

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

HÀ THU HIÊN

**CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH
CHÍNH CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH - MỘT
SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 60 38 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2012

**Công trình đã- ọc hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS Phạm Hồng Thái

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn đã- ọc bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2012.



MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bì</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các từ viết tắt</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH VÀ CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH	5
1.1. Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước chủ yếu thông qua việc ban hành quyết định hành chính	5
1.1.1. Quan niệm, bản chất, tính chất của quyết định hành chính	8
1.1.2. Phân loại quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh	12
1.2. Các yêu cầu đối với quyết định hành chính của ủy ban nhân dân tỉnh	18
1.2.1. Yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh	18
1.2.2. Các yêu cầu đối với nội dung và hình thức quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh	23
1.2.3. Các yêu cầu đối với thủ tục xây dựng và ban hành quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh	37
Chương 2: THỰC TRẠNG TÍNH HỢP PHÁP, HỢP LÝ	44

CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH DO ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BAN HÀNH VÀ GIẢI PHÁP NHẪM ĐẢM BẢO CÁC YÊU CẦU HỢP PHÁP, HỢP LÝ CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

2.1. Thực trạng tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính do ủy ban nhân dân tỉnh ban hành	44
2.1.1. Thực trạng tính hợp pháp của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành	44
2.1.2. Thực trạng tính hợp lý của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành	63
2.1.3. Nguyên nhân	73
2.2. Giải pháp nhằm đảm bảo các yêu cầu hợp pháp, hợp lý đối với quyết định hành chính của ủy ban nhân dân tỉnh	89
2.2.1. Một số giải pháp chung	89
2.2.2. Một số giải pháp cụ thể	95
KẾT LUẬN	101
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	103

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Bước vào thời kỳ đổi mới, Việt Nam đã có những bước tiến lớn trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội với tốc độ tăng trưởng GDP bình quân luôn ở mức cao, đời sống cũng như các quyền lợi chính đáng của nhân dân được quan tâm, cải thiện rõ rệt. Thế giới đặc biệt quan tâm đến Việt Nam, đặc biệt sau khi chúng ta trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Sau thời điểm vàng này hàng loạt các chương trình đầu tư từ nước ngoài đã đến với Việt Nam.

Để đáp ứng và thích ứng với quá trình hội nhập đó, từ năm 2001 Đảng và Nhà nước đã thực hiện Chương trình cải cách nền hành chính quốc gia. Điều này tạo ra sự thuận lợi, thông thoáng không chỉ đối với các doanh nghiệp nước ngoài mà ngay cả các doanh nghiệp trong nước và chính người dân Việt. Và kết quả cải cách hành chính bước đầu đạt được nhiều thành tựu lớn.

Tuy nhiên, có một số vấn đề bất cập, còn tồn tại và là trở ngại cho công cuộc cải cách này, trong đó phải kể đến tình trạng không đảm bảo các yêu cầu luật định của các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành, đặc biệt là yêu cầu hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh ban hành. Về vấn đề này tại Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI đã chỉ rõ: "Tiếp tục xây dựng, từng bước hoàn thiện cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền". Và để góp phần vào mục tiêu mà Đảng đã đề ra Nhà nước đã có rất nhiều các nỗ lực cải cách để hoàn thiện cơ chế kiểm tra tính hợp pháp, hợp lý các văn bản do cơ quan hành chính nhà nước ban hành trước hết thuộc về Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) - Bộ Tư pháp.

Nhận thức được ý nghĩa quan trọng đó, trên cơ sở sự hướng dẫn tận tình của GS.TS Phạm Hồng Thái - Chủ nhiệm Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, tác giả đã chọn đề tài "*Các yêu cầu đối với quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*" để làm luận văn thạc sĩ Luật học.

2. Mục tiêu nghiên cứu

1. Làm rõ những vấn đề lý luận về quyết định hành chính và các yêu cầu đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh.

2. Đánh giá thực trạng đáp ứng các yêu cầu hợp pháp và hợp lý của các quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

3. Đưa ra phương hướng, biện pháp bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của các quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

3. Tình hình nghiên cứu

Trong những năm vừa qua đã có khá nhiều các nghiên cứu, bài viết... liên quan đến đề tài luận văn đã chọn. Trong đó có những đề tài có đối tượng nghiên cứu liên quan gần với luận văn như luận văn của tác giả Nguyễn Đình Hào (2002): "*Các yêu cầu đối với quyết định của cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam*". Đề tài này có mức độ nghiên cứu rộng hơn khi đề cập đến tổng thể các yêu cầu đối với hệ thống cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam chứ không đi sâu vào nghiên cứu riêng UBND cấp tỉnh như luận văn đã thực hiện. Hay luận văn "*Quyết định quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh- Những vấn đề lý luận và thực tiễn*" của tác giả Đỗ Công Quân (2000). Và tác giả Phạm Thị Hồng Quyên với luận văn "*Cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa" tại Ủy ban nhân dân các quận của Thành phố Hà Nội*" hiện đang được lưu giữ tại thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội. Đặc biệt là cuốn "*Sổ tay nghiệp vụ soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp*" của tập thể tác giả Bộ Tư pháp do Vụ trưởng Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính Nguyễn Quốc Việt làm chủ biên (2007)...

Bên cạnh đó là những bài viết như: "*Làm tốt việc kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật khi phối hợp chặt chẽ*" của tác giả Huy Anh trên báo điện tử <http://phapluatvn.vn>, ngày 15 tháng 02 năm 2011, hay bài viết "*Gần 6.900 văn bản trái luật đã được ban hành*" của tác giả Hoàng Khuê trên báo điện tử <http://Vnexpress.net>, ngày 25 tháng 11 năm 2008, tác giả Ngọc Ước với bài "*Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (Bộ Tư pháp): Nhắc nhở sai phạm của 7 bộ, 13 tỉnh*", <http://daidoanket.vn>, ngày 23 tháng 9 năm 2010...

Với tinh thần học hỏi và tiếp thu, trên cơ sở những kết quả tự nghiên cứu, luận văn xin cung cấp các cơ sở khoa học và thực tế cho việc đảm bảo các yêu cầu đối với quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành để góp phần đảm bảo các yêu cầu pháp luật quy định, trong đó nhấn mạnh đặc biệt về việc đảm bảo yêu cầu hợp pháp và hợp lý.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là một số vấn đề có tính lý luận và thực tiễn về các yêu cầu đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh trong thời gian qua. Trên cơ sở đó đưa ra những phương hướng, giải pháp để đảm bảo các yêu cầu này, đặc biệt là yêu cầu hợp pháp và hợp lý.

Phạm vi nghiên cứu:

Đề tài tập trung nghiên cứu một số vấn đề lý luận về các yêu cầu đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh; Nghiên cứu và phân tích những thành tựu và bất cập của trong việc đảm bảo các yêu cầu hợp pháp và hợp lý, để đưa ra những kiến nghị nhằm đảm bảo các yêu cầu đối với quyết định do UBND tỉnh ban hành với tinh thần thiện chí và xây dựng với các tài liệu được thu thập trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2011.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở chủ nghĩa duy vật biện chứng, quan điểm của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN) và về vấn đề đảm bảo các yêu cầu đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh, đề tài tập trung nghiên cứu, phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn xoay quanh các yêu cầu đối với loại quyết định này.

Đề tài sử dụng phương pháp cụ thể như: phân tích, tổng hợp, so sánh... để nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành, thực tiễn, áp dụng pháp luật và đưa ra một số phương hướng, giải pháp nhằm đảm bảo các yêu cầu của quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

6. Ý nghĩa khoa học và đóng góp của luận văn

- Luận văn góp phần làm rõ cơ sở lý luận về quyết định hành chính, các yêu cầu đối với quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

- Đánh giá thực trạng đáp ứng yêu cầu hợp pháp, hợp lý trong các quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

- Đưa ra phương hướng, giải pháp nhằm đảm bảo các yêu cầu của quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành.

- Với kết quả đạt được, luận văn là tài liệu tham khảo cho những nhà làm luật, cơ quan nghiên cứu.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 2 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về quyết định hành chính và các yêu cầu đối với quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh.

Chương 2: Thực trạng tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành và giải pháp nhằm đảm bảo các yêu cầu hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH VÀ CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH

1.1. Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước chủ yếu thông qua việc ban hành quyết định hành chính

Theo quy định tại Điều 2 Luật tổ chức HĐND, UBND ngày 26 tháng 11 năm 2003: "Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên". Như vậy, với UBND tỉnh ta có thể hiểu đó là cơ quan hành chính nhà nước ở cấp tỉnh do HĐND cấp tỉnh bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND tỉnh, chịu trách nhiệm trước HĐND tỉnh và cơ quan nhà nước cấp trên..

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn tỉnh, UBND tỉnh có thể sử dụng rất nhiều các hình thức hoạt động khác nhau: các hình thức pháp lý, các hình thức ít hay không mang tính pháp lý. Tuy nhiên, hình thức chủ yếu là xây dựng và ban hành quyết định hành chính, trong đó lưu ý chỉ duy nhất UBND tỉnh mới có quyền ban hành văn bản QPPL, còn Chủ tịch UBND tỉnh không có quyền hạn này.

1.1.1. Quan niệm, bản chất, tính chất của quyết định hành chính

1.1.1.1. Quan niệm quyết định hành chính

Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam của Khoa Luật, do PGS.TS Nguyễn Cửu Việt chủ biên đã viết: "quyết định hành chính ở đây được hiểu với nghĩa là loại quyết định được ban hành bởi các chủ thể thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước".

Trên cơ sở đó chúng ta có thể thấy: Quyết định hành chính của UBND tỉnh là loại quyết định được ban hành bởi chủ thể là UBND tỉnh nhằm thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành của nhà nước trên địa bàn của một tỉnh.

1.1.1.2. Bản chất của quyết định hành chính

Quyết định hành chính thực ra là quyết định pháp luật. Do đó, nó cũng mang bản chất của một quyết định pháp luật.

Theo Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam của tác giả Nguyễn Cửu Việt do NXB. Đại học Quốc gia in năm 2010: "quyết định pháp luật là kết quả của sự thể hiện ý chí quyền lực-nhà nước (tức là kết quả của hành động mang tính pháp lý- quyền lực). Đó chính là bản chất của quyết định pháp luật và cũng là bản chất của quyết định hành chính".

Từ đó suy ra bản chất của quyết định hành chính của UBND tỉnh là kết quả của thể hiện ý chí quyền lực của Nhà nước thông qua cơ quan chấp hành và điều hành là UBND tỉnh.

1.1.1.3. Tính chất của quyết định hành chính

Như đã phân tích ở phần trên, quyết định hành chính là một loại quyết định pháp luật và nó mang bản chất của một quyết định pháp luật (là kết quả của sự thể hiện ý chí quyền lực nhà nước). Điều đó cũng tương tự như khi ta xem xét về tính chất của quyết định hành chính. Theo đó, quyết định hành chính là một loại quyết định pháp luật cho nên nó cũng có đầy đủ các tính chất của một quyết định pháp luật mà trong đó không thể bỏ qua ba tính chất quan trọng nhất của quyết định pháp luật: tính ý chí nhà nước, tính quyền lực nhà nước và tính pháp lý; ngoài ra quyết định hành chính còn mang tính dưới luật.

Trên cơ sở nắm rõ bản chất, tính chất của quyết định hành chính có thể thống nhất với quan niệm của tác giả Nguyễn Cửu Việt trong Giáo trình Luật Hành chính. Theo đó, có thể quan niệm: Quyết định hành chính của UBND tỉnh là kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của UBND cấp tỉnh

và của Chủ tịch UBND tỉnh- người có thẩm quyền- để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn của mình, được thực hiện trên cơ sở và để thi hành luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, theo trình tự và hình thức do luật định, nhằm đề ra chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn có tính chất định hướng; hoặc đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, áp dụng, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hiện hành hay làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; hoặc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể trên địa bàn của một tỉnh.

1.1.2. Phân loại quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

Có nhiều cách phân loại song có ba cách phân loại chủ yếu đáng lưu ý sau:

1.1.2.1 Phân loại quyết định hành chính của UBND tỉnh theo tính chất pháp lý:

Với cách phân loại này các quyết định hành chính của UBND tỉnh được phân thành ba loại: quyết định hành chính chủ đạo, quy phạm và cá biệt.

a) Quyết định hành chính chủ đạo:

Đây là loại quyết định dùng để đề ra chủ trương, chính sách và các biện pháp lớn có tính chất chung nhất, là công cụ định hướng mang tính chiến lược trong việc thực hiện chức năng hoạt động hành chính theo hướng lãnh đạo nhiều hơn là thực hiện. Thông thường UBND tỉnh là cơ quan thực hiện nên thường không dùng loại văn bản này (hoặc nếu có cũng rất hiếm).

b) Quyết định hành chính quy phạm

Quyết định này là quyết định sẽ làm thay đổi hệ thống QPPL hành chính một cách trực tiếp và được phân ra các loại quyết định sau:

* Quyết định hành chính quy phạm đặt ra những QPPL hành chính mới.

* Quyết định đình chỉ việc thi hành có thời hạn hay không thời hạn quy phạm hiện hành.

* Quyết định sửa đổi, bãi bỏ những QPPL hành chính hiện hành.

* Quyết định áp dụng các QPPL hiện hành do các cơ quan dân cử và hành chính cấp trên ban hành.

c) Quyết định hành chính cá biệt

Bản chất của loại quyết định này là quyết định áp dụng pháp luật vào các trường hợp cá biệt- cụ thể như bổ nhiệm, miễn nhiệm, nâng lương, xử phạt vi phạm cụ thể, cấp phép xây dựng...

Quyết định cá biệt được ban hành trên cơ sở các quyết định chủ đạo và quyết định quy phạm của các cơ quan cấp trên hoặc của bản thân cơ quan đó, đồng thời nó cũng được ban hành trên cơ sở quyết định cá biệt của cấp trên.

Qua những phân tích trên, UBND tỉnh thông thường sẽ ra hai loại quyết định hành chính để thực hiện chức năng quản lý của mình đó là: quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt.

1.1.2.2. Phân loại quyết định hành chính của UBND tỉnh theo cơ quan ban hành

**Quyết định, chỉ thị của UBND tỉnh và quyết định, chỉ thị của Chủ tịch UBND tỉnh*

Theo Điều 124 Hiến pháp 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001 thì "Ủy ban nhân dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó"(lưu ý chỉ UBND tỉnh mới có quyền ban hành quyết định quy phạm, còn Chủ tịch UBND tỉnh không có quyền hạn này).

**Quyết định của UBND tỉnh và quyết định của Sở, phòng thuộc UBND tỉnh*

Hai loại này khác nhau, nhưng hiện đang tồn tại một số vấn đề về việc các Sở, phòng thuộc UBND tỉnh thì được ban hành văn bản nào, quy phạm hay cá biệt...

**Quyết định hành chính liên tịch của UBND tỉnh*

Đây là loại văn bản đặc biệt được ban hành trên cơ sở hội nghị liên tịch nhiều cơ quan nhằm giảm lưu lượng công văn, giấy tờ và tạo ra sự thống nhất cao giữa các cơ quan liên quan. Nhưng nó chưa có điều kiện để sử dụng phổ biến, trong khi UBND tỉnh hiện đang có nhu cầu để giải quyết công việc bằng loại văn bản này.

1.1.2.3. Phân loại quyết định hành chính của UBND tỉnh theo trình tự ban hành

Hiện quyết định hành chính được phân loại theo cách này sẽ gồm ba trình tự cơ bản: một là trình tự tập thể, trình tự cá nhân và trình tự khác. Điều này cũng tương tự cho quyết định hành chính của UBND tỉnh.

* Với trình tự tập thể: sẽ thực hiện theo nguyên tắc thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

* Theo trình tự cá nhân: là do cá nhân có thẩm quyền ký ban hành.

* Theo trình tự khác: thường là loại quyết định do UBND tỉnh ban hành nhưng phải có sự phê chuẩn của cơ quan cấp trên mới có hiệu lực hay một số hình thức khác...

1.2. Các yêu cầu đối với quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.2.1. Yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.2.1.1. Vai trò của tính hợp pháp và hợp lý trong quyết định hành chính

Quyết định hành chính của UBND tỉnh, cũng như mọi quyết định pháp luật, chỉ có thể trở thành bộ phận hữu cơ của cơ chế điều hành pháp luật và hiệu quả thực sự khi nội dung và hình thức của nó bảo đảm cả yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý. Không chỉ nội dung và hình thức của một quyết định hành chính phải đảm bảo cả hai thuộc tính này mà ngay cả thủ tục xây dựng và ban hành chúng cũng phải theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp thực tiễn, hay nói một cách ngắn gọn là nó cũng phải đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý,

1.2.1.2. Nguyên tắc ưu thế của tính hợp pháp so với tính hợp lý

Đây là nguyên tắc nhằm đảm bảo tiêu chí nhà nước pháp quyền. Nguyên tắc này muốn đề cập tới một vấn đề: tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định pháp luật nói chung hay quyết định hành chính nói riêng có quan hệ chặt chẽ với nhau. Điều này đòi hỏi các nhà quản lý khi ban hành quyết định không những phải tính đến tính hợp pháp mà cả tính hợp lý.

Thực hiện nguyên tắc này, quyết định hành chính của UBND tỉnh cũng phải đảm bảo triệt để.

1.2.1.3. Hệ quả của việc không đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp và hợp lý

Quan hệ nhân-quả, một cặp phạm trù cơ bản của triết học mà chúng ta không thể không quan tâm khi một quyết định hành chính của UBND tỉnh không đảm bảo các yêu cầu hợp pháp và hợp lý. Xét dưới góc độ pháp chế nếu một quyết định không đảm bảo yêu cầu hợp pháp hay hợp lý thì sẽ phải sử dụng một trong ba hoặc kết hợp ba loại chế tài: Đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ quyết định đã ban hành; Hoặc khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định trái luật gây ra; Hoặc buộc phải truy cứu trách nhiệm pháp lý người có lỗi.

1.2.2. Các yêu cầu đối với nội dung và hình thức quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

Có thể nói mỗi nhóm yêu cầu về hợp pháp hay hợp lý với nội dung và hình thức hay đối với trình tự xây dựng và ban hành quyết định sẽ bao gồm những yêu cầu nhất định.

1.2.2.1. Các yêu cầu hợp pháp với nội dung và hình thức của quyết định hành chính của UBND tỉnh

a) Nội dung quyết định hành chính phải thuộc phạm vi thẩm quyền của cơ quan ban hành

Như vậy về phạm vi thẩm quyền ban hành một quyết định hành chính gồm: thẩm quyền về nội dung và thẩm quyền về hình thức.

* Thẩm quyền về nội dung:

Điều này có nghĩa mỗi một cơ quan chỉ có quyền ban hành quyết định giải quyết những vấn đề xác định mà pháp luật đã quy định. Và tất nhiên cơ quan có thẩm quyền ở đây không chỉ đơn thuần là riêng cơ quan đó mà gồm cả thủ trưởng cơ quan hoặc người thi hành công vụ được giao quyền hạn.

Với quyết định hành chính của UBND tỉnh cũng vậy, vấn đề thẩm quyền về nội dung đã được quy định rõ trong Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 tại Điều 13.

* Thẩm quyền về hình thức:

Khi đã đảm bảo đạt yêu cầu về nội dung của thẩm quyền, một quyết định hành chính phải chú ý đến thẩm quyền về hình thức. Tức là hình thức pháp lý của quyết định hành chính đó phải phù hợp với quy định của pháp luật. Theo quy định tại Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 tại Khoản 2- Điều 1 thì "văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân được ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị". Như vậy, quyết định và chỉ thị là hai hình thức duy nhất được pháp luật quy định và cho phép UBND tỉnh được ban hành.

b) Quyết định phải được ban hành đúng căn cứ pháp lý

Đây là một yêu cầu đương nhiên không chỉ của quyết định hành chính mà còn cả những văn bản dưới luật khác và được quy định tại Điều 3, Nghị định 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010.

c) Nội dung của quyết định phải phù hợp với nội dung và mục đích của quyết định của cấp trên

Thứ nhất, nói tới vấn đề phù hợp về nội dung. Chúng ta vẫn biết rằng các quyết định được ban hành là nhằm để thi hành Hiến pháp, luật và quyết định của cấp trên. Do đó, quyết định không thể không phù hợp về mặt nội dung với các loại văn bản này.

Như vậy, quyết định hành chính của UBND tỉnh phải được ban hành theo thẩm quyền, phải có nội dung phù hợp với 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; các văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên mà cụ thể gần nhất là nghị quyết của HĐND cùng cấp trên cơ sở tôn trọng và tuân thủ các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã cam kết. Và biểu hiện rõ nhất của việc phù hợp này là quyết định hành chính của UBND tỉnh không được quy định trái các quy định của các văn bản cao hơn nó, đồng thời không được quy định lại những gì các văn bản này đã quy định.

Thứ hai, nói về nội dung quyết định phải phù hợp với mục đích của quyết định cấp trên. Theo đó, nội dung của quyết định hành chính nói chung và của UBND tỉnh nói riêng phải bám theo mục đích ban đầu của cơ quan cấp trên.

d) Nội dung của quyết định phải phù hợp với lợi ích của Nhà nước và xã hội

Đây là hiện thân cho yêu cầu về pháp chế và đảm bảo pháp chế XHCN. Theo đó, lợi ích xã hội và Nhà nước luôn được đặt lên hàng đầu khi ban hành quyết định.

e) Hình thức của quyết định phải đúng quy định pháp luật

Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ có quyết định là hình thức văn bản được coi là văn bản QPPL, còn chỉ thị thì không.

1.2.2.2. Các yêu cầu hợp lý đối với nội dung và hình thức của quyết định hành chính của UBND tỉnh

a) Nội dung của quyết định phải có tính cụ thể và phân hóa theo từng vấn đề, theo chủ thể ban hành và theo đối tượng thực hiện

Tính cụ thể là về nhiệm vụ, thời gian hoàn thành, ai là người thi hành, phương tiện để thi hành... phải rõ ràng. Phân hóa theo vấn đề, đối tượng

thực hiện là phải phù hợp với từng ngành, từng cấp, từng địa phương, từng đơn vị vì đặc điểm tình hình mỗi nơi mỗi khác. Sở dĩ phải đặt ra hai vấn đề trên là bởi thực tế có không ít các trường hợp quyết định hành chính quá chung chung, không hiệu quả hoặc không khả thi. Ngược lại, có những quyết định quá cụ thể, thiếu tính phân hóa trong quản lý khiến việc áp dụng rất khó khăn.

b) Nội dung của quyết định phải có tính tổng thể

Yêu cầu này buộc nội dung của quyết định hành chính của UBND tỉnh phải tính hết đặc điểm của các cấp địa phương dưới quyền (huyện và xã), hài hòa lợi ích kinh tế với chính trị, xã hội, dài hạn với ngắn hạn, trực tiếp với gián tiếp.

Yêu cầu về tính tổng thể của một quyết định hành chính nói chung và quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành nói riêng còn bao hàm cả tính hệ thống (tính thống nhất), tính đồng bộ và tính toàn diện. Tính thống nhất là nguyên tắc được quy định tại Điều 3 Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004.

c) Ngôn ngữ, cách trình bày quyết định hành chính phải chính xác, rõ ràng, dễ hiểu và ngắn gọn súc tích

Về vấn đề này Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 đã đề cập đến trong Điều 6: "Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu; đối với thuật ngữ chuyên môn cần xác định rõ nội dung thì phải được giải thích trong văn bản".

1.2.2.3. Hệ quả tất yếu của việc không đảm bảo yêu cầu về nội dung và hình thức đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh

Nếu không đảm bảo hai yêu cầu này UBND tỉnh sẽ bị áp dụng các biện pháp chế tài: Đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ quyết định đã ban hành; Hoặc khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định trái luật gây ra; Hoặc buộc phải truy cứu trách nhiệm pháp lý người có lỗi.

Và để tránh tình trạng không đảm bảo việc áp dụng ba loại chế tài nêu trên phải được thực hiện một cách nghiêm túc, linh hoạt. Theo đó:

- Nếu quyết định hành chính của UBND tỉnh không hợp pháp về mặt nội dung thì tùy trường hợp mà áp dụng một trong ba hoặc kết hợp ba loại nói trên.

- Nếu quyết định hành chính của UBND tỉnh không hợp pháp về hình thức có thể sửa chữa và thường không làm phát sinh việc áp dụng chế tài thứ hai (khôi phục lại tình trạng cũ).

- Nếu quyết định hành chính của UBND tỉnh không hợp lý về mặt nội dung thì tùy trường hợp hậu quả lớn hay nhỏ mà áp dụng loại chế tài cụ thể.

- Nếu quyết định hành chính của UBND tỉnh không hợp lý về mặt hình thức thì không áp dụng chế tài mà thường chỉ dùng biện pháp kỷ luật nếu tái phạm nhiều lần.

1.2.3. Các yêu cầu đối với thủ tục xây dựng và ban hành quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.2.3.1. Quyết định hành chính của UBND tỉnh phải được ban hành theo trình tự pháp luật quy định

Yêu cầu này mang tính tổng hợp, nó dường như mang trong mình toàn bộ các yêu cầu khác và được cụ thể hóa trong các yêu cầu chung cũng như yêu cầu riêng. Ngắn gọn là các yêu cầu đó sẽ bao gồm cả yêu cầu hợp pháp và yêu cầu hợp lý.

1.2.3.2. Quyết định hành chính của UBND tỉnh phải được ban hành theo đúng thẩm quyền pháp lý

Yêu cầu này có nghĩa là các cơ quan, cá nhân ban hành quyết định hành chính nói chung phải là chủ thể có thẩm quyền ban hành. Điều này phải được ghi nhận trong pháp luật và thẩm quyền pháp lý này được hiểu theo nghĩa rộng chứ không chỉ dừng ở người cuối cùng ký ban hành quyết định.

Có thể nói, đây là một yêu cầu hoàn toàn mang tính hợp pháp và đặc biệt quan trọng vì chỉ không tuân thủ một thủ tục nhỏ có thể dẫn đến ban hành quyết định hành chính trái thẩm quyền ban hành.

1.2.3.3. Chủ thể xây dựng và ban hành quyết định hành chính của UBND tỉnh phải có thẩm quyền chuyên môn

Thẩm quyền chuyên môn chỉ sự am hiểu về vấn đề cần giải quyết trong quyết định hành chính của UBND tỉnh. Yêu cầu này đòi hỏi cá nhân hay cơ quan ban hành hay tham gia vào giai đoạn nào đấy của thủ tục nói trên phải có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, kinh nghiệm và nắm được rõ vấn đề mà mình được giao xử lý khi đưa ra phương án xây dựng quyết định hành chính đó.

Có thể nói đây là một yêu cầu hợp lý.

1.2.3.4. Quyết định hành chính của UBND tỉnh phải được ban hành kịp thời

Pháp luật luôn đi sau cuộc sống, nó có độ trễ nhất định khiến yêu cầu về việc điều chỉnh sao cho kịp thời trở nên cấp thiết. Do đó, việc quyết định

hành chính của UBND tỉnh phải ban hành kịp thời là một yêu cầu tất yếu. Tuy nhiên, có một điều phải lưu ý rằng đây là yêu cầu vừa mang tính hợp lý lẫn hợp pháp (tuy nhiên nó thiên về tính hợp lý nhiều hơn).

1.2.3.5. Thủ tục ban hành quyết định phải rõ ràng, hiện thực và đơn giản

Có thể khẳng định ngay đây là quy định mang tính hợp lý.

1.2.3.6. Hệ quả tất yếu của việc không đảm bảo yêu cầu về thủ tục xây dựng và ban hành đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh

Thủ tục xây dựng và ban hành quyết định hành chính của UBND tỉnh hay gọi tắt là trình tự ban hành, cũng đóng một vai trò quan trọng đối với giá trị pháp lý của quyết định đó.

Thứ nhất, về việc đảm bảo tính hợp pháp trong trường hợp này. Nếu như trình tự ban hành quyết định hành chính nói chung và của UBND tỉnh nói riêng không hợp pháp thì quyết định đó cũng không hợp pháp và không có hiệu lực pháp lý.

Thứ hai, nói về trường hợp các quyết định hành chính của UBND tỉnh không hợp lý về mặt trình tự ban hành thì không áp dụng chế tài, có chăng chỉ là kỷ luật nếu tái phạm nhiều lần và trên thực tế điều này là hiếm gặp.

Chương 2

THỰC TRẠNG TÍNH HỢP PHÁP, HỢP LÝ CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH DO ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BAN HÀNH VÀ GIẢI PHÁP NHẪM ĐẢM BẢO CÁC YÊU CẦU HỢP PHÁP, HỢP LÝ CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

2.1. Thực trạng tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành

2.1.1. Thực trạng tính hợp pháp của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành

2.1.1.1. Ưu điểm

Năm 2004 Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ 01/4/2005. Đây là kim chỉ nam quy định thống nhất về thủ tục soạn thảo và ban hành văn bản QPPL ở địa phương, trong đó có quyết định hành chính của UBND tỉnh. Từ đây, số lượng và chất lượng các quyết định hành chính của UBND tỉnh đã được

nâng lên rõ rệt. Các địa phương đã chủ động hơn trong các công tác liên quan đến một quyết định hành chính từ soạn thảo, ban hành, kiểm tra, rà soát, xử lý, trong đó yêu cầu đảm bảo tính hợp pháp được quan tâm.

Nhưng với tiêu chí xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, xây dựng nền pháp chế vững mạnh thì các đòi hỏi đối với quyết định hành chính, đặc biệt là các yêu cầu về tính hợp pháp vẫn là một vấn đề nổi cộm khiến chúng ta phải quan sát từ nhiều phía.

2.1.1.2. Tồn tại

Yêu cầu hợp pháp được coi là linh hồn của một quyết định hành chính. Tuy nhiên, tình trạng vi phạm yêu cầu này lại là một vấn đề nổi cộm hơn bất cứ những yêu cầu nào khác. Đã có rất nhiều các địa phương mắc các lỗi vi phạm tính hợp pháp. Để dẫn chứng cho tình trạng này chúng ta sẽ xem xét thông qua một số ví dụ cụ thể dưới đây.

Văn bản thứ nhất: Văn bản này là sự vi phạm về trình tự, thủ tục ban hành (kèm theo vi phạm trái thẩm quyền nội dung). Đó là Quyết định số 107/2003/QĐ-UB ngày 27/6/2003 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch UBND phường-xã, thị trấn trong việc xử lý vi phạm hành chính về quản lý trật tự xây dựng tại thành phố Hồ Chí Minh.

Văn bản thứ hai: Đó là ví dụ kép về việc trái thẩm quyền nội dung, bao gồm: Quyết định số 26-2003/QĐ-UB ngày 30/01/2003 của UBND thành phố Hà Nội về việc quy định hoạt động của các phương tiện giao thông trên địa bàn thành phố Hà Nội và Quyết định số 167-2003/QĐ-UB ngày 03/12/2003 của UBND thành phố Hà Nội về việc bổ sung sửa đổi một số nội dung quy định hoạt động của các phương tiện giao thông trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Quyết định 26-2003/QĐ-UB: UBND thành phố Hà Nội đã trái hoàn toàn pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi năm 2008).

Quyết định 167/2003/QĐ-UB ngày 03/12/2003 sửa đổi, bổ sung Quyết định 26/2003/QĐ-UB nhưng vẫn giữ nguyên quy định sai phạm tại Quyết định 26-2003/QĐ-UB.

Văn bản thứ ba: Quyết định số 345/2004 ngày 16/11/2004 của UBND tỉnh Yên Bái về việc quy định bắt buộc đội mũ bảo hiểm khi đi mô tô xe máy. Quyết định này đã trái thẩm quyền về nội dung.

Văn bản thứ tư: Quyết định 51/2009/QĐ-UBND ngày 22/01/2009 của UBND thành phố Hà Nội về việc ban hành "Quy định về quản lý hoạt động giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm trên địa bàn thành phố Hà Nội". Quyết định 51/2009/QĐ-UB mắc ba lỗi vi phạm tính hợp pháp: trái thẩm quyền nội dung, không có căn cứ pháp lý, không phù hợp lợi ích xã hội.

Văn bản thứ năm: Quyết định 64/2009/QĐ-UBND ngày 31/7/2009 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về phê duyệt Quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh. Văn bản này bị mắc khá nhiều lỗi về tính hợp pháp, cụ thể gồm ba lỗi: vượt thẩm quyền (vi phạm thẩm quyền ban hành về nội dung), nội dung của quyết định không phù hợp với lợi ích của Nhà nước và xã hội và không có căn cứ pháp lý.

Tóm lại, qua những ví dụ đã phân tích nói trên, chúng ta có thể nhận thấy tình trạng không đảm bảo yêu cầu về tính hợp pháp trong các quyết định hành chính của UBND tỉnh đang diễn ra tương đối phổ biến và chưa có dấu hiệu kết thúc.

2.1.2. Thực trạng tính hợp lý của quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành

2.1.2.1. Ưu điểm

Tương tự như tính hợp pháp đã nêu ở trên, thực trạng về tính hợp lý của quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành sau khi có Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 và Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 có phần được cải thiện. Dù đóng vai trò không quan trọng như tính hợp pháp nhưng bước đầu các UBND tỉnh đã có sự lưu tâm hơn trong việc đảm bảo tính hợp lý khi ra các quyết định hành chính.

Tuy nhiên, do không được quy định rõ như tính hợp pháp, đồng thời có vai trò không quan trọng bằng tính hợp pháp nên dường như kết quả công tác đảm bảo tính hợp lý không cao như tính hợp pháp.

2.1.2.2. Tồn tại

Tình trạng không đảm bảo yêu cầu hợp pháp vốn đang tồn tại khá nhiều bất cập như phân tích ở trên nên tình hình thực tế về yêu cầu hợp lý cũng không khá hơn, bởi yêu cầu về tính hợp pháp trong quyết định hành chính của UBND tỉnh vốn dĩ là yêu cầu chủ đạo và quan trọng mà còn bị đối xử như vậy thì yêu cầu về tính hợp lý sẽ còn bị coi nhẹ hơn.

Để có cái nhìn đúng đắn về thực trạng tính hợp lý của quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành, chúng ta sẽ xem qua một số văn bản dẫn chứng.

Văn bản thứ nhất: Văn bản này mắc hai lỗi về tính hợp lý: một là thiếu tính tổng thể, hai là không kịp thời. Đó là Quyết định 98/2003/QĐ-UB ngày 14/8/2003 của UBND thành phố Hà Nội về Quy định tạm dừng đăng ký phương tiện mô tô, xe máy trên địa bàn 4 Quận: Ba Đình, Hoàn Kiếm, Hai Bà Trưng, Đống Đa.

Văn bản thứ hai: Đó là Quyết định 51/2009/QĐ-UBND ngày 22/01/2009 của UBND thành phố Hà Nội về việc ban hành "Quy định về quản lý hoạt động giết mổ, vận chuyển, chế biến, buôn bán gia súc, gia cầm trên địa bàn thành phố Hà Nội". Văn bản này mắc hai lỗi vi phạm tính hợp lý, gồm: nội dung của quyết định không có tính cụ thể và phân hóa theo từng vấn đề và theo đối tượng thực hiện; nội dung của quyết định không đảm bảo tính tổng thể.

Văn bản thứ ba: Đây là ví dụ vi phạm tính hợp lý mà cụ thể là vi phạm nguyên tắc: nội dung của quyết định phải có tính tổng thể- Quyết định 64/2009/QĐ-UBND ngày 31/7/2009 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về phê duyệt Quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

Văn bản thứ tư: Văn bản này mới ban hành cuối năm 2011 và được áp dụng từ 01/01/2012. Đó là Quyết định 47/2011/QĐ-UBND ngày 22/12/2011 của UBND thành phố Hà Nội về việc thu phí trông giữ xe đạp, xe máy, ô tô trên địa bàn thành phố Hà Nội. Văn bản này vi phạm về tính hợp lý mà cụ thể ở đây là quyết định của UBND thành phố Hà Nội thiếu tính tổng thể.

Văn bản thứ năm: Đó là Quyết định 4520/QĐ-UBND ngày 29/9/2011 của UBND thành phố Hà Nội về việc phê duyệt đề án giá dịch vụ nhà chung cư và ban hành giá trần giá dịch vụ nhà chung cư trên địa bàn thành phố Hà Nội. Quyết định này cũng mắc lỗi như Quyết định 47/2011/QĐ-UB vừa nêu trên: thiếu tính tổng thể.

2.1.3. Nguyên nhân

Để giải thích cho thực trạng vi phạm tính hợp pháp và hợp lý nói trên trong quyết định hành chính của UBND tỉnh sẽ có rất nhiều lý do. Tuy nhiên, chúng ta sẽ tìm hiểu một số nét chính.

Thứ nhất, văn bản pháp luật liên quan và hướng dẫn về các yêu cầu đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh còn một số bất cập.

Hiện nay quy định về tính hợp pháp và hợp lý trong quyết định của UBND tỉnh được quy định tại Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004, Nghị định 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 về kiểm tra xử lý văn bản QPPL và Thông tư 20/2010/TT-BTP ngày 30/11/2010 hướng dẫn thi hành Nghị định 40/2010/NĐ-CP. Tính về số lượng văn bản quy định vấn đề này có phần khiêm tốn khi dừng ở con số 3. Và khiêm tốn hơn khi tại các văn bản này đều chỉ có duy nhất một điều ghi nhận về vấn đề này. Hơn nữa, nếu có thể thêm các ví dụ minh họa sẽ chi tiết hơn ở một số phần.

Thứ hai, công tác "tiềm kiểm", tức là khâu soạn thảo, lấy ý kiến và thẩm định để thông qua dự thảo quyết định hành chính của UBND tỉnh chỉ mang tính hình thức.

Tuy Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 đã có quy định từ Điều 35 đến Điều 40 về việc này nhưng trên thực tế các địa phương không tuân thủ triệt để, đặc biệt khâu lấy ý kiến và thẩm định dự thảo (Điều 37 và Điều 38).

Thứ ba, công tác "hậu kiểm" hay chính là công tác rà soát, hệ thống hóa các quyết định hành chính đã ban hành của UBND tỉnh chưa được quan tâm đúng mức.

Dường như bản thân các UBND tỉnh chưa ý thức sâu sắc về vấn đề này khiến chất lượng rà soát chưa cao, khiến Cục Kiểm tra văn bản QPPL liên tục phát hiện và bắt lỗi cả văn bản mới và cũ.

Ngoài vấn đề các UBND tỉnh chưa ý thức sâu sắc về khâu "hậu kiểm" và chưa kiên quyết xem xét, xử lý các quyết định hành chính có vấn đề chúng ta cũng phải xem lại các quy định hiện hành về việc rà soát. Quy định về công tác này tuy không nói là bỏ ngõ nhưng có phần hơi ít.

Thứ tư, chế tài xử lý trách nhiệm cá nhân và tập thể khi không đảm bảo các yêu cầu hợp pháp và hợp lý đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh còn chưa cụ thể.

Trong Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 cũng chỉ quy định chung chung tại Khoản 5- Điều 9: "Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật và xử lý văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, UBND khi có vi phạm pháp luật được thực hiện theo quy định của

pháp luật". Việc quy định như vậy quá chung chung và kết quả khi xảy ra vi phạm pháp luật đối với văn bản QPPL thì xử lý theo quy định pháp luật, nhưng cụ thể thì không nói rõ văn bản nào.

Hơn nữa, dù Nhà nước đã có một số văn bản dưới luật dùng để làm căn cứ (được ban hành sau này) để xử lý văn bản QPPL của UBND có dấu hiệu vi phạm pháp luật (mà cụ thể ở đây là tính hợp pháp, tính hợp lý đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh) nhưng dường như chế tài cụ thể đối với cơ quan ban hành cũng như cá nhân có liên quan chưa được cụ thể hóa.

Thứ năm, công tác tập huấn, nâng cao trình độ, giáo dục đạo đức và ý thức nghề nghiệp cho cán bộ, công chức làm công tác tham mưu, soạn thảo quyết định hành chính hiện nay chưa hiệu quả.

Không thể phủ nhận việc các địa phương luôn quan tâm công tác đào tạo cán bộ, công chức để đội ngũ này kịp cập nhật văn bản mới và các yêu cầu hợp pháp và hợp lý đối với việc soạn thảo, ban hành một quyết định hành chính. Tuy nhiên, chất lượng cán bộ, công chức làm công tác này còn khá nhiều vấn đề từ trình độ cho đến đạo đức, ý thức.

Thứ sáu, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong việc ban hành, kiểm tra, xử lý các quyết định hành chính của UBND tỉnh hiện nay chưa hiệu quả

Nhận định về tình trạng phối hợp chưa hiệu quả này, Nghị quyết hội nghị TW 5, khóa X đã nêu "khâu phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giải quyết công việc còn rất yếu".

Hiện vấn đề này được quy định tại Điều 12 Thông tư 20/TT-BTP của Bộ Tư pháp ra ngày 30/11/2010, nhưng tình trạng thực hiện thì còn rất hạn chế, đặc biệt là ý thức phối hợp từ phía cơ quan ra văn bản sai.

Thứ bảy, cơ chế thông tin- phản hồi đa chiều- phản biện xã hội chưa được phát huy.

Trong khi người dân, doanh nghiệp, báo chí gặp không ít khó khăn để thực hiện quyền tiếp cận thông tin (trong thực tế) khi muốn biết về các quyết định hành chính do UBND các cấp (trong đó có cấp tỉnh) ban hành thì có một điều đáng nói là quyền này lại được ghi nhận trong Hiến pháp 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001 tại Điều 69. Tuy nhiên, hiện chưa có một luật riêng cụ thể hóa quyền hiến định này, nên trên thực tế hiệu quả chưa cao.

Gần đây, có thông tin về việc sẽ trình và thông qua Dự thảo Luật tiếp cận thông tin vào năm 2013, sau nhiều lần bị gác lại. Việc sớm ban hành đạo luật này là tối quan trọng. Xét theo đối tượng nghiên cứu của luận văn là các yêu cầu hợp pháp và hợp lý đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh thì đây chính là điều kiện cần và đủ cho việc giảm thiểu tình trạng văn bản lỗi.

Thứ tám, một số nguyên nhân khác có liên quan đến tình trạng quyết định hành chính của UBND tỉnh không đạt yêu cầu hợp pháp, hợp lý.

2.2. Giải pháp nhằm đảm bảo các yêu cầu hợp pháp, hợp lý đối với quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

2.2.1. Một số giải pháp chung

2.2.1.1. Tăng cường pháp chế và các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền

Tăng cường pháp chế và các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền trong lĩnh vực này sẽ có nghĩa mỗi quyết định hành chính của UBND tỉnh phải được UBND tỉnh soạn thảo, ban hành theo đúng quy định pháp luật, trong đó từ nội dung, hình thức cho đến trình tự xây dựng, ban hành đều phải đảm bảo các yêu cầu nói chung đặc biệt là hai yêu cầu hợp pháp và hợp lý.

2.2.1.2. Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc ban hành, kiểm tra, xử lý các quyết định hành chính của UBND tỉnh

Bằng cách nâng cao ý thức, nhận thức và hành động cụ thể.

Bên cạnh đó, chúng ta nên phát huy hơn nữa vai trò của cấp ủy trong chỉ đạo thực hiện công tác này ở các UBND tỉnh.

2.2.1.3. Nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, rà soát, xử lý và báo cáo tổng kết định kỳ về các quyết định hành chính của UBND tỉnh không đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý

Việc nâng cao được hiệu quả của công tác kiểm soát quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành sẽ giúp sàng lọc và chỉ để tồn tại những quyết định đạt chuẩn để thu hút đầu tư phát triển kinh tế và tạo sự ổn định chung cho cả xã hội cũng như công tác cải cách hành chính.

2.2.1.4. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, cũng như chế độ đãi ngộ, bên cạnh việc giáo dục đạo đức cho cán bộ, công chức tham gia trong quá trình xây dựng, thực hiện các quyết định hành chính của UBND tỉnh

UBND tỉnh cần: thường xuyên tập huấn nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng, kiến thức tổng hợp; định kỳ cập nhật văn bản và kiến thức pháp luật mới cũng như tình hình đặc điểm địa phương, tình hình cả nước và xu thế thế giới

cho cán bộ, công chức làm công tác này. Bên cạnh đó cần thường xuyên giáo dục đạo đức cho đội ngũ cán bộ, công chức và có chế độ đãi ngộ hợp lý.

2.2.1.5. Xây dựng và hoàn chỉnh cơ chế thông tin- phản hồi đa chiều- phản biện xã hội, đặc biệt là từ phía đối tượng bị áp dụng, chịu sự tác động trực tiếp từ quyết định hành chính của UBND tỉnh

Cần sớm ban hành Luật tiếp cận thông tin. Đây sẽ là một công cụ quan trọng để xã hội có thể phản biện lại một cách chính thức và hợp pháp đối với mỗi quyết định hành chính mà UBND tỉnh ban hành.

2.2.1.6. Bảo đảm kinh phí cho hoạt động xây dựng, ban hành, rà soát và xử lý các quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh

Cần sớm ban hành Thông tư thay thế Thông tư liên tịch 09/2007/TTLT-BTP-BTC ngày 15/11/2007.

2.2.1.7. Phát huy mạnh mẽ vai trò của công nghệ thông tin

Trên đây là một số giải pháp chung nhằm giải quyết tình trạng các quyết định hành chính của UBND tỉnh vi phạm tính hợp pháp và tính hợp lý. Ngoài ra, luận văn xin đề xuất thêm một số giải pháp cụ thể.

2.2.2. Một số giải pháp cụ thể

2.2.2.1. Giải pháp đảm bảo tính hợp pháp

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống văn bản quy định về tính hợp pháp đối với quyết định hành chính. Không thể phủ nhận việc Luật ban hành văn bản QPPL của UBND, HĐND năm 2004 (cùng các văn bản hướng dẫn: Nghị định 40/2010/NĐ-CP và Thông tư 20/2010/TT-BTP) và Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 đã mang lại một cơ sở pháp lý vững chắc cho việc ban hành văn bản ở cấp địa phương. Tuy nhiên, pháp luật luôn đi sau và nhanh chóng bị lỗi thời nên không thể bỏ qua việc cập nhật, hoàn thiện hệ thống văn bản này về mọi mặt. Riêng phần yêu cầu hợp pháp đối với văn bản được cụ thể hóa trong Nghị định 40/2010/NĐ-CP và Thông tư 20/2010/TT-BTP thì cần được hoàn thiện một cách chi tiết hơn.

Bên cạnh đó Nhà nước nên cân nhắc ý kiến của các chuyên gia về kiến nghị gộp Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 với Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 để việc ban hành, xử lý văn bản được thống nhất, đồng bộ từ Trung ương đến địa phương cũng như các cấp, các ngành khác.

Thứ hai, hoàn thiện hơn nữa chế tài xử lý trách nhiệm cá nhân và tập thể khi không đảm bảo các yêu cầu hợp pháp đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh. Nên nghiên cứu để hoàn thiện hệ thống chế tài loại này từ:

vấn đề kỷ luật theo Luật cán bộ, công chức; trách nhiệm bồi thường theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, trong đó cần có văn bản quy định rõ việc xác định thế nào là lỗi cố ý, thế nào là lỗi vô ý; cho đến việc nghiên cứu xây dựng cấu thành và đưa ra khung hình phạt cụ thể riêng về tội ra quyết định hành chính vi phạm tính hợp pháp gây hậu quả nghiêm trọng theo Luật Hình sự... Bên cạnh đó, sau khi đã có chế tài cụ thể cần nghiêm túc áp dụng để xử lý, không để tái diễn tình trạng chưa áp dụng nổi. Bên cạnh đó, chúng ta cũng nên lưu ý đến các biện pháp trong kỷ luật Đảng.

Thứ ba, nghiên cứu áp dụng một loại hệ thống tiêu chuẩn cụ thể để đảm bảo yêu cầu về tính hợp pháp như kiểu ISO. ISO sẽ là công cụ hữu hiệu để UBND tỉnh trong quá trình soạn thảo, tiền kiểm và hậu kiểm có thể kiểm tra tính hợp pháp của quyết định hành chính đã ban hành một cách chính xác, khoa học.

2.2.2.2. Giải pháp đảm bảo tính hợp lý

Thứ nhất, ghi nhận nguyên tắc ưu thế của tính hợp pháp so với tính hợp lý vào luật, đồng thời thực hiện triệt để nguyên tắc này trong quyết định hành chính của UBND tỉnh. Đây là một nguyên tắc của khoa học pháp lý và không được ghi nhận rõ vào trong văn bản luật. Nên chăng ghi rõ nguyên tắc này vào Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 hoặc văn bản hướng dẫn thi hành để có cơ sở pháp lý cụ thể cho việc thực hiện. Hơn nữa, sau khi được ghi nhận mỗi UBND tỉnh khi ban hành quyết định hành chính cần thực hiện triệt để nguyên tắc này trong thực tế.

Thứ hai, bổ sung và làm rõ quy định pháp luật về tính hợp lý đối với quyết định hành chính của UBND tỉnh. Hiện nay trong Luật ban hành văn bản của HĐND, UBND năm 2004 mới chỉ quy định về tính hợp pháp một cách rõ nét. Tính hợp lý cũng được quy định nhưng không rõ bằng tính hợp pháp và hiện được nêu lẫn với các yêu cầu hợp pháp. Vậy nên chăng bổ sung quy định tính hợp lý vào thêm trong Điều 3, trên cơ sở quy định rõ sự tồn tại tách bạch của tính hợp lý thành một khoản riêng.

Bên cạnh đó, với hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành luật có thể xây dựng những điều khoản cụ thể hóa quy định tính hợp lý ở một mức định lượng nhất định.

Thứ ba, hoàn thiện chế tài xử lý đối với tập thể và cá nhân vi phạm tính hợp lý trong quyết định hành chính của UBND tỉnh. Như đã nêu tại phần hoàn thiện chế tài xử lý để đảm bảo tính hợp pháp về cơ bản yêu cầu này

cũng được đặt ra như vậy với tính hợp lý. Tuy nhiên, do đặc điểm của tính hợp lý thường khó định lượng hơn nên việc quy định trách nhiệm hình sự hoặc vấn đề bồi thường phải nghiên cứu rất kỹ lưỡng.

KẾT LUẬN

Hơn mười năm qua, Đảng và Nhà nước đã đẩy mạnh công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia. Kết quả bước đầu khá tốt. Tuy nhiên còn không ít các vấn đề nan giải, tồn tại. Cụ thể là việc các văn bản không đảm bảo các yêu cầu luật định, trong đó tình trạng vi phạm tính hợp pháp và hợp lý. Tình trạng này không chỉ dừng ở văn bản do các bộ ngành ban hành mà còn phổ biến hơn ở các văn bản do địa phương ban hành, trong đó có quyết định hành chính của UBND tỉnh.

Với sự quan tâm của Đảng và Nhà nước như vậy, luận văn nhận thấy việc nghiên cứu, phân tích và đề xuất các giải pháp để giải quyết tình trạng quyết định hành chính của UBND tỉnh ban hành không đạt yêu cầu là quan trọng và cần thiết.

Sau một thời gian nghiên cứu đề tài "Các yêu cầu đối với quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân tỉnh- Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", luận văn xin rút ra một số kết luận sau:

- Việc ban hành các quyết định hành chính nói riêng và ban hành văn bản nói chung được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm không chỉ ở số lượng mà cả chất lượng, trong đó tính hợp pháp được đặc biệt quan tâm.

- Sau khi Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 có hiệu lực đã nâng cao một bước cả về chất lượng và số lượng các quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành. Tuy nhiên do đặc thù của hoạt động này nên không tránh khỏi tình trạng vi phạm các yêu cầu luật định. Bên cạnh đó, hệ thống văn bản hướng dẫn, cũng như chế tài xử lý còn một số bất cập nên hiệu quả công tác chưa cao.

- Để đạt được mục tiêu giảm thiểu tiến tới loại bỏ hoàn toàn tình trạng quyết định hành chính do UBND tỉnh ban hành vi phạm các yêu cầu hợp pháp và hợp lý, đồng thời tạo bước tiến mới trong công cuộc cải cách hành chính, luận văn đã đề xuất một giải pháp từ hoàn thiện văn bản pháp luật cho tới các giải pháp đồng bộ khác từ con người đến tổ chức thực hiện, chế tài xử lý vi phạm...