, bên vực được quyền lợi của địa phương, giảm bớt được sự công kênh của bộ máy hành chính trung ương tạo điều kiện giải phóng chính quyền trung ương khỏi những công việc cụ thể để tập trung giải quyết những vấn đề chiến lược.

Bên cạnh đó chế độ phân quyền cũng có những hạn chế nhất định: tính chuyên môn hóa thấp, dễ dẫn đến cát cứ, không bảo đảm được lợi ích chung của quốc gia.

+ Tản quyền.

Để khắc phục những nhược điểm của tập quyền người ta áp dụng chế độ tản quyền: Nguyên tắc tản quyền như là biến thể của tập quyền và phân quyền. Nội dung của nó thể hiện ở chỗ chính quyền trung ương thừa nhận tự quản của chính quyền địa phương, chính quyền trung ương chuyên quyền lực của mình cho các địa phương và cử đại diện của mình về các địa phương để thực hiện các công việc nhà nước và cũng là để kiểm soát chính quyền địa phương.

Ưu điểm của chế độ này thể hiện ở chỗ làm cho bộ máy nhà nước ở trung ương giảm được sự quá tải công việc trong các công sở; tạo điều kiện để chính quyền trung ương gần dân và có khả năng dung hoà lợi ích giữa địa phương và trung ương.

Nhược điểm là chính quyền địa phương vẫn bị lệ thuộc nhiều vào trung ương (có nơi các quan chức địa phương do chính quyền trung ương bổ nhiệm) nhưng cũng có xu hướng ngược lại là các quan chức của chính quyền trung ương lại bị chi phối bởi chính quyền địa phương, dẫn đến tình trạng lạm quyền của chính quyền địa phương, gây sự cách biệt sâu sắc giữa các địa phương.

Mỗi một chế độ tập quyền, tản quyền và phân quyền đều có những ưu điểm và nhược điểm nên trong thực tế người ta áp dụng cả ba chế độ này và vận dụng nó vào những lĩnh vực, thời đại lịch sử khác nhau. Ngày nay các nước phát triển rất đề cao sự tự quản của chính quyền địa phương.

2. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRUNG ƯƠNG

2.1 Bộ máy hành chính trung ương Mỹ.

* Bộ máy hành chính nước Mỹ bao gồm: Tổng thống, các bộ, những nha độc lập, các hiệp hội chính phủ và những cơ quan khác. Cơ quan hành chính nước Mỹ gồm những cơ quan không thực hiện những chức năng quân sự, chính trị hoặc đối ngoại và là những cơ quan có quyền hạn đưa ra những quyết định trong quan hệ đến địa vị pháp lý của các cá nhân, nghĩa là có thể giải quyết những vấn đề về quyền và nghĩa vụ của công dân.

Việc thừa nhận một cơ quan nào đó là cơ quan hành chính có tư cách là cơ quan hành chính dẫn đến hậu quả pháp luật quan trọng vì nếu được xác định là cơ quan hành chính thì hoạt động của nó phải được thực hiện trong phạm vi những thủ tục được qui định bởi pháp luật về thủ tục hành chính, theo đó cơ quan hành chính có quyền tham gia vào tố tụng hành chính với mục đích bảo vệ lợi ích của cơ quan và có quyền kiện ra Tòa án khi cần thiết.

Theo Hiến pháp nước Mỹ quyền hành pháp được trao cho Tổng thống. Tổng thống cùng với Quốc hội thiết lập nên bộ máy hành pháp; thành lập các cơ quan liên bang, bổ nhiệm những người đứng đầu các bộ, nha; những người lãnh đạo của các nha độc lập và các tổ chức Chính phủ và người có chức vụ cao nhất khác, lãnh đạo hoạt động của chúng. Ngoài ra Tổng thống còn được Quốc hội trao quyền lực hành chính-quyền sáng tạo quy phạm rất rộng rãi, trong số đó có thể làm thay đổi địa vị pháp lý của các cá nhân.

Trên cơ sở các quyền được uỷ quyền Tổng thống lại có thể uỷ quyền cho những người đứng đầu của các bộ và các nha độc lập và các người có chức vụ khác để thực hiện quyền hành pháp.

Hiện nay ở Mỹ có 14 bộ ở cấp liên bang . Bộ ngoại giao và Quốc phòng thực hiện chức năng quân sự, ngoại giao chính trị không xếp vào cơ quan hành chính, 12 bộ còn lại là cơ quan hành chính .

Các cục, vụ , công sở là những bộ phận cơ cấu của các bộ, cũng có thể là những cơ quan hành chính nếu như chúng được trao quyền hạn xác định địa vị pháp lý của những cá nhân bằng việc ban hành những quyết định và những mệnh lệnh quy phạm do Bộ trưởng uỷ quyền.

Hiện nay ở cấp liên bang có gần 100 nha độc lập, nhưng không phải tất cả đều là cơ quan hành chính, vì không phải tất cả chúng đều được trao quyền hạn xác định địa vị pháp lý của các cá nhân

Những nha độc lập quan trọng nhất là những cơ quan hành chính có thể được chia thành 3 nhóm: chính trị , kinh tế, xã hội.

Quan trọng nhất trong số những nha chính trị là Uỷ ban về các quyền công dân và Uỷ ban liên bang về bầu cử.

Trong số những nha về kinh tế là: Uỷ ban thương mại liên bang và Uỷ ban về việc buôn bán có thời hạn (nhằm bảo vệ cạnh tranh và thực tiễn thương mại có danh dự); hệ thống dự trữ liên bang ; Uỷ ban tiền tệ và hoạt động mậu dịch; ngân hàng xuất nhập khẩu ; hành chính quốc gia về các cộng đồng tín dụng ; hành chính quốc gia về tín dụng trang trại; Uỷ ban điều chỉnh hạt nhân ; Uỷ ban điều chỉnh năng lượng liên bang ; Uỷ ban buôn bán thương mại giữa các bang: Uỷ ban hàng hải liên bang: Uỷ ban kênh Panama: Uỷ ban liên bang về liên lạc, bưu điện.

Trong số những nha xã hội quan trọng nhất gồm: Nha về bảo vệ môi trường ; Hội đồng quốc gia về các quan hệ lao động; Uỷ ban về việc bảo vệ các khả năng như nhau đối với việc thực hiện lao động; Hội đồng trọng tài quốc gia: thuộc về quản lý hưu trí, tiền hưu; Hội đồng bảo vệ hệ thống phục vụ (điều chỉnh giữa các công nhân và những người sử dụng lao động); Hội đồng quốc gia về an toàn giao thông; Uỷ ban về an toàn và bảo vệ sức khoẻ trong sản xuất; Uỷ ban về an toàn hàng hoá tiêu dùng.

Những nha độc lập này và các nha khác là các cơ quan hành chính về nguyên tắc , độc lập khỏi các bộ về mặt tổ chức và sử dụng sự độc lập tương đối thậm chí trong quan hệ với cả Tổng thống.

Tổng thống là người bổ nhiệm các quan chức cấp cao của Bộ, Nha sau khi có sự phê chuẩn của Thượng nghị viện.

Để hạn chế sự chi phối của Đảng cầm quyền và bảo đảm sự liên tục trong lãnh đạo của các Nha nên những người lãnh đạo các nha được bổ nhiệm có thời hạn 7 năm và mỗi lần bổ nhiệm chỉ bổ nhiệm mới một bộ phận các quan chức của nha.

Những nha độc lập trực tiếp báo cáo không phải cho Tổng thống, mà cho Quốc hội. Nhưng mặt khác, Tổng thống và các cơ quan trực thuộc Tổng thống của quyền hành pháp nắm một loạt những phương pháp gián tiếp để tác động đối với hoạt động của các nha độc lập thông qua cơ chế duyệt các dự án về ngân sách; sự kiểm tra của Bộ tư pháp, các nha phải gửi các kiến nghị lập pháp và các nhận định về các dự thảo luật do các đại biểu Quốc hội đưa ra vào Cục ngân sách - hành chính trực thuộc Tổng thống; Tổng thống bổ nhiệm Chủ tịch của ban lãnh đạo tập thể của những nha độc lập quan trọng nhất.

Các nha không có quyền hạn xét xử và sáng tạo quy phạm pháp luật, ban hành những quyết định về các quyền và nghĩa vụ của các cá nhân, mà chủ yếu là nghiên cứu, kế hoạch, tư vấn, phối hợp, hành chính - tài chính và các chức năng khác.

Các cơ quan hành chính ở Mỹ là quan trọng nhất trong tất cả các cơ quan hành pháp, chúng thực hiện chức năng tổ chức thực hiện những quyết định chính trị do cơ quan lập pháp đưa ra, cũng như áp dụng pháp luật đối với công dân.

2.2. Bộ máy hành chính trung ương Vương quốc Anh

Vương quốc Anh là nhà nước quân chủ lập hiến nên Nữ Hoàng là người đứng đầu bộ máy nhà nước nói chung và đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp, do đó ngoài Nữ hoàng, cơ quan hành pháp của nước Anh bao gồm Thủ tướng, Nội các, Chính phủ, Hội đồng cơ mật, các bộ và các nha (cục). Bộ máy hành chính trung ương của Vương quốc Anh tổ chức rất phức tạp với nhiều thiết chế thể hiện mối tương quan của chế độ cộng hoà và chế độ quân chủ, tạo ra một cơ chế kiểm chế, kiểm soát lẫn nhau giữa có thiết chế của quyền hành pháp.

Thủ tướng là cố vấn chính của Nữ hoàng, chức vụ này xuất hiện vào năm 1721 nhưng chỉ được ghi nhận chính thức vào luật ban hành vào năm 1917. Thủ tướng có vị trí đặc biệt trong hệ thống hành pháp vì Thủ tướng là thủ lĩnh đảng đa số ở trong Nghị viện. Thủ tướng đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo hoạt động của Nội các, các bộ và các nha trung ương, ở khía cạnh này theo nhận xét của các học giả Canada thì không một thủ tướng nước nào trong thế giới tư bản có được vị trí, quyền lực như Thủ tướng Vương Quốc Anh.

Thủ tướng quyết định cơ cấu của Nội các, số lượng, vị trí các bộ, bổ nhiệm các bộ trưởng, các nha trung ương và các nhà lãnh đạo chính khác của các bộ và các nha, những thẩm phán cao cấp, các chỉ huy cao cấp của lực lượng vũ trang và những chức vụ khác.

Hiện nay nội các gồm gần 20 thành viên, bao gồm Thủ tướng, Chủ tịch thượng nghị viện, Bộ trưởng tài chính, các thư ký Nhà nước (các Bộ trưởng) nội vụ, ngoại vụ, quốc phòng, thương mại và công nghiệp, những người có chức vụ quan trọng nhất khác của Nhà nước theo sự lựa chọn của Thủ tướng. Nội các về hình thức có thể hiểu như là cơ quan thường vụ của Chính phủ, gồm những nhân vật Bộ trưởng quan trọng của Chính phủ.

Nội các có chức năng:

- Trình Nghị viện phương án cuối cùng của chính sách.
- Kiểm tra sự phù hợp của hoạt động của các cơ quan hành pháp với đường lối chính trị được phê chuẩn bởi nghị viện.
- Phân định lĩnh vực, phạm vi và điều phối hoạt động của các bộ và các nha.

Thủ tướng là người triệu tập Nội các và chủ tọa phiên họp của Nội các. Thông thường Nội các họp không có biên bản hay nghị quyết, nhưng những quyết định, nghị quyết quan trọng nhất của Nội các thường được hình thành dưới dạng những dự thảo luật gửi cho Nghị viện hoặc dưới dạng các mệnh lệnh của Nữ hoàng và Hội đồng cơ mật. Trong những trường hợp còn lại thì quyết định là chỉ thị cho Bộ trưởng hoặc người có chức vụ khác của bộ máy trung ương, nhưng các quyết định hay chỉ thị này không có hiệu lực pháp lý về mặt hình thức.

Việc thực hiện những quyết định loại này là trách nhiệm chính trị của Bộ trưởng, chứ không phải là trách nhiệm pháp lý, do đó cũng không được bảo vệ bằng Tòa án.

Chính phủ Anh có từ 75- 80 thành viên, gồm các Bộ trưởng và Thứ trưởng; các Bộ trưởng không bộ ; các bí thư Nghị viện của các bộ; những người giữ một số chức vụ truyền thống.

Chính phủ về bản chất là nhóm những người chịu trách nhiệm chính trị tập thể trước Nghị viện sẽ bị từ chức cùng với người đứng đầu của chính phủ là Thủ tướng, do đó chính phủ không bao giờ họp với đầy đủ các thành viên và không đưa ra các nghị quyết. Chính phủ Vương quốc Anh chỉ như nơi tập họp các Bộ trưởng , Thứ trưởng.

Hội đồng cơ mật thuộc Nữ hoàng, có số lượng gần 300 người, là cơ quan thông qua các quyết định. Hội đồng cơ mật là một cơ quan Chính phủ lớn nhất. Thành phần của nó bao bao gồm các Bộ trưởng, nội các và một số Bộ trưởng khác, các thẩm phán của Toà phá án (toà giám đốc thẩm), các Tổng giám chủ (Tổng giám mục) của nhà thờ Anh, các thành viên danh dự . Theo tục lệ một số cố vấn - những người ủng hộ Chính phủ được mời tham dự các cuộc họp của Hội đồng cơ mật.

Các bộ, các nha trung ương là những cơ quan quản lý ngành chức năng. Đặc điểm của bộ máy hành chính Anh là sự tồn tại của các bộ lãnh thổ về các công việc của Xcôtlen, xứ Uên và Ailen.

Các Bộ trưởng là người đứng đầu các nha trung ương có quyền ban hành các quyết định quy phạm pháp luật và cá biệt, kiểm tra hoạt động của các nha trung ương và cơ quan tự quản địa phương . Trong nhiều trường hợp các cơ quan trung ương có những bộ phận độc lập trực thuộc đóng tại các địa phương để quản lý.

Bộ ngoại vụ về các vấn đề hợp tác là cơ quan đảm bảo chính trị ngoại giao, những cơ quan có thể lực là các Bộ quốc phòng và Nội vụ, nước Anh không có Bộ tư pháp, chức năng của nó trên thực tế do Bộ Nội vụ đảm nhiệm. Việc hình thành bộ máy các bộ do Bộ công vụ dân sự đảm trách.

Việc quản lý trong lĩnh vực kinh tế do các bộ và các liên hiệp công (Nhà nước). Lĩnh vực kinh tế tư nhân do các bộ: tài chính, thương mại và công nghiệp, năng lượng, giao thông, nông nghiệp, nghề cá và thực phẩm đảm nhiệm. Lĩnh vực quốc hữu hoá (giao thông đường sắt, thông tin liên lạc, nguyên tử, than, khí, năng lượng điện và các việc khác và một phần cả giao thông ô tô đường bộ, đường hàng không và đường thủy) được quản lý bởi các liên hiệp nhà nước và đặt dưới sự kiểm tra của các bộ tương ứng: Ủy ban giao thông Anh; Hội đồng đường sắt; Cục quản lý năng lượng hạt nhân; Cục thương mại và các cơ quan khác.

Chính phủ bổ nhiệm Chủ tịch và các thành viên khác của cơ quan lãnh đạo tập thể của liên hiệp, tổ hợp, chỉ thị chúng về những vấn đề quan trọng nhất, kiểm tra hoạt động của chúng.

Việc quản lý và kiểm tra các vấn đề xã hội do các bộ: việc làm, giáo dục và khoa học; bảo đảm xã hội, môi trường đảm nhiệm.

Tồn tại rất nhiều các Tòa án hành chính có chức năng giải quyết các tranh chấp giữa các cơ quan hành chính và các cá nhân.

Theo Luật về đảm bảo xã hội năm 1975 Nhà nước đã giúp đỡ cho những người mẹ, người đàn bà goá, những người thất nghiệp, những người ốm, định cư đối với những người già (trong số đó cả những người phụ nữ không làm việc) và qua những khoản trợ cấp khác.

Hệ thống bồi thường thiệt hại về sản xuất được bắt đầu ở trong các đạo luật về bồi thường cho những người làm việc vào năm 1897.

Hệ thống pháp luật về sự giúp đỡ cho người nghèo có một lịch sử nhiều thế kỷ. Hệ thống hiện đại của sự giúp đỡ này được đạo luật về bảo vệ xã hội năm 1986 đề ra. Các trợ cấp cho người nghèo trước năm 1988 được gọi là những trợ cấp bổ xung, còn

trong thời gian hiện nay được gọi là sự ủng hộ về mặt của xã hội. Quản lý hệ thống giúp đỡ cho người nghèo được thực hiện bằng một Nha độc lập- Ủy ban về các trợ cấp bổ sung.

Luật về giáo dục năm 1944 đã đặt ra Tribunal về những trường độc lập những Tribunal đó được giải quyết các tranh chấp liên quan tới việc thực hiện sự kiểm tra nhà nước đối với chất lượng của giáo dục trong các trường tư.

Vào năm 1946 đã đặt ra một Tổng nha quốc gia về sức khỏe. Nha này sau đó đã nhiều lần được cải tổ.

Hiện nay nước Anh được chia ra 11 vùng trong mỗi vùng có Ủy ban tham vấn địa phương bao gồm các loại bác sĩ thực tiễn khác nhau và Ủy ban đó giúp đỡ Bộ trưởng trong việc quản lý tiền giúp đỡ những dịch vụ y tế. Các vùng được chia ra thành khu (ở Anh và các xứ Uên bao gồm 98 khu), trong các khu hình thành các Hội đồng công xã về sức khỏe, các Ủy ban tư vấn hợp nhất cũng như các Ủy ban của các bác sĩ làm công tác phục vụ trực tiếp gia đình.

Những Ủy ban cuối cùng này tạo nên các Ủy ban phục vụ và những Ủy ban đó là cấp đầu tiên xem xét các khiếu nại đối với các bác sĩ cũng như đối với các bệnh nhân. Quyết định của Ủy ban về việc loại một bác sĩ ra khỏi danh sách biên chế cần phải được Tribunal phục vụ quốc gia về sức khỏe phê chuẩn, quyết định của Tribunal đó có thể bị khiếu nại đến Bộ trưởng.

2.3. Các pháp nhân công quyền ở Pháp

Các chủ thể của Luật hành chính Pháp gồm: các cá nhân, tổ chức tư, công ty, nghiệp đoàn và những pháp nhân công quyền. Pháp nhân công quyền có là: nhà nước mà đại diện của nó là các cơ quan nhà nước trung ương, các cộng đồng lãnh thổ, các cơ quan công quyền.

Nhà nước là chủ thể đặc biệt của Luật hành chính là một pháp nhân công quyền, có tất cả các dấu hiệu của pháp nhân, có tài sản dưới hình thức sở hữu nhà nước, có bộ máy công chức; ký kết các thoả thuận; là chủ thể tham gia thủ tục tư pháp với tư cách là một bên đương sự.

Đại diện cho nhà nước là những người có chức vụ, quyền hạn ở cấp trung ương cũng như địa phương.

Ở trung ương có Tổng thống, Thủ tướng, các Bộ trưởng. Tổng thống và Thủ tướng lãnh đạo bộ máy hành chính, bổ nhiệm những chức vụ cao cấp của nhà nước như: Bộ trưởng, Thẩm phán, Tỉnh trưởng, Đại sứ, những người đứng đầu các công ty nhà nước, các hiệu trưởng... chỉ đạo hoạt động của các bộ và các tổng cục, giải quyết các tranh chấp giữa những người này.

Thành phần của Chính phủ (Hội đồng các Bộ trưởng) gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng. Hiến pháp không phân định rõ các quyền hạn của Tổng thống và Thủ tướng. Trách nhiệm và các quyền hạn của các Bộ trưởng cũng không được quy định trong cả các Hiến pháp cũng như các đạo luật, mà do Thủ tướng quyết định.

Bộ trưởng là người có quyền lực hành chính tối cao trong lĩnh vực do mình phụ trách. Các quyết định của Bộ trưởng có thể bị bãi bỏ chỉ bởi sự phán quyết của Tòa án hành chính mà không phải bởi Tổng thống hoặc Thủ tướng.

Văn phòng Bộ là bộ máy giúp việc của Bộ trưởng, văn phòng Bộ trưởng gồm khoảng 10 người. Bộ trưởng tự quyết định cơ cấu nội bộ của Bộ. Đứng đầu các bộ phận cấu thành lớn nhất của bộ là các Tổng giám đốc, trực thuộc các Tổng giám đốc là các Giám đốc, Phó giám đốc, lãnh đạo các Cục, Vụ, Ban, Văn phòng...

Bộ máy trung tâm của Bộ thường không tiến hành các hoạt động điều hành tác nghiệp, mà giúp Bộ trưởng xây dựng các chính sách của Bộ và kiểm tra việc thực hiện các chính sách đó.

Đại diện cho nhà nước ở các tỉnh và vùng là Tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng có trách nhiệm báo cáo với Chính phủ về tình hình ở địa phương, lãnh đạo lực lượng cảnh sát, các cơ quan phát triển lãnh thổ, nông nghiệp, vệ sinh, môi trường. Ngày nay với xu hướng mở rộng quyền cho các tỉnh trưởng, nên một số cơ quan địa phương không thuộc quyền quản lý của bộ như cơ quan tài chính, giáo dục, lao động, tư pháp.

Tỉnh trưởng có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt, kiểm tra việc thực hiện của các cộng đồng địa phương.

2.4. Bộ máy hành chính ở CHLB Đức.

Cộng hoà liên bang Đức cũng giống như nhiều quốc gia khác có chế độ hành pháp "hai đầu" vừa có Tổng thống và Thủ tướng. Đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp là Tổng thống cộng hoà liên bang Đức, Tổng thống bổ nhiệm, cách chức các Bộ trưởng liên bang; trình Bundestrat (Viện đại diện các bang) ứng cử viên Tổng thống, tham gia các phiên họp của Chính phủ ; tham gia soạn thảo các quyết định quy phạm; bổ nhiệm, thải hồ các quan chức liên bang và các sỹ quan theo đề nghị của các nha tương ứng.

Chính phủ liên bang thống nhất chỉ đạo các cơ quan chấp hành, có thẩm quyền: ban hành các quyết định bảo đảm thi hành các đạo luật; đối với một loạt các vấn đề có thể ban hành các sắc lệnh có hiệu lực như là luật (với sự đồng ý của Bundestrat) ; thoả thuận với Bundestrat, giải quyết các tranh về quyền hạn của các cơ quan cấp dưới.

Chính phủ liên bang có quyền yêu cầu tất cả các cơ quan, cả các cơ quan Chính phủ các bang, cung cấp cho mình những văn bản cần thiết và thực hiện quyền giám sát tính hợp pháp trong hoạt động của các quan chức, các cơ quan. Trong một số trường hợp cần thiết thì Bundestrat có thể uỷ quyền cho Chính phủ ban hành các quyết định về các vấn đề thuộc thẩm quyền của Bundestrat (uỷ quyền lập pháp).

Chính phủ liên bang tự quy định quy chế của mình và trình Tổng thống liên bang phê chuẩn.

Số lượng các thành viên của Chính phủ không được quy định cụ thể, pháp luật chỉ quy định Chính phủ liên bang gồm: Thủ tướng liên bang và các Bộ trưởng liên bang.

Thủ tướng liên bang bổ nhiệm một Bộ trưởng liên bang là cấp phó của mình. Thủ tướng liên bang do Bundestrat bầu theo đề nghị của Tổng thống nước cộng hoà với đa số các thành viên..

Quyền hạn quan trọng nhất của Chính phủ liên bang - thực hiện quyền sáng kiến pháp luật, dự toán ngân sách.

Chính phủ liên bang có thể: ban hành những mệnh lệnh hành chính chung với sự đồng ý của Bundestrat; theo dõi các bang thực hiện luật liên bang ; có thể cử những người có thẩm quyền đến những cơ quan cao nhất của các bang và với sự đồng ý của chúng - đến các cơ quan trực thuộc nó. Trong những trường hợp riêng, có thể ra những chỉ thị cụ thể về việc thi hành các đạo luật liên bang cho các cơ quan quản lý cao nhất các bang.

Hiện nay ở Cộng hoà liên bang Đức có 14 bộ: Ngoại vụ; Nội vụ; Tư pháp; Tài chính; Quốc phòng; Bộ về các vấn đề gia đình và những người già, Bộ về các vấn đề phụ nữ và thanh niên; bảo vệ sức khoẻ; giao thông; môi trường sinh thái; bưu điện và truyền hình ; kế hoạch hoá hoạt động kiến trúc- hành chính và xây dựng thành phố; nghiên cứu và công nghệ; giáo dục và khoa học.

Tất cả các Bộ trưởng liên bang được bổ nhiệm và bị bãi nhiệm bởi Tổng thống liên bang theo đề nghị của Thủ tướng liên bang. Quyền hạn của các Bộ trưởng bắt đầu từ thời điểm tuyên thệ và kết thúc sau khi triệu tập Bundestrat.

Các Bộ trưởng liên bang và Thủ tướng liên bang không có quyền giữ một chức vụ được trả lương nào khác, thực hiện hoạt động thương mại hoặc chuyên môn. Bộ trưởng có quyền ban hành các nghị định. Bộ trưởng không đồng thời là đại biểu của Bundestrat.

Chính phủ liên bang giải quyết những vấn đề chính trị nội bộ và xã hội đang tồn tại. Chính phủ có quyền hạn rộng rãi trong lĩnh vực tài chính. Chính phủ tham gia xây dựng ngân sách, và thay đổi ngân sách khi thực hiện ngân sách.

Các nghị định của Chính phủ liên bang là những quyết định quy phạm được do các Bộ trưởng của ngành có thẩm quyền ký và được Văn phòng Thủ tướng liên bang đăng ký, sau đó mới bắt đầu có hiệu lực.

2.5. Cơ quan hành chính Italia

Hội đồng Bộ trưởng .

Italia là nước có chính thể cộng hoà đại nghị, do đó Chính phủ nước này được hình thành trên cơ sở kết quả bầu cử vào Viện dân biểu. Theo Hiến pháp quy định Tổng thống bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và theo đề nghị của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, bổ nhiệm các Bộ trưởng. Thành phần của Hội đồng Bộ trưởng kể cả Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đều phải được Nghị viện tán thành. Trên thực tế việc lựa chọn các Bộ trưởng do các đảng giành được thắng lợi trong bầu cử, các đảng này cử những người đại diện của mình tham gia thành phần Chính phủ. Danh sách ứng cử viên trình lên Tổng thống được hình thành theo nguyên tắc đảng phái và được chuyển cho Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng.

Như vậy Chính phủ nước này được thành lập theo nguyên tắc "chia phần", thể hiện mối tương quan giữa các đảng chính trị trong Viện dân biểu.

Hội đồng Bộ trưởng xác định chính sách chung của Chính phủ và định hướng hoạt động của nền hành chính, cùng với Nghị viện quyết định toàn diện về đường lối chính trị, giải quyết tranh chấp giữa các Bộ trưởng.

Thành phần Hội đồng Bộ trưởng gồm: Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và các Bộ trưởng song trên thực tế thành phần của Chính phủ luôn thay đổi hiện nay còn gồm cả các phó Chủ tịch, các Bộ trưởng không Bộ, các Thứ trưởng, Tổng thư ký Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng. Ngoài ra, từ năm 1983, trong cơ cấu Hội đồng Bộ trưởng còn có Hội đồng Nội các. Trên các phiên họp của Chính phủ cũng có thể tham dự với tư cách dự thỉnh của đại diện của 5 vùng được hưởng quy chế tự trị rộng rãi là Xadini, Valle D Aosta, Friuli- Venexi Dzuli, Trechino- Alto Azize. Riêng vùng Xixili có quyền biểu quyết đối với các quyết định tại phiên họp.

Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng lãnh đạo toàn bộ chính sách của Chính phủ, duy trì sự thống nhất của đường lối chính trị và hành chính, điều phối hoạt động của các Bộ trưởng. Trên cơ sở tham khảo ý kiến của các thành viên Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng giới thiệu ứng cử viên chức vụ Phó chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, thành lập Hội đồng Nội các gồm các Bộ trưởng theo sự lựa chọn của mình.

Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng thành lập, xác định chức năng, cơ cấu tổ chức, bổ nhiệm lãnh đạo các đơn vị trực thuộc Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng. Tổng thư ký và lãnh đạo các đơn vị thuộc Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng là những nhà chính trị nên sau khi Chính phủ mới tuyên thệ nhậm chức thì thẩm quyền của các quan chức này cũng chấm dứt.

Thành phần Chính phủ không được quy định trong Hiến pháp nên thường có thay đổi, có hai loại Bộ trưởng, Bộ trưởng đứng đầu một Bộ và Bộ trưởng không Bộ phụ trách một số công tác của Chính phủ.

Tất cả các cục, vụ quan hệ chặt chẽ trực tiếp với Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng tạo thành Ban thư ký chung của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng đứng đầu là Tổng thư ký do người đứng đầu Chính phủ chỉ định. Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng cũng bằng một sắc lệnh riêng của mình thành lập các ban của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng, xác định thẩm quyền, cơ cấu tổ chức và những người lãnh đạo của chúng. Những chức vụ Tổng thư ký và những người lãnh đạo ban là những sự chức vụ chính trị, bởi thế sau khi Chính phủ mới tuyên thệ thì quyền hạn của những người được bổ nhiệm trước đây vào các vị trí này cũng bị đình chỉ.

Trong thực tiễn có những trường hợp Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng kiêm nhiệm chức vụ Bộ trưởng, Bộ trưởng không bộ kiêm nhiệm chức vụ của người đứng đầu bộ, người lãnh đạo của nha, tổng cục.

Hiến pháp không đặt ra một danh mục các bộ bởi thế thành phần của chúng có thể được thay đổi phù hợp với những mệnh lệnh của những đạo luật thông thường. Italia có hai loại Bộ trưởng:

- Bộ trưởng là người đứng đầu các bộ.
- Bộ trưởng là người phụ trách những mặt hoạt động nhất định nhưng không phải là những người lãnh đạo các bộ, tổng cục (Bộ trưởng không bộ).

Bộ trưởng không bộ thực hiện các chức năng của mình trên cơ sở sự trao quyền của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, cũng có quyền bổ nhiệm những người lãnh đạo của các ban được thành lập trong phạm vi của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng.

Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng có thể thành lập những Ủy ban đặc biệt gồm các Bộ trưởng để xem xét một cách sơ bộ những vấn đề chung quan trọng trước khi đưa ra xem xét ở Chính phủ.

Thứ trưởng thuộc thành phần Chính phủ được gọi là Thư ký trong quan hệ với Nghị viện. Thứ trưởng do Tổng thống bổ nhiệm dưới hình thức sắc lệnh. Nhưng việc đề cử vào chức vụ Thứ trưởng phải có sự thoả thuận giữa Chủ tịch Chính phủ và Bộ trưởng tương ứng.

Bộ trưởng cùng với các Bộ trưởng khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng Bộ trưởng và chịu trách nhiệm cá nhân về toàn bộ công việc của Bộ do mình phụ trách. Hình thức trách nhiệm của Bộ trưởng là từ chức.

Theo Luật Hiến pháp số 1 ngày 16 tháng 1 năm 1989 Bộ trưởng nếu tội phạm trong thi hành các nghĩa vụ của mình thì do Tòa án thường xét xử, trước đây thuộc thẩm quyền xét xử của cơ quan bảo hiến.

* Hệ thống hành chính công

Pháp luật Italia không có một đạo luật chuyên biệt về bộ máy hành chính trung ương hoặc tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính công. Điều 97 Hiến pháp nước này quy định các nguyên tắc chung về việc thành lập, lựa chọn ứng cử viên, tổ chức các cơ quan nhà nước, đó là:

Các cơ quan nhà nước được thành lập trên cơ sở các quy định của pháp luật.

Tuyển chọn các nhân sự phải được tiến hành qua hình thức thi tuyển.

Tiêu chí đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính là tính đúng đắn của công vụ và tính không thiên vị, vô tư của nền hành chính.

Các cơ quan hành chính công bao gồm: Văn phòng của Hội đồng Bộ trưởng, các bộ và những Ủy ban liên bộ, các Hội đồng quốc gia và Hội đồng cao cấp, các Ban và các tổ chức độc lập.

- Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng

Cơ cấu Ban thư ký chung của Văn phòng bao gồm các cục, vụ, đứng đầu là Tổng thư ký. Các chức vụ tổng thư ký, những người lãnh đạo các ban, nha là những nhân vật chính trị. Những công chức còn lại chịu tác động của đa số các quy phạm liên quan đến các cán bộ của các bộ. Các bộ phận cấu thành của Ban thư ký là Văn phòng trung ương điều phối các sáng kiến lập pháp và hoạt động sáng tạo quy phạm của Chính phủ. Văn phòng điều phối hoạt động hành chính, Văn phòng, các cố vấn ngoại giao, Văn phòng các cố vấn quân sự, Văn phòng của người đứng đầu tổng cục xuất bản của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và Văn phòng khánh tiết. Các cục mới thành lập hoặc trên cơ sở của các đạo luật hoặc sắc lệnh của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng.

- Ở Italia có những cơ quan địa phương trực tiếp thuộc Hội đồng Bộ trưởng - là những Ủy viên Chính phủ trong các vùng, được bổ nhiệm bởi sắc lệnh của Tổng thống theo đề nghị của người đứng đầu Chính phủ (đề nghị đó được thoả thuận với các Bộ trưởng về vấn đề các vùng và nội vụ). Ủy viên Chính phủ có khu nhà ở, làm việc trong thành phố chính của vùng, lãnh đạo hoạt động của các cơ quan địa phương của nền hành chính công, thực hiện sự kiểm tra đối với các quyết định của vùng, trình Chính phủ thông tin về sự cần thiết can thiệp khi cần.

- Bộ máy hành chính trung ương và địa phương ở Italia được xây dựng trên nền tảng của các bộ và hệ thống đó không ngừng được cải cách và về cơ bản được tập trung trên các chức năng điều phối.

Cơ cấu các bộ được xây dựng theo một mô hình duy nhất. Đứng đầu là Bộ trưởng - thành viên của Chính phủ. Trong quá trình hoạt động của mình nó ban hành sắc lệnh, quyết định, chỉ thị và thông tri.

Theo luật để giúp Bộ trưởng có thể có một Thứ trưởng, nhưng trên thực tế thì số lượng Thứ trưởng tăng lên từ 2 đến 4 người. Việc bổ nhiệm vào chức vụ Thứ trưởng cũng mang tính chất chính trị và khối lượng các quyền hạn thì hoàn toàn phụ thuộc vào Bộ trưởng.

Những bộ phận cấu thành then chốt của bộ là các ban giám đốc trung ương, quyền hạn của chúng được ghi nhận ở luật. Tồn tại là một mẫu tổ chức duy nhất đối với tất cả các bộ. Các Ban giám đốc đứng đầu là các Tổng giám đốc.

Sự quản lý bộ máy nhân sự bộ được thực hiện bởi Hội đồng hành chính mà đứng đầu là Bộ trưởng, thành phần của nó bao gồm các đại diện của các công đoàn và các tổng giám đốc. Cơ quan này thông qua nghị quyết về việc tuyên bố các kỳ thi để bổ xung các chức vụ thiếu vắng và việc thăng tiến theo công vụ. Mỗi bộ còn có một ban kỷ luật.

Các bộ phận cấu thành ở địa phương được thành lập về nguyên tắc trên cấp độ tỉnh còn ở vùng và công xã thì ít hơn. Sau khi thực hiện cải cách vùng, một bộ phận của các nha lãnh thổ đã trao cho cấp địa phương và khu bởi thế vấn đề về điều phối các quyền hạn càng trở nên cấp bách.

Một bước đặc biệt của sự tiến hoá của bộ máy hành chính trung ương ý là việc thành lập các Ủy ban liên bộ để điều phối hoạt động. Đầu tiên thì cơ quan như thế đã được thành lập năm 1936.

Trong các bộ ở Italia đã thành lập những Hội đồng cao cấp - những cơ quan tư vấn tập thể, thành phần của chúng bao gồm những giám định viên và những chuyên gia. Được biết đến nhất là các hội đồng cao cấp các công tác xã hội, tài chính, nông nghiệp, sức khoẻ. Sau khi thực hiện cải cách vùng, đã thành lập các hội đồng quốc gia - là các cơ quan có tính chất điều phối trong các lĩnh vực chương trình hoá.

Vào thời gian cuối cùng đã phổ biến ngày càng rộng rãi cái gọi là: " những cơ quan hành chính độc lập" . Chúng không nằm trong thành phần các bộ và là các cơ cấu trung lập về chính trị. Sự lựa chọn cán bộ vào thành phần của chúng được thực hiện với sự cân nhắc việc chuyên môn hoá nghề nghiệp vào một thời hạn nhất định. Những người này không trực thuộc Chính phủ . Một số những nha độc lập là Ban quốc gia về các tổ chức xã hội và những mâu dịch, Viện về kiểm tra bảo hiểm t nhâ, Ban về đảm bảo cho việc làm quyên với các văn bản hành chính

Trên cơ sở của các đạo luật 1992-1993 ở ý đã thành lập một nhóm đầy đủ những hãng đặc biệt chuyên nghiệp - hãng quốc gia về môi trường xung quanh. Hãng về đại diện trên các cuộc hội đàm về các hợp đồng tập thể của các cơ quan hành chính công. Những Bộ trưởng cụ thể có thể thực hiện chức năng định hướng và điều phối hoạt động của các cơ cấu này. Song khác với những bộ phận cấu thành truyền thống của các bộ, các hãng có tính độc lập đầy đủ về tổ chức và quản lý cũng nh các quyền của pháp nhân.

Năm năm cuối cùng trở lại đây thì số các nha độc lập hoạt động trong đất nước này đã giảm đáng kể. Một khuynh hướng nhất quán là cải tạo chúng thành những công sở kinh tế của pháp nhân công và những công ty cổ phần. Những công sở tự trị được chia thành các xí nghiệp, cơ quan hành chính về phục vụ những viện nghiên cứu.

Ở Italia không có một quyết định quy phạm duy nhất động chạm đến quy chế của những công sở này, song ở dới dạng chung nhất thì có thể nói chúng có những đặc điểm sau đây: Chủ tịch của công sở tự trị là Bộ trưởng, trực thuộc trực tiếp nó là Tổng giám đốc của nha. Trong hội đồng về quản lý công sở, nha được đại diện một cách đầy đủ, rộng rãi các cán bộ của bộ. Bộ máy nhân sự của nha bao gồm những công chức Nhà nước và tài sản được trao bởi Nhà nước để sử dụng trong thời gian dài. Thuộc số những nha tự trị nói riêng là những hãng độc quyền Nhà nước, viện cao cấp phòng ngừa và an toàn lao động, công sở tự trị về việc ủng hộ cho các chuyến bay ở đường hàng không.

Cũng như ở trong đa số các nước phương Tây, song song với các cơ quan nhà nước của những lãnh thổ, ở ý các chức năng riêng rẽ của bộ máy hành chính công có thể được trao cho các chủ thể của pháp luật công . Những chủ thể này cũng sử dụng những quyền của pháp nhân.

3. BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRUNG ƯƠNG NHẬT BẢN

3.1. Nhật hoàng

Hiến pháp năm 1947 có hiệu lực thì nước Nhật đã từ một chế độ quân chủ nhị nguyên trở thành quân chủ lập hiến.

Điều 1 ghi: " Nhật Hoàng là biểu tượng của nhà nước và sự thống nhất của nhân dân nắm giữ chủ quyền."

Những cơ quan quan trọng của bộ máy nhà nước cũ đã bị giải thể, nhưng: Viện cơ mật và Bộ hoàng gia - những cơ quan trực tiếp thuộc Hoàng đế và có vị trí cao hơn cả Nghị viện và Chính phủ vẫn còn.

Hiện nay, Nhật Hoàng có chức năng: bổ nhiệm Thủ tướng theo quyết định của Nghị viện; công bố các sắc lệnh của Chính phủ và các hiệp ước; phê chuẩn việc bổ nhiệm và bãi chức các Bộ trưởng và những người có chức vụ khác. Tất cả hành vi của Nhật Hoàng đều phụ thuộc vào hệ thống các văn bản pháp luật đã được ban hành.

Hoàng đế, về mặt hình thức không có quyền tham dự "chính trị" (không có quyền can thiệp vào hoạt động của Nghị viện và Nội các)

Về mặt thực tế: do tính truyền thống của người Nhật được coi trọng nên Nhật Hoàng có những ảnh hưởng mạnh mẽ đối với đời sống chính trị và tư tưởng của đất