

ĐÁNH GIÁ VỀ CHUẨN HÓA CÁC QUY ĐỊNH HỦY BỎ, BÃI BỎ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

Thời kỳ sau đổi mới: Đây là thời kỳ có những thay đổi căn bản về nhận thức con đường đi lên chủ nghĩa xã hội dẫn đến những thay đổi sâu sắc về tư duy pháp lý. Hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật nói chung, quyết định hành chính nói riêng coi trọng thực tế quản lý, chú ý đến yêu cầu của thực tiễn và điều kiện thực tế mọi mặt cho việc thực hiện quyết định. Lẽ dĩ nhiên, chất lượng của quyết định hành chính được nâng lên rõ rệt.

Nhìn dưới góc độ thể chế pháp lý cũng có thể nhận thấy có sự khác biệt đáng kể giữa hai thời kỳ:

- Thời kỳ trước khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 ra đời: Thời kỳ này cũng có một số văn bản pháp luật quy định về thẩm quyền, thủ tục ban hành và việc xử lý quyết định hành chính như Nghị định số 142/CP ngày 28-9-1963 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ, Thông tư số 33-BT ngày 10-12-1992 của Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước... Tuy nhiên, các quy định đó rất tản mạn, không đầy đủ, đồng bộ, không cung cấp đủ cơ sở pháp lý cần thiết cho hoạt động xây dựng và xử lý quyết định hành chính. Vì vậy, nhiều quyết định hành chính ban hành chưa đúng thẩm quyền, thủ tục, nội dung còn chưa tuân theo pháp luật, chưa hợp lý... và việc xử lý quyết định chưa hợp pháp, chưa hợp lý, chậm, khiến cho nhiều quyết định không còn được thực hiện trên thực tế nhưng không bị xử lý nên về nguyên tắc vẫn còn hiệu lực pháp lý, ảnh hưởng không tốt đến việc bảo đảm pháp chế.

Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Tư pháp bắt đầu tiến hành kiểm tra văn bản từ năm 2005 đến nay cũng liên tục phát hiện các văn bản trái thẩm quyền, tập trung khá nhiều ở văn bản của các cấp chính quyền địa phương ban hành. Điều đáng suy nghĩ ở đây là, sự vi phạm thẩm quyền lại khá phổ biến ngay cả trong những trường hợp các quy định về thẩm quyền ban hành quyết định là rất rõ ràng, như trường hợp thẩm quyền quy định về hành vi vi phạm hành chính nói trên.

Hai là, quyết định hành chính có nội dung trái pháp luật, không thống nhất với các quy định có cùng giá pháp lý: nội dung quyết định hành chính quy phạm không được trái với nội dung của các văn bản quy phạm có hiệu lực pháp lý cao hơn, phải phù hợp với nội dung các văn bản quy phạm có cùng hiệu lực pháp lý và bản thân các quy định trong mỗi quyết định cũng phải hài hòa, thống nhất với nhau. Nội dung quyết định hành chính cá biệt không được trái với nội dung văn bản quy phạm có chứa đựng quy phạm được lựa chọn để áp dụng trong quyết định cá biệt đó. Yêu cầu này xuất phát từ tính thống nhất của hệ thống pháp luật (đối với quyết định quy phạm), yêu cầu hợp pháp, có căn cứ pháp lý của hoạt động áp dụng pháp luật (đối với quyết định cá biệt). Tuy vậy, hiện tượng ban hành quyết định hành chính trái pháp luật trong thời gian qua không phải là hiện tượng cá biệt.

Việc ban hành quyết định hành chính có mâu thuẫn ngay trong bản thân quyết định hay mâu thuẫn với các quyết định có cùng hiệu lực pháp lý cũng không phải là điều hiếm thấy.

Ba là, quyết định hành chính ban hành chưa đúng hình thức pháp luật quy định: Có nhiều trường hợp quyết định hành chính được ban hành chưa đúng hình thức pháp luật quy định. Phổ biến là trường hợp dùng văn bản hành chính thông dụng như công văn, thông báo thay cho quyết định hành chính. Gần đây, sự vi phạm về hình thức quyết định có giảm đi nhưng vẫn chưa chấm dứt, thậm chí, ngay cả đối với một số cơ quan ban hành ở cấp Trung ương, về mặt lý thuyết, quyết định hành chính ban hành không đúng hình thức không phải là trường hợp khiếm khuyết nghiêm trọng. Tuy nhiên, về thực tế, không nên coi thường dạng khiếm khuyết này. Quyết định được ban hành chưa đúng hình thức không chỉ ảnh hưởng đến tính thống nhất về hình thức của hệ thống văn bản pháp luật, ảnh hưởng đến sự minh bạch và giá trị tác động của quyết định mà còn rất nguy hiểm trong trường hợp quyết định được ban hành dưới dạng văn bản hành chính thông dụng có nội dung trái pháp luật. Bởi lẽ, việc kiểm tra văn bản hành chính thông dụng thường không được quan tâm bằng văn bản pháp luật nên việc phát hiện văn bản hành chính thông dụng trái pháp luật có nhiều khả năng bị chậm trễ hơn và vì vậy các văn bản đó có nguy cơ tồn tại lâu mà không bị xử lý. Trường hợp quyết định hành chính cá biệt trái

pháp luật có hình thức là văn bản hành chính thông dụng thì đối tượng tác động của quyết định gặp khó khăn trong việc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại vì theo pháp luật hiện hành văn bản hành chính thông dụng không phải là đối tượng bị khiếu nại, khiếu kiện, hoặc ít nhất cũng gây ra những vướng mắc trong áp dụng pháp luật.

Ngoài ra, các trường hợp quyết định hành chính có sai sót về kỹ thuật tương đối phổ biến, như sai căn cứ pháp lý, sai kỹ thuật trình bày.

Bốn là, quyết định hành chính không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn quản lý, gây tổn hại cho xã hội hoặc hiệu quả quản lý thấp: Việc đánh giá, thống kê các quyết định hành chính chưa hợp lý tương đối khó khăn vì thế nào là hợp lý là điều khó khăn định không chỉ do pháp luật không chỉ rõ tiêu chí xác định tính hợp lý của quyết định mà còn do nhiều nguyên nhân phức tạp khác. Đồng thời, các hoạt động đánh giá quyết định hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành chủ yếu tập trung đánh giá tính hợp pháp mà coi nhẹ việc đánh giá tính hợp lý. Do vậy, ít có các con số thống kê về quyết định hành, chính không hợp lý. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, mỗi chủ thể có quyền ban hành quyết định hành chính quy phạm hằng năm đã ban hành số lượng quyết định khá lớn nên có thể dễ dàng nhận thấy rằng, những hoạt động cần có nhiều thời gian như hoạt động khảo sát thực tế liên quan đến nội dung quyết định, đánh giá tác động kinh tế - xã hội của quyết định hoặc là không thể tiến hành, hoặc là chỉ tiến hành một cách sơ sài, hình thức. Thực tế, có nhiều quyết định hành chính quy phạm mới được ban hành không lâu đã phải sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ đã chứng tỏ tính hợp lý của các quyết định đó không được bảo đảm. Chẳng hạn, trong lĩnh vực thủ tục hành chính, kể từ khi Nhà nước ta thực hiện cải cách hành chính đã có nhiều “giấy phép con” được loại bỏ mà nguyên nhân chủ yếu là các “giấy phép con” đó không thực sự là yêu cầu cần thiết để tiến hành những thủ tục hành chính tương ứng.

Hoạt động rà soát, hệ thống hóa pháp luật không được tiến hành thường xuyên. Nếu các hoạt động kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, xét xử các vụ án hành chính chủ yếu xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính thì hoạt động rà soát, hệ thống hóa pháp luật chú ý cả tính hợp pháp và tính hợp lý của các văn bản. Thông qua hoạt động rà soát, hệ thống hóa pháp luật, các cơ

quan nhà nước có thẩm quyền phát hiện những văn bản pháp luật không còn hiệu lực pháp lý, những mâu thuẫn, chông chéo giữa các quy định hiện hành, các lỗ hổng pháp lý. Tức là, hoạt động rà soát, hệ thống hóa pháp luật tạo điều kiện cho việc đánh giá từng văn bản và cả hệ thống văn bản pháp luật được dễ dàng. Đối với các quyết định hiện hành, việc đánh giá đó là tiền đề cho hoạt động xử lý các quyết định khiếm khuyết làm cho các quyết định được hợp pháp, hợp lý. Đối với hoạt động xây dựng các quyết định hành chính mới, việc nghiên cứu các văn bản pháp luật trong một lĩnh vực đã được hệ thống hóa sẽ dễ dàng, toàn diện nên có thể tránh được khả năng quyết định mới mâu thuẫn, chông chéo với các quy định có liên quan.

Trong điều kiện nước ta hiện nay nói chung trong mỗi lĩnh vực thường có nhiều văn bản được ban hành bởi những cơ quan khác nhau, ở những thời điểm khác nhau. Việc không tiến hành hoạt động rà soát, hệ thống hóa thường xuyên chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng có nhiều quyết định hành chính đã lỗi thời, lạc hậu nhưng không bị sửa đổi, bãi bỏ, nhiều quyết định có dấu hiệu vi phạm pháp luật nhưng không bị phát hiện, xử lý kịp thời.

Do tư duy pháp lý kiểu cũ vẫn còn tồn tại. Đây là tư duy pháp lý mang tính áp đặt một chiều từ phía nhà nước, thiên về quan niệm hành chính là cai trị chứ chưa phải hành chính là phục vụ. Vì tư duy như vậy nên coi trọng sự trừng phạt, coi cưỡng chế, phạt nặng là giải pháp để giải quyết nhiều vấn đề. Điển hình là các biện pháp cưỡng chế hành chính được đưa ra trong thời gian gần đây. Chẳng hạn, theo Điều 46, Điều 57 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, tạm giữ phương tiện giao thông là biện pháp cưỡng chế được áp dụng trong hai trường hợp: một cần thiết để xác minh các tình tiết làm căn cứ quyết định xử lý hoặc ngăn chặn ngay hành vi vi phạm hành chính; hai là, để bảo đảm xử lý vi phạm hành chính. Việc áp dụng biện pháp này trong phần lớn các trường hợp không phải vì những mục đích trên mà hoàn toàn mang tính chất trừng phạt, như tạm giữ mô tô, xe gắn máy nếu người điều khiển chở quá số người cho phép, đi vào đường ngược chiều, đường cấm, lạng lách đánh võng, vượt đèn đỏ, không chấp hành hiệu lệnh của cảnh sát giao thông... Nếu suy nghĩ đến một ý kiến đề nghị ủy ban thường vụ Quốc hội sửa Pháp lệnh xử

lý vi phạm hành chính cho phép nộp tiền thế chấp để được lưu thông phương tiện giao thông trong trường hợp cần bảo đảm xử lý vi phạm hành chính nhằm tránh thiệt hại về kinh tế gây ra do biện pháp tạm giữ phương tiện giao thông đối với tổ chức, doanh nghiệp (mục đích bảo đảm xử phạt vẫn đạt được) thì càng thấy việc áp dụng tràn lan biện pháp tạm giữ phương tiện giao thông hiện nay là không hợp pháp, không hợp lý gây bất bình trong Nhân dân.

Tư duy pháp lý kiểu cũ còn thể hiện ở tính duy ý chí của các biện pháp quản lý, các quy định của pháp luật.

Vì vậy hoạt động khảo sát thực tế, đánh giá quan hệ xã hội và thực trạng pháp luật trước khi soạn thảo và ban hành văn bản mới có vai trò rất quan trọng trong quá trình soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật, song trên thực tế hoạt động này rất ít được tiến hành, hoặc chỉ được tiến hành trên quy mô nhỏ... trong quá trình xây dựng một số văn bản, hoạt động khảo sát có được tiến hành nhưng còn mang tính hình thức, do đó, đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tính toàn diện, tính khả thi, tính dự báo của văn bản không cao.

Các chủ thể ban hành quyết định hành chính trong nhiều trường hợp ít chú ý đến nhu cầu, khả năng thực hiện của các đối tượng tác động mà chỉ chú ý đến sự thuận tiện trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Từ đó tạo ra nếp nghĩ cứ không quản lý được là cấm, vô hình trung các quyền và tự do cá nhân được quy định trong Hiến pháp cứ bị thu hẹp, hạn chế dần trong các quyết định hành chính.

Chuẩn hóa các quy định về hình thức hủy bỏ, bãi bỏ quyết định hành chính

Một trong những hoạt động bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính sau khi quyết định được ban hành là giám sát, kiểm tra và xử lý nếu quyết định có dấu hiệu bất hợp pháp, bất hợp lý bằng những hình thức nhất định. Các hình thức xử lý hiện nay gồm sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ. Trong đó các hình thức sửa đổi, bổ sung, thay thế có sự khác biệt rõ rệt về trường hợp áp dụng và hậu quả pháp lý còn hình thức bãi bỏ và hủy bỏ thì hầu như không có ranh giới và nhiều quy định về hai hình thức xử lý này

không cụ thể, thiếu thống nhất nên việc hiểu và áp dụng không tránh khỏi những bất cập.

Trước khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực, việc bãi bỏ, hủy bỏ quyết định hành chính được quy định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007), Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân năm 2003, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật khiếu nại năm 2011... qua đó có thể thấy cả quyết định quy phạm và quyết định cá biệt đều có thể bị bãi bỏ hoặc hủy bỏ.

Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 không quy định về hình thức hủy bỏ. Vấn đề đặt ra là hình thức hủy bỏ văn bản pháp luật nói chung và quyết định hành chính nói riêng có cần thiết không, tức là có cần tồn tại song song hình thức bãi bỏ và hình thức hủy bỏ hay chỉ cần hình thức bãi bỏ?

Xét về mặt thuật ngữ, bãi bỏ là “Bỏ đi, không thi hành nữa”; hủy bỏ là “Ra quyết định làm mất hiệu lực cả về trước của một văn bản pháp lý kể từ khi văn bản đó được ban hành”. Như vậy, hậu quả pháp lý của việc bãi bỏ là chấm dứt hiệu lực của quyết định đang có hiệu lực trên thực tế kể từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền tuyên bố bãi bỏ quyết định. Điều đó có nghĩa là, Nhà nước thừa nhận hiệu lực pháp lý của quyết định ở giai đoạn trước khi bị bãi bỏ nhưng vì lý do nào đó mà quyết định này phải chấm dứt sự tồn tại về mặt pháp lý. Hủy bỏ là tuyên bố quyết định không có hiệu lực pháp lý ngay từ thời điểm được ban hành cho dù quyết định đã hoặc đang được thực hiện trên thực tế. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tế là các quyết định không bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý có nhiều dạng biểu hiện khác nhau trong đó có trường hợp làm cho quyết định rơi vào tình trạng không có hiệu lực pháp lý, có trường hợp quyết định bị chính cuộc sống đào thải.

Vì bãi bỏ là thừa nhận hiệu lực pháp lý của quyết định cho đến thời điểm bị bãi bỏ nên áp dụng hình thức bãi bỏ đối với quyết định hành chính cá biệt là không hợp lý. Hình thức bãi bỏ không phù hợp với quyết định cá biệt vì: một là, quyết định cá biệt được áp dụng một lần nên rất nhiều quyết định được thực hiện xong trong một khoảng thời gian hết sức ngắn, việc bãi bỏ không thể đặt

ra; hai là, trong những trường hợp quyết định cá biệt được thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định mà trong quá trình thực hiện vì lý do nào đó việc thực hiện không còn cần thiết nữa thì vấn đề xử lý quyết định đang được thực hiện cũng không đặt ra mà Nhà nước chọn một cách áp dụng pháp luật khác phù hợp hơn. Ví dụ, Điều 13 Nghị định số 02/2014/NĐ-CP ngày 10-01-2014 quy định chế độ áp dụng, thi hành biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng và cơ sở giáo dục bắt buộc quy định: “Học sinh đã chấp hành một nửa thời hạn nếu có đủ điều kiện giảm hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại tại trường giáo dưỡng thi Hiệu trưởng trường giáo dưỡng làm hồ sơ đề nghị Tòa án nhân dân cấp huyện nơi có trường giáo dưỡng xem xét, quyết định giảm hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại tại trường giáo dưỡng”. Trường hợp này, Tòa án là cơ quan đã ra quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng không bãi bỏ quyết định đó mà ban hành quyết định giảm hoặc miễn chấp hành thời gian còn lại tại trường giáo dưỡng.

Ngược lại, có quan điểm cho rằng, đối với quyết định quy phạm không nên áp dụng hình thức hủy bỏ vì hủy bỏ luôn kéo theo vấn đề bồi thường thiệt hại do việc thực hiện quyết định gây ra trong khi quyết định quy phạm không trực tiếp gây thiệt hại thực tế nên việc giải quyết vấn đề bồi thường rất khó khăn¹. Mặc dù việc bồi thường thiệt hại do việc thực hiện quyết định hành chính quy phạm hầu như không thể thực hiện được nhưng áp dụng hình thức hủy bỏ ít nhất cũng bảo đảm sự tương xứng giữa tính chất, mức độ khiếm khuyết của quyết định với hình thức xử lý và có thể giải quyết được một số vấn đề có giá trị thực tiễn, chẳng hạn nếu có một quyết định B được ban hành trên cơ sở quyết định A mà sau đó quyết định A bị xử lý thì hiệu lực pháp lý của quyết định B trong trường hợp quyết định A bị bãi bỏ chắc chắn khác trường hợp quyết định A bị hủy bỏ.

Xét về tình trạng thực tế của quyết định cần xử lý: Bãi bỏ được áp dụng đối với quyết định hành chính quy phạm và nếu thừa nhận quyết định bị bãi bỏ có hiệu lực pháp lý cho đến thời điểm quyết định bị bãi bỏ thì quyết định bị bãi bỏ không phải là quyết định được ban hành trái thẩm quyền hay có nội dung trái pháp luật. Vậy, cần bãi bỏ quyết định hành chính trong trường hợp nào:

Một là, nội dung quyết định không phù hợp với thực tế ngay từ khi được ban hành mà sự không phù hợp này có thể gây nên những hậu quả bất lợi hay sự tồn tại của quyết định là hoàn toàn không cần thiết trong quản lý nhà nước. Khi nhận thức được điều đó, cơ quan nhà nước cần chấm dứt sự tồn tại về mặt pháp lý của quyết định bằng hình thức bãi bỏ.

Hai là, quyết định được ban hành phù hợp với thực tế nhưng sau một thời gian thực hiện quyết định trở nên không còn phù hợp nữa do sự biến đổi của các quan hệ xã hội mà quyết định điều chỉnh. Khi đó, để pháp luật không cản trở các quan hệ xã hội phát triển thì cần có các quy định mới tiếp tục điều chỉnh chính các quan hệ xã hội đó một cách thích hợp hơn. Trường hợp này bãi bỏ chỉ được áp dụng khi cần điều chỉnh ở cấp độ cao hơn, tức là những quy định mới được đặt trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn quyết định bị bãi bỏ, chẳng hạn, nghị định của Chính phủ bãi bỏ thông tư của Bộ trưởng. Trường hợp cần điều chỉnh ở cùng cấp độ thì đó không phải bãi bỏ mà là thay thế, ví dụ Chính phủ ban hành nghị định mới để thay thế nghị định đang có hiệu lực.

Ba là, quyết định được ban hành để điều chỉnh những quan hệ xã hội nhất định và do sự biến đổi của xã hội hay yêu cầu của quản lý thay đổi mà Nhà nước xét thấy các quan hệ đó chỉ cần các quy phạm xã hội khác điều chỉnh là đủ, không cần điều chỉnh bằng pháp luật nữa thì cũng nên bãi bỏ quyết định.

Hủy bỏ là tuyên bố quyết định không có hiệu lực kể từ thời điểm ban hành, nói cách khác, những quyết định cần hủy bỏ là những quyết định mà bản thân nó đã rơi vào tình trạng không có hiệu lực pháp lý rồi, bao gồm: quyết định được ban hành bởi chủ thể không có thẩm quyền; quyết định vi phạm thủ tục mà sự vi phạm đó làm cho quyết định không có hiệu lực pháp lý; quyết định được ban hành trên cơ sở một văn bản phải bị coi là không có hiệu lực pháp lý như được ban hành không đúng thẩm quyền, có nội dung trái pháp luật, vi phạm thủ tục như đã nói ở trên, chẳng hạn các quyết định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành trên cơ sở các quy định về xử phạt vi phạm hành chính do ủy ban nhân dân một tỉnh ban hành; quyết định có nội dung trái pháp luật; quyết định cá biệt hoàn toàn không có cơ sở thực tế hay được ban hành dựa trên cơ sở thực tế bị đánh giá sai lầm dẫn đến sự sai lầm hoàn toàn về nội dung; quyết định cá biệt bị mất cơ sở pháp lý, ví dụ, trường hợp biện pháp

quản chế hành chính bị bãi bỏ thì các quyết định áp dụng biện pháp này đang được thi hành trên thực tế bị mất cơ sở pháp lý nên các quyết định đó phải bị hủy bỏ.

Như vậy, cần có cả hai hình thức xử lý là bãi bỏ và hủy bỏ đối với quyết định hành chính để tùy theo tính chất, mức độ không hợp pháp, không hợp lý của quyết định để áp dụng cho phù hợp thì mới bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật.



TTBD ĐBDC

