

# TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ TRONG QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN

Cao Vũ Minh \*

## 1. Đặt vấn đề

Ngày 15 tháng 4 năm 1992, Quốc hội khóa VIII, tại kỳ họp thứ 11 đã thông qua bản Hiến pháp 1992 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp 1992 lần đầu tiên ghi nhận ở tầm cao nhất quyết tâm của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân ta về việc xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Điều 12 Hiến pháp 1992 khẳng định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”. Pháp chế đó là sự tuân thủ một cách thiêng liêng các đạo luật, là sự chấp hành pháp luật một cách nghiêm minh, bình đẳng và thống nhất bởi tất cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

Để xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền - một Nhà nước đòi hỏi ở đó tính thượng tôn pháp luật thì các cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng phải “*thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ*”<sup>1</sup>.

Quyết định quản lý nhà nước chiếm vị trí trung tâm trong hoạt động quản lý nhà nước<sup>2</sup>, là phương tiện không thể thiếu để các chủ thể quản lý nhà nước sử dụng nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Quyết định quản lý nhà nước giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc hoạch định chủ trương, đường lối, chính sách cho hoạt động

quản lý. Nó không chỉ đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính mà còn làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể. Do vậy, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay thì các chủ thể khi ban hành quyết định quản lý nhà nước phải bảo đảm để quyết định đó đáp ứng các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý. Đó là những quyết định quản lý nhà nước vừa đáp ứng tính hợp hiến, hợp pháp vừa mang tính khả thi cao, phù hợp với tâm tư, nguyện vọng của nhân dân.

Hiện nay, việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước của chủ thể quản lý đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên, việc bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý khi ban hành các quyết định quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay còn nhiều bất cập. Nhiều quyết định quản lý nhà nước được ban hành tuy đảm bảo tính hợp pháp nhưng lại không hợp lý, hay ngược lại có quyết định quản lý nhà nước được ban hành tuy hợp lý nhưng lại không hợp pháp. Thậm chí có quyết định quản lý nhà nước được ban hành vừa không hợp pháp vừa không hợp lý. Đơn cử là **Thông tư 02/2003/TT-BCA ngày 13/1/2003 của Bộ Công an** quy định mỗi người chỉ được đăng ký một xe máy là trái với quyền cơ bản của công dân quy định tại Điều 58 Hiến pháp 1992 hay **Quyết định số 33/2008/QĐ-BYT của Bộ Y tế ngày 30-09-2008** về việc ban hành tiêu chuẩn sức khỏe người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ lại tự tiện quy định thêm nghĩa vụ cho công dân.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện nay thì hoạt động của Ủy ban nhân dân (UBND) được xem là một trong những vấn đề quan trọng cần được tăng cường, bởi vì chính

\* Khoa Luật Hành chính – Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

<sup>1</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.133.

<sup>2</sup> PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2008, tr.304.

quyền địa phương nói chung và UBND nói riêng thực sự là chiếc cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X đã nêu lên tầm quan trọng của việc “*nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp*”<sup>3</sup>. Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, UBND được trao quyền ban hành quyết định quản lý nhà nước.

Trong những năm qua, việc ban hành quyết định quản lý nhà nước của UBND được thực hiện tương đối hiệu quả. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước của UBND còn nhiều khuyết điểm, làm giảm hiệu quả quản lý của UBND trong việc thực hiện chức năng chấp hành – điều hành. Tại địa phương, nhiều UBND thường xuyên ban hành các quyết định quản lý nhà nước không đảm bảo yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý. Mới đây UBND ở hai thành phố lớn của đất nước là Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh vừa ban hành các quyết định quản lý nhà nước không đảm bảo tính hợp pháp lẫn tính hợp lý. Đó là *Quyết định 51/2009/QĐ-UBND của UBND thành phố Hà Nội ban hành cấm việc người dân vận chuyển gia súc, gia cầm bằng xe gắn máy, xe thô sơ*<sup>4</sup> và *Quyết định 64/2009/QĐ-UBND của UBND thành phố Hồ Chí Minh* ngày 31-7-2009 *phê duyệt quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh*<sup>5</sup>. Sai thì sửa, thiếu thì bổ sung nhưng vấn đề cần nói ở đây là một khi các quyết định quản lý này có hiệu lực và áp dụng trên thực tế ít

nhiều sẽ đụng chạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, gây nhiều tranh cãi và hoang mang dư luận trong khi việc đình chỉ, bãi bỏ nó vẫn khó có khả năng khôi phục lại những quyền và lợi ích bị tổn hại.

## 2. Yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước của UBND

Như đã trình bày, một quyết định quản lý nhà nước (QĐQLNN) khi được ban hành ra chỉ có thể trở thành bộ phận hữu cơ của cơ chế điều chỉnh pháp luật và có hiệu quả khi nội dung và hình thức của chúng bảo đảm cả tính hợp pháp và tính hợp lý. Mặt khác, để bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý của nội dung và hình thức quyết định thì thủ tục xây dựng và ban hành chúng cũng phải theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp lý luận và thực tiễn, có nghĩa là thủ tục đó cũng phải bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý. Trong đó, *tính hợp pháp là yêu cầu cơ bản của nguyên tắc pháp chế*, còn *tính hợp lý là yêu cầu của nghệ thuật quản lý, của chính cuộc sống*<sup>6</sup>.

Điều rất đáng tiếc là hiện nay pháp luật nước ta không quan tâm nhiều đến vấn đề này, nhiều văn bản khác nhau nhưng cũng chỉ áp dụng chung một công thức là “trái pháp luật”, “trái văn bản” cấp trên. Bên cạnh đó, khái niệm “văn bản trái pháp luật” được sử dụng lẫn lộn với thuật ngữ “văn bản sai trái”<sup>7</sup>. Như vậy, sai trái có đồng nghĩa với trái pháp luật hay không? Nếu có thì chỉ nên sử dụng một trong hai thuật ngữ, nếu không thì phải sử dụng nhất quán, đúng ngữ cảnh chứ không thể sử dụng tràn lan như hiện nay. Theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, các quan hệ mà Hiến pháp 1992 (Điều 124) gọi là “văn bản sai trái” đều được “giải thích lại” theo nghĩa mới là “văn bản trái

<sup>3</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.127.

<sup>4</sup> VnExpress, Bộ Tư pháp “tuýt còi” quy định cấm chở gia súc trên xe máy của Hà Nội, thứ sáu, ngày 6/2/2009.

<sup>5</sup> Tuổi trẻ Online, Quyết định 64 về kinh doanh thực phẩm của UBND Tp. Hồ Chí Minh: Bị “bát giò”, thứ năm, ngày 3/9/2009.

<sup>6</sup> PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2008, tr.334.

<sup>7</sup> Xem khoản 6 Điều 91 và Điều 124 Hiến pháp 1992.

pháp luật<sup>8</sup>. Như vậy, nhà làm luật hoàn toàn lãng quên tính hợp lý của văn bản pháp luật, một điều rất cần sớm khắc phục. Còn nếu có ngụ ý về nó thì quy định phải rõ ràng, nhất quán và phân hóa cho từng quan hệ cụ thể cần thiết<sup>9</sup>. Ngay cả trong Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật cũng chỉ đề cập đến tính hợp pháp của văn bản chứ không “coi trọng” tính hợp lý<sup>10</sup>.

### 2.1. Yêu cầu về tính hợp pháp trong QĐQLNN của UBND

Thứ nhất, QĐQLNN của UBND được ban hành phải phù hợp với hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên

QĐQLNN của UBND là văn bản nhằm triển khai, thi hành trên thực tế văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp nên về nội dung phải trên cơ sở cụ thể hóa, chi tiết hóa nhưng không được trái với các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Các QĐQLNN của UBND không được tách rời với nội dung các quyết định của cơ quan quyền lực cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên để đảm bảo vị trí là cơ quan “chấp hành”. Điều 51 Hiến pháp 1992 khẳng định: “Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân. Nhà nước bảo đảm các quyền của công dân; công dân phải làm tròn nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước và xã hội. Quyền và nghĩa vụ của công dân do hiến pháp và luật quy định”. Như vậy, hiến pháp là văn bản qui định các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và chỉ có các luật, bộ luật là văn bản cụ thể hóa các quyền, nghĩa vụ cơ bản mà Hiến pháp đã

định chế, hoặc có thể qui định những quyền, nghĩa vụ khác mà hiến pháp chưa qui định<sup>11</sup>. Với tư duy pháp lý như thế thì các cơ quan nhà nước khác ngoài Quốc Hội không có thẩm quyền qui định những quyền, nghĩa vụ mới cho công dân cũng như không được “tự ý” thêm vào hay cắt bớt các quyền và nghĩa vụ đó của công dân.

Tuy nhiên, trên thực tế có không ít các QĐQLNN do UBND ban hành lại quy định theo hướng “bóp méo” quyền của công dân hay “tự tiện” quy định thêm nghĩa vụ cho công dân.

Ví dụ: Ngày 22/01/2009 UBND thành phố Hà Nội ban hành Quyết định 51/2009/QĐ-UBND Quy định về quản lý hoạt động giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, QĐQLNN này đã bị Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật Bộ Tư pháp “tuyệt cời” vì không đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp cũng như quyền và lợi ích hợp pháp của công dân tham gia những hoạt động đó tại địa bàn Hà Nội.

Khoản 1 của quyết định 51 có quy định: “cấm vận chuyển gia súc, gia cầm vào khu vực nội thành, nội thị” và khoản 4 cấm vận chuyển những sản phẩm trên bằng “xe máy, xích lô hoặc các phương tiện thô sơ khác”. Theo đánh giá của Cục Kiểm tra văn bản, đây là quy định mang tính “ngăn sông, cấm chợ” với các cá nhân, công dân tham gia hoạt động giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm.

Trong khi đó, quy định “gia súc, gia cầm chỉ được vận chuyển đến cơ sở giết mổ được phép của thành phố” (khoản 1) lại hạn chế nội dung của Điều 2 là trong trường hợp giao dịch trao đổi gia cầm không vì mục đích giết mổ, hoặc giao dịch nhỏ lẻ của

<sup>8</sup> Xem, ví dụ: các điều 17, 25, 34, 62, 70, 75, 78, 127 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

<sup>9</sup> PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, Các yếu tố cấu thành thẩm quyền và tính hệ thống của thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 9, 2005, tr.8.

<sup>10</sup> Xem các điều 2, 3 Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật.

<sup>11</sup> ThS. Vũ Văn Nhiệm, Bàn về hình thức văn bản và thẩm quyền quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 5/2007.

người tiêu dùng, không bắt buộc phải qua "cơ sở giết mổ".

Theo phân tích của Cục trưởng Lê Hồng Sơn, tại Điều 1 quy định phạm vi áp dụng là "mọi tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế..." là chưa tương thích với chính Điều 2 "phải có đăng ký kinh doanh, giấy phép hoặc chứng chỉ hành nghề". Những quy định trên cũng chưa sát với thực tế. Hiện nay, nhiều cá nhân tham gia giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm trong xã hội nhưng không có giấy phép kinh doanh, giấy hoặc chứng chỉ hành nghề mà trên cơ sở tự sản, tự tiêu nhỏ lẻ đang là một nhu cầu chính đáng.

Quy định "cấm buôn bán sản phẩm gia súc, gia cầm trên vỉa hè, lòng đường, ngõ xóm và khu vực công cộng" cũng không hợp pháp. Cục Kiểm tra văn bản cho rằng việc này mang tính chất cấm đoán không có cơ sở, gây hiểu nhầm và có thể dẫn tới việc áp dụng xử lý tùy tiện<sup>12</sup>.

Thứ hai, QĐQLNN của UBND được ban hành trong phạm vi thẩm quyền do pháp luật quy định, đúng thẩm quyền về hình thức và nội dung

Thẩm quyền về hình thức: QĐQLNN phải có thể thức và tên gọi theo quy định pháp luật (ví dụ: UBND các cấp ban hành quyết định, chỉ thị...).

Thẩm quyền về nội dung: QĐQLNN của UBND được ban hành phải có nội dung phù hợp với thẩm quyền của mình đã được pháp luật cho phép hoặc đã được phân công, phân cấp. UBND tuyệt đối không được ban hành những quyết định mà pháp luật không cho phép, vượt quá phạm vi quyền hạn được trao.

Ví dụ: Ngày 09/5/2008 UBND Tp. Hà Nội ban hành Quyết định 23/2008/QĐ-UBND về việc ban hành quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cùng với

quyền sử hữu tài sản gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài trên địa bàn thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, sau đó Bộ Xây dựng đề nghị UBND thành phố Hà Nội bãi bỏ những nội dung về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở cùng với quyền sử hữu tài sản gắn liền với đất (bao gồm có tài sản là nhà ở, công trình xây dựng) quy định tại Quyết định số 23 vì những nội dung này trái với pháp luật về nhà ở, công trình xây dựng.

Trước đó, Bộ Xây dựng đã lập đoàn kiểm tra việc cấp "giấy hồng" trên địa bàn Hà Nội. Qua kiểm tra, đoàn chỉ rõ sau khi có Quyết định số 23, có tình trạng một số quận, huyện đang thực hiện riêng rẽ việc cấp "giấy đỏ", "giấy hồng" lại quay sang cấp "giấy đỏ" cho các trường hợp mua nhà tại các dự án xây nhà ở để bán, chỉ cấp "giấy hồng" cho trường hợp mua nhà hóa giá. Hà Nội cũng đã không áp dụng thống nhất mẫu "giấy hồng" theo Luật Nhà ở. Đoàn kiểm tra cho rằng việc cấp "giấy đỏ" cho các trường hợp mua căn hộ thuộc dự án nhà ở, mua căn hộ tái định cư là nguyên nhân gây khiếu nại vì người dân cho rằng theo giấy này thì họ được quyền sử dụng cả thửa đất có tại tòa nhà.

Tại kết luận kiểm tra, Thứ trưởng Bộ Xây dựng Nguyễn Trần Nam yêu cầu Hà Nội cần nghiêm túc thực hiện đồng bộ việc cấp "giấy hồng" theo Luật Nhà ở, đồng thời phải sửa đổi hoặc bãi bỏ một số quy định tại Quyết định số 23 nêu trên<sup>13</sup>.

Thứ ba, QĐQLNN của UBND được ban hành phải xuất phát từ sự kết hợp hài hòa giữa tính giai cấp và tính xã hội. Nói cách khác, QĐQLNN của UBND phải phản ánh được lợi ích chung của Nhà nước kết hợp với lợi ích của địa phương và của cá nhân. QĐQLNN không thể được ban hành theo hướng có lợi cho chủ thể quản lý nhưng gây

<sup>12</sup> Xem thêm VnExpress.net: Bộ Tư pháp "tuýt còi" quy định cấm chó gia súc trên xe máy của Hà Nội, thứ sáu, 6/2/2009.

<sup>13</sup> Xem thêm <http://www.diaonline.vn/tinchitiet/16/11819/ha-noi-bi-tuyt-coi-vi-cap-giay-do-cho-nha>

thiệt hại cho nhân dân với lối tư duy cũ là “không quản lý được thì cấm”

Ví dụ: Quyết định số 98/2003/QĐ-UBND của UBND thành phố Hà Nội về tạm dừng đăng ký xe máy trên địa bàn 4 quận Ba Đình, Hoàn Kiếm, Hai Bà Trưng, Đống Đa là một cách “lách luật”. Mục đích của việc ban hành QĐQLNN này là để giải quyết ách tắc và tai nạn giao thông. Tuy nhiên, thực hiện chủ trương đó bằng giải pháp là hạn chế phương tiện giao thông cá nhân theo cách cấm đoán và hạn chế quyền sở hữu tài sản cá nhân là không được. Dưới góc độ pháp lý, quyết định tạm dừng đăng ký xe máy là vi phạm quyền sở hữu tài sản của người dân được quy định tại Điều 58 Hiến pháp 1992. Tuy UBND thành phố Hà Nội chỉ ra quyết định là tạm dừng (vì nếu nói cấm hẳn là vi hiến rõ ràng) nhưng quy định tạm dừng mà không xác định thời hạn tạm dừng đến bao giờ thì không khác gì với lệnh cấm. Đây cũng là cách lách luật vì thực tế là cấm<sup>14</sup>.

*Thứ tư, QĐQLNN do UBND ban hành phải bảo đảm thủ tục, hình thức theo luật định*

Thủ tục ban hành QĐQLNN của UBND cũng là một trong những yếu tố thể hiện giá trị pháp lý của quyết định vì nó gắn liền với thẩm quyền về nội dung và hình thức của UBND trong việc ban hành QĐQLNN. Bất kỳ một sự sai sót nào về thủ tục, hình thức cũng là một căn cứ để xác định QĐQLNN đó không có giá trị pháp lý. Tuy nhiên, cần chú ý rằng trong việc ban hành QĐQLNN có “thủ tục rút gọn”. “Thủ tục rút gọn” cũng là một loại thủ tục không bình thường được sử dụng trong trường hợp khẩn cấp nhưng nội dung của quyết định không vì thế mà bị ảnh hưởng.

Ví dụ: Trở lại Quyết định 51/2009/QĐ-UBND Quy định về quản lý hoạt động giết

mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm trên địa bàn thành phố Hà Nội thì Cục Kiểm tra văn bản còn phát hiện trong Quyết định này của UBND thành phố Hà Nội về hình thức, xử lý vi phạm không dẫn rõ nguồn văn bản của cơ quan có thẩm quyền ở trung ương mà lại diễn đạt như một quy định mới nên có thể dẫn đến cách hiểu những quy định này là trái thẩm quyền<sup>15</sup>.

## 2.2. Yêu cầu về tính hợp lý trong QĐQLNN của UBND

“Một chủ trương đúng đắn, một quyết định hợp pháp, hợp lý nhưng chưa được sự ủng hộ của nhân dân thì phải xem lại ngay chủ trương, quyết định đó. Có thể nó đúng nhưng dân chưa hiểu thì phải cần thời gian giải thích, làm rõ; còn nếu dân đúng thì phải xem lại chủ trương của mình. Không phải cứ tập thể quyết định, thống nhất rồi, tính pháp luật, pháp lý đúng rồi là không có gì sai. Dân chưa đồng thuận thì chưa thể làm được!”<sup>16</sup>.

Hợp lý hiểu theo nghĩa thông thường là “đúng lẽ phải, phù hợp với logic của sự vật”<sup>17</sup>, có nghĩa là phù hợp với những chuẩn mực chung của xã hội và được sự đồng thuận của mọi người. Hợp lý cũng có thể là sự phù hợp với đạo đức, phong tục, thói quen, phù hợp với lợi ích của cộng đồng nói chung. Một QĐQLNN được xem là hợp lý khi nội dung của nó chứa đựng phương án và giải pháp tối ưu nhất, hiệu quả nhất trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội nhất định tại thời điểm đó. Một QĐQLNN hợp lý sẽ được sự đón nhận và nghiêm chỉnh chấp hành từ phía đối tượng quản lý. Bên cạnh đó nó cũng

<sup>15</sup> Xem thêm VnExpress.net: Bộ Tư pháp “tuýt còi” quy định cấm chở gia súc trên xe máy của Hà Nội. Thứ sáu, 6/2/2009

<sup>16</sup> Phát biểu của Chủ tịch UBND Tp. Hà Nội Nguyễn Thế Thảo, VietNamNet.vn, ngày 25/3/2009.

<sup>17</sup> Trung tâm Ngôn ngữ và văn hóa Việt Nam (Bộ Giáo dục và đào tạo), Đại từ điển tiếng Việt. Nxb. Văn hóa – thông tin. 1999, tr.848.

<sup>14</sup> Xem thêm Vnexpress.net. Hà Nội tạm dừng đăng ký xe máy là cách lách luật, thứ bảy, ngày 26/11/2005.

là cơ sở quan trọng để đánh giá tính hoàn thiện của pháp luật.

Tính hợp lý của QĐQLNN là yếu tố thể hiện tính khả thi của các quy định chứa trong QĐQLNN đó, sức sống và khả năng tồn tại của các QĐQLNN đến đâu hoàn toàn phụ thuộc vào tính hợp lý của QĐQLNN. Với từng giai đoạn phát triển khác nhau sẽ có những tiêu chuẩn đánh giá tính hợp lý khác nhau, thậm chí cùng một thời điểm ban hành nhưng đứng ở những giác độ khác nhau thì nhận thức về tính hợp lý cũng khác nhau. Có lẽ vì sự “nhạy cảm” này nên trong các văn bản pháp luật chỉ chủ yếu đề cao tính hợp pháp. Tuy nhiên, *cái hợp lý thường tồn tại khách quan. Các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản qui phạm pháp luật không thể thay đổi cái hợp lý của sự vật theo ý muốn chủ quan. Vấn đề là phải có công đoạn thẩm tra tính hợp lý trong quá trình lập pháp và lập qui. Hợp pháp thì trước hết phải hợp lý*<sup>18</sup>. Chính vì vậy, sẽ là khả thi, dễ áp dụng hơn nếu như các QĐQLNN vừa đảm bảo tính hợp pháp vừa đảm bảo tính hợp lý, trong đó có QĐQLNN của UBND.

*Thứ nhất, QĐQLNN của UBND phải tính đến yêu cầu tổng thể bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước và nhân dân. Cũng giống như pháp luật nói chung, tính giai cấp và tính xã hội luôn phải song hành. QĐQLNN của UBND tuy đại diện được lợi ích của Nhà nước nhưng không vì thế mà đối lập với lợi ích của nhân dân. Về nguyên tắc: Lòng dân, ý Đảng và pháp luật phải thống nhất, phải là một, không thể là hai, trong đó lòng dân là gốc. Phải dựa vào ý chí và nguyện vọng của nhân dân, đặt lợi ích của quốc gia dân tộc lên trên hết để xử lý những vấn đề khi có ý kiến khác nhau*<sup>19</sup>. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền thì

QĐQLNN của UBND càng phải thể hiện được yêu cầu này.

Ví dụ: Ngày 31/8/2009, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp) đã có công văn gửi UBND Tp. Hồ Chí Minh. *để nghị xem xét một số nội dung của Quyết định số 64/2009/QĐ-UBND ngày 31/7/2009 phê duyệt quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh*<sup>20</sup>.

*Theo Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, quyết định này không phù hợp pháp luật, mâu thuẫn và không khả thi.*

*Việc UBND Tp. Hồ Chí Minh ban hành văn bản để quản lý, kiểm soát việc kinh doanh nông sản, thực phẩm nhằm góp phần từng bước xây dựng, ổn định trật tự văn minh đô thị, bảo đảm sức khỏe và vệ sinh an toàn thực phẩm đối với người tiêu dùng là rất cần thiết. Tuy nhiên, văn bản quy định về vấn đề này cần phải phù hợp với pháp luật hiện hành và bảo đảm tính hợp lý, khả thi, cũng như bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh.*

*Cụ thể, về hoạt động kinh doanh bán lẻ các mặt hàng nông sản, thực phẩm, Quyết định 64 quy định các mặt hàng thuộc nhóm 46321, 46322, 46323 (thịt gia súc, gia cầm tươi, đông lạnh, sơ chế và nội tạng dạng thịt từ gia súc, gia cầm; hàng thủy hải sản tươi, đông lạnh, khô, mắm; và các loại rau, củ, quả tươi, đông lạnh...) chỉ được hoạt động kinh doanh trong phạm vi các chợ, siêu thị, trung tâm thương mại và cửa hàng văn minh tiện lợi.*

*Hiện nay, khái niệm và tiêu chí đối với “cửa hàng văn minh tiện lợi” chưa được quy định trong bất kỳ văn bản pháp luật hiện hành nào. Việc đưa ra một khái niệm như vậy và cũng không được giải thích trong Quyết định 64 sẽ dẫn đến tình trạng không*

<sup>18</sup> TS. Nguyễn Sĩ Dũng, Hợp pháp trước hết phải hợp lý. Tuổi trẻ online.

<sup>19</sup> Nguyễn Văn An, Lòng dân là gốc, pháp luật là tối thượng. Báo điện tử VietNamNet.

<sup>20</sup> Xem thêm Tuổi trẻ online, Quyết định 64 về kinh doanh thực phẩm của UBND Tp. Hồ Chí Minh: Bị “bắt giò”, ngày 3/9/2009.

thống nhất trong cách hiểu, từ đó dẫn đến việc thực hiện khó khăn, không thống nhất, gây ảnh hưởng đến quyền tự do kinh doanh của các chủ thể đã được hiến pháp và các văn bản pháp luật có liên quan quy định, vì hiện nay có nhiều hộ gia đình, cá nhân kinh doanh đã có giấy phép hoặc đủ các điều kiện kinh doanh và các điều kiện về vệ sinh an toàn thực phẩm để kinh doanh các mặt hàng này nhưng lại không kinh doanh tại các chợ, siêu thị, trung tâm thương mại...

Mặt khác, quy định về hoạt động kinh doanh bán lẻ các mặt hàng nông sản, thực phẩm, trong đó có mặt hàng rau củ, quả tươi cũng chỉ được bán tại bốn địa điểm trên là không khả thi, nhất là đối với khu vực các huyện ngoại thành của thành phố.

Thứ hai, QĐQLNN của UBND phải xem xét hiệu quả không chỉ về kinh tế mà cả về chính trị, văn hóa, xã hội. QĐQLNN của UBND không chỉ quan tâm đến mục tiêu trước mắt mà còn quan tâm đến mục tiêu lâu dài; giữa hậu quả trực tiếp và gián tiếp

Ví dụ: Từ năm 2005, UBND quận Đống Đa chủ trương cho xây chợ kết hợp trung tâm thương mại “đề” lên “vườn hoa, sân chơi duy nhất trong địa bàn phường” – vườn hoa Con Voi với lý do phục vụ nhu cầu cấp thiết hàng ngày của người dân trong khu vực. Ngày 24/11/2005 UBND quận Đống Đa ban hành Quyết định 3859/QĐ-UBND về việc giao nhiệm vụ khảo sát và lập phương án đầu tư công trình xây dựng chợ và trung tâm thương mại tại khu đất Con Voi – phường Trung Tự. Sau đó, UBND quận Đống Đa đã có cuộc họp với Sở Thương mại để thỏa thuận xây dựng chợ tạm dân sinh tại khu đất Con Voi và trình thành phố Hà Nội. Sau khi có ý kiến thỏa thuận của Sở Thương mại, UBND thành phố Hà Nội đã ra văn bản 5186/UBND-CN ngày 7/11/2006 chấp thuận cho UBND quận đứng ra xây dựng chợ tạm tại sân chơi Con Voi.

Sân Con Voi vốn là nơi để những người già tập thể dục, hít thở không khí trong lành.

Đó cũng là nơi để thanh thiếu niên chơi bóng, đánh cầu. Người dân ở đây vẫn tự hào khu tập thể của mình dù cũ kỹ vẫn hơn nhiều khu cao cấp khác tại Hà Nội vì có một sân chơi. Nhưng khi nghe tin sân Con Voi của họ sắp bị “hồ biến” thành... chợ 3 tầng thì họ rất hoang mang, lo lắng. Lý do “xóa sổ” vĩnh viễn sân chơi này được những người có trách nhiệm trả lời “vì khu này thiếu chợ”. Trong khi đó các chợ, siêu thị tại khu vực này không thiếu và người dân tại đây tuyên bố không cần cái chợ trên sân Con Voi mà họ cần một sân chơi như vốn dĩ nó đã có<sup>21</sup>. Sát cạnh sân Con Voi là trường Trung Tự, sự âm ỉ của một khu chợ chắc chắn sẽ ảnh hưởng xấu đến môi trường sư phạm. Hai con đường chạy quanh sân Con Voi quá nhỏ, nếu xây chợ nơi này sẽ dẫn đến ách tắc giao thông<sup>22</sup>. Mục sở thị sân chơi Con Voi tháng 2/2009, “lá phổi xanh” đã bắt đầu bị xây tường bao quanh, không biển báo, không một dòng chữ cho biết đang tiến hành gì trên khu đất công cộng này. Sân Con Voi đã bị chiếm, chỉ còn chừa một góc vừa khuất vừa ngập rác, thế mà vẫn có những người thèm khát không gian xanh đến mức kéo ra ngồi “xả hơi” vớt vát tại góc còn sót lại của sân chơi một thời này...

Điều người dân canh cánh: Sân Con Voi phải “hy sinh” với lý do xây chợ tạm - vậy tạm đến bao giờ? Tổng mức đầu tư và thiết kế (do Công ty Tư vấn và thiết kế xây dựng Hà Nội lập) có thể hiện đây chỉ là ngôi chợ tạm không? Dù dân không đồng tình vẫn đổ ngân sách ra “ngăn sân xây chợ” - vậy khi nào hết thời gian “tạm” lại phá chợ đi, lãng phí ngân sách hay sao? Còn nếu xây công trình vĩnh cửu, không bao giờ phá thì đâu có

<sup>21</sup> Xin xem thêm các bài báo trên VietNamNet.vn, Dân không cần, vẫn phá sân Con Voi xây chợ... vì dân? ngày 17/2/2009; Xây chợ trên sân Con Voi: Người dân Trung Tự nói gì? ngày 17/2/2009; Người dân tiếp tục phản đối xây chợ trên sân Con Voi, ngày 18/2/2009; Trung tâm thương mại “nuốt” vườn hoa: Hâm hờ và tràn trề, ngày 19/2/2009.

<sup>22</sup> Xem thêm VietNamNet.vn, “Khai tử” sân chơi Con Voi để... xây chợ?, ngày 16/2/2009.

thế gọi là “chợ tạm” và như vậy là sân Con Voi sẽ bị chiếm vô thời hạn?<sup>23</sup>.

Cuộc sống bao giờ cũng đòi hỏi phải hành động theo cái hợp lý. Nếu pháp luật không cho phép làm điều đó thì người dân buộc lòng phải tìm cách lách luật hoặc trốn tránh việc tuân thủ. Tệ hại hơn, một sự phản cảm đối với pháp luật và cơ quan thi hành pháp luật có thể hình thành trong xã hội. Và trong một bối cảnh tâm lý xã hội như vậy bao giờ chúng ta mới xác lập được Nhà nước pháp quyền<sup>24</sup>.

Thứ ba, QĐQLNN của UBND 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. Tuy nhiên, tính cụ thể được nhắc đến ở đây không có nghĩa là “manh mún”, “manh địa phương nào địa phương đó làm” mà phải đặt trong một chỉnh thể thống nhất

Ví dụ: Theo Quyết định số 2423/QĐ-UBND, ngày 22-11-2007 của UBND tỉnh Vĩnh Long về phê duyệt phương án chuyển đổi nghề đối với xe lôi, xe ba gác máy, thì mức hỗ trợ cho người hành nghề xe lôi, xe ba gác máy chuyển nghề là 2 triệu đồng/hộ; hỗ trợ thùng ba gác bán phế liệu 1,5 triệu đồng/hộ; hỗ trợ gạo 3 tháng (tương đương 360.000 đồng/hộ) và hỗ trợ lãi suất ngân hàng khi vay vốn chuyển đổi nghề với mức vay tối đa đến 30 triệu đồng/hộ. Trong khi đó, theo Quyết định số 05/2008/QĐ-UBND của UBND thành phố Cần Thơ, mức hỗ trợ cho người hành nghề xe lôi, ba gác máy ở tỉnh này chỉ ở mức 1,5 triệu đồng/hộ, các chính sách hỗ trợ khác như đào tạo nghề, giới thiệu vay vốn... đều giao cho các sở, ngành xem xét để xuất.

Tại tỉnh Đồng Tháp, mức hỗ trợ cho một hộ hành nghề xe lôi, ba gác máy chuyển nghề cũng chỉ là 1,5 triệu đồng, nhưng đối với hộ nghèo, cận nghèo còn được hỗ trợ thêm 300.000 đồng trong 12 tháng để học nghề; được hỗ trợ gạo ăn với mức 15 kg trong 2-3 tháng (tương đương từ 200.000 đồng đến 300.000 đồng).

Bạc Liêu có hơn 1.200 người hành nghề xe lôi, xe ba gác. Ngày 25/12/2007, UBND tỉnh Bạc Liêu cũng đã ra Quyết định số 26/2007/QĐ-UBND ban hành để áp dụng thay thế xe lôi, xe ba gác trên địa bàn tỉnh. Theo đó, mỗi đối tượng sau khi ngừng hoạt động nghề này, sẽ được hỗ trợ 1,8 triệu đồng, hỗ trợ học nghề 1,8 triệu đồng/hộ.

Nói chung, mỗi địa phương đều có một cách hỗ trợ khác nhau cho người hành nghề xe tự chế 3 - 4 bánh chuyển đổi nghề. Nhiều chủ phương tiện thắc mắc: định chỉ lưu hành xe 3 - 4 bánh là chủ trương của Chính phủ được áp dụng trên phạm vi cả nước, nhưng vì sao cách triển khai thực hiện lại không thống nhất, thiếu nhất quán, mỗi nơi, mỗi kiểu<sup>25</sup>.

Thứ tư, QĐQLNN của UBND phải bảo đảm 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, không bao hàm sự mâu thuẫn hay phủ định lẫn nhau giữa các chương, các điều khoản

Ngôn ngữ và cách trình bày trong QĐQLNN của UBND cần phải thể hiện chính xác yêu cầu nội dung. Chính vì vậy ngôn ngữ phải rõ ràng, ngắn gọn, dễ đọc, dễ hiểu. Trong QĐQLNN của UBND không được dùng những từ “vân vân”, dấu “...”; vì quy định tùy nghi như vậy vừa thể hiện sự bất lực trong quá trình soạn thảo và ban hành QĐQLNN vừa rất dễ tạo ra sự lạm quyền, tùy tiện. Bên cạnh đó, trong QĐQLNN của UBND không được quy định các điều khoản theo hướng mâu thuẫn, phủ định lẫn nhau.

<sup>23</sup> Xem thêm VietNamNet.vn, Dân không cần, vẫn phá sân Con Voi xây chợ... vì dân? ngày 17/2/2009.

<sup>24</sup> TS. Nguyễn Sĩ Dũng, Hợp pháp trước hết phải hợp lý. Tuổi trẻ online.

<sup>25</sup> Báo điện tử Giao thông vận tải, Cấm xe lôi, xe ba gác: Tỉnh cấm, tỉnh chưa? ngày 29/03/2008.



Ví dụ: Trờ lại *Quyết định số 64/2009 QĐ-UBND ngày 31/7/2009 phê duyệt quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh, bên cạnh tính không khả thi thì quyết định này còn bộc lộ nhiều mâu thuẫn. Theo quy định tại khoản 1 Điều 1 Quyết định 64, hoạt động kinh doanh bán buôn các nhóm hàng nông sản, thực phẩm trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh chỉ được tập trung tại ba chợ đầu mối nông sản, thực phẩm của thành phố (ngoại trừ các điểm bán buôn nông sản, thực phẩm đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép). Điều 2 quyết định nói trên lại quy định các tuyến đường bao quanh ba chợ đầu mối nông sản, thực phẩm Thủ Đức, Bình Điền và Hóc Môn không được kinh doanh nông sản, thực phẩm dưới mọi hình thức. Như vậy, Điều 1 cho phép các điểm bán buôn nông sản, thực phẩm đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép được tiếp tục hoạt động kinh doanh nhưng Điều 2 lại được hiểu là cấm tất cả hoạt động kinh doanh bán buôn và hoạt động kinh doanh bán lẻ<sup>26</sup>.*

Thứ năm, *QĐQLNN của UBND phải được ban hành kịp thời, đúng lúc, đáp ứng nhu cầu được điều chỉnh của các quan hệ xã hội. Đặc trưng của hoạt động quản lý nhà nước là tính chủ động, sáng tạo, linh hoạt. Tính kịp thời, đúng lúc của một QĐQLNN được coi là thước đo quan trọng để đánh giá tính hợp lý so với các quyết định pháp luật khác. Thông thường các quyết định chủ đạo hay quyết định quy phạm được ban hành theo một kế hoạch, thủ tục đã được định sẵn nên tính kịp thời không thể hiện rõ bằng các quyết định cá biệt*

Ví dụ: Trờ lại vấn đề xây dựng trung tâm thương mại trên sân Con Voi thì sau khi có những ý kiến phản hồi, Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội Nguyễn Thế Thảo đã ra

Quyết định tạm dừng dự án xây chợ trên sân chơi Con Voi. Đây là một QĐQLNN được ban hành rất kịp thời, đúng lúc và dư luận xã hội hết sức hoan nghênh. Đây là một biểu hiện của lãnh đạo dân chủ mà người dân cả nước đang mong mỏi<sup>27</sup>.

### **3. Giải pháp đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước của UBND**

Để đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý trong các QĐQLNN của UBND thì khi ban hành quyết định cần chú ý đến:

- Sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của QĐQLNN. QĐQLNN được ban hành phải đảm bảo cả tính hợp pháp và hợp lý. Tính hợp pháp và tính hợp lý có mối quan hệ chặt chẽ với nhau nhưng không thể đồng nhất với nhau. Việc ban hành một QĐQLNN đáp ứng yêu cầu hợp pháp đơn giản hơn đối với yêu cầu về tính hợp lý vì tính hợp pháp có những tiêu chí định lượng rõ ràng, trong khi đó tính hợp lý lại phụ thuộc nhiều vào tiêu chí định tính. Tuy nhiên, cần nhớ rằng, quản lý bao giờ cũng là một hoạt động chủ quan của con người. *Tính khoa học và tính kế hoạch là khả năng tồn tại một cách khách quan của quản lý nhà nước<sup>28</sup>. Chính vì vậy, những nhà quản lý không những phải nắm vững được đối tượng điều chỉnh của các quy phạm pháp luật mà còn phải ứng dụng các quy phạm đó để giải quyết các vấn đề phát sinh trong cuộc sống một cách hợp lý nhất. Chính điểm này làm cho các tác động quản lý mang tính nghệ thuật – nghệ thuật quản lý<sup>29</sup>.*

- Cần có sự kết hợp khéo léo giữa tính tổng quát và tính cụ thể nhằm làm cho các

<sup>27</sup> Xem thêm VietNamNet.vn, Hoan nghênh Chủ tịch Hà Nội cho dừng xây chợ “Con Voi”, ngày 25/3/2009.

<sup>28</sup> Những cơ sở khoa học và lý luận về quản lý nhà nước Xã hội chủ nghĩa, Trường Hành chính trung ương, Nxb. Sự thật, Hà Nội, năm 1988, tr.18.

<sup>29</sup> Những cơ sở khoa học và lý luận về quản lý nhà nước Xã hội chủ nghĩa, Trường Hành chính trung ương, Nxb. Sự thật, Hà Nội, năm 1988, tr.24.

<sup>26</sup> Xem thêm Tuổi trẻ online, Quyết định 64 về kinh doanh thực phẩm của UBND Tp. Hồ Chí Minh: Bị “bất giờ”, ngày 3/9/2009.

QĐQLNN có thể áp dụng trực tiếp mà không cần phải bình luận, giải thích hay hướng dẫn thi hành. Lâu nay nhiều địa phương vẫn vịn vào cơ một QĐQLNN của trung ương áp dụng giống nhau cho tất cả các tỉnh, thành khác nhau trên cả nước là không hợp lý. Với tư duy: "Chỉ có bản thân mình mới hiểu rõ mình nhất" nên các cơ quan hành chính ở địa phương đã chủ động "xé rào" để đạt được cái gọi là hợp lý kịp thời. Đặc biệt là các QĐQLNN trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính ở mỗi địa phương lại quy định rất khác nhau. Để chấm dứt tình trạng thiếu nhất quán giữa các địa phương thì trong QĐQLNN cần đưa ra khung tối đa, tối thiểu. Một số loại hành vi thì ấn định mức chung cho cả nước, song cũng nên lựa chọn một số loại hành vi giao cho cơ quan nhà nước ở địa phương ấn định mức xử lý cụ thể. Như vậy, hệ thống pháp luật sẽ đảm bảo tính thống nhất, pháp chế và vẫn bảo đảm sự hợp lý, tương thích với điều kiện của từng địa phương.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng cường tính cụ thể, khả thi của các QĐQLNN. Nội dung của QĐQLNN của UBND không chỉ phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng mà còn phù hợp với hiến pháp, luật, pháp lệnh, các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền<sup>30</sup>.

- Trong điều kiện hội nhập quốc tế thì các QĐQLNN của UBND cần đảm bảo tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Một QĐQLNN sau khi ra đời và được áp dụng sẽ gây tác động khác nhau đến đời

sống xã hội. Những tác động đó có thể theo hướng tích cực, nhưng cũng có thể theo hướng tiêu cực phụ thuộc vào những đối tượng khác nhau. Chính vì vậy, tăng cường hơn nữa vai trò phản biện xã hội là một việc làm quan trọng.

- Tiếp tục kiện toàn và nâng cao năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ công chức – những người có trách nhiệm trong việc ban hành quyết định và người có trách nhiệm trong việc thi hành quyết định. Chính vì vậy, ngay từ bây giờ cần chú trọng đào tạo, bồi dưỡng về trình độ chuyên môn và nắm vững những yêu cầu cơ bản về nghệ thuật quản lý cho đội ngũ cán bộ này.

- Ngôn ngữ sử dụng trong QĐQLNN cần phải giản dị, trong sáng, dễ đọc, dễ hiểu; kỹ thuật soạn thảo văn bản phải rõ ràng, câu văn khúc chiết, tư duy logic. Một trong những ví dụ điển hình là Bộ luật Dân sự Napoleon 1804. Bộ luật này đã tồn tại trên 200 năm và còn giữ được nguyên vẹn trên 1000 điều luật. Nhiều luật gia Pháp gọi đây là Hiến pháp dân sự của Pháp, là giáo đường của pháp luật. Một trong những nguyên nhân tạo nên sức sống lâu dài của Bộ luật này là do ngôn từ, văn phong được sử dụng rất chính xác, giản dị và trong sáng. Nó mẫu mực tới mức mà các nhà văn Pháp thường đọc Bộ luật Dân sự Napoleon để luyện cho câu văn của mình được khúc chiết, rõ ràng<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.126.

<sup>31</sup> PGS. TS. Thái Vinh Thắng, Tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật qua Bộ luật Dân sự Napoleon 1804. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 111, tháng 12/2007.