

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ - TỪ GÓC ĐỘ CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG

TÔNG ĐĂNG HƯNG*

Quyết định hành chính là một loại quyết định pháp luật. Điều đó cũng có nghĩa, chỉ có cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền mới được ban hành quyết định pháp luật. Nói cách khác, quyết định pháp luật là kết quả sự thể hiện ý chí của các cơ quan nhà nước hay người có thẩm quyền, được ban hành theo thủ tục luật định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của những chủ thể này.

Từ khóa: Quyết định hành chính; quyết định pháp luật; chính phủ; yếu tố.

Administrative decisions are a type of legal decision. It means that only competent state agencies, the individuals and organizations authorized by the state can promulgate legal decisions. In other words, a legal decision is the expression of the will of the competent state agencies or persons, promulgated in accordance with the regulated procedures to perform their tasks and powers.

Key words: Administrative decision; legal decisions; government; factors.

NGÀY NHẬN: 06/01/2020

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 31/01/2020

NGÀY DUYỆT: 17/02/2020

1. Quyết định hành chính của Chính phủ

Hiện nay, các văn bản pháp luật hiện hành đưa ra nhiều khái niệm khác nhau về quyết định hành chính (QĐHC). Cụ thể: khoản 8 Điều 2 *Luật Khiếu nại* năm 2011 đưa ra khái niệm: "Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể". Khoản 1 Điều 3 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2010 quy định: "Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước,

cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành, quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể". Khoản 4 Điều 3 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2010 có thêm một quy định như sau: "Quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức là những quyết định, hành vi quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi cơ quan, tổ chức đó".

* NCS, Học viện Hành chính Quốc gia

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước (HCNN) cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ tổ chức thi hành *Hiến pháp*, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Chính phủ có các hình thức văn bản là nghị quyết và nghị định. Chính phủ sử dụng QĐHC (nghị quyết, nghị định) với tư cách là một phương tiện, một công cụ pháp lý quan trọng để thể chế hóa đường lối, chính sách, các quy định của Đảng, *Hiến pháp*, các luật, các văn bản quy phạm pháp luật khác. QĐHC của Chính phủ là hệ thống văn bản được hình thành trong hoạt động quản lý xã hội và các cơ quan trực thuộc Chính phủ và sự tham gia vào quản lý nhà nước của các tổ chức chính trị - xã hội cấp Trung ương.

QĐHC của Chính phủ hoặc của các cá nhân, tổ chức thuộc Chính phủ có thẩm quyền đưa ra các QĐHC chung hoặc giải quyết các vấn đề pháp lý hành chính cụ thể đối với tập thể hay cá nhân có ý nghĩa bắt buộc tuân thủ.

QĐHC của Chính phủ khác với văn bản pháp luật của cơ quan cấp trên ở phạm vi, tính chất các quan hệ xã hội do chúng điều chỉnh, trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành, hình thức thể hiện, hiệu lực pháp lý.

QĐHC của Chính phủ khác với quyết định của tòa án hay viện kiểm sát ở chỗ có thể là quyết định cá biệt, quy phạm hay chính sách, còn quyết định của tòa án chỉ là những quyết định cá biệt hay quyết định của viện kiểm sát có thể là những quyết định liên quan tới hoạt động tố tụng hoặc có thể là quyết định cá biệt cụ thể.

Tóm lại, QĐHC của Chính phủ là kết quả của sự thể hiện ý chí quản lý đơn phương của Chính phủ, người có thẩm quyền thuộc Chính phủ trên cơ sở thi hành *Hiến pháp*, luật, các văn bản của cơ quan cấp trên, có

nội dung, trình tự và hình thức do pháp luật quy định làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể; đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ quy phạm pháp luật hành chính hoặc làm thay đổi hiệu lực pháp lý của chúng; đặt ra những chủ trương, chính sách, nhiệm vụ hoạt động quản lý HCNN.

2. Các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định hành chính của Chính phủ

QĐHC của Chính phủ vừa được coi là phương tiện quản lý HCNN tầm quốc gia, vừa là sản phẩm của hoạt động quản lý HCNN. QĐHC của Chính phủ chịu tác động của nhiều yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động quản lý HCNN.

a. Các yếu tố bên trong

Thứ nhất, năng lực của chủ thể xây dựng QĐHC.

Yếu tố con người có vai trò quan trọng nhất trong hoạt động của các cơ quan HCNN, cao nhất là Chính phủ. Trong đó, năng lực của đội ngũ cán bộ xây dựng và ban hành QĐHC ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của QĐHC. Năng lực của chủ thể xây dựng QĐHC, phong cách lãnh đạo của người đứng đầu Chính phủ, năng lực xây dựng chính sách và chỉ đạo xây dựng chính sách của các nhà lãnh đạo, quản lý và đội ngũ tham mưu dự thảo tác động đến chất lượng của QĐHC của Chính phủ. Động cơ ra QĐHC là các quyết định luôn mang tính chủ quan do QĐHC được xây dựng bởi các cơ quan hành chính - nhân danh công quyền nhưng lại do con người thực hiện. Con người làm trong cơ quan nhà nước cũng là con người sinh ra từ xã hội và nhiều vấn đề của xã hội cũng được chuyển vào thành chính sách nhà nước.

Thứ hai, mục tiêu của QĐHC.

Các QĐHC đều hướng tới một hay nhiều mục tiêu khác nhau. Khi xác định mục tiêu cũng như chính sách để giải quyết vấn đề, cơ quan hành chính hay cá nhân có thẩm

quyền phải tính đến khả năng của cơ quan hành chính, của các tổ chức, cá nhân khác trong quá trình triển khai thực hiện. Căn cứ vào đối tượng, tính chất, mức độ, phạm vi, khả năng thực tế để xác định mục tiêu chung, mục tiêu cụ thể. Mục tiêu được xác định là hình ảnh tương lai của tổ chức hành chính hoặc kết quả dự kiến được hình thành trong các điều kiện cụ thể.

Thứ ba, đối tượng tác động của QĐHC.

Đối tượng của QĐHC hướng tới rất đa dạng. Thông thường là một nhóm người cụ thể, nhưng có thể là một cộng đồng dân cư, một hoặc một số hành vi cần phải điều chỉnh. Đối tượng tác động là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình triển khai tổ chức thực hiện *Hiến pháp*, luật và các văn bản pháp luật của các cơ quan lập pháp và hành pháp. QĐHC phản ánh tư duy chiến lược, hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô.

Thứ tư, nội dung và thể thức của QĐHC.

Nội dung của QĐHC phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. QĐHC là văn bản dưới luật, nhằm hướng dẫn, cụ thể hóa các quy định của luật nên không được trái với *Hiến pháp*, luật, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh của Chủ tịch nước. Nội dung của QĐHC phải đúng thẩm quyền nhằm tránh tình trạng lạm quyền, can thiệp vào thẩm quyền của các cơ quan hành chính khác, hoặc lẫn tránh trách nhiệm, không tuân thủ trật tự, thứ bậc hành chính, bảo đảm sự hài hòa lợi ích của Nhà nước, của công dân và tập thể.

Thể thức của QĐHC phải bảo đảm theo đúng quy định về hình thức, thủ tục ban hành. Ngôn ngữ, văn phong cũng phải thể hiện rõ các đặc điểm: tính chính xác, rõ ràng; tính phổ thông, đại chúng dễ hiểu, ngắn gọn, không có các từ ngữ mang tính hàn lâm; tính khách quan, phi cá tính. QĐHC thể hiện quyền lực hành pháp, do đó, nó phải là tiếng nói tập thể, không phải của riêng một cá nhân nào.

b. Các yếu tố bên ngoài

Thứ nhất, vấn đề đặt ra đối với QĐHC.

Đây là một trong những cơ sở để xây dựng lên QĐHC. Tất cả các QĐHC đều phải xuất phát từ những lý do xác thực. Những vấn đề đặt ra và đòi hỏi đối với cơ quan nhà nước, đối với đội ngũ cán bộ, công chức của Nhà nước phải quan tâm để xây dựng, ban hành hoặc áp dụng các quy định pháp luật vào các trường hợp cụ thể để điều chỉnh hoặc định hướng theo mong muốn của Nhà nước. QĐHC phải chỉ ra được nhiệm vụ, thời gian, chủ thể, phương tiện thực hiện quyết định.

Thứ hai, yếu tố thẩm quyền.

Cơ quan HCNN hay các cá nhân có thẩm quyền ban hành các QĐHC để giải quyết các vấn đề đặt ra đối với lĩnh vực hành chính hoặc cụ thể hóa các quy định trong văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp cao hơn đúng với thẩm quyền của mình. *Hiến pháp* năm 2013 quy định tại Điều 96, Chính phủ đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Quy định này cho thấy cả Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ đều có quyền ban hành chính sách. Điều 70 *Hiến pháp* năm 2013 quy định Quốc hội có quyền quyết định chính sách cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; về tài chính, tiền tệ quốc gia; về dân tộc, chính sách tôn giáo; về đối ngoại. Nhưng *Hiến pháp* năm 2013 không có sự phân định rõ ràng những chính sách nào thuộc quyền quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và những chính sách nào thuộc quyền quyết định của Chính phủ.

Theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2008 và *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 thì nghị quyết của Chính phủ không được xem là quyết định mang tính quy phạm - tức là

không đặt ra quy tắc xử sự chung và không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật. Nghị quyết do Chính phủ ban hành có các loại: nghị quyết mang tính chính sách, nghị quyết mang tính quy phạm, nghị quyết mang tính cá biệt và nghị quyết ghi lại những nội dung đã thảo luận và quyết nghị trong phiên họp của Chính phủ. Điều này không phù hợp với nhận thức khoa học về nghị quyết của Chính phủ và không bao quát được thực tiễn ban hành quyết định quy phạm của Chính phủ, ảnh hưởng đến thẩm quyền ban hành QĐHC của Chính phủ.

Thứ hai, yếu tố nguồn lực.

Nguồn lực là một yếu tố quan trọng để bảo đảm cho hiệu quả của QĐHC của các cơ quan HCNN. Các cơ quan hành chính chỉ có thể ban hành QĐHC để giải quyết vấn đề đặt ra với hành chính khi có đầy đủ các nguồn lực để giải quyết vấn đề. Nguồn lực đó bao gồm đội ngũ cán bộ, công chức tham gia trong xây dựng, dự thảo QĐHC, cơ sở vật chất - kỹ thuật, hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin. Nếu không có nguồn lực thì không thể xây dựng và ban hành QĐHC được và cũng không thể triển khai thực hiện các QĐHC được.

Thứ ba, yếu tố thông tin.

Yếu tố này giúp cho các chủ thể xây dựng dự thảo QĐHC có đầy đủ thông tin về những vấn đề cần xây dựng, cần ban hành hoặc kinh nghiệm trong việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật khác hay cách thức giải quyết vấn đề đặt ra để đạt được mục tiêu khả thi nhất. Thông tin về vấn đề cần giải quyết giúp cho cơ quan xây dựng QĐHC xác định được chính xác vấn đề đặt ra, tính cấp thiết và mức độ, phạm vi, đối tượng của vấn đề để có thể khởi nguồn các sáng kiến xây dựng dự thảo QĐHC. Thông tin để giải quyết vấn đề cũng rất quan trọng trong việc điều chỉnh các điều kiện xây dựng QĐHC để phù hợp với mục tiêu đặt ra. Thông tin hạn chế cũng gây khó khăn cho

việc có thể xây dựng được QĐHC đáp ứng được yêu cầu toàn diện, kịp thời.

Thứ tư, yếu tố chính trị.

Yếu tố chính trị phản ánh ảnh hưởng nhất định của các quyết sách chính trị của Đảng lãnh đạo, các lợi ích của các nhóm chính trị và của công luận. Chính trị giữ vai trò chỉ đạo đối với nội dung và phương hướng xây dựng pháp luật. Chính trị thay đổi thì pháp luật cũng thay đổi. Chính vì vậy, chính trị là yếu tố ảnh hưởng lớn đến các QĐHC của các cơ quan HCNN. Ở nước ta, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được nhân dân ta thừa nhận và ủng hộ. Đây là điều kiện có ý nghĩa tiên quyết đối với quá trình xây dựng và ban hành QĐHC của Chính phủ. Nội dung, hình thức của các QĐHC của Chính phủ phải phù hợp và để thể chế hóa quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Thứ năm, yếu tố pháp lý.

QĐHC của Chính phủ được xây dựng và ban hành theo thủ tục riêng, trong thủ tục đó thì yếu tố quan trọng nhất mang tính pháp lý là trình tự ban hành. Sở dĩ phải tuân thủ thủ tục do pháp luật quy định vì đây là quy trình chuẩn đã được đúc kết qua thời gian và được thực tế kiểm nghiệm là chính xác. Có những thủ tục không phải trực tiếp do các cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng, dự thảo đưa ra mà có thể do cơ quan chịu trách nhiệm lập pháp như Ủy ban Thường vụ Quốc hội thiết lập yêu cầu đối với những dạng QĐHC chính sách. Các thủ tục này thường thiếu tính linh hoạt và phụ thuộc vào các quy định khác, do đó, cũng dễ dẫn tới tình quan liêu trong QĐHC.

c. Các yếu tố liên quan khác

Một là, yếu tố văn hóa, phong tục tập quán.

Pháp luật và văn hóa cùng thuộc về ý thức xã hội, đều chịu ảnh hưởng của kinh tế trong quá trình phát triển nên có nhiều nét tương đồng và có sự tác động qua lại lẫn

nhau trong quá trình hình thành và phát triển. Yếu tố văn hóa tác động ảnh hưởng đến pháp luật hành chính nói chung và QĐHC nói riêng, bao gồm các giá trị văn hóa truyền thống, văn hóa pháp luật, các phong tục tập quán trong xã hội. Trong chừng mực nào đó, sự tác động của yếu tố văn hóa, phong tục, tập quán đến QĐHC cả những khía cạnh tích cực và những tác động tiêu cực. Do đó, để có các QĐHC của Chính phủ có hiệu quả phù hợp và tính thực tiễn cao, cần chú ý tính đa dạng của yếu tố văn hóa và trên cơ sở nền tảng yếu tố văn hóa để đưa ra các QĐHC đáp ứng được truyền thống văn hóa.

Hai là, yếu tố cơ sở vật chất trong thực hiện QĐHC.

QĐHC được xây dựng và ban hành, nhưng nếu không có hoạt động tổ chức thực hiện thì cũng chưa thể đi vào thực tế cuộc sống. Việc thực hiện QĐHC phụ thuộc vào yếu tố cơ sở vật chất để có thể triển khai kịp thời, phù hợp đúng đối tượng, đúng thời gian. Cơ sở vật chất được bảo đảm sẽ tạo điều kiện cho đội ngũ cán bộ, công chức trong thực hiện các nội dung của QĐHC nhanh, kịp thời, hiệu quả, tạo điều kiện cho việc kiểm tra, đánh giá hiệu lực, hiệu quả của các QĐHC.

Ba là, yếu tố môi trường quốc tế.

Với xu hướng toàn cầu hóa mạnh mẽ và hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng thì môi trường quốc tế cũng ảnh hưởng rất lớn đến việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện QĐHC. Các quốc gia muốn phát triển không thể đóng kín nền kinh tế và các mối quan hệ chính trị. Với xu hướng toàn cầu hóa, đòi hỏi việc xây dựng, ban hành các quy định trong QĐHC phải đáp ứng được các chuẩn mực quốc tế và phù hợp với các điều ước, các thỏa thuận quốc tế mà Việt Nam đã ký kết. Đồng thời, chúng ta cũng có cơ hội để học tập các kỹ thuật lập pháp, lập quy của các nước nhiều kinh nghiệm đi trước chúng ta trong nhiều thập kỷ.

QĐHC của Chính phủ là phương tiện pháp lý để cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thực hiện quyền quản lý nhà nước trong thực hiện chức năng hành pháp. Để xây dựng được Chính phủ kiến tạo, đổi mới, liêm chính, cần quan tâm đến các yếu tố ảnh hưởng để bảo đảm cho các QĐHC của Chính phủ được xây dựng và ban hành đáp ứng yêu cầu hợp pháp, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, tạo điều kiện thúc đẩy đất nước phát triển trong thời kỳ mới □

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Cửu Việt. *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*. H. NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2013.
2. Học viện Hành chính Quốc gia. *Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính Việt Nam*. H. NXB Giáo dục, 2006.
3. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu. *Luật Hành chính Việt Nam*. H. NXB Giao thông vận tải, 2009.



Tòa nhà Trung tâm hành chính TP. Đà Nẵng.

Nguồn: Internet