



QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH QUY PHẠM - MỘT SỐ KHÍA CẠNH LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT

GS.TS. PHẠM HỒNG THÁI*

1. Quan niệm về quyết định hành chính quy phạm

Trong khoa học, *Luật Hành chính* nước ngoài và *Luật Hành chính* Việt Nam đều quan niệm quyết định hành chính quy phạm (QĐHCQP) là một loại quyết định hành chính, do cơ quan hành chính nhà nước (CQHCNN) ban hành. Tuy nhiên, các nhà khoa học cũng chưa đưa ra bất kỳ một định nghĩa khoa học nào về QĐHCQP, mà chỉ đưa ra định nghĩa chung về quyết định hành chính.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (viết tắt là *Luật BHVBQPPL*) chưa sử dụng thuật ngữ “quyết định hành chính quy phạm” mà chỉ đề cập nội dung: “văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, thủ tục được *Luật* này hoặc *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân* năm 2004 (viết tắt là *Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND*), trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước đảm bảo thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội”. Điều 1 của *Luật BHVBQPPL của HĐND và UBND* cũng chỉ quy định: “Văn bản quy

phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân là văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do *Luật* này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Tuy chưa đưa ra định nghĩa cụ thể, song các nhà khoa học *Luật Hành chính* trong và ngoài nước đều có quan niệm chung: QĐHCQP là những quyết định làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật (QPPL) hiện hành bằng cách: thiết lập, làm thay đổi hiệu lực của QPPL hoặc bãi bỏ các QPPL hiện có, chứa đựng quy tắc chung, không có địa chỉ cụ thể, không hướng tới cá nhân, tổ chức cụ thể¹. QĐHCQP có thể thiết lập mới, làm thay đổi, bãi bỏ quy phạm *Luật Hành chính* và một số ngành luật khác.

Từ những quan điểm trên và thực tiễn ban hành QĐHCQP của CQHCNN có thể thấy một số hạn chế là: chưa thể hiện đầy đủ tính khoa học của QĐHCQP,

* Đại học Quốc gia Hà Nội

không chỉ rõ là “có” QPPL bằng cách nào, “có chứa đựng” những loại quy phạm nào; chưa rõ việc thiết lập mới, sửa đổi, bổ sung, đình chỉ hay bãi bỏ QPPL hiện hành. Do đó, cũng chưa phù hợp với thực tiễn ban hành QĐHCQP của CQHCNN. Vì vậy, cần có cách tiếp cận mới khi đưa ra định nghĩa văn bản QPPL.

Trên cơ sở những dẫn chứng và phân tích trên, tác giả bài viết xin được trình bày quan điểm về QĐHCQP thông qua định nghĩa sau:

QĐHCQP là một loại quyết định hành chính do CQHCNN, người có thẩm quyền trong cơ quan đó ban hành trên cơ sở và để thi hành luật, pháp lệnh, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, theo thủ tục và hình thức do pháp luật quy định, nhằm đặt ra quy phạm mới, đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các QPPL hành chính, QPPL của một số ngành luật khác hay làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng.

2. Đặc trưng của QĐHCQP

Qua phân tích các quy định của *Luật BHVBQPPL* và *Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND*, cũng như căn cứ vào các đạo luật khác mang tính chuyên ngành có liên quan có thể thấy rằng, QĐHCQP có những đặc trưng riêng so với những quyết định chính sách và quyết định hành chính cá biệt. Theo đó, QĐHCQP trước hết là những quyết định do CQHCNN, người có thẩm quyền trong cơ quan đó ban hành; có quy tắc xử sự chung để điều chỉnh các quan hệ xã hội; được ban hành theo hình thức, thủ tục được luật quy định; được Nhà nước đảm bảo thực hiện.

Tuy vậy, cần phải thấy rằng trong số

các đặc điểm nêu trên, thì tính chất nổi bật, quan trọng nhất và trở thành đặc trưng riêng có của QĐHCQP, đó là đặc điểm “có quy tắc xử sự chung để điều chỉnh quan hệ xã hội”, còn các đặc điểm khác chỉ là những yêu cầu đối với các quyết định quy phạm. Mặt khác, đối với mọi quyết định không phải là quy phạm cũng phải được ban hành đúng thẩm quyền, hình thức, thủ tục, còn “được Nhà nước đảm bảo” là điều tất yếu và đương nhiên đối với bất kỳ quyết định nào. Vì vậy, khi đưa ra định nghĩa về QĐHCQP các nhà lập pháp cần đặc biệt chú ý tới những điểm đặc trưng căn bản của QĐHCQP.

3. Những loại QĐHCQP

Luật BHVBQPPL, Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND không trực tiếp chỉ ra các loại QĐHCQP, nhưng căn cứ vào việc phân tích nội dung quy định về nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 14, 15, 16 *Luật BHVBQPPL*), về các trường hợp ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND (Điều 2 *Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND*), có thể thấy rằng, CQHCNN ban hành một số loại QĐHCQP. Đó là:

a. QĐHCQP để cụ thể hoá, chi tiết hoá văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên

Trong thực tiễn, nhiều luật, pháp lệnh và các văn bản QPPL khác mới dừng lại quy định các vấn đề còn khá chung chung, vẫn còn nhiều luật “khung”, luật “ống” không thể thực hiện được ngay, đòi hỏi phải được chi tiết hoá. Mặt khác, về mặt khách quan, do đặc thù của quan hệ xã hội do các

văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp cao nhất thường điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất sau *Hiến pháp* đối với những quan hệ xã hội nhất định. Do đó, các văn bản đó dù cụ thể đến đâu chẳng nữa cũng không thể điều chỉnh một cách đầy đủ, chi tiết mọi loại quan hệ xã hội thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của chúng. Chính điều này đòi hỏi phải ban hành văn bản QPPL để quy định chi tiết thi hành.

QĐHCQP để chi tiết thi hành luật, pháp lệnh là những quyết định chứa đựng các quy phạm “phái sinh”, được ban hành dựa trên cơ sở các QPPL đã được quy định trong luật, pháp lệnh. Vì vậy, có thể gọi những quyết định loại này là quyết định “thứ cấp”. Việc ban hành những quyết định này không được trái với nguyên tắc, nội dung các điều khoản của luật, pháp lệnh. Khi có mâu thuẫn thì việc áp dụng phải tuân theo luật, pháp lệnh. Việc ban hành những QĐHCQP loại này có ý nghĩa quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu lực, hiệu quả thực tế của luật, pháp lệnh, của quản lý nhà nước. Vì vậy, trong khi xây dựng dự thảo luật, pháp lệnh cũng phải đồng thời xây dựng dự thảo nghị định, để khi luật, pháp lệnh được ban hành thì nghị định cũng được ban hành ngay, tránh tình trạng luật, pháp lệnh “chờ” nghị định.

b. QĐHCQP “tiên phát”

Đối với những quan hệ xã hội mới phát sinh ở một địa phương nào đó, do đặc thù của đời sống ở địa phương, mà chưa được điều chỉnh bởi văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, hay cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng quan hệ đó cần được điều chỉnh bằng pháp luật, thì CQH-

NN ở địa phương ban hành QĐHCQP tương ứng để điều chỉnh và phải được sự đồng ý của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, hay CQHCCNN cấp trên. Như vậy, quyền ban hành những quyết định loại này bị giới hạn bởi sự đồng ý của cơ quan nhà nước cấp trên. Tất cả những QĐHCQP loại này trong khoa học *Luật Hành chính* Việt Nam thường được gọi là những QĐHCQP “tiên phát”².

Việc ban hành QĐHCQP “tiên phát” là cần thiết và khách quan trong điều kiện ở nước ta hiện nay. Tuy vậy, cũng không thể lạm dụng trong việc ban hành các quyết định hành chính “tiên phát”. Sự lạm dụng, hay sự “uỷ quyền lập pháp” càng nhiều sẽ dẫn đến sự “găm nhám” dần quyền lập pháp của Quốc hội, quyền ban hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

c. QĐHCQP thuộc thẩm quyền “tự quyết” của cơ quan hành chính

Bên cạnh việc giao cho Chính phủ ban hành nghị định để quy định những vấn đề mà luật, pháp lệnh chưa quy định như đã nêu trên, *Luật BHVBQP-PL* còn trao cho Chính phủ quyền “tự quyết” trong việc ban hành nghị định quy định “các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ... và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ”, “quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ” (khoản 2 và khoản 3, Điều 14 *Luật BHVBQPPL*). Thực chất, những quyết định này cũng là QĐHCQP “tiên phát”, khi ban hành, Chính phủ dựa vào những quy định chung về thẩm quyền

của mình và tùy theo điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội... và theo sự xem xét của mình mà ban hành quyết định, không đòi hỏi phải có sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tuy vậy, việc ban hành những quyết định loại này cũng không thể vượt ra khỏi khuôn khổ những nguyên tắc chung của pháp luật, không thể trái với các quy định của luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

d. QĐHCQP để hướng dẫn thực hiện văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên

Để thực hiện luật, pháp lệnh, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, ngoài việc ban hành các QĐHCQP để chi tiết hoá, cụ thể hoá việc thi hành luật, CQHCCNN tùy theo thẩm quyền của mình được pháp luật quy định, còn ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành. Đó là thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, hay quyết định của UBND hướng dẫn thực hiện văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, hay nghị quyết QPPL của HĐND cùng cấp. Theo Điều 16, *Luật BHVBQPPL*, có thể thấy, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành ba loại thông tư sau:

Loại thứ nhất, ban hành để chi tiết việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Loại thông tư này có tính truyền thống. Ví dụ: Thông tư số 02/2012/TT-BXD ngày 12/6/2012 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng hướng dẫn một số nội dung về bảo trì công trình dân dụng, công trình công nghiệp vật liệu xây dựng và công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị. Thông tư này được ban hành là để thực hiện Nghị định số 114/2010/NĐ-CP ngày 06/12/2010 của

Chính phủ về bảo trì công trình xây dựng.

Loại thứ hai, ban hành để “quy định về quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực do mình phụ trách”. Thực chất, đây là những quyết định quy phạm trước đây do bộ trưởng ban hành. Thông tư loại này có tính đặc thù của ngành, lĩnh vực thuộc nền kinh tế quốc dân, trong đó chứa đựng những tiêu chuẩn mang tính kỹ thuật của ngành, lĩnh vực. Ví dụ: Thông tư số 19/2013/TT-BYT ngày 12/7/2013 của Bộ trưởng Bộ Y tế hướng dẫn thực hiện quản lý chất lượng dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh tại bệnh viện. Thông tư này được ban hành dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Y tế, mà không dựa vào bất kỳ một căn cứ pháp lý nào khác để ban hành.

Loại thứ ba, ban hành để “quy định các biện pháp thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực do mình phụ trách và những vấn đề khác do Chính phủ giao”. Thông tư loại này, thực chất là chỉ thị trước đây do bộ trưởng ban hành.

Như vậy, nội dung thông tư hiện nay là một tập hợp những vấn đề mà trước đây thông tư, quyết định quy phạm và chỉ thị quy phạm đã quy định.

4. Vai trò của QĐHCQP

Trong hoạt động hành chính nhà nước, đời sống nhà nước và xã hội, QĐHCQP có vai trò đặc biệt quan trọng nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Điều đó được thể hiện ở những điểm căn bản sau đây:

Thứ nhất, QĐHCQP được sử dụng để cụ thể hoá, chi tiết hoá các quy định của luật, pháp lệnh, nghị quyết của cơ

quan quyền lực nhà nước, quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, đặc biệt là việc cụ thể hoá các quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực hành chính, là phương tiện đảm bảo, bảo vệ các quyền con người, quyền của công dân được ghi nhận trong *Hiến pháp* bằng con đường hành chính.

Thứ hai, là cơ sở pháp lý để xác định địa vị pháp lý của các CQHCCN, các tổ chức sự nghiệp (các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND, cơ quan chuyên môn thuộc UBND, các đơn vị sự nghiệp công lập của Nhà nước...). Vì chính các nghị định của Chính phủ quy định tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBND, cơ quan chuyên môn thuộc UBND trong từng lĩnh vực quản lý, mà luật, pháp lệnh chưa quy định. Đồng thời, là cơ sở pháp lý để thực hiện các nhiệm vụ, chức năng hành chính nhà nước, đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong hành chính, định ra “khuôn khổ”, “hành lang” pháp lý cho việc thực hiện các hoạt động điều hành cụ thể của các CQHCCN và các đơn vị, tổ chức trực thuộc.

Thứ ba, QĐHCQP tạo nền tảng, cơ sở của sự điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. QĐHCQP cũng là cơ sở cho việc ban hành các quyết định cá biệt để giải quyết những vấn đề cụ thể phát sinh trong hoạt động hành chính nhà nước, cả trong nội bộ cơ quan, hệ thống hành chính và những vấn đề liên quan tới cá nhân, tổ chức khác.

Thứ tư, vai trò của QĐHCQP còn thể hiện ở chỗ, chúng không chỉ chứa các QPPL hành chính, mà trong một số

trường hợp, đặc biệt là các nghị định của Chính phủ, có thể chứa các QPPL của ngành luật, như *Luật Đất đai*, môi trường, tài chính, dân sự, lao động,... Đây cũng là nguồn quan trọng của pháp luật hành chính, trong một số trường hợp còn là nguồn của một số ngành luật khác.

Để nâng cao chất lượng của các QĐHCQP do CQHCCN ban hành, đòi hỏi trước hết cần phải hợp nhất *Luật BHVBQPPL* với *Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND* thành một luật gọi chung là *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Trong đó, phải tạo ra được cơ chế đảm bảo quyền tự chủ, sáng tạo của các cơ quan hành chính, đặc biệt là CQHCCN ở địa phương trong việc ban hành QĐHCQP. Vì quyền ban hành QĐHCQP là quyền trực tiếp phản ánh xu hướng tăng quyền chủ động, sáng tạo cho chính quyền địa phương. Đồng thời, sửa đổi, bổ sung nội dung của luật để đảm bảo sự thống nhất trong lĩnh vực xây dựng và ban hành văn bản QPPL, đảm bảo sự phù hợp của luật này với các luật khác có liên quan. Mặt khác, phải tăng cường kiểm tra tính hợp pháp, hợp lý của các QĐHCQP, xử lý kịp thời, nghiêm minh những quyết định không đáp ứng yêu cầu hợp pháp, hợp lý, góp phần tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong quản lý hành chính nhà nước □

Chú thích:

1. GS.TS. Phạm Hồng Thái - PGS.TS. Đinh Văn Mậu. *Luật Hành chính Việt Nam*. H. NXB Giao thông vận tải, 2009, tr. 297.
2. PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt. *Luật Hành chính Việt Nam*. H. NXB Đại học Quốc gia, 2010, tr. 478.