

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ VIỆC BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Cao Vũ Minh*

Vũ Văn Hoàn**

* TS. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

** Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa. quyết định quản lý nhà nước; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; quản lý nhà nước; văn bản quy phạm pháp luật; văn bản chủ đạo

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/04/2019

Biên tập : 26/04/2019

Duyệt bài : 03/05/2019

Tóm tắt:

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Thủ tướng Chính phủ - trong phạm vi thẩm quyền của mình - sẽ thể hiện ý chí đến đối tượng quản lý thông qua những hoạt động quản lý nhất định. Những hoạt động ấy được thể hiện ra bên ngoài dưới một hình thức quản lý nào đó. Trong các hình thức quản lý mà Thủ tướng Chính phủ sử dụng thì quan trọng nhất là ban hành các quyết định quản lý nhà nước. Vì vậy, phân tích nội dung, tính chất, những vấn đề pháp lý phát sinh của quyết định quản lý nhà nước là quyết định của Thủ tướng Chính phủ và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ là việc làm cần thiết.

Article Information:

Keywords: governmental administration decisions, decisions of the Prime Minister, governmental administration, legal documents

Article History:

Received : 15 Apr. 2019

Edited : 26 Apr. 2019

Approved : 03 May 2019

Abstract

In order to perform the governmental administration function, the Prime Minister - within his powers - expresses his will to the management objects through certain administration activities. The activities are transferred under certain forms of administration, the most important one of which is the issuance of decisions on governmental administration. Therefore, analyzing the content, nature and legal issues arising out of the governmental administration decisions of the Prime Minister and thus proposing some recommendations to improve the quality of the Prime Minister's decisions are essential.

1. Các loại quyết định quản lý nhà nước của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định quản lý nhà nước (QLNN) chiếm vị trí trung tâm trong hoạt động QLNN, là phương tiện không thể thiếu để các chủ thể QLNN sử dụng nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ QLNN. Quyết định QLNN có vai trò quan trọng trong việc

hoạch định chủ trương, đường lối cho hoạt động quản lý. Nó không chỉ đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật mà còn làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể.

Điều 115 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “căn cứ vào 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 ra nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó". Với quy định trên, có thể khẳng định, Thủ tướng Chính phủ được quyền ban hành hai loại quyết định QLNN là quyết định và chỉ thị.

Khác với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Điều 100 Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định khái quát: "Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật". Có lẽ, "ngụ ý" về các văn bản pháp luật do Thủ tướng Chính phủ ban hành sẽ được cụ thể trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015. Vấn đề này được trả lời cụ thể trong khoản 2 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 là: "Chính phủ hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện 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, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ". Từ quy định pháp luật này, có thể suy luận rằng: "Thủ tướng Chính phủ được quyền ban hành quyết định, chỉ thị". Như vậy, so với Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 thì thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của Thủ tướng Chính phủ trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không có gì thay đổi.

Quyết định, chỉ thị là những quyết định QLNN do cả nhân Thủ tướng Chính phủ ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng

Chính phủ. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để phân biệt sự khác nhau giữa hai hình thức văn bản "quyết định" và "chỉ thị"? Khi nào thì Thủ tướng Chính phủ dùng hình thức văn bản "quyết định" và khi nào dùng hình thức văn bản "chỉ thị"?

Về ngữ nghĩa, quyết định (quyết: nhất định, định: không chuyển) là "định ra một cách chắc chắn và phải thực hiện". Theo Đại từ điển tiếng Việt thì "quyết định" là "văn bản định ra một vấn đề cơ bản nào đó mà chắc chắn phải làm"². Cũng theo ngữ nghĩa thì chỉ thị (chỉ: trỏ, thị: báo cho biết) là "cấp trên truyền đạt lệnh cho cấp dưới"³. Tuy nhiên, cách giải thích như vậy chưa thực sự rõ ràng vì quyết định và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ đều được ban hành nhằm mục đích định ra những vấn đề cụ thể và truyền đạt những mệnh lệnh để triển khai thi hành. Cả quyết định và chỉ thị đều được ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không được xem là quyết định mang tính quy phạm - tức không đặt ra quy tắc xử sự chung và không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính. Xét về tính chất pháp lý, chỉ thị thường được ban hành để cơ quan cấp trên đề ra các mệnh lệnh, yêu cầu buộc cấp dưới thực hiện⁴. Một quyết định được ban hành ra có phạm vi tác động rộng hơn so với chỉ thị. Nó bao gồm mọi cá nhân, tổ chức trong xã hội, trong khi đó, chỉ thị được sử dụng để tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân có mối liên hệ với cơ quan ra chỉ thị đó về mặt cơ cấu, tổ chức, nhân sự. Trong thực tiễn, chỉ

1 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 1515

2 Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển tiếng Việt (tái bản lần thứ 13), Nxb. Đại học quốc gia TP Hồ Chí Minh, 2013, tr. 1112.

3 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP Hồ Chí Minh, 2002, tr. 320

4 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) quy định: "Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định của Chính phủ".

thị của Thủ tướng Chính phủ được sử dụng nhằm buộc các cơ quan, đơn vị, cá nhân cấp dưới có mối quan hệ trực thuộc trong cùng hệ thống phải tuân theo mệnh lệnh, yêu cầu của mình. Với những nội dung này, chi thị của Thủ tướng Chính phủ là vẫn bản cá biệt, được sử dụng trong quá trình lãnh đạo, điều hành cấp dưới. Do đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 loại chi thị của Thủ tướng Chính phủ ra khỏi hệ thống các VBQPPL là rất hợp lý. Điều này thể hiện sự đánh giá đúng đắn, khoa học về bản chất của chi thị⁵. Trong khi đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành *quyết định* để quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ như phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch; quy định biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức... Nhìn chung, sự khác nhau cơ bản giữa *quyết định* và *chi thị* của Thủ tướng Chính phủ là ở đối tượng tác động.

2. Phân loại các loại quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành

Hiện nay, đa phần các công trình khoa học pháp lý đều thống nhất phân chia quyết định QLNN thành ba loại là: quyết định mang tính chủ đạo, quyết định mang tính quy phạm và quyết định mang tính cá biệt⁶. Với tư duy đó, căn cứ theo tính chất pháp lý, có thể chia quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành thành ba loại: quyết định mang tính chủ đạo, quyết định mang tính quy phạm và quyết định mang tính cá biệt. Mỗi loại quyết định kể trên đều có vị trí, vai trò trong hoạt động của Thủ tướng Chính phủ.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định nhằm đề ra những chủ trương, đường lối, chính sách,

các nhiệm vụ chung mang tính chiến lược trong các giai đoạn, thời kỳ. Nói cách khác, quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ có tính định hướng và có hiệu lực lâu dài. Loại quyết định này không đặt ra quy tắc hành vi như quyết định quy phạm và cũng không nhằm giải quyết một công việc cụ thể như quyết định cá biệt.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ là công cụ định hướng chiến lược trong thực hiện quyền hành pháp. Các nghị quyết của Đảng cũng chứa đựng các quyết định chủ đạo, tuy nhiên, đó không phải là quyết định mang tính quy phạm. Do đó, những chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra cần phải được thể chế hóa thành pháp luật - tức là hoặc lên mình chiếc áo pháp lý. Sẽ là hợp lý nhất nếu quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ đảm nhận chức năng này. Là người đứng đầu Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp nên quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ càng phải thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra và sự thể chế hóa này cần phải trực tiếp, sát sao, phản ánh được tinh thần nghị quyết của Đảng.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ tuy không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm hoặc hệ thống quan hệ pháp luật hành chính, nhưng lại đặt cơ sở cho sự thay đổi đó. Mối quan hệ giữa quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ với các quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ cũng gần giống như mối quan hệ giữa quy phạm chung và quy phạm riêng⁷. Thông thường, trong quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ sử dụng các thuật ngữ mang tính định hướng như: “cần thực hiện”, “cần tiến hành”, “cần phải”, “cần quán triệt”, “cần tuân thủ”... chứ không quy định rõ quy

5 Cao Vũ Minh, Một số điểm tiến bộ của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2, 2016.

6 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 425 - 430; Vũ Trọng Hách, Quyết định pháp luật và quyết định QLNN, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12, 2009; Phạm Hồng Thái, Vai trò của quyết định hành chính trong quản lý hành chính nhà nước - Một số vấn đề lý luận, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12, 2015.

7 Võ Trí Hào, Hoàn thiện hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr. 13.

tác hành vi, không quy định cụ thể công việc cần giải quyết, trách nhiệm của từng chủ thể.

Ví dụ, Quyết định số 417/QĐ-TTg ngày 13/4/2019 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP về phát triển bền vững đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu có nêu: “quy hoạch mới cần chuyển từ “sống chung với lũ” sang “chủ động sống chung với lũ”; đồng thời, việc tổ chức không gian lãnh thổ vùng theo hướng hình thành các tiểu vùng sinh thái làm định hướng phát triển kinh tế, nông nghiệp và cơ sở hạ tầng; tổ chức, phát triển hệ thống đô thị và điểm dân cư nông thôn phù hợp với đặc điểm của hệ sinh thái tự nhiên, điều kiện cụ thể của vùng và từng tiểu vùng sinh thái”. Rõ ràng, nghị quyết này chỉ mang tính định hướng mà không quy định cụ thể, rõ ràng công việc cần giải quyết như thế nào, trách nhiệm của từng chủ thể như thế nào.

Quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định chủ yếu đặt cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho hoạt động QLNN. Theo tiếng Latin, “quy phạm” là quy tắc, khuôn mẫu, là chuẩn mực về hành vi cần thiết trong những điều kiện xác định. Theo nghĩa Hán - Việt phổ thông thì “quy phạm” được hiểu là quy tắc xử sự, là khuôn mẫu hành vi, điều được làm và điều không được làm và làm như thế nào⁸. Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự do nhà nước đặt ra và buộc mọi người phải tuân theo. Với tư duy đó, quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, quyết định mang tính quy phạm do Thủ tướng Chính phủ ban hành

nhằm quy định: *i. biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; ii. biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.*

Ví dụ: Quyết định số 10/2019/QĐ-TTg ngày 18/02/2019 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Biên giới quốc gia trực thuộc Bộ Ngoại giao.

Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định được ban hành khi cần giải quyết một vụ việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lý và cả trong hoạt động quản lý nội bộ của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ được áp dụng một lần, cho một hoặc một số đối tượng cụ thể như: thành lập trường đại học, thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức⁹. Ví dụ: Quyết định số 1200/QĐ-TTg về việc thi hành kỷ luật đối với ông Võ Kim Cự; Quyết định số 398/QĐ-TTg ngày 12/04/2018 bổ nhiệm ông Bùi Thế Duy giữ chức Thủ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ... là các quyết định cá biệt được ban hành nhằm giải quyết các vụ việc cụ thể, được áp dụng một lần.

8 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2002, tr 1506.

9 Theo khoản 2 Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 15/6/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản quy phạm pháp luật trong các trường hợp sau: Phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch; Giao chủ tiêu kinh tế - xã hội cho cơ quan, đơn vị; Thành lập trường đại học, thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; Khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức; Các quyết định khác không có nội dung quy định tại Điều 20 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

3. Những vấn đề pháp lý phát sinh từ quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành

Một là, trước khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 có hiệu lực pháp luật thì chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ có thể mang tính quy phạm hay mang tính cá biệt. Tuy nhiên, kể từ ngày 1/1/2009 - ngày Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 có hiệu lực thì chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không còn mang tính quy phạm. Quy định này là hợp lý, bởi trên thực tế, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ hầu như không chứa đựng các quy phạm pháp luật. Ví dụ: Chỉ thị số 25/CT-TTg ngày 13/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tập trung chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước những tháng cuối năm 2014.

Tuy nhiên, việc loại bỏ tính quy phạm trong chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ vẫn có những bất cập phát sinh.

Trước đây, khoản 2 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) quy định chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ mang tính quy phạm dùng để "quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định của Chính phủ". Tuy nhiên, khi bỏ tính quy phạm trong chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ thì quy định này được đưa sang nội dung quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Về tính chất, những quy định liên quan đến "biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan

ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương" - tức là tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân cấp dưới thì hợp lý hơn phải được chuyển tải trong hình thức văn bản là chỉ thị. Đáng tiếc, pháp luật hiện hành đã thể hiện nội dung này trong hình thức văn bản là quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Điều này thể hiện sự đánh giá chưa khoa học về bản chất của quyết định lẫn chỉ thị.

Hai là, do không được quy định cụ thể nên không rõ quyết định của Thủ tướng Chính phủ đứng ở vị trí nào trong thang bậc pháp lý của hệ thống VBQPPL. Trên thực tế đã xảy ra trường hợp tranh luận với nhau về giá trị pháp lý giữa nghị định của Chính phủ và quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹⁰.

Theo Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) thì Chính phủ có quyền ban hành nghị quyết, nghị định với tính chất là quyết định mang tính quy phạm; Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành quyết định, chỉ thị với tính chất là quyết định mang tính quy phạm. Chính từ quy định này đã dẫn đến nhiều bất cập là hệ thống VBQPPL ở nước ta quá nhiều, dẫn đến chồng chéo mâu thuẫn nhau và nhiều vấn đề không thể trả lời dưới góc độ khoa học như: giữa nghị quyết với nghị định của Chính phủ, văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn. Câu hỏi tương tự cũng được đặt ra cho quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ... Những bất cập này đã được dần dần khắc phục khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 ra đời và có hiệu lực. Hiện nay, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 cũng quy định một số cơ quan nhà nước và một số chức vụ trong cơ quan nhà nước chỉ được quyền ban hành một loại VBQPPL (Chính phủ chỉ được quyền ban hành VBQPPL với tên gọi là nghị định, Thủ tướng Chính phủ chỉ được ban hành VBQPPL với tên gọi là quyết định). Việc đơn giản hóa hệ thống VBQPPL

¹⁰ Thái Thị Tuyết Dung, Góp ý Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL, Ký yếu Hội thảo "Vai trò của doanh nghiệp trong Luật Ban hành VBQPPL" do Bộ Tư pháp phối hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và với Quỹ Hỗ trợ sự tham gia của người dân và trách nhiệm giới trình (PARAFF) tổ chức ngày 20/8/2014 tại TP. Hồ Chí Minh.

tuy giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc xác định hiệu lực pháp lý của VBQPPL, nhưng vẫn có những vấn đề phát sinh như giữa nghị định của Chính phủ với quyết định của Thủ tướng Chính phủ thì văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn. Thực sự, với quy định của pháp luật hiện hành và trong thực tiễn thì câu hỏi này không dễ trả lời. Hiện nay, có quan điểm cho rằng, với quy định của Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 về *hệ thống VBQPPL* thì tính thống nhất và thứ bậc hiệu lực của các văn bản đã được thể hiện rất rõ. Tại sao tên Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL 2015 không phải là “các VBQPPL” mà là “*hệ thống VBQPPL*”? Điều này không đơn thuần chỉ là việc kể tên các VBQPPL do các cơ quan nhà nước ban hành mà còn ngụ ý thể hiện mối quan hệ về hiệu lực pháp lý của các văn bản đó trong một chỉnh thể thống nhất¹¹. Chúng tôi cho rằng, ở khía cạnh nhất định, quan điểm này thể hiện sự hợp lý, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần phải bàn về vị trí thứ bậc của một số VBQPPL.

Theo quy định của khoản 7 Điều 70 và khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước. Trong khi đó, khoản 7 Điều 70 và khoản 2 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Chủ tịch nước bổ nhiệm sau khi đã được sự phê chuẩn của Quốc hội trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Do vậy, thông tin liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao cần được xem là có hiệu lực pháp lý thấp hơn hiệu lực của thông tư do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện

trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao độc lập ban hành, nhưng lại có hiệu lực cao hơn thông tư do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ độc lập ban hành. Đáng tiếc, sự sắp xếp về vị trí VBQPPL trong Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã không tuân theo nguyên tắc này. Vì vậy, khó cho rằng chỉ căn cứ vào Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 là có thể nhận biết được hiệu lực pháp lý cao thấp của các VBQPPL. Do đó, nếu chỉ căn cứ vào Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thì khó có thể khẳng định chắc chắn rằng nghị định của Chính phủ có hiệu lực pháp lý cao hơn quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Ba là, trên thực tế vẫn có sự “lấn sân” từ các quyết định QLNN của Chính phủ đối với quyết định QLNN của Thủ tướng Chính phủ. Đơn cử, quy định “chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương” là thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và nội dung này phải được chuyển tải trong hình thức văn bản là quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹². Tuy nhiên, trên thực tế vấn đề này lại được điều chỉnh trong Nghị định của Chính phủ. Ví dụ, quy chế làm việc của Chính phủ được quy định trong Nghị định số 138/2016/NĐ-CP. Lẽ ra, vấn đề này phải được quy định trong quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Sự “lấn sân” này là không phù hợp với quy định của pháp luật, vô hình trung còn xóa nhòa ranh giới về phạm vi thẩm quyền trong việc ban hành quyết định QLNN của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Khoản 2 Điều 30 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: “Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký các văn bản của Chính phủ; ban hành quyết định, chỉ thị và *hướng dẫn, kiểm tra* việc thi hành các văn bản đó trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa

11. Bùi Thị Đào, Những vấn đề mang tính nguyên tắc trong Luật Ban hành VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8, 2011

12. Khoản 1 Điều 15 Luật Ban hành VBQLP năm 2008 cũng quy định tương tự: “Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương”.

phương". Việc "hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản" thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và đương nhiên phải thể hiện dưới dạng văn bản. Tuy nhiên, hình thức văn bản được thể hiện là gì thì không được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lẫn các văn bản pháp luật có liên quan. Trong trường hợp này, Thủ tướng Chính phủ sẽ ban hành văn bản với tên gọi là quyết định hay chỉ thị để hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở? Một khi câu hỏi này không được trả lời cụ thể sẽ gây ra những hạn chế đáng kể trong việc thực thi quyền lực của Thủ tướng Chính phủ. Do đó, pháp luật cần quy định cụ thể hình thức văn bản để Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm hướng dẫn, kiểm tra các ngành, các địa phương và cơ sở trong việc thi hành các quyết định quản lý của Chính phủ và của mình.

Bốn là, trong hệ thống VBQPPL, bên cạnh các VBQPPL điều chỉnh chính thức các quan hệ xã hội, còn tồn tại rất nhiều VBQPPL quy định về thi điểm thực hiện một hay một số vấn đề mà đang thực tế diễn ra trong cuộc sống. Bản chất của văn bản quy định về thi điểm nhằm có thêm kinh nghiệm thực tiễn tạo tiền đề cho việc xây dựng, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước hay để tạo cơ sở vững chắc cho việc điều chỉnh những quan hệ xã hội. Do đó, xét ở góc độ tích cực, những quy định thi điểm là một sự tìm tòi, sáng tạo và mang tính đột phá của nhà lập pháp. Tuy nhiên, quy định về thi điểm cần thận trọng bởi VBQPPL về thi điểm ít nhiều có mâu thuẫn, thậm chí phủ định các văn bản pháp luật hiện hành. Từ đó xuất hiện tình trạng trong thời gian thi điểm, những văn bản đang có hiệu lực pháp luật nhưng không phù hợp với văn bản quy định thi điểm sẽ rơi vào trạng thái "chết lâm sàng", mặc dù trên thực tế vẫn chưa kết thúc "sự sống" về mặt pháp lý.

Thực tế cho thấy, rất nhiều các chủ thể "hiển nhiên" xem như mình cũng có quyền ban hành văn bản quy định về thi điểm. Đơn cử có thể kể đến Nghị quyết số

26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội về thi điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường; Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 05/11/2009 của Chính phủ thi điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước; Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg ngày 18/6/2007 của Thủ tướng Chính phủ thi điểm thành lập Thanh tra xây dựng quận, huyện và Thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh; Quyết định số 18/2010/QĐ-UBND ngày 29/3/2010 của UBND TP. Hồ Chí Minh thi điểm thành lập lực lượng quản lý đề nhân dân tại các phường trọng điểm thường xuyên bị ảnh hưởng triều cường trên địa bàn Quận 12 và Quận Thủ Đức. Việc các chủ thể "hiển nhiên" xem mình có quyền ban hành văn bản quy định về thi điểm là không đúng về mặt pháp lý luận. Điều này làm cho hệ thống pháp luật có những xáo trộn nghiêm trọng.

Có thể nhận thấy, những quy định về thi điểm là cần thiết và hợp lý. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là chủ thể nào có quyền quy định về vấn đề thi điểm và hình thức văn bản quy định về thi điểm là gì? Câu hỏi này được trả lời cụ thể trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Theo điểm b khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, chỉ có Quốc hội mới có quyền quy định về thi điểm và hình thức văn bản thể hiện là nghị quyết của Quốc hội. Với quy định này, có thể khẳng định ngoài Quốc hội, các chủ thể khác không có quyền ban hành văn bản quy định về thi điểm. Bên cạnh đó, điều khoản này cũng khẳng định rõ, khi quy định về thi điểm, Quốc hội phải sử dụng hình thức VBQPPL là nghị quyết chứ không được sử dụng các hình thức văn bản khác. Đáng tiếc là quy định này không được tuân thủ nghiêm như đã đề cập trên đây.

Năm là, xuất hiện tình trạng một số quyết định của Thủ tướng Chính phủ tuy là quyết định chủ đạo hoặc cá biệt nhưng lại chứa đựng quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm.

Về mặt lý luận, Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành quyết định mang tính chủ đạo, mang tính quy phạm hoặc mang tính cá biệt. Trong trường hợp ban hành quyết định mang tính quy phạm, Thủ tướng Chính phủ phải tuân thủ theo thể thức trình bày được quy định trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 15/6/2016 của Chính phủ. Theo đó, nếu là quyết định mang tính quy phạm do Thủ tướng Chính phủ ban hành thì phải có năm ban hành sau số hiệu văn bản¹³. Do đó, nếu một quyết định của Thủ tướng Chính phủ không có năm ban hành sau số hiệu văn bản thì quyết định đó không mang tính quy phạm mà chỉ có thể là chủ đạo hoặc cá biệt. Tuy nhiên, trong thực tiễn vẫn tồn tại các quyết định chủ đạo hoặc cá biệt do Thủ tướng Chính phủ ban hành nhưng lại mang tính quy phạm. Có thể kể đến Quyết định số 362/QĐ-TTg ngày 03/4/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển và quản lý báo chí toàn quốc đến năm 2025 là một quyết định mang tính chất quy phạm. Những quy định như “Đến năm 2020, mỗi ban đảng Trung ương có không quá 01 tạp chí in; khuyến khích các tạp chí có phiên bản điện tử và chuyển dần từ hình thức tạp chí in sang tạp chí điện tử”; “Đến hết năm 2020, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành việc sắp xếp theo đúng quy hoạch. Riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đến hết năm 2020 sắp xếp còn tối đa 05 cơ quan báo (không tính các cơ quan báo thuộc tổ chức tôn giáo); đến năm 2025, hoàn thành việc sắp xếp (còn 01 cơ quan báo)”... rõ ràng chứa đựng các quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm nhưng hình thức thể hiện lại không phải là quyết định mang tính quy phạm. Chắc chắn tính quy phạm trong Quyết định số 362/QĐ-TTg sẽ tạo ra những tác động mạnh mẽ, mang tính quyết định đến cuộc “cải tổ” báo chí ở nước ta trong tương lai.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Thứ nhất, Luật Ban hành VBQPPL cần loại bỏ tính quy phạm trong văn bản quy định về “biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương”. Theo đó, khi ban hành văn bản điều chỉnh về vấn đề này, Thủ tướng Chính phủ chỉ cần ban hành chỉ thị mà không cần ban hành quyết định mang tính quy phạm.

Thứ hai, cần trả về cho Thủ tướng Chính phủ quyền quy định “chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ” với hình thức thể hiện là một quyết định mang tính quy phạm. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không ghi nhận thẩm quyền của Chính phủ trong việc ban hành văn bản điều chỉnh vấn đề này. Chính phủ ban hành nghị định quy định “chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương” là không đúng thẩm quyền nội dung. Do đó, việc làm này cần được chấm dứt trên thực tế.

Ngoài ra, pháp luật cần quy định cụ thể hình thức văn bản để Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm *hướng dẫn, kiểm tra* các ngành, các địa phương và cơ sở trong việc thi hành các quyết định quản lý của Chính phủ và của mình. Theo chúng tôi, trong trường hợp này, Thủ tướng Chính phủ có thể ban hành văn bản với hình thức quyết định bởi *hướng dẫn, kiểm tra* các ngành, các địa phương và cơ sở có phạm vi tác động rộng lớn, ảnh hưởng đến không chỉ các cơ quan, tổ chức và cá nhân có mối liên hệ với Thủ tướng Chính phủ mà còn ảnh hưởng đến nhiều cá nhân, tổ chức trong xã hội.

Thứ ba, Chi có Quốc hội mới có quyền ban hành văn bản quy định về thi điểm với hình thức là một nghị quyết. Do đó, các chủ thể khác cần chấm dứt việc ban hành văn bản quy định về thi điểm ■

13. Xem thêm Mẫu số 04, Mẫu số 05 trong Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ.