

BÀN VỀ TÍNH HỢP PHÁP, HỢP LÝ TRONG QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

*Trần Văn Duy**

1. Yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lý của quyết định quản lý nhà nước

Quyết định quản lý nhà nước chiếm vị trí trung tâm trong hoạt động quản lý nhà nước, đó là phương tiện không thể thiếu của các chủ thể quản lý nhà nước để sử dụng nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Quyết định quản lý nhà nước là một loại quyết định pháp luật nên là kết quả của sự thể hiện ý chí, quyền lực nhà nước của các chủ thể quản lý nhà nước có thẩm quyền.

Quyết định quản lý nhà nước là đem lại sự thay đổi trong cơ chế điều chỉnh pháp luật. Quyết định quản lý nhà nước hoạch định chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn cho hoạt động quản lý; đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hoặc làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

Các chủ thể quản lý nhà nước khi ban hành quyết định quản lý nhà nước thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước thì quyết định quản lý đó phải hội đủ được những yêu cầu tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định. Hay nói cách khác, một quyết định quản lý nhà nước có tính khả thi cao, được xây dựng phù hợp với đường lối chính trị, nhu cầu nguyện vọng của người dân thì phải đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước. Bởi vì quyết định quản lý nhà nước có tác động và ảnh hưởng rất lớn làm thay đổi, đảo lộn cuộc sống của người dân, đặc biệt là người dân lao động nghèo - đối tượng dễ bị "tổn thương" nhất trong xã hội.

Một quyết định quản lý nhà nước chỉ có hiệu lực thi hành khi nó *hợp pháp*, tức là thoả mãn tất cả các yêu cầu sau:

Thứ nhất, quyết định quản lý nhà nước được ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật, không trái với hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên.

Thứ hai, quyết định quản lý nhà nước được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của chủ thể ra quyết định quản lý. Các cơ quan (người có chức vụ) tuyệt đối không được ban hành những quyết định mà pháp luật không cho phép, vượt quá phạm vi quyền hạn được trao, thậm chí không được lẩn tránh và lạm quyền.

Thứ ba, quyết định quản lý nhà nước được ban hành phải xuất phát từ chính lợi ích thiết thực của người dân, đặc biệt là người dân lao động. Các chủ thể hành chính nhà nước chỉ được ban hành quyết định quản lý nhà nước để giải quyết những vấn đề xã hội một cách khách quan, khoa học, tránh tùy tiện, chủ quan duy ý chí.

Thứ tư, quyết định quản lý nhà nước phải đảm bảo trình tự, thủ tục, hình thức theo luật định.

Để đảm bảo tính hiệu quả của quyết định quản lý nhà nước phải đáp ứng các yêu cầu về *tính hợp lý*, vì quyết định quản lý nhà nước có hợp lý thì mới có khả năng thực thi cao.

Một quyết định quản lý nhà nước được coi là có tính hợp lý khi nó đáp ứng được yêu cầu sau đây:

Thứ nhất, quyết định quản lý nhà nước phải có tính đến yêu cầu tổng thể đảm bảo hài hoà lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân. Yêu cầu này đòi hỏi sự cân đối hợp lý giữa lợi ích Nhà nước và xã hội, coi lợi ích Nhà nước và lợi ích chung của công dân là

* Ths. Luật học, Học viện Tư pháp

tiêu chí để đánh giá sự hợp lý của quyết định hành chính.

Thứ hai, quyết định quản lý nhà nước phải có tính cụ thể và phù hợp với từng vấn đề và với các đối tượng thực hiện. Quyết định cần xác định cụ thể các nhiệm vụ, thời hạn, chủ thể, phương tiện để thực hiện.

Thứ ba, quyết định quản lý nhà nước phải xem xét hiệu quả không chỉ về kinh tế mà cả về chính trị-xã hội, cả mục tiêu trước mắt và lâu dài, phải kết hợp giữa hậu quả trực tiếp và gián tiếp, kết quả trước mắt và kết quả cuối cùng, phải căn cứ vào mục tiêu trước mắt và lâu dài, kết hợp giữa tác dụng trực tiếp và gián tiếp. Các biện pháp được đề ra trong quyết định phải phù hợp đồng bộ với biện pháp trong quyết định có liên quan.

Thứ tư, quyết định quản lý nhà nước phải đảm bảo kỹ thuật lập quy, tức là ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày phải rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, chính xác, không đa nghĩa.

Tính hợp pháp và hợp lý của quyết định quản lý nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Khi ban hành các quyết định quản lý nhà nước, các chủ thể quản lý nhà nước phải bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý, nhờ đó quyết định đưa ra mới có khả năng thực thi, được xã hội chấp nhận.

Tuy nhiên, chúng ta không nên đồng nhất tính hợp pháp và hợp lý của quyết định quản lý nhà nước với nhau. Lý do chính là cơ quan ban hành chưa kịp sửa chữa những quyết định đã lỗi thời, không còn phù hợp nữa, hoặc cơ quan ban hành không tính hết được những đặc điểm của từng địa phương, cơ sở nên có thể có quyết định phù hợp với nơi này nhưng không phù hợp với nơi khác. Trong trường hợp này các địa phương, cơ sở khi áp dụng vẫn phải thi hành nghiêm chỉnh quyết định của cấp trên, đồng thời kiến nghị với cơ quan cấp trên bãi bỏ hoặc sửa đổi cho phù hợp với tình hình cụ thể của địa phương, cơ sở. Trong mọi trường hợp, tính hợp pháp luôn có ưu thế hơn so với tính hợp lý nên không thể vì lý do hợp lý mà coi thường quyết định của cấp trên, tự ban hành những quy định riêng trái với quy định của pháp luật.

2. Những hạn chế, thiếu sót trong quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện các quyết định quản lý nhà nước hiện nay

Hiện nay, hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước của chủ thể quản lý nhà nước đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Tất cả những hoạt động trên đều hướng tới vì mục tiêu thực hiện quyền lực của nhân dân, phục vụ nhân dân, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống để đảm bảo kỷ cương của xã hội. Tuy nhiên, việc đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý khi xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay còn nhiều bất cập.

- Nhiều quyết định quản lý nhà nước không đúng thẩm quyền, đúng chủ thể, phù hợp với pháp luật, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Thậm chí, một số quyết định quản lý nhà nước được ban hành ra trái với thẩm quyền của chủ thể ban hành, có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Nội dung chưa phù hợp với lợi ích của Nhà nước và xã hội. Theo thống kê của Bộ Tư pháp, qua kiểm tra 1.506 văn bản pháp luật đã ban hành của cấp bộ và địa phương trong năm 2007 phát hiện 320 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. Năm 2008, kiểm tra 1.968 văn bản thì phát hiện 490 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật (trong đó có 93 văn bản cấp bộ và 397 văn bản của địa phương). Như vậy, khoảng từ 20-25% số văn bản được kiểm tra có dấu hiệu vi phạm¹.

Vi dụ 1: Ngày 6-2-2009, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp đã có công văn gửi Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội nêu rõ việc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ban hành "Quy định về quản lý hoạt động giết mổ, vận chuyển, buôn bán gia súc, gia cầm trên địa bàn thành phố Hà Nội" (Quyết định 51) vào ngày 22-1-2009 là chưa đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp cũng như bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân có hoạt động liên quan.

¹ Đặng Huyền, *Những quy định cưỡi ra nước mắt*, Báo điện tử: cand.com.vn.

Cục này khẳng định Quyết định 51 có một số quy định mang tính cấm đoán không có căn cứ, có biểu hiện “ngăn sông cấm chợ” đối với các cá nhân, công dân tham gia hoạt động giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm. Cụ thể như “cấm vận chuyển gia súc, gia cầm vào khu vực nội thành, nội thị; cấm vận chuyển gia súc, gia cầm và sản phẩm gia súc, gia cầm trên xe máy, xích lô, xe đạp hoặc các phương tiện khác”.

Về nội dung quy định “gia súc, gia cầm chỉ được vận chuyển đến cơ sở giết mổ được phép của thành phố...” còn hạn chế quyền của nhiều cá nhân khác. Ngoài ra, Quyết định 51 còn có một số quy định mang tính cấm đoán không có cơ sở, không rõ ràng về nội dung quy phạm pháp luật, gây hiểu nhầm, đồng thời có thể dẫn đến việc áp dụng xử lý tùy tiện...

Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội xem xét, xử lý kịp thời, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi của văn bản và trong 30 ngày phải kiểm tra, xử lý, thông báo đến Cục về các nội dung trên².

Ví dụ 2: Ngày 23/4/2008, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Thông tư số 22/2008/TT-BGDĐT hướng dẫn về tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục và hồ sơ xét tặng danh hiệu Nhà giáo nhân dân, Nhà giáo ưu tú. Tuy nhiên, Thông tư 22 đã có dấu hiệu vượt quá Điều 62 Luật Thi đua khen thưởng năm 2003. Vì vậy, lãnh đạo Bộ Tư pháp và lãnh đạo một số đơn vị thuộc Bộ đã có buổi làm việc với đại diện của Bộ Giáo dục và Đào tạo bàn về cách xử lý Thông tư này³.

- Nhiều quyết định quản lý nhà nước được xây dựng không có tính khả thi cao, hay là việc ra quyết định quá chậm chạp, gây khó khăn cho hoạt động quản lý.

Ví dụ 3: Bộ Công an đã có Thông tư số 03 đề nghị công an các tỉnh, thành phố khôi phục hoạt động cấp đăng ký mới đối với xe

gắn máy theo đúng nhu cầu sở hữu và sử dụng của người dân, và xem chiếc xe máy là một tài sản được pháp luật bảo hộ. Tuy nhiên, ở Hà Nội, việc này không phải dễ dàng vì Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội vẫn đang duy trì hiệu lực của quyết định tạm dừng cấp đăng ký xe gắn máy trên 7 quận nội thành.

Bên cạnh những chi tiết bất ổn về tính hợp pháp và hợp lý của quyết định này, dư luận đang rất băn khoăn về tính hiệu quả của quyết định trong việc giảm lượng xe gắn máy lưu thông trong nội đô thành phố. Việc duy trì một quyết định không có hiệu quả, hoặc nếu có thì rất ít liệu đã ngang tâm với chính quyền của thành phố thủ đô hay chưa?

Không ai thống kê được công dân của thành phố Hà Nội đã phải nhờ công dân của một địa phương nào đó đứng tên đăng ký tài sản. Chỉ thấy lượng xe máy gắn biển ngoại tỉnh xuất hiện trên đường phố Hà Nội ngày một nhiều. Nhiều luật gia gọi đây là hiện tượng hôn Trương Ba da hàng thịt. Ông Nguyễn Sĩ Dũng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội nói: “Xe máy của một người mà lại đứng tên sở hữu một người khác, rõ ràng nội dung và hình thức xung đột với nhau và cái hiện tượng hôn Trương Ba da hàng thịt trong chuyện dân gian của mình phản ánh rất đúng cái đó. Nếu không xảy ra tranh chấp thì thôi, xảy ra tranh chấp thì cơ bản Ngọc Hoàng cũng không xử được”.

Những băn khoăn về tính hợp lý và hợp pháp của quyết định tạm dừng đăng ký xe gắn máy đã được nói đến nhiều. Vấn đề mà dư luận quan tâm hiện nay là nó đã đạt được mục tiêu giảm ách tắc giao thông nội thị hay chưa?⁴.

- Quyết định quản lý nhà nước được các chủ thể ban hành không tính đến đối tượng chịu sự tác động của quyết định.

Ví dụ 4: QĐ26/UB-TP của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội 3/2003 quy định về thời gian hoạt động của các phương tiện vận

² Nguồn: www.tuoitre.com.vn.

³ <http://www.moj.gov.vn>

⁴ Theo VTV.

tài. Kết quả thực hiện đã làm cho nhiều phương tiện giao thông không thể hoạt động theo các quy định. Chỉ sau 2 ngày thực hiện đã phải tạm đình chỉ và sửa đổi.

- Công tác chuẩn bị nhằm triển khai thực hiện các quyết định quản lý nhà nước của chủ thể ban hành vẫn còn chưa được tính đến trong phương án xây dựng và ban hành quyết định, còn coi các điều kiện để thi hành các quyết định quản lý chỉ là thứ yếu như cơ sở vật chất, phương tiện thi hành, cán bộ thực hiện, ngân sách, tài chính... chưa đảm bảo được yêu cầu đặt ra. Chưa có kế hoạch tổng thể, dài hơi về việc xây dựng kế hoạch ban hành quyết định quản lý nhà nước, dẫn đến những lúng túng, bị động trong hoạt động triển khai thực hiện.

- Tính hiệu quả trong quá trình thực thi các quyết định quản lý nhà nước chưa được một số chủ thể ban hành quyết định tính đến, cho nên, một số quyết định quản lý nhà nước khi thực hiện đã vấp phải tình trạng “phản ứng” dữ dội, thậm chí là chống đối từ chính các chủ thể phải thi hành quyết định. Cho nên, ngay từ khâu đầu tiên của quá trình thi hành quyết định đã không đem lại hiệu quả, không phù hợp với thực tế.

Ví dụ 5: Quyết định về việc hạn chế đăng ký xe máy của một số tỉnh, thành phố, cấm học sinh, sinh viên các trường nghệ thuật biểu diễn ở quán bar, vũ trường thời gian qua.

Những hạn chế này xuất phát từ một số nguyên nhân:

- Quyết định quản lý nhà nước chưa được xây dựng và ban hành theo trình tự luật định, đặc biệt là khâu thực hiện “tiền kiểm”, tức là thẩm định dự thảo quyết định chưa được chú trọng mới chỉ mang tính hình thức, công chức thực hiện công vụ một cách hời hợt thì hậu quả là quyết định sai sẽ lọt qua cửa thẩm định và được ban hành.

- Chưa có cơ chế đủ mạnh để yêu cầu các chủ thể ban hành quyết định quản lý nhà nước trước khi ban hành thì phải tập hợp và lấy ý kiến người dân, huy động trí tuệ tập

thể, phản biện của các cơ quan, của xã hội để tránh những quyết định khi ban hành phải “chết sớm” không thực hiện được.

- Việc phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý nhà nước các cấp như trung ương và địa phương, trong từng ngành vẫn chưa rõ, thậm chí, mâu thuẫn, chồng chéo.

- Các chủ thể khi ban hành quyết định quản lý nhà nước chưa tính đến việc cân bằng, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các chủ thể. Lợi ích giữa cơ quan quản lý, lợi ích của đối tượng thi hành quyết định và của toàn xã hội.

- Trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền nói riêng còn yếu, hạn chế chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Do vậy, tình trạng ban hành các quyết định quản lý nhà nước chất lượng còn hạn chế, không hợp pháp và hiệu quả là điều khó tránh khỏi.

Thực tiễn thời gian qua trong hoạt động quản lý của chủ thể quản lý nhà nước khi xã hội phát sinh nhiều quan hệ mới, phức tạp, không quản lý được thì cơ quan nhà nước ban hành quyết định cấm, ngừng hoặc ở các địa phương quyết định quy hoạch sau đó thấy không khả thi, không thực hiện được thì xóa bỏ, những quyết định này đã gây thiệt hại không nhỏ đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân nhưng chưa có chế tài cụ thể để xử lý hiệu quả. Hiện nay, việc xử lý đối với chủ thể khi ban hành quyết định quản lý nhà nước sai vẫn đang theo quy định về xử lý công chức và phổ biến vẫn chỉ dừng ở mức độ “kiểm điểm, rút kinh nghiệm”. Chưa có cơ chế tài phán, tức là đưa ra tòa án để xét xử tất cả các quyết định quản lý nhà nước chứ không phải là kiểm điểm, rút kinh nghiệm trong nội bộ. Tòa án sẽ nhân danh Nhà nước để phán xử đúng sai, trách nhiệm thuộc về ai, ai sẽ phải bồi thường, mức độ bồi thường bao nhiêu và bản án của tòa án là bắt buộc thi hành.

3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của quyết định quản lý nhà nước

Thứ nhất, tiến hành rà soát lại hệ thống

quyết định quản lý nhà nước, từ đó đình chỉ, sửa đổi và bãi bỏ quyết định không hợp pháp, không còn phù hợp với thực tiễn, đồng thời bổ sung những quy định mới đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Khi ban hành quyết định quản lý nhà nước thì các chủ thể ban hành cần tiếp thu ý kiến của nhân dân, nhất là ý kiến đóng góp của đối tượng bị tác động trực tiếp của quyết định đó.

Thứ hai, cần mạnh dạn truy cứu trách nhiệm người có lỗi. Theo tôi, cần mạnh dạn truy cứu hai loại người có lỗi đó là người có trách nhiệm trong việc ban hành quyết định và người có trách nhiệm trong việc thi hành quyết định. Việc truy cứu trách nhiệm cần căn cứ mức độ lỗi. Tuy nhiên, trước tiên phải truy cứu người có trách nhiệm ban hành

quyết định không hợp pháp, không hợp lý. Xử lý các quyết định quản lý nhà nước được thực hiện theo cơ chế tài phán, tức là đưa ra tòa án để xét xử chứ không phải là kiểm điểm, rút kinh nghiệm trong nội bộ.

Thứ ba, thực hiện các biện pháp khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định trái pháp luật gây ra. Nếu quyết định quản lý không hợp pháp đã được thi hành các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm phạm thì công dân được bồi thường thiệt hại...

Thứ tư, tăng cường công tác giám sát kiểm tra hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước. Tăng cường giám sát và phản biện xã hội trong hoạt động này.

(Tiếp theo trang 5 - Xã hội học với hoạt động lập pháp)

soạn thảo và trình Quốc hội các dự án luật, các cơ quan có thẩm quyền cần có sự trả lời rõ ràng với các cử tri về những vấn đề được họ đề xuất, yêu cầu bổ sung, sửa đổi. Đối với các vấn đề bảo lưu cũng cần giải thích nguyên nhân. Không thể chỉ bày tỏ sự tiếp

thu bằng lời cảm ơn mà không giải thích. Cách làm này, đòi hỏi các chuyên gia của Quốc hội phải có kỹ năng phân tích các văn bản dưới dạng thư và đơn của cử tri gửi đến Quốc hội vì mục đích tăng cường chất lượng và hiệu quả của hoạt động lập pháp.

Tài liệu tham khảo:

- Rulesar Ralman: Cơ sở xã hội học pháp luật, Nxb Giáo dục, 1999.
- G. Endruweit - G. Trommsdorff: Từ điển xã hội học, Nxb Thế giới, 2002.
- Richard - T. Schaefer: Xã hội học, Nxb Thống kê, 2003.
- Văn phòng Quốc hội: Quốc hội Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb Tư pháp, 2005.
- Mai Quỳnh Nam: Nghiên cứu dư luận xã hội về hoạt động Quốc hội, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1/2006.