



MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý VỀ DỰ THẢO “LUẬT BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH”

Bùi Thị Thuận Ánh*

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Tóm tắt. Bài viết tập trung phân tích về phạm vi điều chỉnh của dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính” và vấn đề ủy quyền ban hành quyết định hành chính được quy định trong dự luật. Trên cơ sở đó người viết nêu ra các quan điểm của mình về hai vấn đề nêu trên và đưa ra một số ý kiến, kiến nghị góp phần hoàn thiện dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính theo tinh thần Hiến pháp 2013.

Từ khóa. phạm vi điều chỉnh, quyết định hành chính, ủy quyền

1. Đặt vấn đề

Dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính” là một trong những dự luật hết sức quan trọng, cần thiết và hiện đang được nhiều chuyên gia, các nhà khoa học, cơ quan, tổ chức và những người làm công tác thực tiễn quan tâm nghiên cứu bởi vì ở nước ta hiện nay chưa có một đạo luật chung qui định về việc ban hành các quyết định hành chính nên trên thực tế việc ban hành các quyết định hành chính còn thiếu thống nhất. Đây là dự luật chủ yếu tập trung qui định các nguyên tắc, trình tự, thủ tục nhằm xác lập một trật tự mới trong việc ban hành quyết định hành chính với mục đích bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân theo tinh thần Hiến pháp 2013.

Tuy nhiên, khi nghiên cứu về dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính” vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau được xem là những vướng mắc chưa đi đến thống nhất như: Qui định về thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, nguyên tắc ban hành, thủ tục ban hành quyết định hành chính, cơ chế kiểm tra, xử lý quyết định hành chính sai trái... Trong bài báo này, tác giả tập trung trình bày hai vấn đề còn vướng mắc sau đây: Một là phạm vi điều chỉnh của dự Luật, hai là vấn đề ủy quyền ban hành quyết định hành chính.

2. Một số ý kiến góp ý về dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính”

2.1. Phạm vi điều chỉnh của dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính”

Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan nhà nước, cơ quan tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan tổ chức đó ban hành quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể [1]. Từ định nghĩa trên ta có thể thấy quyết định hành chính là loại văn bản đa dạng về chủ thể ban hành và nội dung cũng rất phức tạp. Theo đó “Luật Ban hành quyết định hành chính” cần xác định rõ là Luật điều chỉnh loại văn bản quyết định nào cho phù hợp với thực tiễn. Điều 1 dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính” qui định: Luật này qui định về trình tự, thủ tục

*Liên hệ: thuananhkl@gmail.com

ban hành quyết định hành chính; quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc ban hành quyết định hành chính. Mặt khác, Luật không áp dụng đối với việc ban hành các quyết định hành chính nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước; quyết định liên quan đến công tác tổ chức, cán bộ, thi đua, khen thưởng; quyết định xử lý vi phạm hành chính; quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vụ việc cạnh tranh và trong hoạt động tố tụng; quyết định hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước [2].

Mặc dù dự thảo đã đưa ra qui định như trên nhưng có người tán thành, có người không tán thành và chung qui lại thì có ba quan điểm sau đây:

Một là, Luật cần phải có đối tượng điều chỉnh rộng điều chỉnh tất cả các văn bản hành chính trừ các công văn, thông báo, giấy tờ hành chính thông thường. Lý giải cho quan điểm này vì cho rằng các văn bản qui phạm pháp luật đã có luật điều chỉnh riêng, do đó các văn bản hành chính cũng cần có luật điều chỉnh riêng. Luật này qui định cả về thẩm quyền ban hành quyết định hành chính và trình tự thủ tục ban hành quyết định hành chính.

Hai là, quan điểm cho rằng Luật này điều chỉnh tất cả các quyết định hành chính kể cả quyết định hành chính nội bộ.

Ba là, quan điểm cho rằng Luật này tập trung điều chỉnh đối với các quyết định hành chính cá biệt tác động ra bên ngoài, loại trừ một số quyết định như: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại tố cáo [3].

Theo quan điểm của tác giả, trước hết cần khẳng định dự “Luật Ban hành quyết định hành chính” là Luật về trình tự, thủ tục chứ không phải Luật qui định về thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, vì nếu đưa vấn đề thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính vào Luật là không phù hợp. Bởi vì thẩm quyền ban hành quyết định hành chính đã có các Luật chuyên ngành khác qui định, ví dụ: “Luật đất đai”, “Luật khiếu nại, tố cáo”, “Luật xử lý vi phạm hành chính”..., do đó Luật cần tập trung điều chỉnh qui trình thủ tục, nguyên tắc ban hành một quyết định hành chính thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước. Mặt khác, tác giả đồng ý với quan điểm thứ hai đó là Luật này cần điều chỉnh tất cả các quyết định hành chính, kể cả quyết định hành chính nội bộ.

Vậy như thế nào là một quyết định hành chính mang tính nội bộ? “Luật Tố tụng hành chính” qui định Quyết định hành chính nội bộ của cơ quan tổ chức là những quyết định chỉ đạo điều hành hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi cơ quan tổ chức đó. Có ý kiến cho rằng quyết định hành chính nội bộ này nó liên quan đến một số công tác tổ chức cán bộ, thi đua, khen thưởng... và các quyết định này không phải là quyết định hành chính tác động ra bên ngoài, không thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Tuy nhiên, trên thực tế có những quyết định mang tính nội bộ như cách hiểu trên và nó lại xâm phạm đến quyền và lợi ích của công dân, ví dụ khi Chủ tịch nước ký một quyết định phong tặng danh hiệu có công với nước chẳng hạn, nhưng quyết định đó nếu nó không đúng thì sẽ như thế nào? Hoặc trong nội

bộ các cơ quan nhà nước khi ký các quyết định thi đua, khen thưởng, luân chuyển cán bộ mà không hợp lý thì hậu quả sẽ ra sao? Rõ ràng các quyết định này đều ảnh hưởng đến các quyền lợi của các đối tượng và có thể nó cũng có sự tác động từ trên xuống dưới, tác động ra bên ngoài thì nó còn mang tính chất nội bộ nữa hay không?

Mặt khác, “Luật Ban hành quyết định hành chính” không điều chỉnh các quyết định xử lý vi phạm hành chính; quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại, tố cáo và cũng không điều chỉnh các quyết định hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Theo tác giả, qui định này là chưa phù hợp. Bởi vì quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại là quyết định cá biệt và rõ ràng, nó tác động trực tiếp đến cá nhân tổ chức và không nên loại ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật này. Còn đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, mặc dù “Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật” qui định: Chính phủ ban hành Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định, nhưng những văn bản này là văn bản qui phạm pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ vẫn ban hành các quyết định hành chính chỉ đạo, điều hành trong hoạt động quản lý. Có nhiều ý kiến đưa ra lý giải rằng vì Thủ tướng Chính phủ là người lãnh đạo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ chú trọng vào những nội dung quan trọng hơn mang tính vĩ mô và tầm nhìn của quyền hành pháp nên không thể là đối tượng áp dụng của dự Luật và không nằm trong phạm vi điều chỉnh của dự luật; hoặc giải thích rằng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không can thiệp vào các công việc mang tính sự vụ và các quyết định hành chính do Thủ tướng Chính phủ ban hành không nhiều nên không cần phải đưa vào điều chỉnh trong dự Luật. Trên thực tế, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền ban hành khá nhiều quyết định hành chính cụ thể có hiệu lực tác động một cách trực tiếp tới quyền và nghĩa vụ của các chủ thể bên ngoài, ví dụ: Thẩm quyền quyết định thành lập đại học, học viện, trường đại học công lập, dân lập và có vốn đầu tư nước ngoài (Khoản 1, Điều 27, Luật giáo dục 2012); Thẩm quyền cho phép tổ chức một số loại hội nghị, hội thảo quốc tế (Khoản 1, Điều 3 Quyết định 76/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức quản lý chức hội nghị, hội thảo quốc tế tại Việt Nam); Thẩm quyền cho phép sản xuất một số loại thuốc lá (Khoản 4, Điều 21 Luật phòng chống tác hại của Thuốc lá 2012). Như vậy, dù số lượng các quyết định hành chính do Thủ tướng Chính phủ ban hành nhiều hay ít không quan trọng mà quan trọng là các quyết định đó đã tác động tới quyền và nghĩa vụ của các chủ thể bên ngoài (người dân và các tổ chức trong xã hội).

Từ những phân tích về phạm vi điều chỉnh của dự Luật Ban hành quyết định hành chính như trên, tác giả có một vài kiến nghị như sau:

– Sửa đổi Điều 1 của dự “Luật Ban hành quyết định hành chính” theo hướng mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật này bao gồm áp dụng đối với tất cả các quyết định hành chính kể cả quyết định hành chính nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ; các quyết định liên quan đến công tác tổ chức, cán bộ, thi đua, khen thưởng; quyết định xử lý vi phạm hành chính; quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vụ việc cạnh

tranh và trong hoạt động tố tụng. Như vậy, chúng ta không nên loại trừ các chủ thể nào cả bởi chúng ta đang xây dựng một Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân; trong Nhà nước pháp quyền thì quyền con người, quyền công dân được bảo vệ và luôn bảo đảm sự minh bạch trong mọi hoạt động. Chính vì vậy, văn bản quyết định hành chính mang tính chỉ đạo điều hành của Thủ tướng Chính phủ cũng cần đưa vào phạm vi điều chỉnh của dự Luật.

– Mặt khác, nếu việc xác định quyết định hành chính thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này còn quá nhiều ý kiến khác nhau và khó đi đến thống nhất thì cần định danh quyết định hành chính thuộc phạm vi điều chỉnh của dự luật; theo đó, những quyết định không như định danh đã xác định thì không phải là quyết định hành chính và “Luật Ban hành quyết định hành chính” không điều chỉnh.

2.2. Vấn đề ủy quyền ban hành quyết định hành chính

“Ủy quyền” là một động từ chỉ sự giao quyền cho người khác thay mình sử dụng hoặc có ý kiến thì cho rằng “Ủy quyền” là nghệ thuật hoàn thành công việc thông qua nỗ lực của người khác. Trong hệ thống văn bản qui phạm pháp luật nước ta hiện nay vẫn chưa có một văn bản qui định về nguyên tắc ủy quyền, điều kiện ủy quyền, chủ thể được ủy quyền, trách nhiệm của người ủy quyền và người được ủy quyền và hậu quả pháp lý của việc ủy quyền. Trên thực tế, có nhiều nhiệm vụ được giao cho một cơ quan, nhưng cơ quan này lại ủy quyền cho cơ quan tiếp theo; việc ủy quyền cho một cơ quan tiếp theo dẫn đến hoạt động hành chính rườm rà, phức tạp và khi xác định phần trách nhiệm thuộc về ai cũng gây ra nhiều tranh cãi.

Điều 28, Điều 29 dự thảo “Luật Ban hành quyết định hành chính” qui định về nguyên tắc ủy quyền ban hành quyết định hành chính, trách nhiệm của người ủy quyền, người được ủy quyền trong việc ban hành quyết định hành chính, nhưng lại không đưa ra một khái niệm ủy quyền nhất định. Vì vậy, theo tác giả, “Luật Ban hành quyết định hành chính” cần đưa ra định nghĩa rõ ràng về việc ủy quyền ban hành quyết định hành chính. Mặt khác, khi bàn về vấn đề ủy quyền ban hành quyết định hành chính có một số ý kiến như sau:

Ý kiến thứ nhất cho rằng người ủy quyền chỉ được ủy quyền cho cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp, người được ủy quyền không được ủy quyền lại và người ủy quyền chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định hành chính do người được ủy quyền ban hành trừ trường hợp vượt quá phạm vi ủy quyền. Ý kiến thứ hai cho rằng cần có sự phân biệt giữa ủy quyền thẩm quyền và ủy quyền ký. Đối với ủy quyền thẩm quyền thì người được ủy quyền phải chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện thẩm quyền ban hành quyết định hành chính; đối với ủy quyền ký thì người ủy quyền phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc ủy quyền đó.

Theo ý kiến của tác giả, việc qui định nguyên tắc ủy quyền tại Điều 28 của dự Luật là phù hợp, nhưng đối với việc qui định về trách nhiệm của người ủy quyền và người được ủy quyền, tác giả có một vài ý kiến như sau: Xét về mặt bản chất pháp lý thì ủy quyền ban hành quyết định hành chính có cùng bản chất pháp lý với ủy quyền trong quan hệ dân sự. Điều này thể

hiện ở chỗ người ủy quyền và người được ủy quyền phải có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; người được ủy quyền có quyền và trách nhiệm thực hiện các công việc trong phạm vi được ủy quyền; người ủy quyền chịu trách nhiệm về hành vi của người được ủy quyền. Tuy nhiên, ủy quyền ban hành quyết định hành chính khác với ủy quyền trong quan hệ dân sự ở chỗ trong quan hệ dân sự, nhìn chung, chủ thể ủy quyền rộng hơn. Những người có năng lực hành vi dân sự đầy đủ đều có thể trở thành chủ thể của quan hệ ủy quyền. Trong khi đó, việc ủy quyền ban hành quyết định hành chính thì chỉ có chủ thể nào có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính mới được ủy quyền và nhận ủy quyền (phạm vi chủ thể hẹp hơn). Đối với qui định tại khoản 1 Điều 29: “Người ủy quyền chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung của quyết định hành chính do người được ủy quyền ban hành, trừ trường hợp người được ủy quyền vượt quá phạm vi ủy quyền” thì điều này hoàn toàn hợp lý. Còn qui định tại Khoản 2: “Người được ủy quyền phải chịu trách nhiệm trước người ủy quyền và trước pháp luật về hành vi của mình” là chưa phù hợp bởi vì việc người được ủy quyền phải chịu trách nhiệm trước pháp luật một cách chung chung như trên là không phù hợp và phải qui định lại rằng nếu người được ủy quyền vượt quá phạm vi ủy quyền dẫn đến vi phạm pháp luật thì mới phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Còn về cơ bản, người được ủy quyền chỉ chịu trách nhiệm trước người ủy quyền mà thôi. Người ủy quyền trong mọi trường hợp phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung ủy quyền của mình. Dựa vào bản chất của quan hệ ủy quyền mà ta xác định trách nhiệm pháp lý thuộc về người ủy quyền và việc ủy quyền cho người khác không dẫn tới việc thoái thác trách nhiệm của người ủy quyền; pháp luật giao quyền cho ai thực hiện thì người đó phải chịu trách nhiệm thực hiện thẩm quyền được giao. Trong một cơ quan nhà nước thì Thủ trưởng cơ quan là người đại diện cho cơ quan đó về mặt pháp luật, cấp phó là người giúp việc; luật của Nhà nước giao thẩm quyền cho cấp trưởng chứ không phải cấp phó, trong trường hợp vì những lý do chính đáng mới ủy quyền cho cấp phó. Trong quản lý hành chính nhà nước có hai cơ chế quản lý là cơ chế thủ trưởng (trách nhiệm cá nhân) và cơ chế tập thể (trách nhiệm tập thể). Ví dụ, “Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” – 2003 (nay là “Luật Tổ chức chính quyền địa phương”) qui định rất rõ những nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban nhân dân khác và phân biệt với những nhiệm vụ quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân là vì có những những nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban nhân rất phức tạp, đòi hỏi ý kiến tập thể. Hay một công việc do Chính phủ phải thực hiện mà Chính phủ lại ủy quyền cho cấp tỉnh làm thì cũng không hợp lý và một câu hỏi đặt ra là nếu Chính phủ ủy quyền thì sao không phân cấp cho cấp tỉnh giải quyết. Vì vậy, việc tập thể giao quyền cho cá nhân và buộc cá nhân phải chịu trách nhiệm thì không thể đảm bảo yêu cầu của hoạt động quản lý.

Việc ủy quyền và việc qui định trách nhiệm của người ủy quyền và người được ủy quyền cần dựa trên cơ sở các căn cứ qui định của pháp luật bởi vì trên thực tế quyền lực công khác với quyền lực tư. Quyền lực tư về cơ bản đó là quyền lực của cá nhân và bản thân họ có toàn quyền quyết định trong mọi vấn đề. Còn quyền lực công, về bản chất, không phải là của cá nhân một

người mà đó là quyền lực xã hội mà cá nhân đó được xã hội ủy thác; mặc dù được ủy quyền nhưng người được ủy quyền không phải muốn làm gì cũng được mà phải dựa trên cơ sở qui định của pháp luật. Chính vì vậy, đối với quyền lực công, Luật nên qui định hạn chế việc ủy quyền.

Tóm lại, trong hoạt động ban hành quyết định hành chính, việc phân tích và xác định đúng đắn phạm vi điều chỉnh, các nguyên tắc ủy quyền và một số vấn đề khác có ý nghĩa quan trọng góp phần ban hành các quyết định hành chính đúng đắn, khả thi bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước đồng thời góp phần đảm bảo quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền.

Tài liệu tham khảo

1. Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật Tổ tụng hành chính 2015, Nxb Chính trị - Quốc gia Hà Nội
2. Điều 1 dự thảo "Luật Ban hành quyết định hành chính 2015"
3. GS.TS Trần Ngọc Đường, *Đôi tượng điều chỉnh và nguyên tắc ban hành Quyết định hành chính*, tài liệu Hội thảo góp ý xây dựng dự thảo Luật ban hành quyết định hành chính, Đà Nẵng ngày 23, 24/07/2015.
4. Võ Hoài Nam, *Văn bản pháp luật và vấn đề "hủy bỏ" và "bãi bỏ" văn bản pháp luật khiếm khuyết*, Nxb. Tư pháp – Bộ Tư pháp, năm 2014

SOME COMMENTS ON THE DRAFT OF "LAW ON THE ADMINISTRATIVE DECISIONS"

Bui Thi Thuan Anh *

HU – University of Law

Abstract. The paper focuses on the analysis of the scope of the draft "Law on Promulgation of administrative decisions" and the authorization of issuing administrative decisions specified in the draft. On that basis, the author sets out his views on the two issues mentioned above and makes some reviews and proposals to perfect the draft according to the spirit of the Year 2013 Constitution.

Keywords. Law on Promulgation of administrative decisions, authorization, administrative decisions, Year 2013 Constitution