

VÀI NÉT VỀ SỰ PHÁT TRIỂN CỦA LUẬT HÀNH CHÍNH TRÊN THẾ GIỚI TRONG THẾ KỈ XX

PTS. TRẦN MINH HUƠNG

Một trong những sự kiện quan trọng nổi bật của thế kỉ XX là sự phát triển mạnh mẽ của luật hành chính. Điều đó không có nghĩa là trước thế kỉ mà chúng ta đang sống không có sự hiện diện của luật hành chính. Luật hành chính tồn tại từ nhiều thế kỉ dưới hình thức này hay hình thức khác nhưng ở thế XX này, lí luận triết học về vai trò và chức năng của nhà nước đã trải qua sự thay đổi căn bản và trên thực tế thì các chức năng của nhà nước nhân lên rất nhanh.

Bước sang thế kỉ XX, nhà nước không chỉ thực hành chức năng bảo vệ chủ quyền, đảm bảo trật tự xã hội, trấn áp những phần tử chống đối... mà còn cố gắng đảm bảo an ninh chung, điều chỉnh các quan hệ sản xuất, kiểm tra quá trình sản xuất và phân phối những mặt hàng thiết yếu, cố gắng đạt tới mục tiêu bình đẳng, quan tâm đến sức khỏe và đời sống tinh thần của người lao động, thiết lập cơ sở pháp lí của sự nghiệp giáo dục, tiến hành những hoạt động nhất định mà công bằng xã hội đòi hỏi... Tất cả những điều đó dẫn đến sự không ngừng mở rộng phạm vi điều chỉnh của luật hành chính.

1. Nguyên nhân phát triển của luật hành chính

Những yếu tố sau góp phần quan trọng vào sự phát triển mạnh mẽ của luật hành chính trong thế kỉ XX.

- Sự thay đổi cơ bản trong lí luận triết học về vai trò và chức năng của nhà nước: Chính sách tiêu cực chỉ nhằm duy trì pháp luật và trật tự cũng như chính sách thả nổi kinh tế đã bị từ bỏ. Nhà nước không còn giới hạn phạm vi hoạt động của mình trong những chức năng truyền thống hạn chế như phòng thủ và thi hành công lí mà tiếp thu quan điểm tích cực để xây dựng và phát triển những chức năng khác nhau như quản lí kinh tế, quản lí văn hóa - xã hội. Nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào hoạt động quản lí kinh tế đến mức cần phải xem xét lại và xác định rõ nội dung chức năng quản lí kinh tế của nhà nước.

- Hệ thống tư pháp truyền thống không đủ sức để giải quyết mọi tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Một mặt, hệ thống tư pháp chậm giải quyết các tranh chấp và quá trình giải quyết phải tuân theo thủ tục khá phức tạp; mặt khác nó bị quá tải, không có khả năng xử lí kịp thời ngay cả đối với những vấn đề rất quan trọng như các tranh chấp giữa người sử dụng lao động và người làm thuê, việc người sử dụng lao động không nhận người lao động vào làm cho đến khi họ chịu thỏa thuận một số điều kiện có lợi

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học luật Hà Nội

cho giới chủ, việc công chức nhà nước xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong khi thực thi công vụ... Những vấn đề nóng bỏng này không thể được giải quyết chỉ thông qua việc giải thích các điều khoản của luật mà đòi hỏi phải cân nhắc kỹ lưỡng những yếu tố khác nhau trước khi đi đến kết luận. Chính vì vậy mà các tòa án lao động, tòa án hành chính... được thành lập. Các tòa án này có đủ phương tiện và khả năng chuyên môn để giải quyết những vấn đề nêu trên.

- Cơ quan lập pháp không có thời gian và phương tiện để quy định về mọi vấn đề một cách chi tiết. Mặt khác, các quy định do cơ quan lập pháp đặt ra nếu quá cụ thể thì có thể phù hợp với ngành này, cấp này, lĩnh vực này nhưng chưa chắc đã phù hợp với ngành khác, cấp khác và lĩnh vực khác, bởi mỗi ngành, mỗi cấp, mỗi lĩnh vực quản lý có những điều kiện và đặc điểm khác nhau. Điều đó dẫn đến sự cần thiết trao ngày càng nhiều quyền hơn cho hành pháp.

- Trong hoạt động hành chính có những điều kiện cần thiết cho sự thử nghiệm. Ở trong lĩnh vực này, quy định có thể được đặt ra và thử nghiệm một thời gian, nếu có khiếm khuyết thì khiếm khuyết đó có thể được khắc phục kịp thời hoặc nếu không phù hợp thì việc bãi bỏ có thể được tiến hành ngay; khác với quy định của cơ quan lập pháp, phải chờ cho tới kì họp sau của nó mới có thể xem xét việc sửa đổi, bổ sung hay bãi bỏ quy định trước. Như vậy, hoạt động lập pháp là hoạt động nghiêm ngặt về tính chất, trong khi đó hoạt động hành chính linh hoạt hơn.

- Luật hành chính thể hiện quan điểm thực hành, lấy hiệu quả làm thước đo hoạt

động, lấy việc giải quyết kịp thời nhiệm vụ quản lý làm mục tiêu phấn đấu. Thủ tục hành chính không ngừng được cải tiến và hoàn thiện. Thủ tục tố tụng hành chính cũng đơn giản hơn thủ tục tố tụng hình sự rất nhiều.

- Cơ quan hành chính nhà nước có thể áp dụng những biện pháp quản lý, tổ chức mang tính phòng ngừa như kiểm tra chất lượng, quy định tiêu chuẩn, kiểm tra giấy phép... Khác với tòa án, cơ quan hành chính nhà nước không thụ động chờ các bên đến với những tranh chấp của họ. Trong nhiều trường hợp, những biện pháp phòng ngừa có thể đem lại kết quả tốt hơn là trừng phạt cá nhân hay tổ chức sau khi họ đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Ví dụ: Việc kiểm tra và phân loại thực phẩm đáp ứng nhu cầu người tiêu dùng tốt hơn là cho quyền kiện người bán sau khi người tiêu dùng đã bị tổn thương do dùng phải thực phẩm không đảm bảo chất lượng.

Ngoài ra, các cơ quan hành chính nhà nước có thể bắt buộc các bên có liên quan chấp hành những biện pháp cưỡng chế nhất định như tiêu hủy những hàng hóa, vật phẩm có thể gây hại cho sức khỏe con người.

Những nguyên nhân nêu trên dẫn đến việc trao quyền cho hành pháp ngày càng rộng rãi và hệ quả tất yếu của nó là luật hành chính có được những điều kiện thuận lợi để phát triển.

2. Vài nét về lịch sử phát triển của luật hành chính ở một số nước

Ở Anh, về cơ bản, sự tồn tại của luật hành chính với tư cách một ngành luật độc lập không được thừa nhận cho đến thế kỉ XX. Năm 1885, Dicey, trong luận thuyết nổi tiếng của ông về sự thống trị của luật, đã nhận xét rằng, ở nước Anh

không có luật hành chính. Ông nói với Robson: "*Ồ Anh, chúng tôi không biết gì về luật hành chính và cũng không muốn biết về nó*"⁽¹⁾. Khi tuyên bố như vậy, ông đã bỏ qua một sự thật là hoạt động quản lí hành chính và tài phán hành chính đang hiện diện ngay trong thời đại của ông. Các cơ quan hành chính và tòa án hành chính được trao những quyền hạn rất lớn mà tòa án thường không thể có được nhưng Dicey đã không thừa nhận điều đó. Người cùng thời với Dicey là Mailand đã nhận xét rằng nếu nghiên cứu những phán quyết của tòa án Hoàng gia thì ta sẽ thấy khoảng một nửa những trường hợp được xem xét có liên quan đến những quy định của luật hành chính.

Năm 1914, Dicey thay đổi cách nhìn nhận của mình. Trong lần xuất bản cuối cùng cuốn sách "Pháp luật và hiến pháp", ông thừa nhận rằng trong khoảng 30 năm gần đây, do sự mở rộng phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của các viên chức nhà nước, một vài yếu tố của luật hành chính đã thâm nhập vào luật hiến pháp của nước Anh. Nhưng ngay cả khi ấy, ông cũng không thừa nhận rằng ở nước Anh có luật hành chính. Sau đó, trong bài "Sự phát triển của luật hành chính ở Anh", ông viết rằng lập pháp đã ban cho hành pháp một lượng có cân nhắc quyền lực tương tự quyền tài phán, đó là một bước thận trọng để đưa luật hành chính vào nước Anh. Qua đây, ta thấy Dicey đã nhầm lẫn về phạm vi và giới hạn của luật hành chính. Trong khi nghiên cứu sự thống trị của luật, ông loại trừ cả luật hành chính lẫn hệ thống tòa án hành chính. Việc nghiên cứu luật hành chính ở Anh bị hạn chế bởi quan nhiệm bảo thủ của Dicey. Tất nhiên, các học giả khác đã có những nỗ lực thực sự để tìm hiểu thực chất của vấn đề.

Nhưng ngay cả đối với họ, việc nghiên cứu luật hành chính cũng chỉ giới hạn ở hai nội dung là hợp pháp ủy quyền và tài phán hành chính.

Năm 1929, Ủy ban về quyền hạn của các bộ trưởng do Lord Donough More đứng đầu đã kiểm tra hoạt động lập pháp ủy quyền và hoạt động tài phán do các viên chức được bộ trưởng bổ nhiệm tiến hành, trên cơ sở đó đề xuất những biện pháp hữu hiệu và thích hợp để đảm bảo tính tối cao của luật.

Năm 1932, Ủy ban này đệ trình một báo cáo quan trọng, trong đó đưa ra những khuyến nghị về việc tăng cường kiểm tra hoạt động lập quy. Báo cáo này được Nghị viện Anh thừa nhận bằng việc thông qua Luật về văn bản quy phạm pháp luật năm 1946. Năm 1947 đạo luật về tố tụng do Nghị viện Anh thông qua đã buộc Chính phủ phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do Hoàng gia gây nên. Như vậy, sự từ bỏ học thuyết nổi tiếng "Nhà vua không thể sai" đã mở rộng phạm vi của luật hành chính ở Anh một cách thận trọng. Năm 1958 Luật về tòa án và điều tra tư pháp được thông qua với mục đích đảm bảo sự kiểm tra và giám sát chặt chẽ hơn đối với các quyết định hành chính: Các quyết định hành chính đã trở thành đối tượng xét xử phúc thẩm và giám đốc thẩm của tòa án.

Ở Mĩ, luật hành chính tồn tại từ thế kỉ XVIII, khi Luật hành chính liên bang đầu tiên được thể hiện thành văn năm 1789 và phát triển nhanh cùng với việc thông qua Luật thương mại giữa các bang năm 1877. Năm 1893, Frank Goodnow xuất bản cuốn "Luật hành chính so sánh" và năm 1905 cuốn sách khác của ông "Những điểm cơ bản của luật hành chính của Mĩ" được công bố. Năm 1911 Erust

Freund xuất bản cuốn "Án lệ hành chính". Thẩm phán đoàn và đoàn luật sư cũng rất quan tâm đến việc nghiên cứu luật hành chính. Năm 1946 Elihu Root đã cảnh báo rằng có một lĩnh vực đặc biệt của pháp luật mà sự phát triển mạnh mẽ của nó sẽ là tất yếu. Nước Mĩ đang xây dựng một thể chế luật hành chính bằng những luật lệ riêng được đưa ra bởi các tòa án; quyền lực của các cơ quan hành pháp tăng lên hàng ngày và ảnh hưởng của chúng đối với xã hội cũng phát triển tương ứng, đòi hỏi phải có hình thức kiểm tra hữu hiệu đối với hoạt động hành pháp.

Sau "thỏa thuận mới" ở Mĩ, người ta đã nhận thấy sự cần thiết phải tiến hành những biện pháp kiên quyết trong lĩnh vực này. Năm 1933, một ủy ban đặc biệt được thành lập với nhiệm vụ tiến hành hoạt động kiểm tra một cách toàn diện hơn đối với các cơ quan hành pháp. Sau khi nghiên cứu kỹ càng báo cáo của Ủy ban Roscoe Pound (năm 1938) và báo cáo của Ủy ban tổng chưởng lí (năm 1939), năm 1946 Luật về thủ tục hành chính đã được ban hành, trong đó có nhiều điều khoản liên quan đến hoạt động kiểm tra tư pháp đối với các hành vi hành chính.

Ở Pháp, theo Dicey, luật hành chính là một bộ phận của pháp luật quy định về địa vị và trách nhiệm của công chức; quyền hạn và trách nhiệm của các cá nhân trong quan hệ của họ với công chức đại diện cho nhà nước; thủ tục thực hiện các quyền và nghĩa vụ của cá nhân trong quan hệ ấy. Ông cho rằng hệ thống này được xây dựng trên hai nguyên tắc sau:

- Cá nhân, trong các quan hệ của họ với nhà nước, không đứng trên cùng một vị trí như cá nhân trong quan hệ với láng giềng của họ;

- Chính phủ và các công chức độc lập

và không đặt dưới thẩm quyền xét xử của tòa án thường.

Hai nguyên tắc trên dẫn đến:

1. Quan hệ giữa Chính phủ và công chức với các cá nhân phải được điều chỉnh bởi chế định pháp luật khác với những chế định điều chỉnh quan hệ giữa các cá nhân;

2. Tòa án thường chỉ giải quyết tranh chấp giữa các cá nhân, không có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa cá nhân với nhà nước. Những tranh chấp này được giải quyết bởi tòa án hành chính;

3. Trong trường hợp có xung đột về thẩm quyền giữa hai hệ thống tòa án, tranh chấp sẽ được giải quyết bởi tòa án hành chính;

4. Tòa án hành chính có xu hướng bảo vệ mọi công chức có lỗi trong khi thực thi nghĩa vụ phục vụ của họ và thực hiện mệnh lệnh của cấp trên khỏi sự giám sát và kiểm tra của tòa án thường.

Dicey cho rằng việc lập ra hai hệ thống tòa án là nhằm bảo vệ công chức khỏi hậu quả của hành vi của họ. Theo ông, ở Anh, hoạt động kiểm tra đối với hành pháp hiệu quả hơn nhiều so với ở Pháp. Nhưng Dicey đã sai lầm khi đưa ra nhận định trên. Trên thực tế, Tham chính viện bảo đảm sự bảo vệ đối với người bị xâm hại tốt hơn là tòa án thường bảo đảm sự bảo vệ cho những người rơi vào trường hợp tương tự ở Anh. Quan niệm cho rằng ở Pháp, trong quan hệ với các cá nhân, công chức nhà nước đứng trên pháp luật hoặc pháp luật ở dưới chân họ là không đúng. Ở Pháp, công chức vượt quá giới hạn luật pháp cho phép hoặc hành động trái với những nguyên tắc của công lí tự nhiên trong quan hệ với các cá nhân là những đối tượng chịu sự kiểm tra hữu hiệu và toàn diện hơn so với một số nước

Anglo - Saxon.

Ở Ấn Độ, luật hành chính tồn tại từ nhiều thế kỉ nhưng luật hành chính với tư cách là một khoa học pháp lí độc lập chỉ được thừa nhận từ giữa thế kỉ XX.

Cùng với việc thành lập công ty Đông Ấn và việc đặt nền móng cho sự thống trị của Anh ở Ấn Độ, quyền lực của hành pháp được mở rộng. Nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ về đảm bảo an ninh chung, về giao thông và lao động được ban hành bởi chính quyền Anh. Thực tiễn cấp phép hành chính bắt đầu cùng với việc ban hành Luật về vận chuyển bằng xe ngựa năm 1861. Tổ hợp công cộng đầu tiên được thành lập trên cơ sở Luật về ủy thác hàng hải năm 1879. Lập pháp ủy quyền được thừa nhận bởi Luật về kênh đào và hệ thống thoát nước miền Bắc Ấn Độ năm 1873 và Luật về thuốc phiện năm 1878. Những bước thích hợp và có hiệu quả đã được tiến hành để điều chỉnh hoạt động thương mại và giao thông trong những tình huống khẩn cấp trên cơ sở Luật về tình trạng khẩn cấp năm 1884. Việc cấp phép và giải quyết tranh chấp bởi cơ quan hành pháp và tòa án hành chính được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác.

Trong thời gian chiến tranh thế giới lần thứ hai, quyền lực của hành pháp phát triển rất mạnh. Luật quốc phòng năm 1939 và các quy định được ban hành trên cơ sở của Luật này đã trao cho hành pháp quyền hạn rất lớn để can thiệp vào tự do và tài sản của cá nhân và hầu như không hề quy định về kiểm tra tư pháp đối với hoạt động hành chính.

Từ khi Ấn Độ giành được độc lập, tính tích cực và các chức năng của Chính phủ tiếp tục phát triển. Những biện pháp bảo

đảm an ninh chung được tiến hành vì lợi ích của những người lao động công nghiệp trên cơ sở Luật về tranh chấp công nghiệp năm 1947, Luật về tiền công tối thiểu năm 1948, Luật xí nghiệp năm 1948 và Luật bảo hiểm lao động nhà nước năm 1948.

Tư tưởng về nhà nước phúc lợi chung đã được thể hiện rõ nét trong Hiến pháp Ấn Độ. Hiến pháp quy định cho mọi công dân sự công bằng về xã hội, kinh tế và chính trị, mọi người đều được tạo những khả năng cơ hội như nhau. Để đảm bảo thực hiện mục tiêu trên, Quốc hội đã ban hành nhiều luật. Ví dụ: Luật công nghiệp năm 1951, Luật trung dụng và trung mua bất động sản năm 1952, Luật về những mặt hàng thiết yếu năm 1955, Luật công ty năm 1956, Luật bảo vệ bà mẹ năm 1961, Luật về tiền công và tiền thưởng năm 1965, Luật công ty ngân hàng năm 1969, Luật về thù lao như nhau năm 1976, Luật về đất đai đô thị năm 1976, Luật về quỹ phúc lợi xã hội của người lao động năm 1976... Mặt khác, cũng để đảm bảo thực hiện những mục tiêu trên, Chính phủ Ấn Độ còn được trao quyền đặt ra những giới hạn hợp lí, thậm chí cả đối với những quyền cơ bản được Hiến pháp ghi nhận. Đồng thời, hoạt động tài phán hành chính được đẩy mạnh nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thế kỉ XX đem lại những điều kiện lí tưởng cho việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của luật hành chính. Thế kỉ XXI chắc chắn cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi để ngành luật này có những bước phát triển cao hơn đáp ứng những đòi hỏi ngày càng khắt khe của quản lí nhà nước, quản lí xã hội./.

(1). Xem: Robson. *Administrative Law in England*, tr.85-86.