

I. KHÁI NIỆM

Trước hết, phải nói đến thuật ngữ dịch vụ công (*service public*) mà tác giả Léon Duguit đã định nghĩa "dịch vụ công là một hoạt động do một tập thể công quyền đảm nhiệm nhằm thỏa mãn một nhu cầu về lợi ích chung". Định nghĩa này vừa mang ý nghĩa về tổ chức, có một bộ máy hành

chính công quyền, vừa có ý nghĩa vật chất là đáp ứng những nhu cầu công cộng cho nhiều người. Tuy nhiên định nghĩa này cũng chưa đáp ứng được tất cả những quan hệ hành chính - xã hội mà Luật hành chính nước Pháp muốn nêu lên, bởi vì chưa có thể xác định được những tiêu chuẩn của dịch vụ công và thế nào là một dịch vụ công cộng với đầy đủ ý nghĩa pháp lý và xã hội? Thử nêu lên một số tiêu chuẩn như sau:

- Trên tiêu chuẩn lợi ích chung, thì không có dịch vụ công nào mà không có mục đích lợi ích chung, như đường sá, cầu cống, xe lửa, xe bus, công viên, cơ quan hành chính và trạm

thuế v.v... nhưng khái niệm lợi ích chung cũng có thể lẫn lộn với những nhu cầu chính đáng, như cửa hàng bán bánh, sửa chữa ống nước, thuyết giảng tại thánh đường... Do đó, mọi hoạt động đem lại lợi ích chung không phải bao giờ cũng được coi là dịch vụ công, và chỉ có những dịch vụ nào do chính quyền hoặc chủ thể được chính quyền ủy nhiệm, đứng ra thực hiện, thì mới được coi là một dịch vụ công.

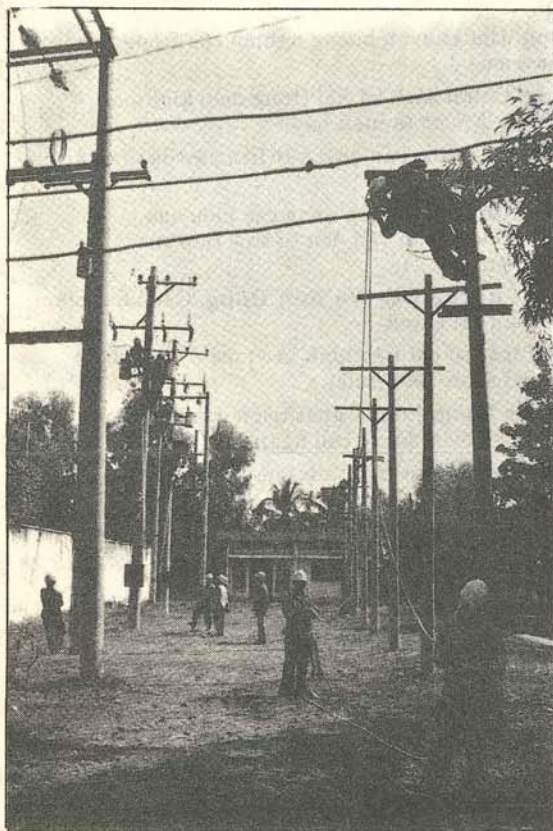
- Trên tiêu chuẩn ý muốn của nhà cầm quyền, thì chỉ được coi là dịch vụ công, nếu hoạt động đem lại lợi ích chung và được đảm trách bởi một cơ quan công quyền hay một chủ

cho pháp nhân hành chính địa phương được hợp đồng giao cho đối tác nước ngoài để cung cấp một nhu cầu có lợi ích chung, như hợp đồng giữa TP.HCM với nước ngoài để cung cấp nước uống cho thành phố theo quy chế B.O.T. Vấn đề đặt ra là thể thức ký kết hợp đồng thực hiện là kế ước hành chính (*Contrat Administratif*) thể hiện ý chí của chính quyền hay là ký kết hợp đồng kinh tế có nội dung của tư luật, quyền và nghĩa vụ các bên đều ngang nhau?

Tiêu chuẩn ý muốn của nhà cầm quyền có 2 luận điểm khác nhau, là luận điểm dịch vụ công do bản chất và luận điểm dịch

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ DỊCH VỤ CÔNG DO CÔNG SỞ THỰC HIỆN

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU



thể được ủy nhiệm, do quyết định của một giới chức hành chính có thẩm quyền luật định. Như trường hợp nhà nước đứng ra điều hành, cung cấp điện, nước, xi măng, sắt, hệ thống hóa xa, hàng không, vận tải biển một cách trực tiếp, hoặc chính phủ hợp đồng với tư nhân, chủ thể khác, để các chủ thể này được trao nhiệm vụ khai thác cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức đặc nhượng công dịch (*concession de service public*) như kế ước đặc nhượng giữa thành phố Bordeaux, Pháp, với Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux để công ty này cung cấp thấp sáng cho thành phố (theo Tham chính viện, Pháp ngày, 30.3.1916 về kế ước hành chính - trường hợp bất khả dự) hoặc trường hợp chính phủ chấp thuận

vụ công mang tính tiềm tàng, nhất là làm thế nào để xác định được ý muốn của nhà cầm quyền.

Ý định của nhà cầm quyền không phải lúc nào cũng rõ ràng, dễ hiểu mà tòa án hành chính khi xét xử phải phân tích, nghiên cứu để làm sáng tỏ, cụ thể, để có chứng cứ lập luận. Theo kinh nghiệm án lệ hành chính nước Pháp, thì có 3 dấu hiệu phân ánh quyết định của chính quyền về dịch vụ công là:

- Một là, sự tồn tại của các đặc quyền chỉ dành riêng cho nhà chức trách hành chính, như quyền kiểm soát toàn xã hội, độc quyền kinh doanh một số lãnh vực kinh tế, thương mại mang tính chủ đạo. (Hiến pháp 1992 của CHXHCNVN).

- Hai là, trong hợp đồng giao ước với chủ thể



khác có những điều khoản ngoại lệ (clause exorbitante) quy định trái với luật tư (droit privé), dành riêng cho chủ thể hành chính một số quyền vượt trội hơn so với bên đồng ước.

- Ba là, việc thành lập ra một công sở để thực hiện dịch vụ đem lại lợi ích chung cho mọi tầng lớp xã hội, không phân biệt thành phần, giai cấp, thuộc về ý chí đơn phương của chính quyền trên cơ sở hiến định, luật định hoặc lập quy.

II. NHỮNG NGUYÊN TẮC CHUNG VỀ ĐIỀU HÀNH CÁC CÔNG SỞ THỰC HIỆN DỊCH VỤ CÔNG

Như trên đã nói, việc thực hiện dịch vụ công do quyết định trao cho một công sở quản lý, điều hành; hoặc giao cho một công ty tư nhân hợp đồng thực hiện, thay thế cho công sở. Luật hành chính của nhiều quốc gia đã cho phép chủ thể hợp đồng theo hình thức đặc nhượng này hoạt động có tư cách như thực hiện một công vụ, để đáp ứng nhu cầu lợi ích chung cho nhiều người. Dù ở hình thức quản lý hay do chủ thể nào, công sở đều phải tôn trọng một số nguyên tắc điều hành như sau:

1. Nguyên tắc về tính liên tục: đây là nguyên tắc quan trọng nhất của hành chính công quyền, vì hoạt động của công sở có liên quan trực tiếp hay gián tiếp đến mọi thành phần dân chúng, nên không thể bị gián đoạn, hoặc người dân bị từ chối không đáp ứng một nhu cầu công cộng. Chức năng chính yếu của công sở được lập ra là để

đáp ứng nhu cầu thường xuyên, liên tục cho công chúng, và ngược lại, không thể có công sở được lập ra để đáp ứng những nhu cầu nhất thời, không liên tục và chỉ nhằm phục vụ cho một thiểu số. Từ nguyên tắc này, nhiều quốc gia đã có luật cấm công chức đình công để nền hành chính, công vụ không bị gián đoạn, hoặc chính quyền có quyết định lập quy giới hạn quyền đình công của công chức; hay trong trường hợp bất thường như khi ngân sách hành pháp chưa được lập pháp chuẩn y kịp thời, thì cơ quan hành chính vẫn phải tiếp tục làm việc một cách liên tục, như trường hợp "chậm trễ chuẩn y ngân sách hành pháp" xảy ra tháng 11 năm 1995 vừa qua tại Hoa Kỳ. Nguyên tắc về tính liên tục đã giải thích tại sao có những văn bản pháp quy hạn chế hay ngăn cấm quyền đình công đối với một số công chức, tại Pháp, như quân nhân, cảnh sát, nhân viên kiểm soát không lưu, ban quản lý trại giam... là những hoạt động đặc biệt, trọng yếu trong hoạt động và điều hành bộ máy xã hội, nên không thể bị gián đoạn do việc đình công. Nguyên tắc về tính liên tục còn có nhiều hệ quả khác theo luật hành chính, như trong trường hợp khế ước hành chính do pháp nhân hành chính có thẩm quyền giao cho tư nhân đầu thầu những công trình trọng yếu, có quyền buộc nhà thầu phải tiếp tục quản lý, điều hành dịch vụ công cộng đã nhận ngay cả trong

hợp gặp khó khăn về tài chính, nhân sự, biến cố thiên nhiên và chính trị. Cả trường hợp chính phủ từ chức, nhà chức trách hành chính đã hết nhiệm kỳ, vẫn tiếp tục giải quyết các công việc t h ư ơ n g xuyên, hằng

ngày. (xem phán quyết của Tham chính viện, Pháp C.E. Ass ngày 4.4.1952, vụ nghiệp đoàn các báo cáo hàng ngày của Algérie).

2. Nguyên tắc về sự thích ứng kịp thời: để vận hành công sở một cách tốt đẹp, công sở phải theo sát với những tiến triển của nhu cầu xã hội, của quần chúng một cách khách quan kịp thời; có khi phải cải tiến lề lối làm việc một cách thường xuyên để có thể đáp ứng nguyên tắc thích ứng kịp thời. Nguyên tắc này có nội dung rất phong phú, đa dạng, nhất là trong lãnh vực đặc nhượng công dịch, khế ước hành chính và lập quy, trong việc thay đổi, bổ sung nội dung đã kết ước, đặc nhượng và ban hành những thể lệ mới về thủ tục hành chính.

- Trong lãnh vực khế ước hành chính đầu thầu, cơ sở để công nhận quyền đơn phương sửa đổi nội dung kết ước của cơ quan chính quyền, là sự cần thiết phải thích ứng với những đòi hỏi, nhu cầu mới, do lợi ích chung, kể cả trường hợp khế ước đặc nhượng công dịch (xem C.E. ngày 10.01.1902 vụ Công ty khí đốt tỉnh Deville - lès-Rouen, nước Pháp).

- Trong lãnh vực pháp lý về thiết lập công sở và đặc nhượng công dịch để các chủ thể này thực hiện các dịch vụ công, những điều khoản liên quan đến sự tổ chức và vận hành, được coi là có tính chất lập quy, chứ không phải mang tính chất hợp đồng trọn

vẹn; nên đã coi là quyền lập quy thì nhà cầm quyền hành chính có quyền đơn phương sửa đổi, tùy theo sự tiến triển của nhu cầu quần chúng, xã hội một cách khách quan.

3. Nguyên tắc bình đẳng: mọi công dân, tổ chức đều được bình đẳng trong việc hưởng dụng và sử dụng dịch vụ công, xuất phát từ các công sở. Hay nói khác, là tất cả những người cùng ở trong một tình trạng như nhau, trong mối quan hệ giữa họ với công sở, thì phải được đối xử như nhau, xác lập mối quan hệ bình đẳng với đầy đủ ý nghĩa của nó. Cụ thể như: tất cả những người có nhu cầu cần thiết sử dụng dịch vụ do công sở đảm nhận, như sử dụng bình đẳng trong quyền được vào học trường công lập, khi có bệnh được điều trị trong bệnh viện công, quyền được sử dụng giao thông công cộng, hưởng dụng tiện ích từ công sản quốc gia như công viên, vườn bách thảo...

- Nguyên tắc bình đẳng còn thể hiện một cách rộng rãi khi đầu thầu công khai, tham gia thi tuyển vào những trường học do chính phủ tổ chức, không phân biệt thái độ chính trị (xem C.E. Ass ngày 26.5.1954, vụ BAREL không được phép dự thi nhập học Học viện Quốc gia HC của Pháp).

Như vậy, mọi công dân khi có nhu cầu dịch vụ quan hệ với công sở, đều có thể viện dẫn nguyên tắc bình đẳng để có lợi cho mình, nhưng đôi khi, nguyên tắc bình đẳng cũng có thể bị nhượng bước trước những đòi hỏi của lợi ích chung, của lập trường chính trị và của nguyên tắc phi tôn giáo trong trường học của nhà nước.

Tài liệu tham khảo:

- *Tài liệu Công pháp*, Nguyễn Độ, NXB. Hồng Đức, Saigon, 1973.
- *Droit Administratif*, Jean - Michel De Forges, Press Universitaires de France, 1993.
- *Luật hành chính*, Gustave Peiser, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1994.