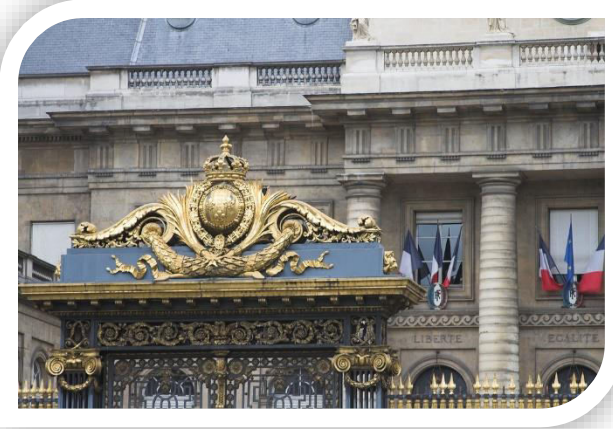


HIỆU QUẢ CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA PHÁP¹



I. Nguyên tắc tam quyền phân lập trong chế độ của Cộng hòa Pháp

Hiến pháp ngày 4 tháng 10 năm 1958 quy định “chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện chủ quyền của mình thông qua người đại diện của mình và thông qua trưng cầu ý dân” (Điều 3). Như vậy,

việc thực hiện quyền lực của Nhà nước bắt nguồn từ ý chí của nhân dân, được thể hiện thông qua bầu cử phổ thông đầu phiếu (trực tiếp hoặc gián tiếp).

Nguyên tắc hiến định về tam quyền phân lập

Học thuyết tam quyền phân lập cổ điển phân biệt ba chức năng chính của quyền lực Nhà nước. Mỗi chức năng tạo thành một quyền lực phải được thực hiện bởi các cơ quan riêng biệt, độc lập với nhau về cách thức bổ nhiệm cũng như hoạt động.

- Quyền lập pháp chịu trách nhiệm quyền ban hành các quy định chung, nghĩa là các luật. Tại Cộng hòa Pháp, Nghị viện là cơ quan có quyền lập pháp (Chương IV Hiến pháp), gồm có Quốc hội – Hạ viện được bầu theo phương thức phổ thông trực tiếp – và Thượng viện được bầu theo phương thức phổ thông gián tiếp và đại diện cho các cộng đồng lãnh thổ địa phương.

- Quyền hành pháp chịu trách nhiệm đảm bảo thi hành pháp luật và điều hành chính sách quốc gia. Để thực hiện quyền này, cơ quan hành pháp có quyền lập quy, quản lý hành chính nhà nước và quân đội. Tại Cộng hòa Pháp, các quyền này được trao cho Tổng thống nước Cộng hòa Pháp – Nguyên thủ quốc gia – và Chính phủ (Chương II và III Hiến pháp).

¹ Sử dụng hình ảnh trên trang flickr.com (Civillawinfor)

- Quyền tư pháp chịu trách nhiệm xét xử các vụ án, giải quyết tranh chấp trên cơ sở áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể. Tại Cộng hòa Pháp, tính thượng tôn của pháp luật – biểu hiện ý chí của nhân dân – và sự thiếu tin tưởng có tính lịch sử đối với các thẩm phán đã từng làm giảm tín nhiệm của quyền tư pháp. Do vậy, Hiến pháp chỉ công nhận “cơ quan tư pháp” (thiên VIII), được thành lập thông qua cơ chế bổ nhiệm và không thông qua bầu cử và không tạo thành một quyền lực riêng. Bị tách khỏi chủ quyền quốc gia, cơ quan tư pháp độc lập nhưng bị suy yếu.

Quan niệm của Pháp về nguyên tắc tam quyền phân lập

Sự phân chia quyền lực nói trên đòi hỏi phải tách biệt các xung đột liên quan đến Nhà nước với các xung đột liên quan đến cá nhân. Quả vậy, loại xung đột thứ nhất phát sinh từ việc áp dụng không đúng một văn bản pháp luật và thuộc thẩm quyền của cơ quan hành pháp, trong khi đó, loại xung đột thứ hai thuộc thẩm quyền của cơ quan tư pháp thực sự, một cơ quan riêng biệt và độc lập.

Trong Quyết định ngày 23 tháng 1 năm 1987, Hội đồng Bảo hiến Cộng hòa Pháp đã gọi sự thay đổi này là "cách thể hiện quan điểm của Pháp về nguyên tắc tam quyền phân lập". Quan điểm này bắt nguồn từ các đạo luật ban hành ngày 16 và 24 tháng 8 năm 1790 và Nghị định ban hành ngày 2 tháng 9 năm 1795, theo đó, các tòa án thuộc ngạch tư pháp không được quyền xét xử cơ quan hành chính nhà nước và cản trở việc thi hành các luật. Các cơ quan hành chính được bầu theo hình thức phổ thông đại diện cho lợi ích chung: vì vậy nếu để cơ quan tư pháp xét xử hành vi của các cơ quan này thì sẽ không chính đáng. Thông qua các đạo luật nói trên, thẩm quyền của cơ quan tài phán tư pháp đã bị thu hẹp và chỉ có thể xử lý những tranh chấp không liên quan đến Nhà nước, tức là những tranh chấp giữa người dân với nhau.

Tuy nhiên, cần phải giải quyết những tranh chấp liên quan đến Nhà nước và chính vì vậy, cơ quan tài phán hành chính đã được thiết lập từ năm 1799. Cơ quan tài phán này có vai trò xét xử các cơ quan hành chính, giám sát hoạt động và giải quyết những tranh chấp với các cơ quan đó. Kể từ thời điểm đó, hoạt động của cơ quan hành chính chỉ có thể bị khiếu kiện trước Tòa án hành chính nói trên. Chính vì vậy, quan niệm của Pháp về nguyên tắc tam quyền phân lập đã dẫn đến sự tồn tại song song của hai hệ thống các cơ quan xét xử: ngạch hành chính và ngạch tư pháp.

Sự phối hợp giữa các cơ quan quyền lực

Một số quốc gia, chẳng hạn như Mỹ, áp dụng nguyên tắc tam quyền phân lập một cách nghiêm ngặt trong khuôn khổ của một chế độ được gọi là “Tổng thống chế”. Tuy nhiên, nếu nguyên tắc này được áp dụng một cách quá cứng nhắc thì có thể làm tê liệt và khiến cho các thiết chế không thể vận hành nhịp nhàng được. Nước Pháp đã hai lần trải qua tình trạng này- dưới Chế độ Đốc chính và nền Cộng hòa thứ hai- và cả hai lần đều kết thúc bằng các cuộc đảo chính. Ngày nay, Cộng hòa Pháp áp dụng nguyên tắc tam quyền phân lập một cách linh hoạt nhờ có sự phối hợp của các cơ quan khác nhau. Qua đó, sự phân chia các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp vẫn được duy trì, nhưng các cơ quan nắm giữ các quyền này vẫn có thể gây ảnh hưởng lẫn nhau: đây là hệ thống cân bằng giữa “kiềm chế và đối trọng”.

II. Quan hệ giữa các cơ quan được quy định trong Hiến pháp

Vai trò của Tổng thống nước Cộng hòa

Tổng thống được bầu cho nhiệm kỳ 5 năm theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp và không được cầm quyền quá 2 nhiệm kỳ liên tiếp (Điều 6). Với vai trò trọng tài, Tổng thống đảm bảo hoạt động bình thường của các cơ quan công quyền và tính liên tục trong hoạt động của Nhà nước (Điều 5). Tổng thống không phải là thành viên Chính phủ, nhưng chủ trì các phiên họp của Hội đồng Bộ trưởng (Điều 9) và bổ nhiệm Thủ tướng cũng như các thành viên còn lại của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng (Điều 8). Tổng thống Cộng hòa Pháp cùng với Chính phủ tạo thành một bộ máy hành pháp theo cơ chế lưỡng đầu.

Sau khi tham khảo ý kiến của Thủ tướng và Chủ tịch hai Viện, Tổng thống có thể tuyên bố giải tán Hạ viện, tức Quốc hội (Điều 12). Khi đó, có thể tiến hành bầu cử Quốc hội sớm và Quốc hội mới không thể bị giải tán trong vòng một năm sau khi được bầu. Với mục tiêu giải quyết và ngăn ngừa xung đột với Quốc hội, việc giải tán Quốc hội mới chỉ diễn ra hai lần (vào các năm 1962 và 1968). Các lần giải tán Quốc hội khác do Tổng thống tiến hành để bầu ra Quốc hội mới có đa số đại biểu ủng hộ chính sách của mình, hoặc vào đầu nhiệm kỳ Tổng thống (năm 1981 và 1988), hoặc vào giữa nhiệm kỳ (năm 1997).

Tổng thống có thể cho đọc các thông điệp trước hai Viện mà không có thảo luận sau đó về các thông điệp này. Tổng thống cũng có thể phát ngôn trước hai Viện họp toàn thể và tiếp sau bài phát biểu đó có thể tiến hành thảo luận mà không có sự tham gia của Tổng thống (Điều 18). Trong mọi trường hợp, Nghị viện không được

tiến hành biểu quyết sau khi nghe các phát biểu này. Vì được bầu theo hình thức phổ thông trực tiếp nên Tổng thống nước Cộng hòa là người có quyền lực tối cao.

Quan hệ giữa Chính phủ và Nghị viện

Chính phủ xây dựng và thực hiện chính sách quốc gia (Điều 20) còn Nghị viện ban hành luật và đánh giá các chính sách công (Điều 24). Vì vậy, sự phối hợp giữa hai cơ quan này là tuyệt đối cần thiết để đảm bảo hoạt động Nhà nước được thực hiện tốt. Hiến pháp của Pháp liệt kê những lĩnh vực lập pháp và do đó, thuộc thẩm quyền của Nghị viện (Điều 34). Các lĩnh vực còn lại thuộc lĩnh vực lập quy và thuộc thẩm quyền chuyên biệt của Chính phủ (Điều 37). Tuy nhiên, các sáng kiến luật vừa là quyền của Thủ tướng – thông qua các dự án luật – vừa là quyền của các thành viên Nghị viện – thông qua các kiến nghị luật – cũng tương tự, cả Thủ tướng lẫn thành viên Nghị viện đều quyền đề xuất sửa đổi, bổ sung dự thảo luật (Điều 39 và 44).

Nghị viện giám sát hoạt động của Chính phủ (Điều 24), với sự hỗ trợ của Tòa Kiểm toán² (Điều 47-2). Các thành viên Chính phủ được tham dự kỳ họp của hai Viện và có thể được trình bày ý kiến nếu có yêu cầu (Điều 31). Ngoài ra, Nghị viện còn có thể tự mình hoặc theo yêu cầu của các nghị sĩ, cho ý kiến về một vấn đề cụ thể: ý kiến này sẽ được đưa ra thảo luận và các nghị sĩ có thể biểu quyết nếu muốn, mà không bị truy cứu trách nhiệm cá nhân (Điều 50-1).

Tuy nhiên, Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện (Điều 20). Sau khi Hội đồng Bộ trưởng đã thảo luận và ra nghị quyết, Thủ tướng thay mặt Chính phủ chịu trách nhiệm trước Hạ viện về chương trình hoạt động của Chính phủ hoặc về tuyên bố chính sách chung của Chính phủ (Điều 49). Quốc hội có thể truy cứu trách nhiệm của Chính phủ qua bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, kết quả này chỉ được thông qua nếu số phiếu bất tín nhiệm chiếm đa số tuyệt đối. Trong trường hợp đó, Thủ tướng phải đệ đơn từ chức của Chính phủ lên Tổng thống (Điều 50).

Như vậy, tuy có thể giải tán Chính phủ nhưng bản thân Hạ viện cũng có nguy cơ bị Tổng thống tuyên bố giải tán. Đây chính là sự cân bằng về thể chế do nguyên tắc tam quyền phân lập mềm dẻo mang lại. Trong trường hợp Tổng thống có khuy nh

² Tòa Kiểm toán là cơ quan tài phán hành chính độc lập trong lĩnh vực tài chính có chức năng giám sát hoạt động của Chính phủ (thông qua giám sát quản lý công, hoạt động xét xử và bảo đảm việc chi tiêu ngân quỹ), giám sát việc thi hành Luật ngân sách do Nghị viện ban hành, đánh giá các chính sách công, cung cấp thông tin cho người dân (thông qua công bố báo cáo hàng năm) và giám sát việc sử dụng ngân sách do Nhà nước cấp của các tổ chức.

hướng chính trị khác với đa số các thành viên của Quốc hội thì về mặt lô gích, Tổng thống phải bổ nhiệm một Thủ tướng được sự ủng hộ của đa số thành viên Nghị viện: như vậy, cơ chế lưỡng đầu của cơ quan hành pháp chuyển hóa thành sự “sống chung” về chính trị. Tuy nhiên, do nhiệm kỳ tổng thống đã bị giảm đi (từ 7 năm xuống còn 5 năm kể từ 2002) nên các kỳ bầu cử Tổng thống và bầu cử Quốc hội có thể diễn ra cùng thời điểm và sự sống chung về chính trị đã chấm dứt.

Vai trò của cơ quan tư pháp

Tổng thống là người đảm bảo cho sự độc lập của cơ quan tư pháp (Điều 64). Cơ quan tư pháp bao gồm hai loại thẩm phán. Thẩm phán ngồi – thẩm phán xét xử – có chức năng giải thích luật thông qua việc tuyên án, còn thẩm phán công tố – công tố viên – có chức năng bảo vệ lợi ích công thông qua việc yêu cầu áp dụng luật. Tuy hai loại thẩm phán này có nhiệm vụ khác nhau nhưng nguyên tắc về một ngạch thẩm phán duy nhất vẫn cho phép họ thực hiện cả hai chức năng trong suốt quá trình chức nghiệp của mình và đều giữ vai trò là người bảo vệ các quyền tự do cá nhân (Điều 66).

Chỉ có thẩm phán xét xử là không thể bị bãi nhiệm, chuyển (Điều 64), tức là không thể thay đổi vị trí công tác của thẩm phán xét xử nếu không có sự đồng ý của họ. Quy định này nhằm đảm bảo tính độc lập của thẩm phán xét xử và tránh cho họ phải chịu áp lực cấp trên hay áp lực chính trị khi ra các quyết định. Trái lại, thẩm phán công tố lại chịu sự quản lý của Chương Ấn, Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Vai trò của họ chủ yếu là áp dụng chính sách hình sự của Chính phủ: họ quyết định về việc truy tố có phù hợp hay không nhưng không đưa ra phán quyết.

III. Cơ cấu tổ chức Chính phủ Pháp

Thành phần Chính phủ

Hiến pháp Cộng hòa Pháp không quy định thành phần Chính phủ mà nêu ra Thủ tướng và Chương Ấn, Bộ trưởng Bộ Tư pháp (Điều 65). Theo Điều 21 Hiến pháp, Thủ tướng có thể ủy quyền cho các Bộ trưởng thực hiện một số quyền hạn của mình. Như vậy, việc tổ chức Chính phủ là đặc quyền của chính cơ quan hành pháp, được đặt dưới sự giám sát của Tham chính viện³-cơ quan hành chính tối cao. Như

³ Với vai trò tham vấn cho Chính phủ, Tham chính viện sẽ được tham khảo ý kiến trong quá trình soạn thảo các luật, sắc lệnh và nghị định: Tham chính viện sẽ đưa ra ý kiến về tính hợp lệ của các văn bản pháp luật về mặt hình thức và tính khả thi. Với chức năng là tòa án hành chính tối cao, Tham chính viện còn giải

vậy, việc thành lập hay xóa bỏ một Bộ sẽ được thực hiện thông qua Nghị định, sau khi có ý kiến của Tham chính viện.

Theo quy định về nghi thức, Chính phủ bao gồm Thủ tướng, các Bộ trưởng Bộ không bộ– chức danh chính trị (người đứng đầu một đảng phái) hoặc danh dự (chính khách có vị trí đặc biệt), các Bộ trưởng, Bộ trưởng thường trực – thuộc một Bộ nào đó và đặc trách một số nhiệm vụ của Bộ đó – và các Quốc vụ khanh, cũng trực thuộc một Bộ. Tuy Thủ tướng là người điều hành hoạt động của Chính phủ, nhưng về mặt thứ bậc, Thủ tướng không phải là cấp trên của các Bộ trưởng. Trái lại, chỉ có các Bộ trưởng thường trực và Quốc vụ khanh mới chịu sự quản lý trực tiếp của các Bộ trưởng.

Các nghị định quy định thành phần của một Chính phủ mới có nội dung ngắn gọn và chỉ nêu tên cũng như chức vụ của từng thành viên (xem Nghị định ngày 14 tháng 11 năm 2010 về thành phần Chính phủ). Chức năng, nhiệm vụ của các Bộ trưởng sẽ được quy định bằng Nghị định được ban hành sau khi có ý kiến của Tham chính viện: tùy theo đó là Nghị định về chức năng, nhiệm vụ hay Nghị định về tổ chức, hoạt động mà mức độ chặt chẽ của các quy định này sẽ khác nhau. Nghị định về chức năng, nhiệm vụ chỉ nêu chức năng và trách nhiệm của Bộ trưởng cũng như của các đơn vị chịu sự quản lý của Bộ trưởng (xem Nghị định ngày 25 tháng 11 năm 2010 về chức năng, nhiệm vụ của Bộ trưởng Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững, Giao thông và Nhà ở). Trong khi đó, Nghị định về tổ chức hoạt động sẽ quy định trực tiếp cơ cấu tổ chức một Bộ, tức là sự phân chia thẩm quyền giữa các đơn vị trực thuộc Bộ đó (xem Nghị định ngày 9 tháng 7 năm 2008 về tổ chức hoạt động Bộ Tư pháp).

Trong suốt một thời gian dài, số thành viên trong Chính phủ có xu hướng tăng mạnh (từ 27 thành viên vào năm 1958 lên đến 57 thành viên vào năm 1988) nhưng để đảm bảo chi tiêu hợp lý, số lượng thành viên Chính phủ đương nhiệm chỉ còn 33 người (1 Bộ trưởng Bộ không bộ, 14 Bộ trưởng, 8 Bộ trưởng thường trực và 9 Quốc vụ khanh).

Cơ cấu tổ chức các Bộ

Với tư cách là người đứng đầu một Bộ, mỗi Bộ trưởng có thể tùy ý thay đổi cơ cấu tổ chức của Bộ mình. Vì thế, cơ cấu tổ chức của các Bộ rất không đồng nhất. Tuy nhiên, về cơ bản vẫn có những điểm giống nhau: mỗi Bộ đều có một Văn phòng

quyết những xung đột liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính. Với hai chức năng này, Tham chính viện giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan hành chính.

Bộ trưởng có vai trò tham vấn và hỗ trợ hoạt động của Bộ trưởng, một Ban Tổng thư ký làm nhiệm vụ điều phối các đơn vị chuyên môn, một Cơ quan quản lý Nhà nước và các Sở địa phương.

Cơ quan quản lý Nhà nước bao gồm các tổng cục, được chia thành các cục (hoặc sở) và chi cục, các chi cục này có thể được chia thành các phòng (hoặc ban). Một số mô hình tổ chức khác cũng đôi khi được sử dụng (đoàn, phái đoàn hay ủy ban) nhưng có tính ổn định ít hơn. Các Sở địa phương, tức là các đơn vị chuyên môn của các Bộ đặt tại các tỉnh và chịu sự quản lý của các Tỉnh trưởng, có nhiệm vụ triển khai các chính sách của Bộ sao cho phù hợp với đặc thù của địa phương những vẫn đảm bảo hiệu quả (xem dưới đây)

Phân biệt các chức vụ chính trị và chức vụ hành chính

Sự phân biệt các chức vụ chính trị và chức vụ hành chính có ý nghĩa rất quan trọng, nhất là trong quá trình chuyển giao quyền lực chính trị: vấn đề đặt ra là liệu cơ quan hành pháp có toàn quyền bổ nhiệm các chức vụ hay không. Bộ trưởng có vai trò chính trị với tư cách là thành viên Chính phủ và có vai trò quản lý hành chính với tư cách là người đứng đầu một Bộ. Văn phòng Bộ trưởng, với thành phần gồm các trợ lý do Bộ trưởng chỉ định, về bản chất là một cơ quan chính trị. Các Bộ trưởng và Văn phòng Bộ trưởng có thể bị cơ quan hành pháp tùy ý thay thế.

Trái lại, Cơ quan quản lý Nhà nước là các thiết chế hành chính nên tồn tại ổn định. Mọi sự thay đổi về chính trị ở cấp cao nhất của Nhà nước đều không ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức của các thiết chế này. Quá trình thăng tiến về chức nghiệp của các công chức làm việc ở các cơ quan này chỉ căn cứ vào quy chế chung về công vụ của Nhà nước. Về mặt lý thuyết, Pháp không đi theo “chế độ thải loại” như của Mỹ, tức là sa thải hàng loạt công chức và thay thế họ bằng những người có quan điểm chính trị tương đồng. Tuy nhiên, những người đứng đầu các Cơ quan quản lý Nhà nước vẫn thường bị thay thế khi có sự chuyển giao quyền lực chính trị hoặc khi một Bộ trưởng khác lên nắm quyền.

IV. Hoạt động nhà nước và vai trò của các Bộ

Hoạt động của các Bộ

Những nội dung ưu tiên trong hoạt động nhà nước được xác định 6 tháng một lần thông qua một chương trình làm việc do Chính phủ lập ra dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng. Tiếp đó, mỗi Bộ sẽ đưa ra giải pháp cần thiết để thực hiện chính sách chung này trong những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của mình. Sẽ có các phiên họp thường

kỳ để phối hợp hoạt động giữa các Bộ. Cụ thể, hoạt động của một Bộ bao gồm hai mảng công việc sau đây:

- Soạn thảo các dự thảo luật, vì các sáng kiến luật thuộc thẩm quyền của cả cơ quan hành pháp và lập pháp. Như vậy, Bộ trưởng và Văn phòng Bộ trưởng đều có vai trò đề xuất ban hành luật và theo dõi tiến trình đó: các Bộ trưởng và Văn phòng Bộ trưởng sẽ soạn thảo các dự thảo luật, đánh giá chi phí cho dự thảo đó và gửi cho các Bộ liên quan để lấy ý kiến. Quá trình xây dựng pháp luật này đòi hỏi phải lấy ý kiến bắt buộc (của Tham chính viện) hoặc ý kiến không chính thức (của các nghiệp đoàn) và ý kiến của chuyên gia (dưới hình thức báo cáo).

- Thi hành các văn bản có hiệu lực bằng cách huy động sự tham gia của các cán bộ, nhân viên Nhà nước. Dưới sự giám sát của Văn phòng Bộ trưởng, Ban quản lý hành chính trung ương/các đơn vị trực thuộc Bộ sẽ điều hành các hoạt động đã được triển khai. Còn Bộ trưởng chỉ can thiệp khi cần thông qua các quyết định do các cơ quan của mình đề xuất.

Mảng công việc thứ hai này chiếm vị trí quan trọng trong hoạt động của một Bộ về khía cạnh khối lượng công việc do phải thực hiện hàng ngày các hoạt động dịch vụ công. Hoạt động này không chỉ liên quan đến chức năng của Nhà nước (tư pháp, an ninh, quốc phòng, tài chính công...) mà còn cả những hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại do Nhà nước phụ trách (Giáo dục quốc gia, bệnh viện công, an sinh xã hội, văn hóa...). Mảng công việc này thể hiện ở việc thực hiện đến tận người dân toàn bộ các văn bản có hiệu lực thông qua hoạt động của các đơn vị trực thuộc Bộ ở cấp trung ương và các Sở địa phương.

Sử dụng các chỉ thị của Bộ trưởng để điều phối hoạt động của Bộ

Nhằm đảm bảo thi hành thống nhất các văn bản pháp luật trên toàn lãnh thổ nước Pháp, các Bộ trưởng sẽ ban hành các chỉ thị dành cho cán bộ, nhân viên của Bộ. Chỉ thị là văn bản giúp cho các cơ quan hành chính (ở đây là các Bộ) thông tin đến các cơ quan trực thuộc. Đó có thể là chỉ thị để thông tin giữa các cơ quan trong cùng một Bộ hoặc gửi cho các Sở địa phương. Mỗi năm có đến hơn 10.000 chỉ thị được ban hành ở các Bộ, đôi khi được gọi là “công văn”.

Thông thường, chỉ thị của Bộ trưởng thường được ban hành mỗi khi có một văn bản mới (văn bản luật hoặc dưới luật) nhằm giải thích cho các cán bộ, nhân viên của Bộ lý do ban hành văn bản và nêu rõ cách thức áp dụng văn bản đó. Đây là một văn bản có giá trị quản lý nội bộ: cơ quan hành chính liên quan phải có nghĩa

vụ thi hành chỉ thị đó giống như thi hành mệnh lệnh của cấp trên. Tuy nhiên, chỉ thị của Bộ trưởng không có hiệu lực bắt buộc và không thể bắt người dân tuân theo: đặc biệt, trong lĩnh vực tư pháp, chỉ thị đó không thể được áp dụng nếu trái luật.

Về nguyên tắc, một chỉ thị chỉ dừng lại ở việc bình luận một quy phạm chứ không thể tạo ra một quy phạm khác: nó chỉ đơn thuần là một khuyến nghị dành cho cán bộ, nhân viên thực hiện dịch vụ công. Nếu chỉ thị mang tính bắt buộc, thì có thể tiến hành thủ tục khiếu kiện lạm quyền trước Tham chính viện và Tham chính viện sẽ xem xét tính hợp pháp của chỉ thị đó (Bản án của Tham chính viện, ngày 18 tháng 12 năm 2002, vụ “Bà Duvignères”). Hơn nữa, từ khi Nghị định ngày 8 tháng 12 năm 2008 về điều kiện công bố các chỉ thị có hiệu lực, các văn bản này phải được công bố công khai trên mạng Internet (tại địa chỉ trang Web:<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>). Nếu vi phạm quy định này, chỉ thị sẽ không có hiệu lực và thậm chí coi như là bị bãi bỏ.

V. Điều phối hoạt động giữa các Bộ

Vai trò của Ban Tổng thư ký Chính phủ (SGG) và Ban Tổng thư ký các Vấn đề châu Âu (SGAE)

Ban Tổng thư ký Chính phủ là cơ quan hành chính thường trực, chịu sự quản lý của Thủ tướng, có vai trò đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ. Để làm được điều đó, SGG sẽ đóng vai trò trọng tài về mặt chính trị đối với những bất đồng giữa các Bộ tại các phiên họp liên bộ do SGG triệu tập và phân phát các bản báo cáo (hay còn gọi là «tài liệu xanh»). Ngoài ra, SGG còn đóng vai trò là Ban thư ký tại các phiên họp Hội đồng Bộ trưởng, chuẩn bị chương trình nghị sự và ghi chép các quyết định đưa ra. SGG giám sát xem quá trình đưa ra quyết định có đúng thủ tục hay không và theo dõi quan điểm của Hội đồng Bảo hiến và Tham chính viện nhằm tránh trường hợp các quyết định đưa ra sẽ bị các cơ quan này kiểm duyệt, xóa bỏ. SGG là cầu nối hiệu quả giữa Chính phủ và Nghị viện. Cuối cùng, SGG còn hỗ trợ Chính phủ về mặt pháp lý và với sự ổn định vốn có, SGG sẽ đảm bảo duy trì hoạt động của Chính phủ trước những thay đổi về chính trị.

Ban Tổng thư ký các Vấn đề châu Âu cũng chịu sự quản lý của Thủ tướng và hoạt động theo định hướng mà Tổng thống nước Cộng hòa đã đề ra. SGAE có vai trò hài hòa quan điểm của các Bộ khác nhau của Pháp trước các vấn đề châu Âu nhằm

giúp cho Pháp có thể đưa ra một quan điểm thống nhất trước các thiết chế của Liên minh châu Âu. Đây là điều kiện cần thiết để đảm bảo uy tín và hiệu quả cho các chính sách của Pháp trước các đối tác châu Âu. Như vậy, SGAE có thể đóng vai trò trọng tài chuyên môn giữa các Bộ khác nhau, dù vai trò trọng tài chính trị vẫn là thẩm quyền chuyên biệt của Thủ tướng và Văn phòng Thủ tướng. SGEA còn đảm bảo thông tin xuyên suốt cho các Bộ bằng cách cung cấp các tài liệu về châu Âu liên quan đến các Bộ.

Chịu sự quản lý của Thủ tướng, cả hai cơ quan này đều hết sức cần thiết để đảm bảo cho hoạt động của Chính phủ đạt hiệu quả tối đa thông qua việc thực hiện chức năng điều phối và trọng tài. Nhờ thế mà Thủ tướng có vai trò nổi trội trong Chính phủ, và đây cũng là nét đặc thù trong hệ thống của Pháp. *Hợp tác liên bộ*

Hoạt động hợp tác liên bộ được triển khai qua nhiều kênh, trong đó phải kể đến Hội đồng Bộ trưởng, các cuộc họp liên bộ và các kế hoạch liên bộ.

Phiên họp Hội đồng Bộ trưởng diễn ra hàng tuần, tại điện Elysée dưới sự chủ trì của Tổng thống, Thủ tướng, các Bộ trưởng Bộ không Bộ, Bộ trưởng và Bộ trưởng thường trực. Nhìn chung, các Quốc vụ khanh chỉ tham gia phiên họp này nếu trong chương trình nghị sự có một quyết định liên quan đến Vụ của mình. Các quyết định quan trọng (thường đã được thảo luận từ trước) sẽ được chính thức thông qua và trở thành quyết định của toàn bộ các thành viên Chính phủ, vì thế họ sẽ phải bảo vệ quyết định đó.

Các cuộc họp liên bộ do Văn phòng Thủ tướng tổ chức tại điện Matignon nhằm đảm bảo đóng vai trò trọng tài và xử lý trong trường hợp các Bộ bất đồng ý kiến về một chủ đề cụ thể. Các cuộc họp này diễn ra dưới sự chủ trì của một thành viên Văn phòng Thủ tướng-có sự hỗ trợ của một thành viên của SGG-và với sự hiện diện của hai thành viên các Bộ có liên quan (1 đại diện Văn phòng Bộ trưởng và 1 đại diện các đơn vị trực thuộc Bộ). Xu hướng hiện nay là ngày càng có nhiều các cuộc họp liên bộ được tổ chức (hơn 1 500 cuộc họp/năm) và số người tham dự các cuộc họp đó cũng ngày một tăng (hơn 40 người). Các Bộ ngày càng quan tâm hơn và cử nhiều người tham gia vào các cuộc họp này. Vì thế, việc đưa ra quyết định rõ ràng và khả thi càng trở nên khó khăn hơn. Đây là lý do vì sao các cuộc họp liên bộ thường kèm theo các cuộc họp không chính thức, vì nhờ thành phần hẹp hơn của các cuộc họp này, các quyết định mới thực sự được đưa ra.

Cuối cùng, khái niệm «kế hoạch liên bộ» vẫn thường được sử dụng, nhưng để chỉ hai vấn đề khác nhau. Về khía cạnh ngân sách, từ khi Luật tổ chức kế hoạch ngân sách (LOLF) ra đời, Nghị viện sẽ thông qua ngân sách hoạt động cho từng kế hoạch này. Kế hoạch này có thể được coi như một nhóm các chương trình nhằm phục vụ một chính sách nhất định. Trong số 32 kế hoạch hiện nay, đã có 12 kế hoạch liên bộ. Chẳng hạn, kế hoạch “Giáo dục tiểu học” vừa liên quan đến Bộ Giáo dục quốc gia, Giáo dục đại học và Nghiên cứu vừa liên quan đến Bộ Nông nghiệp và Đánh bắt (hướng dẫn kỹ thuật canh tác).

Mặt khác, một kế hoạch liên bộ còn có thể là một thiết chế được thành lập bên cạnh Thủ tướng thông qua một Nghị định của Tổng thống. Như vậy, đây là một cơ quan phối hợp đa ngành có chức năng đề ra chính sách đối với một chủ đề cụ thể. Chẳng hạn, có cơ quan liên bộ về phòng chống các bè phái (MIVILUDES) và cơ quan liên bộ về phòng chống ma túy (MILDT). Như vậy, các Bộ phải cung cấp cho các cơ quan này những thông tin mà mình nắm giữ về chủ đề đó (nếu đó không phải là thông tin mật). Đổi lại, các cơ quan liên bộ này phải gửi báo cáo tổng kết về những thách thức trong lĩnh vực đó và những định hướng chung trong chính sách của Chính phủ.

Trường hợp ngoại lệ của Bộ Phát triển bền vững

Bộ Phát triển bền vững là trường hợp ngoại lệ trong lịch sử phát triển của Chính phủ Pháp vì đây là Bộ duy nhất có thẩm quyền “liên ngành”. Quả vậy, vấn đề phát triển bền vững chủ yếu liên quan đến công nghiệp, nông nghiệp, quy hoạch lãnh thổ, trang thiết bị và giao thông vận tải, đây là những lĩnh vực đã có các Bộ chuyên trách quản lý. Năm 2002, do ngày càng có nhiều thách thức trong lĩnh vực này, Tổng thống Pháp bấy giờ là Chirac và Thủ tướng Raffarin đã thay thế Bộ Môi trường bằng Bộ Sinh thái và Phát triển bền vững, cho đến nay, các nước châu Âu vẫn chưa có mô hình tương tự.

Trong Chính phủ đương nhiệm, Bộ này có tên đầy đủ là Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững, Giao thông và Nhà ở. Như vậy, với thẩm quyền trong nhiều lĩnh vực khác nhau, Bộ này sẽ có cái nhìn tổng thể về những vấn đề khác nhau và là công cụ độc đáo trong việc gắn kết vấn đề về môi trường với các chính sách công. Nhằm đạt kết quả tối ưu, cần phải tăng cường hợp tác giữa Bộ này với các Bộ khác có thẩm quyền quan trọng trong các lĩnh vực như nước (các Bộ Nông nghiệp và Y tế) hay khí hậu (Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp) cũng như với các Tổng cục trực thuộc Bộ.

V. Cải tổ quản lý hành chính của bộ máy Nhà nước theo Chương trình sửa đổi chung các chính sách công (CTSĐCCSC)

CTSĐCCSC hướng tới xóa bỏ những chi tiêu lãng phí và tối ưu hóa hiệu quả của các quỹ được sử dụng bằng cách hợp lý hóa hoạt động của bộ máy Nhà nước. Không thể hiện dưới hình thức một bước tiến triển về lượng cũng như tuân theo một logic kế toán, chương trình này là kết quả của một sự phân tích có phương pháp những nhiệm vụ của bộ máy Nhà nước và các thủ tục hành chính.

Sự liên kết các đơn vị thuộc Bộ

Những “chức năng hỗ trợ” của các Bộ bao gồm mua bán tài sản, bất động sản, tài chính, nhân lực, hậu cần và hệ thống thông tin. Tất cả các bộ đều có những chức năng chung này. CTSĐCCSC đã cho phép các đơn vị này có sự tương trợ lẫn nhau, mở rộng quy mô nhằm tiết kiệm chi phí. Tổng thư ký của mỗi Bộ đảm nhận vai trò điều phối về chuyên môn với các đơn vị này. Nhờ vậy, chi phí hoạt động của các Bộ đã mà không cần có các dịch vụ hỗ trợ bên ngoài – để thực hiện các nhiệm vụ này với chi phí thấp nhất – và sự quản lý liên bộ được củng cố để thúc đẩy, phối hợp và điều hành tốt hơn các hoạt động giữa các Bộ.

Bên cạnh sự tập trung quản lý nói trên, một số Bộ có thể được tập hợp lại hoặc tách ra vì những lý do chính trị. Những thay đổi này được đưa ra thông qua các nghị định sau khi tham khảo ý kiến của Tham chính viện. Trong trường hợp này, phần ngân sách (do Nghị viện phân bổ hàng năm) dành cho đầu tư thường được giữ nguyên. Trên thực tế, chỉ những chi tiêu dành cho hoạt động thường xuyên có thể bị thay đổi do cải tổ Chính phủ.

Cắt giảm biên chế và các cơ cấu tổ chức

Ở cấp trung ương, biên chế của mỗi văn phòng của bộ bị hạn chế chặt chẽ để chống lãng phí, giảm bớt nhân lực thừa, nhờ đó giảm chi phí. Từ năm 2011, một thông tư của Thủ tướng chính phủ đã xác định số cố vấn tối đa của mỗi thành viên chính phủ, cụ thể là: 20 đối với các bộ trưởng, 12 đối với các Bộ trưởng thường trực và 6 đối với các Quốc vụ khanh. Ngoài ra, các cơ quan hành chính trung ương được cơ cấu lại nhằm giảm 10% số người đứng đầu các cơ quan hành chính trung ương.

Ở cấp địa phương, cấp thực hiện và đảm bảo các chính sách công đưa ra phù hợp với thực tiễn không phải là cấp tỉnh mà là cấp vùng, cũng nhằm đạt lợi thế quy

mô. Ngoài ra, các sở địa phương đã được tổ chức lại thành 7 sở ở cấp vùng và 2 hoặc 3 sở liên bộ ở cấp tỉnh (xem sau đây).

Quản lý nguồn nhân lực nhờ quy chế chung về công vụ của Nhà nước (CVNN)

Việc cải tổ cơ quan hành chính Nhà nước, ở cấp trung ương và địa phương, kéo theo những thay đổi trong tổ chức công việc của các công chức. Do đó, cần có những công cụ mềm quản lý nguồn nhân lực để tiến hành cải cách triệt để.

Hoạt động của các viên chức Nhà nước được điều chỉnh bởi các luật quy chế ngày 13 tháng 7 năm 1983 và ngày 11 tháng 1 năm 1984. Các quy chế này đã đưa ra nguyên tắc phân biệt cấp bậc và công việc. Cấp bậc tương ứng với các ngạch công chức trong hệ thống thứ bậc hành chính, công chức thường đảm nhận công việc tương ứng với cấp bậc. Mỗi cấp bậc bao gồm nhiều thang bậc xác định tiền lương của viên chức. Cơ quan hành chính phải giao cho các viên chức công việc phù hợp với cấp bậc của họ: đó là sự bảo đảm công việc. Công việc được giao thuộc quyền quyết định của cơ quan hành chính trong khi cấp bậc thuộc về viên chức. Viên chức không có quyền giữ nguyên vị trí công tác: cấp trên có thể tùy ý thay thuyên chuyển công tác của người đó, miễn là không xâm phạm đến các đặc quyền theo quy chế hoặc các lợi ích kinh tế của viên chức.

Như vậy, quy chế này tạo điều kiện cải tổ các bộ bằng cách cho phép cơ quan hành chính thay đổi vị trí công tác của viên chức, với điều kiện là viên chức được giao một công việc khác phù hợp với cấp bậc của họ. Tuy nhiên, để cải tổ được triển khai thuận lợi và ổn định trật tự xã hội, những khoản tiền khuyến khích sáp nhập và hợp nhất với cấp cao hơn đã được cấp dành cho những viên chức bị thuyên chuyển trong quá trình tái cấu trúc.

Song song với việc cải tổ các bộ, Nhà nước Pháp đã quyết định chỉ thay thế một nửa số viên chức về hưu nhằm giảm bớt biên chế thừa (24 % tổng số công việc tại Pháp, tương đương 5,4 triệu người) và tốn kém (40 % ngân sách, tương đương hơn 117 tỉ ơ rô). Mục đích hướng tới là giảm số lượng viên chức nhưng tăng tiền lương. Quả vậy, một nửa số tiền tiết kiệm được nhờ áp dụng biện pháp này (2 tỉ ơ rô giữa 2008 và 2011) được sử dụng để tăng lương cho các viên chức. Tuy nhiên, đã phát sinh một số trường hợp lạm dụng việc tăng lương khiến cho chương trình này không đạt được hiệu quả như mong muốn.

CTSDCCSC cũng được tiến hành bằng một số biện pháp khác như trợ cấp tự nguyện thôi việc, đưa vào hình thức trả lương theo kết quả công việc hoặc đánh

giá hàng năm. Nhà nước giảm biên chế nhưng vẫn phải đảm bảo là tất cả các nhiệm vụ đặt ra phải được hoàn thành. Kết quả là dù ít tốn kém về tài chính và nhân lực hơn nhưng đôi khi, các viên chức không thể đảm đương được hết công việc.

VI. Tản quyền và cải cách hành chính theo lãnh thổ của Nhà nước

Định nghĩa tản quyền

Tản quyền là sự chuyển giao một số thẩm quyền quyết định của các cơ quan nhà nước trung ương cho viên chức hoặc cơ quan của Nhà nước đặt tại địa phương chịu sự quản lý, lãnh đạo của Nhà nước. Phương thức này được đưa ra bởi luật ngày 06 tháng 2 năm 1992 về định hướng quản lý hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp và Nghị định ngày 01 tháng 07 năm 1992 về Hiến chương tản quyền. Theo Điều 20 Hiến pháp, chính phủ có quyền lãnh đạo, quản lý. Trong thực tiễn, sự quản lý của Nhà nước được thực hiện thông qua sự quản lý trung ương của các bộ và sự quản lý tản quyền (hay sự quản lý theo lãnh thổ của Nhà nước) của các tỉnh trưởng.

Phương thức tản quyền, cũng như phương thức phân quyền, đều được dựa trên nguyên tắc bổ trợ, nghĩa là tìm kiếm cấp quản lý thực hiện thẩm quyền quyết định một cách hiệu quả nhất. Tuy nhiên, hai phương thức này có mục đích và kết quả rất khác nhau. Chính quyền địa phương, theo phương thức phân quyền, được bầu ra và có quyền tự chủ, tự quản. Ngược lại, tỉnh trưởng và sở địa phương do Nhà nước bổ nhiệm được đặt dưới sự quản lý của Nhà nước, chịu sự kiểm tra về tính hợp pháp và kịp thời của các hoạt động cũng như văn bản ban hành. Thông qua phương thức tản quyền, Nhà nước vẫn nắm thẩm quyền và đảm bảo đưa ra các quyết định sát với thực tiễn địa phương, gần gũi với công dân hơn.

Riêng các nhiệm vụ chủ yếu ở cấp quốc gia chỉ có thể do các cơ quan quản lý Nhà nước cấp cao (ngoại giao, quốc phòng, tư pháp, an ninh...) thực hiện. Vì thế, cơ quan quản lý trung ương nắm giữ quyền lãnh đạo và kiểm tra giám sát các cơ quan dưới quyền cấp địa phương để đảm bảo sự liên kết ở cấp quốc gia. Ngoài ra, phương thức tản quyền còn tạo điều kiện đánh giá tốt hơn thực tiễn địa phương và rút ngắn thời gian đưa ra quyết định. Cuối cùng, sở địa phương trở thành cơ quan đối thoại của các chính quyền địa phương, đồng thời kiểm tra giám sát họ nhằm đảm bảo sự thống nhất của Quốc gia.

Tổ chức theo lãnh thổ của các sở địa phương

Ở cấp xã Xã trưởng có hai chức năng: cơ quan hành pháp do xã bầu ra và đại diện của Nhà nước ở cấp xã. Là công chức, xã trưởng thực hiện:

- Thẩm quyền tư pháp (cán bộ hộ tịch và cảnh sát tư pháp) dưới quyền của Viện trưởng Viện công tố bên cạnh Tòa Sơ thẩm,
- Thẩm quyền hành chính: chẳng hạn như, chịu trách nhiệm công bố các luật và quy định, thống kê và quản lý các cuộc bầu cử (Bộ Nội vụ), cấp giấy phép săn bắn (Bộ Nông nghiệp), trợ giúp xã hội (Bộ Y tế) hoặc đô thị hóa (Bộ Phát triển bền vững),
- Và thẩm quyền cảnh sát, dưới sự giám sát hành chính của Tỉnh trưởng, để đảm bảo an ninh trật tự, an toàn và vệ sinh công cộng.

Sự kiêm nhiệm của xã trưởng được giải thích bởi mạng lưới theo lãnh thổ dày đặc của các xã, Nhà nước không thể bố trí một công chức ở mỗi xã: điều này rất tốn kém (có hơn 36 000 xã) và không cần thiết (80 % các xã có dân số ít hơn 1 000 người). Do vậy, xã trưởng đại diện cho Nhà nước ở cấp địa phương, dưới sự giám sát của Viện trưởng Viện công tố bên cạnh Tòa Sơ thẩm và Tỉnh trưởng, và không được Nhà nước trả lương. Lương của xã trưởng được lấy từ ngân sách xã, sau khi có sự biểu quyết của các hội đồng thành phố và trong mức lương theo luật định (từ 646,24 € chưa tính thuế đối với các xã có dân số ít hơn 500 người đến 5 512,13 € chưa tính thuế đối với các xã có dân số nhiều hơn 200 000 người).

Ở cấp quận và cấp tỉnh

Đại diện của Nhà nước tại 101 tỉnh là các Tỉnh trưởng. Tỉnh trưởng chịu trách nhiệm đảm bảo việc tuân thủ các văn bản luật và dưới luật, thúc đẩy và phối hợp hành động giữa các sở địa phương và giám sát chính quyền địa phương. Tòa Tỉnh trưởng được đặt tại thủ phủ của tỉnh. Các quận trưởng thực hiện chức năng tại 342 quận (chi khu của các tỉnh), nơi họ được tỉnh trưởng giao quyền. Tỉnh trưởng hoàn toàn tuân theo sự quản lý của Nhà nước bởi tỉnh trưởng do Tổng thống Cộng hòa Pháp bổ nhiệm bằng nghị định đưa ra tại cuộc họp Hội đồng Bộ trưởng, theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Tỉnh trưởng hoàn toàn có thể bị chuyển công tác hoặc miễn nhiệm.

Với CTSDCCSC do Chính phủ đưa ra từ năm 2007, Nhà nước đã thực hiện cải tổ lại tổ chức bộ máy Nhà nước theo lãnh thổ với việc thành lập các sở liên bộ thuộc tỉnh (SLB). Như vậy, các sở địa phương (nghĩa là cơ quan theo lãnh thổ của các bộ)

được tổ chức thành hai SLB trong các tỉnh có dân số dưới 400 000 người và ba SLB trong các tỉnh có dân số trên 400 000 người.

Bên cạnh các SLB, mỗi tỉnh tiếp nhận ba đơn vị theo lãnh thổ (xem dưới đây), sở tài chính công của tỉnh, thanh tra giáo dục, đại diện tại tỉnh của Cơ quan vệ sinh y tế vùng, sở bảo vệ tư pháp thanh niên cũng như cơ quan cảnh sát và hiến binh.

Sở đất đai (SĐĐ) và Sở đất đai và biển (SĐĐB)

SĐĐ tập hợp sở nông nghiệp và tài nguyên rừng với sở phát triển bền vững cũng như một phần các cơ quan của Tòa Tỉnh trưởng. Thẩm quyền của Sở bao gồm đảm bảo sự phát triển bền vững, sự cân bằng giữa thành thị và nông thôn, chính sách nông nghiệp, phòng chống thiên tai và chính sách môi trường, quy hoạch, đô thị hóa, giao thông và nhà ở.

SĐĐB thay thế cho SĐĐ trong các tỉnh giáp biển. SĐĐB cũng có tổ chức như SĐĐ nhưng có thêm các vấn đề liên quan đến bờ biển: như vậy, thẩm quyền của SĐĐB mở rộng hơn, bao gồm quản lý ngư dân và các chính sách biển và ven biển.

Sở liên kết xã hội (SLKXH)

SLKXH tập trung sở thanh niên và thể thao với sở các vấn đề vệ sinh y tế và xã hội, cũng như một phần các cơ quan của Sở phát triển bền vững và của Tòa Tỉnh trưởng tương ứng. Thẩm quyền của Sở bao gồm chống phân biệt và ngược đãi đối với người vô gia cư (chủ yếu trong vấn đề nhà ở), chính sách xã hội của thành phố, bảo vệ những người yếu thế, an toàn trong luyện tập thể thao và giải trí, giữ gìn liên kết xã hội (nhờ các hiệp hội, thể thao, các hoạt động dành cho thanh niên).

Sở bảo vệ cộng đồng dân cư (SBVCĐDC)

SBVCĐDC tập hợp các cơ sở thú y và cục cạnh tranh, tiêu dùng và chống gian lận thương mại.

Thẩm quyền của Sở bao gồm bảo vệ người tiêu dùng và điều tiết thị trường, đảm bảo an toàn và chất lượng thực phẩm, sức khỏe và bảo vệ động vật, quản lý rủi ro phát sinh do hoạt động chăn nuôi.

Sở liên kết xã hội và bảo vệ cộng đồng dân cư (SLKXHBVCĐDC)

Sở liên kết xã hội và bảo vệ cộng đồng dân cư (SLKXHBVCĐDC) tập hợp sở liên kết xã hội (SLKXH) và sở bảo vệ cộng đồng dân cư (SBVCĐDC) thành một sở liên bộ duy nhất trong các tỉnh có dân số dưới 400 000 người.

Các đơn vị theo lãnh thổ (ĐVLT)

Đơn vị theo lãnh thổ là đơn vị của các cơ quan quản lý cấp vùng được đặt tại tỉnh dưới sự quản lý của Tỉnh trưởng, để liên kết hoạt động của tỉnh và của vùng. Mỗi tỉnh đều có:

- Ba ĐVLT của cơ quan môi trường, quy hoạch và nhà ở cấp vùng (CQMTQHNO),
- Ba ĐVLT của cơ quan cạnh tranh, tiêu dùng, doanh nghiệp, lao động và việc làm cấp vùng (CQCTDDNLĐVL),
- Ba ĐVLT của cơ quan văn hóa cấp vùng (CQVH).

Ở cấp vùng

Đại diện của Nhà nước tại mỗi vùng trong số 26 vùng của Cộng hòa Pháp là vùng trưởng. Vùng trưởng là tỉnh trưởng của tỉnh nơi có thủ phủ của vùng. Trên lãnh thổ vùng, vùng trưởng thực hiện chính sách của Nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch đất đai và phát triển kinh tế, phát triển nông thôn, môi trường, phát triển bền vững, văn hóa, việc làm, nhà ở, đổi mới đô thị và y tế công cộng. Vùng trưởng cũng thực hiện ở cấp vùng các chính sách của Liên minh châu Âu thuộc thẩm quyền của Nhà nước.

Có hơn 10 đơn vị quản lý cấp vùng được tập hợp thành bảy cơ quan. Trong mỗi vùng có CQMTQHNO, CQCTDDNLĐVL và CQVH và còn có cơ quan an toàn thực phẩm, nông nghiệp và tài nguyên rừng cấp tỉnh (CQTPNNR), cơ quan thanh niên, thể thao và liên kết xã hội cấp tỉnh (CQTNTTLKXH), cơ quan tài chính công cấp tỉnh (CQTCC) và Cơ quan y tế vùng (CAYT).

Các khu hành chính đặc biệt

Bên cạnh các khu hành chính thông thường và đa dạng (vùng, tỉnh, quận), còn có các khu hành chính đặc biệt vì các lí do logic, chính trị và thực tiễn. Các khu hành chính đặc biệt này tiếp nhận các cơ quan có thẩm quyền đặc biệt. Ví dụ như các cơ quan đường biển chỉ có trong các vùng ven biển. Tương tự, Cộng hòa Pháp có ba mươi khu giáo dục – các khu hành chính Giáo dục quốc gia – cho hai mươi sáu vùng và chỉ có bảy vùng phòng thủ đối với quân đội.

Sự vận hành của cơ quan quản lý theo lãnh thổ của Nhà nước

Vai trò của các sở địa phương, tỉnh trưởng và vùng trưởng

Các sở địa phương chịu trách nhiệm, trong một khu vực lãnh thổ giới hạn, thực hiện các chính sách công đã được quyết định ở cấp quốc gia, thi hành hoặc bảo đảm việc thi hành các quy chế, và cấp trợ cấp cho công dân. Các cơ quan này được đặt dưới sự quản lý của các tỉnh trưởng.

Trong phạm vi lãnh thổ mà mình phụ trách, tỉnh trưởng và vùng trưởng có nhiệm vụ, thi hành các quy định và các quyền tự do của con người, hợp lý hóa các nguồn lực và phương tiện của Nhà nước, phối hợp hành động giữa các sở địa phương và bảo đảm an ninh.

Tỉnh trưởng và vùng trưởng còn có trách nhiệm giám sát về hành chính và tính hợp pháp của các văn bản do chính quyền địa phương và các tổ chức công lập trên địa bàn ban hành. Để thực hiện các nhiệm vụ trên, tỉnh trưởng và vùng trưởng có thể khởi kiện hành chính để thẩm phán hành chính tiến hành kiểm tra tính hợp pháp của văn bản. Ngoài ra, một số văn bản quyết định của chính quyền địa phương bắt buộc phải được gửi cho thị trưởng để có hiệu lực thi hành. Tuy nhiên, các tỉnh trưởng không còn giám hộ chính quyền địa phương, ngay cả khi họ có thể khởi kiện ra Tòa Kiểm toán cấp vùng hoặc Tòa Hành chính trong trường hợp phát hiện sai phạm.

Tỉnh trưởng là đại diện của Nhà nước trong tỉnh: tỉnh trưởng được hỗ trợ bởi một tổng thư ký, các quận trưởng, người đứng đầu các sở địa phương và một phó tỉnh trưởng phụ trách các vấn đề an ninh trong bốn tỉnh lớn.

Vùng trưởng được hỗ trợ bởi một tổng thư ký phụ trách các vấn đề cấp vùng (TTKVĐCV), người đứng đầu các cơ quan tập trung cấp vùng và người đứng đầu các sở địa phương cấp vùng. Trước đây, vùng trưởng không phải là cấp trên của tỉnh trưởng. Tuy nhiên, cấp vùng đã trở thành cấp thực thi và điều chỉnh các chính sách công. Do đó, vùng trưởng thúc đẩy và phối hợp hành động của các tỉnh trưởng. Nghị định ngày 16 tháng 02 năm 2010 cũng quy định rằng tỉnh trưởng được đặt dưới sự quản lý của vùng trưởng, trừ các vấn đề liên quan đến việc kiểm tra giám sát tính hợp lý và thực hiện chính sách đối với người nước ngoài.

Sự phối hợp giữa các sở địa phương trong tỉnh và trong vùng

Khi nhiều sở địa phương thực hiện cùng một chính sách, tỉnh trưởng (ở cấp tỉnh) và vùng trưởng (ở cấp vùng) có thể chỉ định một người đứng đầu dự án để thúc đẩy và phối hợp hành động, trong một lĩnh vực và một thời gian xác định. Để chỉ đạo lâu dài các hành động chung, tỉnh trưởng hoặc vùng trưởng có thể thiết lập một cơ quan tập trung có thẩm quyền.

Cấp tỉnh trở thành cấp tiếp xúc cơ sở với công dân: nguyên tắc bổ sung tạo điều kiện xử lý đa số các yêu cầu và đáp ứng nguyện vọng cho công dân có hồ sơ có thể được xử lý tại địa phương.

Cấp vùng thực hiện và điều chỉnh các chính sách công do các bộ quyết định. Vùng trưởng xác định phân chia các nguồn lực và phương tiện được cấp cho các tỉnh và có tư cách đưa ra chỉ thị cho các tỉnh trưởng.

Để thực hiện mục tiêu về tính hiệu quả, chất lượng dịch vụ và hiện đại hóa quản lý công, các cơ quan cấp vùng của Nhà nước được tập hợp dưới sự quản lý của vùng trưởng thành tám cơ quan tập trung của các lĩnh vực: Giáo dục và đào tạo, Quản lý công và phát triển kinh tế, Giao thông, Nhà ở và Quy hoạch, Y tế công cộng và Liên kết xã hội, Kinh tế nông nghiệp và Nông thôn, Môi trường và Phát triển bền vững, Phát triển việc làm và Hội nhập nghề nghiệp.

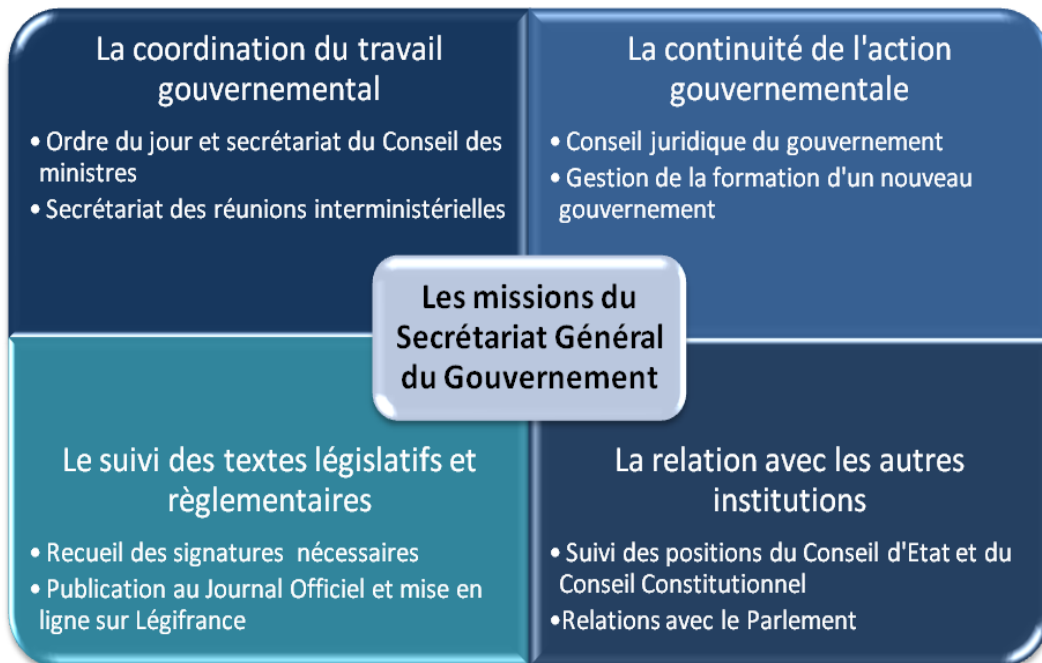
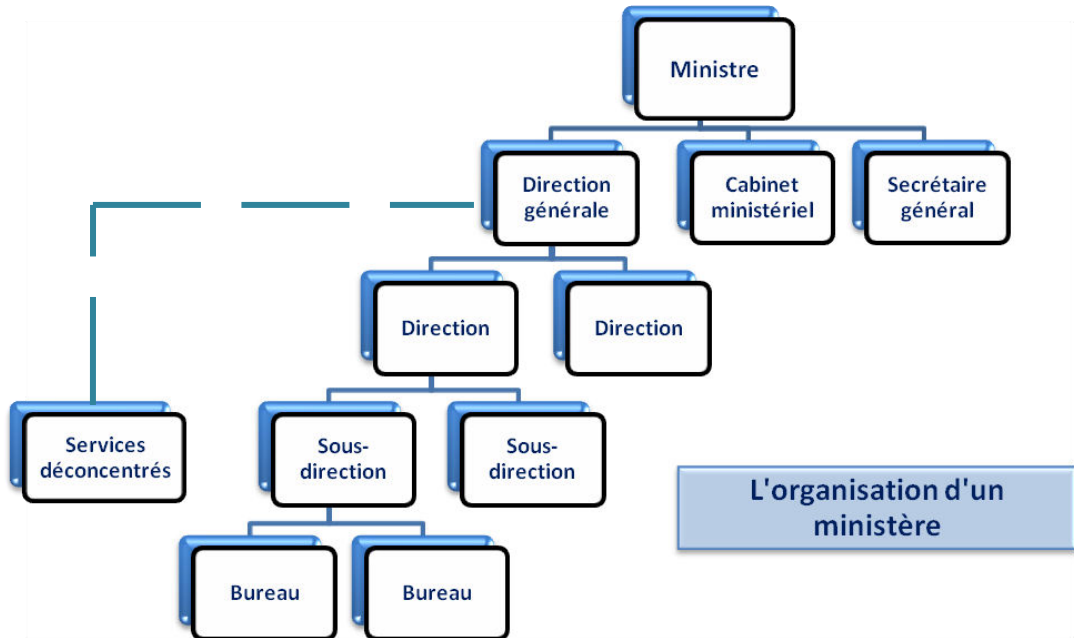
Bộ tham mưu của Nhà nước ở vùng được thành lập bởi Ủy ban hành chính cấp vùng (UBHCV), gồm tỉnh trưởng các tỉnh của vùng, người lãnh đạo các cơ quan tập trung cấp vùng, tổng thư ký phụ trách các vấn đề cấp vùng, tổng thư ký của tỉnh thủ phủ của vùng và giám đốc tài chính công cấp vùng. Bộ tham mưu do vùng trưởng chủ tọa: đó là một cơ quan cố vấn, dự kiến và đánh giá tập thể.

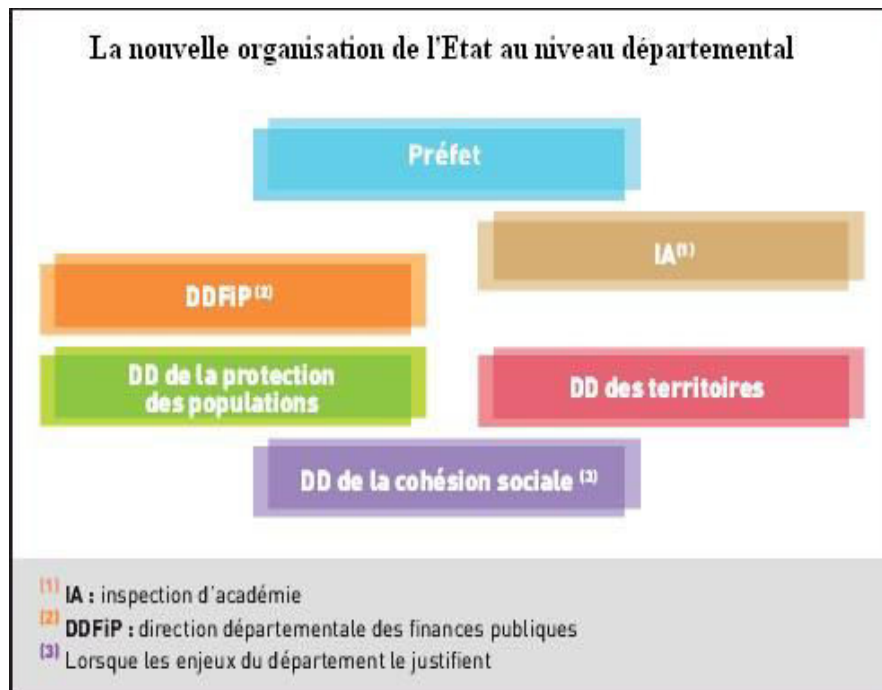
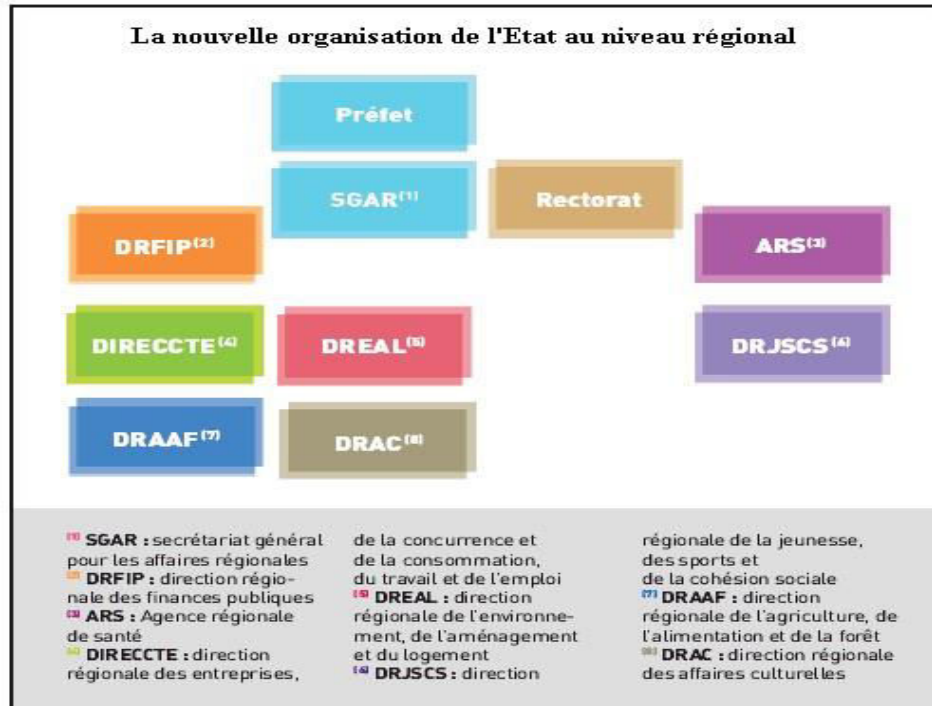
Các văn bản hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật, pháp quy và án lệ điều chỉnh tổ chức và sự hợp tác giữa các quyền lực Nhà nước tại Cộng hòa Pháp:

1. [Hiến pháp ngày 04 tháng 10 năm 1958](#)
2. [Luật số 83-634 ngày 13 tháng 07 năm 1983 về quyền và nghĩa vụ của các công chức](#)
3. [Luật số 84-16 ngày 11 tháng 01 năm 1984 về các quy chế liên quan đến công vụ Nhà nước](#)
4. [Hội đồng Bảo hiến, ngày 23 tháng 01 năm 1987, “Hội đồng Cạnh tranh”, quyết định số 86-224 DC](#)

5. [Luật số 92-125 ngày 06 tháng 02 năm 1992 liên quan đến hành chính theo lãnh thổ của Cộng hòa Pháp](#)
6. [Nghị định số 92-604 ngày 01 tháng 07 năm 1992 về Hiến chương tản quyền](#)
7. [Nghị định số 2002-1392 ngày 28 tháng 11 năm 2002 thành lập phái đoàn liên bộ theo dõi và chống bè phái](#)
8. [Tham chính viện, ngày 18 tháng 12 năm 2002, “Bà Duvignères”, quyết định số 233618](#)
9. [Nghị định số 2004-374 ngày 29 tháng 04 năm 2004 liên quan đến các thẩm quyền của tỉnh trưởng, tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước trong các vùng và các tỉnh](#)
10. [Luật số 2004-809 ngày 13 tháng 08 năm 2004 liên quan đến các quyền tự do và trách nhiệm địa phương \(Thiên VIII\)](#)
11. [Nghị định số 2008-689 ngày 09 tháng 07 năm 2008 liên quan đến tổ chức của Bộ Tư pháp](#)
12. [Nghị định số 2008-1281 ngày 08 tháng 12 năm 2008 liên quan đến các điều kiện công bố các thông tư](#)
13. [Luật số 2009-972 ngày 03 tháng 08 năm 2009 liên quan đến tính linh hoạt và các tuyến chuyên môn trong công vụ](#)
14. [Nghị định số 2010-146 ngày 16 tháng 02 năm 2010 sửa đổi Nghị định số 2004-374](#)
15. [Nghị định ngày 14 tháng 11 năm 2010 liên quan thành phần của Chính phủ](#)
16. [Nghị định số 2010-1443 ngày 25 tháng 11 năm 2010 liên quan đến Bộ Sinh thái, Phát triển bền vững, Giao thông và Nhà ở](#) Nguồn Internet:
17. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/institutions.asp>
18. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/premier-ministre/>
19. <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-secretariat-general-du-gouvernement>
20. <http://www.sgae.gouv.fr/gcp/pages/site/sgae-internet-sgae/lang/fr/La-coordination-interministerielle>
21. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000464/index.shtml>
22. <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=ministeres>
23. <http://vosdroits.service-public.fr/N505.xhtml>

24. Một số sơ đồ tham khảo:





SOURCE: Tài liệu tham khảo do Nhà Pháp luật Việt-Pháp tổng hợp, biên soạn
Hà Nội, thời điểm lưu trữ: Thứ 2, ngày 10 tháng 12 năm 2012