

NGUYÊN TẮC PHÁP TRỊ VÀ NGUYÊN TẮC GIÁM SÁT TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH

Quản lý theo pháp luật là nguyên tắc cơ bản của hành chính công. Hành vi quản lý của Nhà nước phải đúng đắn, công bằng. Người làm trái pháp luật phải chịu trách nhiệm về pháp luật hành chính. Muốn pháp chế hóa hành chính công thì phải kiện toàn hệ thống pháp luật hành chính, hoàn thiện chế độ pháp luật hành chính, tăng cường giám sát hoạt động hành chính. Nhà nước pháp quyền là nhà nước quản lý nhà nước bằng pháp luật, dựa vào pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, thực hiện mục tiêu thượng tôn pháp luật.

Pháp trị là một hình thái ý thức có từ lâu, là phương châm quản lý nhà nước và là một hiện tượng văn hóa xã hội. Trong các thời đại khác nhau, nội hàm và ý nghĩa của nó không giống nhau. Ở Việt Nam, quan niệm này đã có từ thời xa xưa, theo đó, ý nghĩa của pháp trị trong giai đoạn này là thuật cai trị dân, khác với quan niệm pháp trị cận đại và hiện đại. Nhà triết học Aristote cũng đề cao quan điểm pháp trị, theo ông thì “Pháp trị nên bao hàm hai ý nghĩa: pháp luật đã xây dựng được phục tùng một cách phổ biến và pháp luật được mọi người phục tùng là pháp luật được xây dựng tốt”.

Chủ nghĩa pháp trị là nguyên tắc chính trị và nguyên tắc trị quốc cơ bản, ra đời và xác lập trong cách mạng dân chủ cận đại. Trong thời kỳ cách mạng dân chủ tư sản, để chống lại chế độ phong kiến, giai cấp tư sản đã đề xướng chủ nghĩa pháp trị. Sau khi cách mạng tư sản thắng lợi, lý luận pháp trị đã đi vào thực tiễn, được coi là nguyên tắc cơ bản của các quốc gia lập hiến.

Theo quan niệm pháp trị thì pháp luật giữ địa vị thống trị trong đời sống xã hội và chính phủ phải làm việc theo pháp luật.

Các học giả Anh đương đại lại cho rằng pháp trị có ý nghĩa là: Thứ nhất, mọi hoạt động của chính phủ phải tuân theo pháp luật; Thứ hai, tôn trọng quyền lợi và tự do của công dân; Thứ 3, mọi người được pháp luật bảo hộ một cách bình đẳng; Thứ tư, pháp luật không thiên vị giữa công dân và nhà nước.

Bên cạnh đó, các nhà nghiên cứu pháp luật của Mỹ cho rằng: Bản chất của pháp trị là khi đối xử với công dân, nhà nước phải vận dụng một cách trung thực những nguyên tắc đã được tuyên bố trước mà công dân phải tuân theo và quyết

định quyền lợi, nghĩa vụ của họ. Theo đó, pháp trị, với tư cách là một nguyên tắc và phương thức quản lý phổ biến của hành chính công, có nghĩa là nhà nước phải căn cứ vào pháp luật để tổ chức công việc và sử dụng quyền lực của mình, hành vi hành chính của nhà nước phải chịu sự ràng buộc của pháp luật, không được vượt quá phạm vi cho phép của pháp luật. Nếu vượt qua sự cho phép đây tức là vi phạm pháp luật, và tất nhiên phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Như vậy, nội hàm của pháp trị có thể được hiểu là bình đẳng trước pháp luật. Ở đây, pháp luật không có sự thiên vị giữa công dân và nhà nước. Mọi người và mọi cơ quan, tổ chức, tập thể đều có quyền lợi, nghĩa vụ và phải chịu trách nhiệm như nhau trước pháp luật. Mặt khác, mọi hành vi của Nhà nước, của chính phủ, các cơ quan nhà nước đều phải tuân theo pháp luật, không được vi phạm hoặc vượt quá giới hạn của pháp luật. Ngoài ra, cơ quan nhà nước hoặc công chức nhà nước nếu có hành vi không đúng hoặc vi phạm pháp luật, xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, pháp nhân và các tổ chức khác thì đều phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Như vậy, để hiểu đúng khái niệm pháp trị, trước hết cần phân biệt khái niệm pháp trị và khái niệm pháp chế trong quản lý hành chính, khái niệm pháp trị và khái niệm đức trị. Pháp chế hành chính là tên gọi tắt của chế độ pháp luật về quản lý hành chính của một nước. Tất cả các nước có chính phủ đều có pháp chế hành chính. Tuy nhiên, không hẳn có pháp chế hành chính là có pháp trị hành chính. Pháp trị hành chính nhấn mạnh sự bình đẳng trước pháp luật, giới hạn pháp luật, trách nhiệm pháp luật. Đó là phương thức cai trị nhà nước trong xã hội dân chủ và chế độ dân chủ, chỉ có thể thực hiện trong thể chế chính trị và thể chế hành chính dân chủ. Trong chế độ chuyên chế, ý chí của cá nhân cao hơn pháp luật, lời nói của vua chúa là pháp luật nên không có pháp trị thực sự. Tuy nhiên, cần hiểu rằng giữa pháp chế và pháp trị có mối quan hệ chặt chẽ. Pháp chế là tiền đề và là cơ sở của pháp trị. Pháp trị là mục đích của pháp chế. Nếu một nước không có pháp luật hành chính và chế độ hành chính hoàn chỉnh thì không thể nói đến pháp trị.

Đối với Việt Nam, thực hiện phương châm quản lý nhà nước bằng pháp luật, song song với việc kiên trì xây dựng đạo đức xã hội chủ nghĩa, kết hợp

giữa pháp trị và đức trị, song coi trọng pháp trị. Pháp trị là phạm trù chính trị, là văn minh chính trị. Đức trị là phạm trù tư tưởng, văn minh tinh thần.

Trong quản lý hành chính của pháp trị có vai trò rất quan trọng, cụ thể như:

Thứ nhất, duy trì và phát triển trật tự xã hội. Đây là chức năng hàng đầu của hành chính công. Pháp trị có nghĩa là một trật tự pháp luật tốt. Trật tự xã hội là một giá trị cơ bản song song với pháp luật. Muốn cho xã hội phát triển và công bằng thì trước hết phải có trật tự xã hội. Muốn có trật tự xã hội thì phải có những quy tắc pháp chế có tính chất phổ biến. Hành chính công cũng không loại trừ khả năng này. Bên cạnh đó, một trật tự xã hội tốt phải dựa vào trật tự hành chính tốt. Trật tự hành chính là mặt thực tiễn của Luật hành chính, là luật hành chính đã được thực hiện. Trật tự pháp luật hành chính là sự thể chế hóa hoạt động tài chính. Mỗi chủ thể hành chính đều có những quyền và nghĩa vụ rõ ràng. Nhiệm vụ của nó là thi hành một cách trung thực những nghĩa vụ do pháp luật quy định và sử dụng những quyền do luật định một cách tích cực, chính xác. Luật hành chính quy định rõ quyền và chức trách của các cơ quan hành chính và các cơ quan khác, quyền và chức trách của các bộ phận, các cấp trong hệ thống hành chính để các cơ quan đó thực hiện chức quyền của mình theo quy định, làm việc đúng pháp luật, do đó mà bảo đảm được trật tự hành chính.

Thứ hai, bảo đảm quyền và lợi ích của công dân. Mục tiêu cuối cùng của pháp trị hành chính là tôn trọng và bảo vệ nhân quyền, bảo đảm lợi ích công cộng. Trong xã hội dân chủ, quyền hành chính không có lợi ích đặc thù. Mục đích của nó là bảo hộ quyền và lợi ích của công dân, tổ chức. Sự bảo hộ này được thực hiện thông qua một loạt chế độ pháp luật như công khai hành chính, khiếu kiện hành chính, tố tụng hành chính, chế độ bồi thường của nhà nước. Việc kiện toàn và thực hiện những chế độ ấy sẽ bảo hộ quyền sở hữu tài sản, quyền tự do của công dân, quyền tham gia chính sự, bảo hộ lợi ích của công dân và các quyền lợi khác của họ. Trên thực tế, sự ra đời và phát triển của pháp trị hành chính là để thích ứng với nhu cầu ngăn chặn sự tùy tiện, vi phạm pháp luật trong quản lý hành chính, bảo hộ quyền và lợi ích của công dân.

Thứ ba, kiểm chế quyền lực hành chính. Ý nghĩa căn bản của pháp trị hành chính là kiểm chế và giám sát quyền lực hành chính. Giữa pháp trị và nhà nước luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau. Mặt khác, quyền lực công cộng nếu không có sự kiểm chế và giám sát thì sẽ trở thành lực lượng tách rời xã hội và là

công cụ mưu cầu lợi ích cá nhân. Trong chế độ quân chủ chuyên chế, quyền lực chi phối pháp luật. Trong chế độ dân chủ, pháp luật không những chỉ là quy phạm mà các thành viên xã hội phải tuân theo mà còn là phương tiện chi phối quyền lực. Một học giả người Anh cho rằng: “Luật hành chính định nghĩa một cách đơn giản nhất là pháp luật không chế quyền lực của chính phủ. Không chế quyền lực của chính phủ là hạt nhân của luật hành chính.”. Như vậy, có thể thấy rằng, không chế quyền lực chính phủ và bảo hộ quyền, lợi ích công dân là hai việc thống nhất với nhau, vì chỉ khi việc sử dụng quyền lực hành chính được giới hạn trong phạm vi của hiến pháp và pháp luật thì quyền, lợi ích của công dân mới thực sự được bảo hộ. Do đó, công dân tín nhiệm, ủng hộ chính phủ.

Tính hợp pháp của hành vi hành chính là một trong những yêu cầu cơ bản của hành chính công. Tính hợp pháp của hành vi hành chính có nghĩa là việc có được, việc tổ chức và việc sử dụng quyền hành chính phải căn cứ vào pháp luật, phù hợp với tinh thần, nguyên tắc và quy phạm của pháp luật, không được trái với pháp luật.

Trong xã hội hiện đại, pháp luật nhấn mạnh nguyên tắc này là vì: quyền lực của chính phủ là do nhân dân giao cho nên việc sử dụng quyền lực đó phải nằm trong phạm vi được ủy quyền, đồng thời vì trong hệ thống quyền lực của nhà nước có nhiều cơ quan khác nhau nên phải có sự phân công giữa cơ quan này với cơ quan khác, giữa các cấp khác nhau để phòng tình trạng vượt quyền.

Ở thời kỳ đầu của tư bản, với tôn chỉ “Nghị viện là tối cao”, “không có pháp luật thì không có quản lý hành chính”, các nước tư bản nhấn mạnh mọi hành vi của chính phủ đều phải phù hợp với pháp luật do nghị viện quy định. Tuy nhiên, sau đó trên thực tế vai trò của chính phủ ngày càng tăng lên, quyền hành chính của chính phủ được mở rộng, nghị viện ủy quyền cho chính phủ ban hành các văn bản pháp quy nên các hành vi hành chính không những phải phù hợp với Hiến pháp, pháp luật mà còn phải phù hợp với pháp quy hành chính do cơ quan hành chính ban hành. Ở một số nước, hành vi hành chính còn phải phù hợp với tập quán, tiền lệ phán quyết, văn bản giải thích pháp luật, pháp lý, đạo đức, chính sách. Cụ thể ở Mỹ và Anh, tiền lệ tư pháp (án lệ) rất quan trọng. Ở Pháp, án lệ phán quyết của Tòa hành chính là một bộ phận quan trọng của Luật Hành chính. Đối với Việt Nam, tính hợp pháp trong quản lý hành chính đòi hỏi

sự phù hợp với hiến pháp, pháp luật, pháp quy hành chính, quy định hành chính, quy định của từng địa phương...

Có thể nói, tính hợp pháp trong hành chính công có những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, tính hợp pháp của chủ thể hành chính

Chủ thể hành chính là tổ chức có thể thực thi quyền hành chính quốc gia bằng danh nghĩa của mình và chịu trách nhiệm về hậu quả của hành vi hành chính đó. Chủ thể hành chính, căn cứ theo quy định của pháp luật, thay mặt nhà nước để sử dụng quyền lực hành chính. Nhà nước giao cho chủ thể hành chính những chức quyền hành chính nhất định, đồng thời quy định những chức trách nhất định cho họ. Chức quyền hành chính là tư cách và quyền năng của chủ thể hành chính, do đó, chức quyền hành chính phải pháp luật giao phó.

Nếu chưa được pháp luật ủy quyền, bất cứ tổ chức nào cũng không có tư cách và chức quyền hành chính. Trong hệ thống hành chính của chính phủ, có sự phân cấp theo chiều dọc và chiều ngang, do đó mà hình thành quyền hạn hành chính của các cấp, các ngành của chủ thể hành chính, tức là mỗi cấp, mỗi ngành chỉ có những chức trách và quyền hạn nhất định. Các chủ thể hành chính chỉ được thực hiện chức trách trong phạm vi quy định. Mọi hành vi hành chính vượt quyền đều vô hiệu. Chủ thể hành chính chỉ có đủ tư cách khi đáp ứng được các điều kiện như: Việc thành lập cơ quan đó phải có sự phê chuẩn của cơ quan do pháp luật quy định, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan được quy định trong các văn bản pháp lý, có biên chế được quy định, có dự toán kinh phí hành chính độc lập, có trụ sở làm việc và điều kiện làm việc cần thiết, có thông báo thành lập công khai.

Thứ hai, tính hợp pháp của hành vi hành chính

Tính hợp pháp của hành vi hành chính có nghĩa là hành vi hành chính đó phải phù hợp với yêu cầu của pháp luật. Cụ thể là: chủ thể hành chính ấy đã làm hay không làm việc đó, hành vi hành chính đó có nằm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đó không, hành vi hành chính đó có đúng với yêu cầu của pháp luật và có thể phát sinh hậu quả pháp lý không?

Thứ ba, tính hợp pháp về nội dung

Tính hợp pháp về nội dung thể hiện ở chỗ khi cơ quan hành chính hạn chế quyền của nhân dân hoặc giao phó cho nhân dân một nghĩa vụ nào đó thì phải có căn cứ pháp luật. Nếu không có căn cứ pháp luật thì không được tùy tiện hạn chế quyền hoặc giao phó nghĩa vụ cho nhân dân. Mặt khác, nếu không có căn cứ pháp luật thì cơ quan hành chính không được miễn trừ nghĩa vụ pháp luật cho người nào đó hoặc cung cấp quyền lợi đặc biệt cho người nào đó. Bất kỳ người nào cũng không được hưởng ngoại lệ, hoặc đặc quyền.

Thứ tư, tính hợp pháp về trình tự. Trình tự là phương thức, thứ tự của hành vi hành chính trong hành chính công vừa đòi hỏi sự phù hợp với luật nội dung vừa đòi hỏi sự phù hợp với luật hình thức. Những hành vi hành chính vi phạm trình tự do pháp luật quy định cũng bị coi là vô hiệu.

Ngoài yêu cầu về tính hợp pháp, hành chính công cũng phải bảo đảm tính hợp lý. Hành vi hành chính có hai loại. Thứ nhất là những hành vi hành chính được pháp luật quy định rõ, cơ quan hành chính phải tuân theo một cách nghiêm ngặt. Thứ hai, những hành vi hành chính mà pháp luật không quy định cụ thể, cơ quan hành chính phải căn cứ vào phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình để vận dụng, lựa chọn cách giải quyết hợp lý.

Bất kỳ hành vi hành chính nào cũng có hai mặt hợp pháp và hợp lý. Trong hai loại hành vi hành chính nói trên, đối với loại thứ nhất, hành vi hành chính hợp pháp tức là hợp lý. Đối với loại thứ hai, hợp pháp chưa hẳn là hợp lý. Sự hợp lý của hành vi hành chính đòi hỏi hành vi đó phải khách quan, thích đáng và hợp lý.

Từ thế kỷ 20, đời sống xã hội ngày càng được đa dạng, chức năng chính phủ mở rộng, tuy nhiên, các quy phạm hành chính thì chỉ có thể đưa ra những tình huống phổ biến nên các cơ quan hành chính phải căn cứ vào phạm vi chức trách của mình để vận dụng linh hoạt. Điều này sẽ dẫn đến tình trạng lạm dụng. Tính hợp lý trong hành chính công đòi hỏi:

Một là hành vi hành chính phải phù hợp với mục đích của pháp luật. Mục đích của pháp luật là bảo hộ lợi ích công cộng và quyền công dân. Nếu hành vi hành chính đi ngược lại mục đích này tức là lạm dụng

Hai, phải có căn cứ khách quan, đầy đủ. Khi vận dụng quyền lựa chọn linh hoạt, cơ quan hành chính phải có đủ căn cứ sự thật khách quan và căn cứ pháp luật đầy đủ. Nếu không sẽ bị coi là không hợp lý.

Ba là phải xem xét đầy đủ tất cả các nhân tố có liên quan. Ví dụ khi xử phạt hành chính, pháp luật quy định có tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng thì khi quyết định xử phạt, phải xem xét đầy đủ.

Bốn là không xem xét các nhân tố không có liên quan. Ví dụ, quyền lực, địa vị, quan hệ, tình cảm cá nhân, xuất thân của đối tượng hành chính. Đó là những nhân tố không được xét đến khi lựa chọn quyết định hành chính.

Năm là không được đi ngược quy luật khách quan.

Sáu là phải phù hợp tập quán và đạo đức luân lý của địa phương, nhưng phải là những tập quán và tiêu chuẩn đạo đức không trái ngược quy phạm pháp luật.

Yếu tố Bảo hộ bình đẳng cũng là một yêu cầu quan trọng trong hành chính công.

Bình đẳng hoặc công bằng là yêu cầu cơ bản của luật hành chính. Chính phủ phải thực hiện sự bảo hộ bình đẳng đối với tất cả công dân.

Bảo hộ bình đẳng có nghĩa là cơ quan hành chính không được thiên vị khi xử sự với công dân. Bên cạnh đó, bảo hộ bình đẳng trước hết đòi hỏi sự bình đẳng trong các quy tắc pháp luật. Điều này thể hiện ở chỗ

Thứ nhất, sự cấm tùy tiện. Muốn cấm tùy tiện thì phải có quy tắc. Nếu không có quy tắc thì không có trật tự pháp luật thật sự và dẫn đến tùy tiện.

Thứ hai, sự bình đẳng về pháp luật đòi hỏi các quy tắc pháp luật phải được áp dụng giống nhau đối với tất cả mọi người. Ví dụ: khi cơ quan hành chính xử lý hai việc giống nhau đối với hai người khác nhau thì phương thức xử lý không được khác nhau.

Sự bình đẳng về pháp luật còn đòi hỏi quan chức hành chính không được tham gia xử lý những vụ việc hành chính có quan hệ lợi ích đối với quan chức đó và khi xử lý vụ việc, phải lắng nghe ý kiến của đương sự. Công dân có quyền được thông báo trước trong thời hạn thích hợp, có quyền biết luận điểm, luận cứ của cơ quan hành chính, có quyền biện hộ cho mình, có quyền yêu cầu người làm chứng.

Tóm lại, một nền hành chính công lành mạnh trước tiên là đặt yêu cầu tính tối thượng của pháp luật, tính pháp trị trong xã hội, đặt pháp luật lên trên mọi

quan hệ ứng xử, lấy pháp luật là kim chỉ nam cho mọi hành động. Có như vậy nền hành chính công mới thực sự là nền hành chính dân chủ, phục vụ cho người dân và vì người dân.

