

NHẬN THỨC VỀ VAI TRÒ VÀ MỤC ĐÍCH CỦA TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

THS. NGUYỄN THỊ KIM ANH*

Trách nhiệm hành chính (TNHC) thường được trình bày trong một chương của các giáo trình luật hành chính cũng như giáo trình về quản lý hành chính ở các học viện, trường đại học... Tuy nhiên, những nhận thức về vấn đề này còn có những điểm chưa thật thống nhất hoặc chưa được sắp xếp một cách hệ thống. Trong phạm vi bài viết, chúng tôi tập trung trình bày một số vấn đề về hiện tượng pháp lý này.

1. Khái niệm TNHC

Trong khoa học luật hành chính cũng như khoa học hành chính, TNHC là một hiện tượng được các nhà nghiên cứu đặc biệt quan tâm. Bởi, TNHC vừa cần thiết để bảo đảm trật tự quản lý nhà nước lại vừa liên quan đến việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Việc áp dụng trách nhiệm thường được dư luận xã hội quan tâm, là loại trách nhiệm pháp lý được áp dụng nhiều nhất, hiện diện hằng ngày so với các trách nhiệm pháp lý khác, như: trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự...

TNHC là một dạng của trách nhiệm pháp lý, đến lượt nó, trách nhiệm pháp lý lại là một trong những dạng của trách nhiệm xã hội, trong

đời sống xã hội thể hiện dưới nhiều hình thức: trách nhiệm chính trị, trách nhiệm đạo đức... Vì vậy, trách nhiệm được hiểu theo hai nghĩa: 1) trách nhiệm được hiểu là trách nhiệm tích cực, trong đó con người chủ động thực hiện các hành vi xuất phát từ sự nhận thức tự giác về bổn phận, nghĩa vụ của mình; 2) trách nhiệm được hiểu là trách nhiệm tiêu cực, trong đó người thực hiện các hành vi sai trái phải chịu chế tài nhất định. Ở đây, nội dung cần hiểu TNHC theo nghĩa là trách nhiệm tiêu cực.

TNHC luôn gắn với hiện tượng pháp lý, đó là vi phạm hành chính. Vi phạm hành chính là cơ sở của TNHC, hay nói cách khác, không có vi phạm pháp luật thì không có trách nhiệm pháp lý. Từ đây, với tính chất tiêu cực, TNHC được áp dụng đối với hành vi thực hiện trong quá khứ và khác với TNHC tích cực là khi gắn với việc thực hiện hành vi trong tương lai.

Nghiên cứu TNHC trong pháp luật cũng như trong các nghiên cứu hiện nay ở nước ta, có thể chỉ ra các yếu tố cơ bản cấu thành sau:

* Viện Nhà nước và Pháp luật

Một là, TNHC là phản ứng của nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Cụ thể ở đây là phản ứng được thể hiện trong việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính dưới các hình thức khác nhau, như: cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm, trục xuất...

Hai là, TNHC là sự lên án của nhà nước (đồng thời là của xã hội) đối với hành vi vi phạm hành chính.

Ba là, TNHC người vi phạm pháp luật phải chịu những hậu quả bất lợi nhất định.

Thông thường các định nghĩa về TNHC được diễn đạt là phản ứng lên án của nhà nước đối với người vi phạm hành chính thể hiện trong việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính gây hậu quả bất lợi cho người vi phạm. Tuy nhiên, với định nghĩa về TNHC này, rõ ràng, TNHC đã được đồng nhất với việc áp dụng các chế tài phạt. Các chế tài khác vẫn được gọi là “các biện pháp khắc phục hậu quả”, như: buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu, buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép, buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh... Gọi là chế tài vì các biện pháp này thể hiện là “hậu quả kết cục” hay là “sự đánh giá cuối cùng” đối với vi phạm pháp luật. Về bản chất, chúng giống với chế tài dân sự, theo đó, buộc người vi phạm phải thực hiện các nghĩa vụ không được thực hiện, ví dụ: chế tài dân sự bồi thường thiệt hại...

TNHC chỉ gắn với các chế tài phạt

là không hợp lý mà phải được đặt trong tương quan với hệ thống chế tài hành chính. Tại Điều 2 *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, khi giải thích từ ngữ đã xác định: “Xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính”. Trong quan niệm trên, xử phạt được hiểu là áp dụng các hình thức xử phạt là đúng, vì xử phạt theo đúng nghĩa chỉ là áp dụng hình thức xử phạt. Tuy nhiên, trong quan niệm về xử phạt này, ngoài việc áp dụng các hình thức phạt còn bao gồm các hình thức chế tài hay biện pháp “khắc phục hậu quả”. Vì thế, nó vẫn nằm trong quan niệm khá lẫn lộn trong khoa học luật hành chính hiện nay ở nước ta về tương quan, tương ứng giữa các khái niệm: TNHC - chế tài hành chính - phạt hành chính - khắc phục hậu quả.

Vì vậy, hợp lý hơn, TNHC cần gắn với các chế tài hành chính được áp dụng đối với người vi phạm hành chính. Áp dụng bất cứ chế tài hành chính nào cũng là thể hiện của TNHC. Từ đây, đơn giản nhất, có thể quan niệm TNHC là việc áp dụng chế tài hành chính. Đây đủ hơn, có thể quan niệm TNHC là sự phản ứng lên án của nhà nước đối với những vi phạm hành chính thể hiện trong việc áp dụng các chế tài hành chính đối với người vi phạm. Trong định nghĩa này với sự hiện diện các chế tài xử phạt và chế tài “khắc phục hậu quả” (hay còn gọi là khôi phục pháp luật

hành chính)¹, không đặt vấn đề “hậu quả bất lợi”, vì cụm từ này gắn với việc áp dụng các hình thức xử phạt. Trong quan niệm trên, TNHC còn bao gồm các biện pháp “khắc phục hậu quả”, các biện pháp này không tạo ra “hậu quả bất lợi” vì người bị áp dụng chỉ thực hiện nghĩa vụ mà bản thân họ đã không thực hiện mà thôi.

Thực ra, trong cách nhìn khác, TNHC còn được quan niệm trong tư cách là quan hệ pháp luật. Ở đây, nhà nước ấn định các quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể khác nhau của quan hệ TNHC: người tiến hành thủ tục và người tham gia thủ tục.

2. Vị trí, vai trò và mục đích của TNHC

TNHC đóng vai trò rất quan trọng trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Nếu chia quản lý hành chính nhà nước thành hai bộ phận hoạt động là: *tổ chức thực hiện các quy định của luật, pháp luật* và *bảo vệ luật, pháp luật* thì TNHC được xác định thuộc bộ phận bảo vệ pháp luật. Bởi vì, theo nhận thức chung hiện nay, việc giải quyết các tranh chấp pháp luật và xử lý vi phạm pháp luật được gọi là hoạt động bảo vệ pháp luật. Do đó, tổ chức thực hiện pháp luật là quan trọng hơn cả và là bộ phận chủ yếu. Quan trọng đối với pháp luật là điều chỉnh các quan hệ kinh tế, xã hội, chính trị, văn hoá, xã hội... để các quan hệ này vận động bình thường và phát triển. Tổ chức thực hiện pháp luật là hướng tới điều này. Tuy nhiên, trong quá trình pháp luật vận hành, pháp luật có thể bị cản trở bởi các hiện tượng pháp lý xảy ra thể hiện trong sự hiện diện

các tranh chấp hay vi phạm pháp luật nên TNHC hướng tới việc xử lý vi phạm hành chính.

Việc xem xét vấn đề như trên đã rõ ràng, TNHC chỉ đóng vai trò hỗ trợ cho quản lý nhà nước. Mục tiêu của quản lý nhà nước, xét cho cùng phải được thể hiện ở việc làm cho các quan hệ xã hội vận động bình thường và phát triển. Nếu vậy, thì cho dù về nguyên tắc, TNHC phải được áp dụng một cách nghiêm chỉnh, triệt để nhất, vị trí của nó cũng chỉ đứng sau việc tổ chức thực hiện pháp luật. Từ đây, đòi hỏi các nhà quản lý phải nhìn nhận một cách toàn diện các hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật. Cả hai hoạt động này đều quan trọng và những hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật là trọng tâm. Áp dụng TNHC trong quản lý chỉ là việc làm do đã không thể ngăn cản được vi phạm hành chính xảy ra. Trong quản lý hành chính nhà nước, chúng ta đều biết đến quan niệm rằng trước hết phải thuyết phục, khi thuyết phục không thành công thì mới cưỡng chế.

Bản chất của TNHC, đó là việc áp dụng bạo lực có tổ chức của nhà nước trong lĩnh vực quản lý. Khi xem xét bản chất của TNHC cần phải làm sáng tỏ mục đích là gì. Sự hiện diện của chế tài pháp luật cũng như việc áp dụng chế tài trước hết phải được hiểu là phương tiện tự vệ của xã hội chống lại những vi phạm đối với điều kiện tồn tại của nó. Trong nhà nước XHCN, trách nhiệm pháp lý nói chung, TNHC nói riêng là phương tiện bảo vệ những quan hệ xã hội trước những hành vi chống đối pháp

luật nhằm mục đích loại trừ dần dần chúng. Tuy vậy, cũng chưa thể chỉ ra mục đích của TNHC là gì. Về phương pháp luận, cần chỉ ra ở đây là mục đích của TNHC được thể hiện trong chính các mục đích của chế tài hành chính. Vì TNHC là sự áp dụng và thực hiện chế tài hành chính. Qua nghiên cứu cơ chế tác động của các chế tài hành chính có thể xác định mục đích của TNHC, bao gồm:

Thứ nhất, giáo dục công dân tinh thần tuân thủ pháp luật. Trong quan niệm về những giá trị của CNXH, đây là mục đích được các nhà nghiên cứu đặc biệt nhấn mạnh và xem đây là mục đích hàng đầu của TNHC. Bởi vì, trong XHCN, nhà nước là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, giữa nhà nước và công dân không có mâu thuẫn đối kháng. Những vi phạm pháp luật nói chung, vi phạm hành chính nói riêng có thể giải quyết được bằng cách nâng cao nhận thức của người dân. Mặt khác, tính nhân văn là một thuộc tính vốn có của CNXH. Cần thấy rằng, mặc dù là biện pháp không mong muốn, nhưng trên thực tế, TNHC có đặc điểm hay là ưu thế tác động nhanh chóng tới ý thức của người vi phạm bởi các biện pháp được áp dụng. Nhưng không nên xem nhiệm vụ giáo dục pháp luật chỉ bằng việc áp dụng các hình thức TNHC. Việc áp dụng TNHC cần đi đôi với trách nhiệm giải thích của người áp dụng về tính đúng đắn của pháp luật. Nếu không, việc áp dụng TNHC có thể gây ra tác động ngược. Tác động giáo dục chỉ có hiệu quả cao khi có sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

với tập thể nơi người vi phạm sống, làm việc hoặc công tác. Khi TNHC được kết hợp với biện pháp tác động xã hội như vậy sẽ có tác dụng “cộng hưởng” trong việc giáo dục người vi phạm.

Các hình thức hay biện pháp TNHC là những phương tiện tác động tới ý thức người có lỗi trong thực hiện hành vi vi phạm pháp luật hành chính. Chức năng của tác động giáo dục của TNHC là loại bỏ nguyên nhân tâm lý dẫn đến vi phạm pháp luật, tạo ra thói quen thực hiện có ý thức và tự giác những quyền và nghĩa vụ của mình.

Thứ hai, mục đích trừng phạt. Đây là một mục đích của TNHC, tuy chúng ta không đặt nó lên hàng thứ nhất. Hình thức này đã gây nhiều tranh cãi trong giới nghiên cứu. Có quan niệm cho rằng, dưới chế độ CNXH, việc áp dụng TNHC không có tính trừng phạt, nhưng điều rõ ràng là sự áp dụng TNHC với tư cách là biện pháp cưỡng chế nhà nước đối với người vi phạm hành chính đem đến cho người đó những hậu quả pháp lý thường được gọi là hậu quả bất lợi hay là những thiệt hại cho người vi phạm. Việc áp dụng này bất luận người vi phạm đã nhận thức, hối hận sâu sắc đến mức nào về vi phạm đã được thực hiện và bản thân họ có khả năng thực tế sẽ không thực hiện vi phạm pháp luật nói chung, vi phạm hành chính nói riêng. Vậy, tại sao vẫn phải phạt, nếu trừng phạt không phải là mục đích của TNHC?

Trường hợp khác, nếu việc giáo dục cho người vi phạm hành chính không có tác dụng, không thành công thì

làm thế nào để người này không vi phạm nữa? Tất nhiên, người ta có thể vẫn cố gắng giáo dục và sử dụng các biện pháp tác động xã hội đến họ, nhưng trước mắt để duy trì, bảo vệ trật tự quản lý, không có cách nào khác là trừng phạt, gây hậu quả bất lợi, để họ “ngại” hoặc sợ để không vi phạm nữa.

Thứ ba, mục đích phòng ngừa riêng và phòng ngừa chung. Phòng ngừa chung và phòng ngừa riêng đối với những vi phạm pháp luật được coi là những mục đích trực tiếp của TNHC. Trong khoa học pháp lý, phòng ngừa vi phạm pháp luật được chia làm hai loại phòng ngừa như vậy. Phòng ngừa riêng được hiểu là việc áp dụng chế tài pháp luật hay là trách nhiệm pháp lý tạo tác dụng làm cho bản thân người vi phạm pháp luật không thực hiện vi phạm pháp luật trong tương lai nữa. Còn phòng ngừa chung được hiểu là việc xử lý, áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm pháp luật gây tác động đến suy nghĩ, hành vi của những người khác, làm cho những người này không thực hiện vi phạm pháp luật như người đã bị xử lý.

Thực tế, để đạt được các mục đích phòng ngừa riêng cũng như phòng ngừa chung không thể không đi qua biện pháp giáo dục và biện pháp trừng phạt kể trên. Việc phòng ngừa vi phạm pháp luật trong tương lai không đạt được, nếu không sử dụng tốt các phương tiện giáo dục và trừng phạt. Ngoài các biện pháp giáo dục và trừng phạt, các biện pháp khác cũng có thể được thực hiện, như: biện pháp tuyên truyền, giáo dục pháp

luật theo chức năng của các cơ quan, tổ chức, cơ quan, biện pháp tổ chức thực hiện pháp luật, biện pháp hoàn thiện pháp luật, biện pháp tác động xã hội... Vấn đề quan trọng ở đây là các mục đích này chỉ ra hướng cho việc áp dụng TNHC phải hướng đến tương lai không có vi phạm pháp luật, cụ thể ở đây là vi phạm hành chính để có được trật tự quản lý hành chính nhà nước bền vững.

Như vậy, trong quản lý hành chính nhà nước, TNHC là biện pháp trách nhiệm pháp lý được áp dụng có tính chất phổ biến. Nó là biện pháp sau cùng được áp dụng khi các biện pháp thuyết phục, giáo dục và các biện pháp khác không ngăn ngừa được việc thực hiện vi phạm hành chính. Đồng thời, là biện pháp có tính chất bổ trợ cho quản lý, nhưng có “chỗ đứng” riêng không thể thay thế trong quản lý hành chính nhà nước. Thông qua các mục đích khi áp dụng chế tài hành chính là giáo dục, trừng phạt, phòng ngừa riêng và phòng ngừa chung, TNHC góp phần bảo vệ các quan hệ quản lý, duy trì trật tự pháp luật trong quản lý nhà nước, qua đó, làm cho các hoạt động quản lý cũng như các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội... của đời sống xã hội vận động không bị trở ngại, phát triển theo đúng hướng mà các nhà quản lý hiện nay mong muốn □

Chú thích:

1. TS. Vũ Thư. *Chế tài hành chính: lý luận và thực tiễn*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2000, tr. 53 - 59.