

Quy định quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính - Một số kinh nghiệm nước ngoài

■ TẠ NGỌC HẢI (*)

Q uy định đầy đủ, cụ thể, rõ ràng quyền hạn, trách nhiệm và có cơ chế kiểm soát thích hợp đối với hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp là một trong những nội dung cần thiết của quá trình đổi mới phân cấp quản lý ở nước ta. Trong những năm gần đây thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân cấp quản lý trung ương - địa phương, Quốc hội, Chính phủ đã sửa đổi, bổ sung, ban hành các văn bản pháp luật quy định thẩm quyền của chính quyền các cấp theo hướng phân cấp mạnh mẽ hơn cho địa phương. Thông qua các quy định của pháp luật quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp đã được xác định rõ hơn trước. Tuy nhiên nhìn một cách tổng quát thì các quy định về quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế: quyền hạn, trách nhiệm cá nhân còn thiếu cụ thể; nhiều trường hợp rất khó xác định trên thực tế khi nào người đứng đầu tổ chức hành chính thực hiện hành vi vì mục đích công - hành vi công vụ và khi nào thực hiện hành vi cá nhân (vì mục đích, nhu cầu riêng tư của chính họ với tính cách là một công dân, một con người trong xã hội); quyền giám sát của công dân đối với hoạt động công vụ của các cá nhân, tổ chức nhà nước còn rất hạn chế. Thông qua một số vụ án lớn trong thời gian vừa qua cho thấy còn có nhiều lúng túng, bất cập, khó khăn khi xử lý trường hợp người đứng đầu tổ chức hành chính

(*) Viện NCKHTCNN - Bộ Nội vụ

không kiểm soát được hành vi của cấp dưới để xảy ra hậu quả nghiêm trọng v.v. Thông qua các quy định pháp luật của một số nước như Pháp, Đức, Hà Lan v.v. bài viết này xin nêu một số nội dung trong việc quy định quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp với mong muốn gợi mở một hướng suy nghĩ cho các chuyên gia lập pháp, lập quy khi quy định trách nhiệm, quyền hạn và cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp ở nước ta.

I. Quy định quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp theo quyền hệ cấp của Cộng hòa Pháp

Quyền hệ cấp là quyền bên trong nhất thiết phải có của mỗi tổ chức và của cả hệ thống tổ chức hành chính mà ở đó những thể nhân này được đặt dưới quyền những thể nhân khác theo trật tự thứ bậc. Quyền hệ cấp là khái niệm nằm trong tổ hợp các khái niệm của nội dung tổ chức thực hiện quyền lực hành chính nhà nước theo chiều dọc. Ở nước ta, quyền hệ cấp (các nước sử dụng ngôn ngữ tiếng Anh thì dùng cụm từ floor of competence hoặc floor of authority để diễn đạt nội dung của quyền hệ cấp) là khái niệm chưa được sử dụng chính thức trong các văn bản của Đảng và Pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên trong thực tế nghiên cứu mà đặc biệt là các nghiên cứu về Luật Hành chính thì thuật ngữ này được sử dụng khá phổ biến. Về phương diện ngôn ngữ thì thuật ngữ quyền hệ cấp được đưa vào sử dụng lần đầu tiên ở miền Nam Việt Nam khi các luật gia của chế

độ Sài Gòn cũ chuyển dịch cuốn "Quyền hành chính" của tác giả người Pháp là Jean - Michel de forges và sau này được luật sư Nguyễn Thị Diệu Cơ dịch lại vào năm 1995(1).

Theo lý thuyết mà Jean - Michel de forges đã trình bày trong cuốn sách kể trên thì quyền hệ cấp xuất hiện một cách mặc nhiên từ một quyết định pháp lý về tổ chức. Ví dụ: một công chức được bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo của một tổ chức hành chính thì quyền hệ cấp sẽ mặc nhiên phát sinh đối với các công chức khác không được bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo, không cần thiết phải có một văn bản riêng quy định rằng các công chức (nhân viên) phải phục tùng sự quản lý điều hành của công chức (lãnh đạo). Cũng tương tự như vậy quyền hệ cấp cũng phát sinh giữa cá nhân, tổ chức hành chính cấp trên với cá nhân, tổ chức hành chính cấp dưới trong hệ thống hành chính chiều dọc (Ví dụ giữa người đứng đầu cơ quan hành chính quốc gia với người đứng đầu cơ quan hành chính của các địa phương hoặc giữa người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương cấp tỉnh với người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương cấp huyện, xã) (2). Cũng theo Jean - Michel de forges thì sự mặc nhiên về quyền hạn và trách nhiệm của quyền hệ cấp không hề ngăn cản việc có một văn bản riêng quy định về quyền hạn, trách nhiệm của lãnh đạo, nhân viên và mối quan hệ giữa họ trên nguyên tắc nhân viên phải phục tùng lãnh đạo, cấp dưới phải phục tùng cấp trên, mệnh lệnh - phục tùng trong hành chính.

Để có quyền hệ cấp trước hết phải có cơ cấu tổ chức với các bộ phận khác nhau về chức năng, nhiệm vụ. Phải xác định rõ các vị trí chức danh công tác cùng với các nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi vị trí công tác trong tổng thể chung của mỗi tổ chức và của cả hệ thống tổ chức hành chính. Trong quyền hệ cấp việc xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính là rất quan trọng bởi vì: Các hành vi, hoạt động với tư cách là người đứng đầu cơ quan hành chính đều mang ý nghĩa tổ chức, đại diện cho tổ chức, bảo đảm các giá trị của tổ chức cũng như các thành viên của tổ chức (các hành vi này được gọi là hành vi công

- Public actions, để phân biệt với hành vi cá nhân - vì những nhu cầu, mục đích cá nhân của người đứng đầu tổ chức hành chính - Private actions). Trong quyền hệ cấp, quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành chính được xác định gồm các quyền cần thiết và quyền hạn phụ:

- Quyền hạn cần thiết là các quyền cần và đủ để cấp trên có thể truyền lệnh, thay đổi, bãi bỏ quyết định của cấp dưới (quyền ra chỉ thị, quyền hủy bỏ quyết định do những người dưới quyền ban hành và quyền sửa đổi những quyết định mà mình cho là thích hợp hơn).

- Quyền hạn phụ là mỗi cấp trên theo hệ cấp, trong khuôn khổ quyền hạn cần thiết của mình với tư cách là thủ trưởng cơ quan hành chính, có thể được phép bắt những hành vi của người dưới quyền thực hiện phải tuân theo những hình thức kiểm tra nhất định (ví dụ: có thể quy định rằng sự chuẩn y là cần thiết đối với một số loại quyết định hoặc các kỹ thuật khác như phải có ký "nháy" của người tham mưu chuyên môn v.v.) hay đình chỉ thi hành quyết định. Sở dĩ gọi là quyền hạn phụ vì chúng chỉ là hệ quả của những quyền hạn cần thiết và ngay khi không có các quyền hạn phụ thì vẫn đủ đặc trưng cho quyền hệ cấp.

Xác định quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp theo quyền hệ cấp có ưu điểm là người đứng đầu cơ quan hành chính có quyền chủ động trong việc sử dụng quyền hạn phụ để kiểm soát công việc. Tuy nhiên cũng có những hạn chế như các quyền hạn cần thiết của người đứng đầu cơ quan hành chính chỉ được thực hiện thuận lợi khi và chỉ khi pháp luật nội dung quy định cụ thể các tiêu chí để xác định sự sai trái về nội dung của văn bản cấp dưới với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên. Do vậy khó quy trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan hành chính.

II. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp theo luật công và luật tư

Các nước thuộc hệ thống pháp luật châu Âu lục địa phân chia hệ thống pháp luật quốc gia thành luật công và luật tư. Luật công và luật tư là

các khái niệm dùng để chỉ hệ thống các quy phạm thuộc các ngành luật khác nhau trong hệ thống pháp luật quốc gia, điều chỉnh các quan hệ xã hội với phương pháp không giống nhau theo truyền thống dân luật (Civil Law). Luật công là toàn bộ các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa nhà nước với tư nhân. Luật tư là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ giữa các tư nhân. Nếu như phương pháp điều chỉnh của luật công được đặc trưng bằng mệnh lệnh đơn phương, thì phương pháp điều chỉnh của luật tư được đặc trưng bằng sự thoả thuận ý chí. Đối tượng điều chỉnh của luật công hướng tới lợi ích công, còn đối tượng điều chỉnh của luật tư hướng tới lợi ích tư.

Từ sự nhận diện sơ bộ về luật công với luật tư, trở lại vấn đề trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính ta thấy: trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính được xác định trên cơ sở hành vi công của người đó. Hành vi công là toàn bộ các hoạt động với tư cách người đứng đầu cơ quan hành chính vì động cơ, mục đích, lợi ích chung của tổ chức, của xã hội. Khác với hành vi tư cũng của chính người đó là thực hiện các hoạt động với vị trí công dân, một thành viên trong xã hội, theo động cơ, mục đích và nhu cầu của riêng họ. Trên cơ sở phân loại hành vi như vậy ta có:

- Nhóm những hành vi công được điều chỉnh bởi luật công, người đứng đầu tổ chức hành chính phải chịu trách nhiệm theo luật công (ví dụ trách nhiệm kỷ luật hành chính, xử phạt hành chính, trách nhiệm hình sự v.v.);

- Nhóm những hành vi tư được điều chỉnh bởi luật tư, người đứng đầu tổ chức hành chính khi đó là công dân, con người trong xã hội phải chịu trách nhiệm theo luật tư (ví dụ trách nhiệm với bố mẹ, vợ con, trách nhiệm dân sự v.v.).

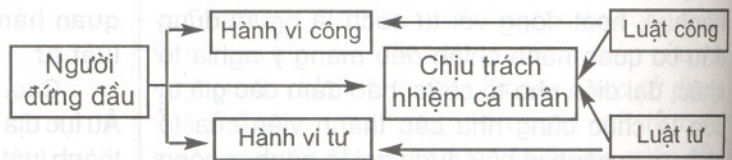
Có thể sơ đồ hoá nội dung này như sau:

Qua sơ đồ ta thấy, người đứng đầu tổ chức hành chính luôn chịu trách nhiệm cá nhân cho mọi hành vi của họ. Sự phức tạp đã phát sinh từ chính điểm này: Một mặt khi thực hiện hành vi công là lúc người đứng

đầu cơ quan hành chính hành động cho tổ chức, thay mặt tổ chức, nhân danh tổ chức, vì mục đích và lợi ích chung của tổ chức nhưng trong trường hợp có sai lầm (kể cả trường hợp do không kiểm soát được hành vi, hoạt động của người dưới quyền) thì họ phải chịu trách nhiệm cá nhân. Mặt khác, theo lý thuyết về hành vi quản lý cho phép cấp trên trong hệ thống cấp bậc hành chính sử dụng quyền hạn của mình mà không phân biệt lý do mang tính tức thời hay lý do mang tính pháp chế. Do vậy rất dễ dẫn đến việc thực hiện hành vi công vì mục đích tư, công - tư không rõ ràng, lợi dụng công mưu lợi cá nhân, không kiểm soát được hoạt động của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp v.v.

Để giải quyết những vấn đề này người ta tìm đến cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp. Cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính là cách thức thực hiện khác nhau để kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính. Để kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính, các quốc gia theo hệ thống pháp luật châu Âu lục địa (như CHLB Đức, Thụy Điển, Na uy v.v.) thực hiện những cách thức, biện pháp khác nhau: Chế độ báo cáo, điều trần; thanh tra; kiểm tra; tài phán hành chính, tài phán Toà án; thực hiện chế độ công khai thu nhập, nộp thuế, kiểm soát tài khoản khi cần thiết của người đứng đầu cơ quan hành chính v.v.

Tuy vậy không phải tất cả các quốc gia trong hệ thống pháp luật châu Âu lục địa đều cùng sử dụng các cách trên. Điều này có nghĩa là tùy theo điều kiện chính trị, xã hội, trình độ phát triển của dân chủ, dân trí v.v. mà có sự lựa



(Xem tiếp trang 35)

có một phần của những lý do nêu trên, những không thể đổ tất cả sự phiền hà, chậm trễ đều là do khách quan.

Do vậy, để cải cách hành chính đạt hiệu quả thì thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước các cấp từ sở ngành, huyện, thị và xã, phường, thị trấn phải có trách nhiệm đẩy mạnh cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau.

Trước hết trên các lĩnh vực cần phải ban hành tiêu chí, định mức một cách khoa học, đó là căn cứ chuẩn mực để tổ chức, công dân kiểm tra, giám sát việc thực thi quản lý của các cơ quan nhà nước. Việc tuyển dụng công chức bằng hình thức thi tuyển cũng là một cơ chế mới đòi hỏi các cơ quan quản lý cán bộ, công chức phải ban hành tiêu chí cụ thể như: số lượng, trình độ tiêu chuẩn, địa chỉ cần tuyển... và tổ chức thi để tuyển công chức một cách công khai, minh bạch. Người đủ tiêu chuẩn và đạt điểm cao trong kỳ thi sẽ được tuyển dụng công chức, khắc phục nhiều tồn tại trước đây trong lĩnh vực tuyển dụng công chức. Gần đây Chính phủ đã ban hành quy định kê khai tài sản đối với đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp là một cơ chế tích cực nhằm tạo điều kiện cho nhân dân kiểm tra, giám sát sự trung thực và liêm chính của những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp...

Nhiều nội dung khác của cải cách hành chính cũng cần phải tạo cơ chế để đẩy mạnh kiểm tra, giám sát lẫn nhau như: cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật; cơ chế để giám sát việc thực thi của các cơ quan hành chính nhà nước có đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền đã được quy định; cơ chế để kiểm tra công vụ, giám sát các hoạt động công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức; cơ chế để đánh giá đúng năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức; cơ chế để kiểm tra giám sát việc sử dụng hiệu quả ngân sách nhà nước. Trên các lĩnh vực khác cũng cần ban hành tiêu chí cụ thể để kiểm tra, giám sát lẫn nhau như: tiêu chí giao đất, cho thuê đất, bán nhà, cho thuê nhà của nhà nước; phân bổ kinh phí...

Việc tạo cơ chế và đẩy mạnh thực hiện

cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau phải thực hiện trước hết ở từng cơ quan, đơn vị; sau đó trên lãnh thổ của từng địa phương, trong từng lĩnh vực và phải kiên quyết sửa đổi, điều chỉnh những bất cập lỗi thời và xử lý nghiêm minh những trường hợp vi phạm. Cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau phải theo hướng cùng nhau hoàn thành nhiệm vụ, người giám sát, người được giám sát, cơ quan giám sát và cơ quan được giám sát thường xuyên quan hệ và làm việc trên tinh thần cả hai cùng hoàn thành nhiệm vụ, cả hai cùng được, không nên kẻ thắng, người thua.■

Quy định quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế kiểm soát...

(Tiếp theo trang 38)

chọn cơ chế kiểm soát cho thích hợp. Thậm chí ngay trong một biện pháp thì đối tượng, tính chất, mức độ, cách tổ chức thực hiện cũng không giống nhau (ví dụ: Luật thanh tra Quốc hội Thụy Điển quy định Thanh tra Quốc hội giám sát các viên chức, những người thực hiện công việc có liên quan đến quyền lực công nhưng lại không giám sát Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Tư pháp hay Luật thanh tra Quốc hội Đan Mạch quy định việc giám sát được thực hiện với các Bộ trưởng, công chức nhà nước và tất cả những người phục vụ trong chính quyền).

Trên đây là một số nội dung tham khảo quy định quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế kiểm soát hành vi công vụ của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp theo quy định của pháp luật một số nước. Hy vọng đưa lại cho bạn đọc những thông tin tham khảo hữu ích.■

Chú thích:

(1) Xem Luật Hành chính của Jean - Michel Deforges Giáo sư đại học Panthéon - Asas, Paris II do Luật sư Nguyễn Thị Diệu Cơ dịch, Nxb KHXH, Hà Nội 1995

(2) Ở Pháp đơn vị hành chính địa phương có xã, tỉnh, vùng và những đơn vị hành chính địa phương có quy chế đặc biệt. Tuy nhiên, tác giả của bài viết này đã diễn dịch theo thiên hướng giống với đơn vị hành chính của Việt Nam để dễ hình dung và tránh giải thích nhiều