

VAI TRÒ CỦA NGHỊ ĐỊNH TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

● HOÀNG QUỐC HỒNG

TÓM TẮT:

Một trong những hình thức nhằm quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) chính là ban hành các quyết định hành chính. Hình thức này được coi là hoạt động trung tâm của hoạt động quản lý hành chính.

Bài viết khái quát về khái niệm, vai trò và những yêu cầu về soạn thảo nghị định - một loại quyết định hành chính quy phạm, từ đó giúp nâng cao chất lượng của nghị định trong quản lý hành chính nhà nước.

Từ khóa: Chính phủ, Nghị định, quyết định hành chính quy phạm, văn bản, quản lý hành chính Nhà nước.

1. Khái quát về nghị định

Quyết định hành chính là một loại quyết định pháp luật, vì vậy cũng giống như các quyết định pháp luật khác đó là tính ý chí, tính quyền lực và tính pháp lý.

Theo từ điển giải thích thuật ngữ luật học, quyết định hành chính là "Kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những người có chức vụ, các tổ chức cá nhân được Nhà nước trao quyền thực hiện trên cơ sở và để thi hành pháp luật, theo trình tự và dưới hình thức do pháp luật quy định hướng tới việc thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính trong lĩnh vực hoặc vấn đề được phân công phụ trách"¹

Nghị định là một loại quyết định hành chính quy phạm cũng giống như các quyết định hành chính khác, hiệu lực pháp lý thấp hơn luật, được ban hành bởi các chủ thể có thẩm quyền - chủ yếu là các cơ quan hành chính, và được ban hành dưới hình thức là văn bản do luật định.

Nghị định là một trong những loại quyết định hành chính do Chính phủ ban hành², là phương tiện để ghi nhận các quy phạm pháp luật, quy phạm pháp luật hành chính, làm cơ sở cho hoạt động của cơ quan nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở nghị định, các chủ thể quản lý ban hành các văn bản áp dụng pháp luật, thực hiện các hoạt động công vụ, để đưa các quy phạm pháp luật vào thực tiễn QLHCNN.

Có thể khẳng định, quyết định hành chính là ý chí của chủ thể quản lý được thể hiện bằng hình thức văn bản là chủ yếu do luật định, đó là Nghị quyết, Nghị định, Thông tư, Quyết định, và các quyết định cá biệt (áp dụng pháp luật)¹

Nghị định do Chính phủ ban hành là một loại văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng phần lớn các quy phạm pháp luật hành chính, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, là quy tắc xử sự của các tổ chức, cá nhân, công dân và đồng thời là tiêu chí để đánh giá hành vi đúng, sai của con người. Nghị định còn là cơ sở của các hành động mà các cơ quan hành chính, người có chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính có thẩm quyền thực hiện thuộc phạm vi chức năng nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các chủ thể đó².

Trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành, nghị định có vị trí quan trọng nhất, là văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính³.

Nghị định có nhiều loại. Nghị định, được Chính phủ ban hành để cụ thể hóa, chi tiết hóa luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nghị định quy định các biện pháp cụ thể để thi hành các văn bản pháp luật của cơ quan quyền lực, Chủ tịch nước và những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Ngoài ra, nghị định còn được ban hành để quy định điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính mà chưa có luật, pháp lệnh điều chỉnh. Như vậy, nghị định là một loại quyết định hành chính quy phạm do Chính phủ ban hành dưới hình thức văn bản để thể hiện thẩm quyền của Chính phủ trong các chủ động, sáng tạo, tổ chức, trên cơ sở thực hiện pháp luật trực tiếp, thường xuyên, đáp ứng nhu cầu, lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức trong xã hội.

2. Vai trò của nghị định trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Nghị định có một vai trò quan trọng trong lĩnh

vực QLHCNN. Các hoạt động điều hành do các chủ thể quản lý thực hiện đều trên cơ sở văn bản quy phạm pháp luật này.

Thứ nhất, nghị định được Chính phủ ban hành chủ yếu để cụ thể hóa, chi tiết hóa luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hiện nay, các luật được ban hành đã bước đầu khắc phục được tình trạng luật khung, khi nhiều các quy định trong luật cũng đã được cụ thể hóa. Điều này đã giảm tải cho các nghị định ban hành để chi tiết hóa, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh. Mặc dù vậy, nhìn chung những quy tắc xử sự trong luật và các văn bản pháp luật khác của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới chỉ quy định được những vấn đề chung, cơ bản, quan trọng nhất, yêu cầu cụ thể hóa các văn bản do được giao cho các cơ quan hành chính. Chính phủ ban hành nghị định đảm bảo chấp hành các quy định của cơ quan quyền lực, bổ sung các quy phạm pháp luật hành chính cụ thể sao cho phù hợp với điều kiện thực tế của hoạt động quản lý đời sống. Nếu không có nghị định những yêu cầu trên không thể được thực hiện⁴.

Thứ hai, nghị định của Chính phủ là một trong những cơ sở điều chỉnh các quan hệ pháp luật hành chính giữa các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương tới địa phương (Chính phủ với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), thể hiện mối quan hệ chỉ đạo, điều hành trong hoạt động quản lý. Nghị định còn thể hiện sự kết nối hữu cơ, gắn kết giữa các cơ quan chuyên môn thuộc cơ quan hành chính với cơ quan hành chính nhà nước trong việc tham mưu cho các cơ quan hành chính như Bộ, cơ quan ngang bộ quản lý, ngành, lĩnh vực với Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện (chính quyền nông thôn), thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố trung ương (chính quyền đô thị) thực hiện quản lý kinh tế, văn hóa xã hội trên địa bàn lãnh thổ. Nhờ đó, các cơ quan hành chính tạo thành một chỉnh thể thống nhất, hoạt động trên nguyên tắc tập trung, dân chủ, cùng hướng đến mục đích phục vụ lợi ích chính đáng của cá nhân, cộng đồng, tổ chức trong xã hội.

Thứ ba, một trong những yếu tố cấu thành nên cơ quan nhà nước là yếu tố nhân sự và công vụ. Đội ngũ cán bộ, công chức được hình thành thông qua bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm hoặc tuyển dụng, tiếp nhận trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức và các nghị định cụ thể hóa Luật Cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức là lực lượng chủ yếu thực hiện công vụ, nhiệm vụ của Nhà nước. Mọi việc thành hay bại trong hoạt động công vụ phụ thuộc hoàn toàn vào đội ngũ này. Như vậy, việc hình thành đội ngũ này dựa trên luật, nghị định của Chính phủ về cán bộ, công chức có cơ sở pháp lý quan trọng, hình thành nên đội ngũ nhân sự của cơ quan nhà nước.

Thứ tư, các luật về tổ chức và nghị định quy định chi tiết luật còn là yếu tố quan trọng quy định về nguyên tắc, điều kiện, trình tự, thủ tục, thẩm quyền thành lập “khai sinh” ra các cơ quan chuyên môn thuộc Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, cơ quan thuộc Chính phủ cũng như chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của những cơ quan này.

Trong lĩnh vực hành chính, nghị định là một trong những yếu tố hợp thức hóa hành vi của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền. Hành vi của chính quyền có giá trị về mặt pháp lý và hiện diện trong thực tiễn là nhờ có văn bản pháp luật nói chung và nghị định nói riêng. Nghị định và những văn bản pháp luật là cơ sở pháp lý của những hành vi do người có thẩm quyền thực hiện. Việc tuyển dụng, sắp xếp vào ngạch, bậc, khen thưởng, bổ nhiệm, tăng lương là những hoạt động trong lĩnh vực tổ chức nhân sự được thực hiện trên cơ sở luật và nghị định.

Như vậy, nghị định do Chính phủ ban hành là một loại văn bản quy phạm pháp luật đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Khi ban hành nghị định cần đảm bảo các yêu cầu về soạn thảo nhằm đáp ứng đòi hỏi khách quan của xã hội.

3. Yêu cầu về soạn thảo nghị định

Nghị định có vai trò đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực quản lý hành chính nên trong quá trình soạn thảo phải đáp ứng các yêu cầu sau.

Thứ nhất, để đảm bảo cho nghị định được ban hành có chất lượng phải nắm được những nội dung cần quy phạm hóa. Nội dung cần được quy phạm hóa phải thiết thực, đáp ứng tối đa yêu cầu, đòi hỏi trong thực tế. Trường hợp nghị định được ban hành để cụ thể hóa, chi tiết hóa luật, pháp lệnh... của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản pháp luật của Chủ tịch nước cần đáp ứng yêu cầu chỉ quy định chi tiết hóa những quy định của luật, pháp lệnh mới chỉ là quy định khung. Không nên lặp lại những quy định của luật, pháp lệnh đã quy định cụ thể. Đồng thời, nghị định còn có ý nghĩa giải thích những quy định chung của luật để có cách hiểu thống nhất. Nghị định phải phù hợp với các văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn đó là luật, pháp lệnh, lệnh....

Thứ hai, khi soạn thảo nghị định phải nắm bắt được các thông tin nhiều chiều liên quan đến những vấn đề cần điều chỉnh. Sau đó, thông tin phải được sàng lọc, xử lý chính xác để đưa vào nghị định. Thông tin không được chung chung, lặp lại nội dung thông tin từ các văn bản khác. Những nghị định không đáp ứng được yêu cầu này sẽ không có ý nghĩa thiết thực, thậm chí ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động QLHCNN.

Thứ ba, nghị định của Chính phủ có một vị trí quan trọng trong hệ thống các văn bản dưới luật. Ngoài quy định chi tiết các văn bản pháp luật, nghị định còn là cơ sở để Bộ, cơ quan ngang bộ ban hành thông tư quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Nghị định ban hành nếu không khoa học sẽ ảnh hưởng lớn đến việc tổ chức thực hiện pháp luật. Đáp ứng yêu cầu này, khi soạn thảo nghị định phải xác định mục đích ban hành để chi tiết hóa nội dung cụ thể trong các văn bản pháp luật do cơ quan quyền lực và Chủ tịch nước ban hành. Các thuật ngữ trong nghị định phải thể hiện đó là các thuật ngữ, văn phạm chuẩn. Thuật ngữ, văn phạm được lựa chọn không phù hợp thì việc hiểu đạt nội dung không thể hiện được ý chỉ của người ban hành và gây khó hiểu nội dung của văn bản. Từ đó, dẫn đến việc truyền đạt nội dung sai.

chính xác, thực hiện sai lệch nội dung, và khó áp dụng các quy định của văn bản.

Thứ tư, trường hợp có vấn đề mới phát sinh trong lĩnh vực quản lý nhà nước mà chưa có luật, pháp lệnh điều chỉnh, Chính phủ sẽ ban hành nghị định. Giai đoạn chuẩn bị xây dựng nghị định phải sưu tầm tài liệu liên quan đến dự thảo nghị định, căn cứ vào kết quả nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Nhà nước ta là thành viên. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị định phải thu thập, đánh giá những văn bản pháp luật có liên quan đến xây dựng dự thảo nghị định. Đánh giá, xác định phạm vi được những yêu cầu, đòi hỏi khách quan của xã hội để quyết định đến những vấn đề cần điều chỉnh kết luận luận, thực tiễn về những vấn đề liên quan đến xây dựng nghị định. Rà soát toàn bộ các văn bản pháp luật liên quan đến đề nghị xây dựng nghị định. Trường hợp cần thiết sẽ lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan để tổng kết đánh giá việc thực hiện các văn bản pháp luật có liên quan đến dự thảo nghị định.

Thứ năm, các bước soạn thảo nghị định phải khoa học. Muốn vậy, các nhà làm luật phải tham khảo ý kiến các chuyên gia, các nhà luật học, các nhà khoa học liên quan đến những vấn đề cần điều chỉnh trong dự thảo. Tiếp đó, lựa chọn tên của nghị định, tên dự bao quát được cơ bản những vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh. Đối với nghị định, không những chỉ đảm bảo tính hợp pháp mà còn phải mang tính hợp lý cao. Thông tin liên quan đến dự thảo nghị định phải công khai, minh bạch để các cơ quan, tổ chức, cá nhân

cung cấp thông tin, tài liệu, phản ánh ý kiến liên quan đến phạm vi điều chỉnh của nghị định.

Thứ sáu, thực tế có những nghị định khi ban hành không đảm bảo yêu cầu về tính thống nhất của ngôn ngữ văn bản với văn bản có hiệu lực cao hơn là luật. Sự thiếu thống nhất trong việc sử dụng ngôn ngữ còn thể hiện ngay trong chính các quy định của nghị định, gây khó khăn cho quá trình tìm hiểu, nắm bắt, thực hiện các quy định đó, nhất là khi nghiên cứu nắm bắt các nội dung đó phải xem xét nhiều tài liệu, văn bản pháp luật liên quan để vận dụng. Khi soạn thảo nghị định, một loại văn bản quản lý hành chính nhà nước, phải dễ hiểu, hiểu chính xác, thống nhất trong nội dung văn bản⁸. Trường hợp nghị định được ban hành để cụ thể hóa, chi tiết hóa luật thì ngôn ngữ trong nghị định phải thống nhất với ngôn ngữ trong luật. Từng văn bản riêng, như thông tư ban hành để chi tiết nghị định và nghị định ban hành để cụ thể hóa luật tạo thành các văn bản pháp luật cùng điều chỉnh một lĩnh vực nào đó, cũng phải đáp ứng yêu cầu này.

Ngôn ngữ văn bản không thống nhất đồng nghĩa với việc nội dung văn bản cũng không được hiểu thống nhất. Không nên dùng nhiều thuật ngữ khác nhau để chỉ một khái niệm, hãy chỉ sử dụng thuật ngữ đã được xác định rõ ràng về nghĩa. Thông thường, thuật ngữ được dùng trong luật đã tạo ra một cách hiểu thống nhất mà văn bản dưới luật như nghị định, thông tư không thể sử dụng thuật ngữ khác. Yêu cầu này còn phải đáp ứng khi soạn thảo nghị định nhằm đảm bảo thống nhất (logic) với luật⁹ ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO VÀ TRÍCH DẪN:

1. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999). *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học*. NXB. Công an Nhân dân, Hà Nội.
2. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019). *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*. NXB. Công an Nhân dân, Tr 181, 183, 184.
3. Nguyễn Đăng Dung, Hoàng Trọng Phiến (1998). *Hướng dẫn soạn thảo văn bản*. NXB. Thống kê, Hà Nội.
4. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019). *Giáo trình Luật hành chính*. NXB. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr 51.

5. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2010). *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, NXB Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.
6. Phạm Hồng Thái. Đinh Văn Mậu (1996). *Luật Hành chính Việt Nam*, NXB Thanh niên, Hà Nội.
7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019). *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, NXB. Công an Nhân dân, Hà Nội, tr 94, 95, 96, 97, 98, 99.
8. Nguyễn Thế Quyền (2009). *Xử lý văn bản quản lý hành chính khiếu nại*, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
9. Trường Đại học Luật Hà Nội (2016). *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật*, NXB. Tư pháp, Hà Nội, Tr 86, 98, 99.

Ngày nhận bài: 17/4/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 28/4/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 8/5/2020

Thông tin tác giả:

Giảng viên chính, TS. HOÀNG QUỐC HỒNG

Khoa Luật hành chính

Trường Đại học Luật Hà Nội

THE ROLE OF DECREE IN STATE ADMINISTRATIVE MANAGEMENT

● Ph.D HOANG QUOC HONG

Faculty of Administrative Law,
Hanoi Law University

ABSTRACT:

In order to perform the function of state administrative management, state administrative agencies carry out many different important activities, especially issuing administrative decisions which is considered the core activity of the administrative management.

This paper presents an overview on decree which is a type of normative administrative decision, and the role of decree and introduces decree drafting requirements to improve the quality of the decree in the state administrative management.

Keyword: Government, decree, normative administrative decisions, documents, state administrative management.