# BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

### **BỘ TƯ PHÁP**

### ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

### NGUYỄN QUỲNH LIÊN

### HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 62380102

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

#### Công trình được hoàn thành tại: Trường Đai học Luật Hà Nôi

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. PGS.TS Nguyễn Văn Quang
- 2. TS. Nguyễn Thị Kim Thoa

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Trường họp tại Đại học Luật Hà Nội vào hồi giờ ngày tháng năm

Có thể tìm hiểu luận án tại:

Thư viện Quốc gia.

Thư viện, Đại học Luật Hà Nội.

#### MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Ban hành quyết định hành chính là một trong những phương thức quan trọng trong quản lý hành chính nhà nước, là hoạt động cơ bản của nền hành chính, biểu hiện của thực thi quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền. Quyết định hành chính có chất lượng, đáp ứng đúng yêu cầu quản lý, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân sẽ giúp cho bộ máy nhà nước hoạt động hài hòa, nhịp nhàng, hiệu lực, hiệu quả.

Trong các quy định pháp luật về ban hành QĐHC đã có một số biện pháp, hình thức kiểm soát thể hiện thông qua các quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành QĐHC, bảo đảm công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình, sự tham gia của các đối tượng trong ban hành QĐHC. Pháp luật hiện hành cũng đã có những quy định để các cơ quan nhà nước thực hiện việc kiểm tra, giám sát việc ban hành các QĐHC thông qua cơ chế thanh tra, kiểm tra, theo dõi thi hành pháp luật đối với hoạt động quản lý nhà nước nói chung (trong đó bao gồm hoạt động ban hành các QĐHC của các cơ quan này) và cơ chế để đối tượng thi hành QĐHC được thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện các QĐHC cũng như yêu cầu nhà nước bồi thường đối với các QĐHC gây thiệt hại cho tổ chức, cá nhân.

Tuy nhiên, quá trình thực thi QĐHC trong một số lĩnh vực quản lý nhà nước, nhất là trong một số lĩnh vực quan trọng, liên quan trực tiếp tới bảo đảm quyền và lợi ích của tổ chức, cá nhân vẫn còn tồn tại QĐHC chưa phù hợp, gây bức xúc, không đồng tình từ người thực hiện, dẫn tới khiếu nại, khiếu kiện kéo dài và ngày càng phức tạp. Nghiên cứu các QĐHC bị khiếu nại, khiếu kiện cho thấy xuất phát từ việc ban hành QĐHC của các cơ quan nhà nước còn chưa được chú trọng tới bảo đảm tuân thủ quy trình, thủ tục, các biện pháp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả trong nội dung của QĐHC; chưa chú trọng tới các biện pháp nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thi hành QĐHC. Nhiều nội dung về kiểm soát ban hành QĐHC trong toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành và thực thi QĐHC còn chưa đồng bộ, quy định về trách nhiệm của chủ thể ban

hành QĐHC và của các cơ quan nhà nước, người đứng đầu trong việc thiết lập các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC chưa được chú trọng và chưa thực sự hiệu quả.

Đồng thời, so với yêu cầu đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, hiện đại hóa nền hành chính và trong bối cảnh thực hiện cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì pháp luật về ban hành QĐHC nói chung và pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC nói riêng cũng đang cho thấy vẫn còn khoảng trống và bất cập, hạn chế cần được nghiên cứu, đề xuất giải pháp hoàn thiện để bảo đảm thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật nói chung. Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, xây dựng nền hành chính phục vụ, liêm chính, công khai, minh bạch, thể hiện đầy đủ tinh thần "kiểm soát quyền lực" của Hiến pháp năm 2013 đối với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp thì quá trình hoàn thiện pháp luật để kiểm soát chặt chẽ hoạt động này đang là nhu cầu cấp thiết đặt ra.

Xuất phát từ những lý do nêu trên, việc nghiên cứu đề tài "Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay" là có ý nghĩa lý luận, pháp lý và thực tiễn, hết sức cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

### 2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của Luận án nhằm làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC. Trên cơ sở đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam hiện nay.

Luận án có các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau: (i) tổng quan các vấn đề nghiên cứu có liên quan đến đề tài nhằm chỉ ra những vấn đề có thể kế thừa và vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu; (ii) khái niệm và phân tích đặc điểm, nội dung của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC; các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC; (iii) pháp luật của một số nước về kiểm soát ban hành QĐHC và rút ra vấn đề Việt Nam có thể tham khảo học tập; (iv) những nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC và những khiếm khuyết của pháp luật hiện hành về kiểm

soát ban hành QĐHC; (v) quan điểm và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiếm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam hiện nay.

### 3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Với tư cách là một luận án tiến sĩ luật học chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật hành chính, đối tượng nghiên cứu của luận án những vấn đề lý luận, thực tiễn thực hiện pháp luật và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC, gồm:

*Về lý luận*, Luận án nghiên cứu các quan điểm, đặc điểm, nguyên tắc, nội dung điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC và pháp luật của một số quốc gia về kiểm soát ban hành QĐHC.

Về thực tiễn: Luận án nghiên cứu thực trạng pháp luật Việt Nam theo các nhóm quy định cơ bản thuộc nội dung của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong quy trình ban hành và trong tổ chức thực thi QĐHC; phân tích một cách có hệ thống và chỉ ra những khiếm khuyết, hạn chế của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC hiện nay, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp khắc phục các khiếm khuyết đó để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam trong tình hình hiện nay.

*Về phạm vi thời gian:* Luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC từ giai đoạn hoàn thành Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và chuyển sang thực hiện Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020.

### 4. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu

#### 4.1 Cơ sở lý luận

Việc nghiên cứu đề tài luận án được thực hiện trên cơ sở lý luận và phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác – Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; đường lối, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, về hội nhập kinh tế quốc tế và về xây dựng nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính, cải cách công vụ, cải cách tư pháp nhằm phát triển đồng bộ, toàn diện và bền vững. Các lý thuyết liên quan đến hành chính công, ban

hành QĐHC và kiểm soát việc ban hành QĐHC của Việt Nam và của một số nước tương đồng trên thế giới.

### 4.2 Giả thuyết nghiên cứu

Luận án cần chứng minh các giả thuyết sau đây:

- Thực trạng quy định pháp luật về ban hành QĐHC và thực tiễn ban hành QĐHC là do thiếu quy định, thiếu biện pháp để kiểm soát từ giai đoạn xây dựng, soạn thảo, ban hành và tổ chức thi hành các QĐHC.
- Các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC trong một số lĩnh vực đã có nhưng còn mờ nhạt, các biện pháp kiểm soát sau ban hành là biện pháp muộn và có tính chất giải quyết sự vụ, chưa có tính ngăn ngừa, hạn chế những tiêu cực phát sinh ngay từ trong quá trình ban hành cho tới trước khi OĐHC có hiệu lực.
- Pháp luật điều chỉnh các biện pháp này vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định cần phải tiếp tục hoàn thiện để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, khả thi và thống nhất, đồng bộ hơn.
- Kiểm soát việc ban hành QĐHC là biện pháp nhằm can thiệp vào quá trình ban hành QĐHC một cách tích cực, có tính chất bắt buộc nhưng không làm thay đổi quyền tự quyết của chủ thể ban hành QĐHC.
- Hoàn thiện các quy định của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong quá trình ban hành và trong thi hành các QĐHC là cần thiết và là giải pháp tối ưu để nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của QĐHC.

#### 5. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện đề tài nghiên cứu, luận án sử dụng phương pháp khảo cứu tài liệu và kế thừa những kết quả nghiên cứu đã có. Luận án sử dụng phương pháp luận của triết học Mác - Lênin, trong đó vận dụng linh hoạt, tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, sử dụng, kết hợp với các phương pháp nghiên cứu khoa học đã được sử dụng phù hợp với yêu cầu nghiên cứu từng chương và từng nội dung của luận án như phương pháp phân tích, tổng hợp; luật học so sánh; thống kê, khảo sát tài liệu, phỏng vấn chuyên gia.

#### 6. Đóng góp mới về khoa học và tính ứng dụng của luận án

### 6.1. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án là công nghiên cứu chuyên sâu đầu tiên tiếp cận chung về hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam hiện nay. Luận án có những điểm mới sau:

*Thứ nhất*, nghiên cứu, xây dựng các khái niệm "kiểm soát ban hành quyết định hành chính", "pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính" để bổ sung vào hệ thống các khái niệm về ban hành QĐHC.

*Thứ hai*, nghiên cứu, tổng hợp kinh nghiệm pháp luật nước ngoài về kiểm soát ban hành QĐHC để từ đó rút ra những vấn đề Việt Nam có thể học tập, tham khảo trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC.

Thứ ba, nghiên cứu, đánh giá thực trạng pháp luật Việt Nam theo các nhóm quy định cơ bản thuộc nội dung của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong quy trình ban hành và trong tổ chức thực thi QĐHC; phân tích một cách có hệ thống và chỉ ra những khiếm khuyết, hạn chế của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC hiện nay.

Thứ tư, đề xuất quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC và đưa ra một số kiến nghị các giải pháp cơ bản và tổng thể nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam trong tình hình hiện nay.

### 6.2. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của Luận án đã làm phong phú thêm các công trình nghiên cứu về lý luận và thực tiễn về pháp luật về ban hành QĐHC, đóng góp một số quan điểm lý luận về kiểm soát ban hành QĐHC, cung cấp kinh nghiệm quốc tế về hoàn thiện pháp luật kiểm soát ban hành QĐHC. Đặc biệt, Luận án đã đề xuất một số giải pháp làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC để bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý, khả thi, hiệu lực, hiệu quả của QĐHC trong điều kiện cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu của luận án có giá trị tham khảo đối với các cơ quan có thẩm quyền trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật về ban hành QĐHC, trong ban hành QĐHC và tăng cường các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC trong quy trình ban hành và thi hành QĐHC. Luận án còn có thể là tài liệu tham khảo, phục vụ cho công tác nghiên cứu, giảng dạy pháp luật hành chính nói chung và pháp luật về ban hành QĐHC nói riêng.

### CHƯƠNG 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU THUỘC LĨNH VỰC CỦA ĐỀ TÀI

Ban hành quyết định hành chính và kiểm soát việc ban hành quyết định hành chính được xác định là vấn đề có nôi hàm và pham vi rất rông, bao trùm mọi lĩnh vực quản lý nhà nước và có ý nghĩa vô cùng quan trong trong hoat đông quản lý nhà nước. Đã có nhiều tác giả với những nghiên cứu khác nhau về quyết định hành chính và hiện nay có nhiều đề tài, đề án, bài viết chuyên sâu của các cơ quan, tổ chức, các nhà khoa học, nhà nghiên cứu, nhà quản lý. Các nghiên cứu đó đã nghiên cứu, phân tích, đánh giá, đề xuất nhiều nôi dung, giải pháp khác nhau về các góc đô, khía canh khác nhau của việc ban hành và kiểm soát việc ban hành quyết định hành chính, nhất là khi yêu cầu cải cách hành chính, đổi mới căn bản phương thức quản lý nhà nước theo hướng hiện đại hóa, hiệu lực, hiệu quả ở mức đô càng ngày càng sâu sắc, rõ ràng, các nghiên cứu đã dần dần mang tính hệ thống và có thể coi là những luận cứ khoa học quan trọng có thể kế thừa cho việc nghiên cứu cho đề tài của nghiên cứu sinh. Tuy nhiên, chưa có nghiên cứu nào tập trung, đi sâu vào việc phân tích, đánh giá một cách toàn diện về lý luận, về cơ sở khoa học và thực tiễn của việc đặt ra vấn đề kiểm soát ban hành QĐHC, mục tiêu, phạm vi, yêu cầu, nội dung, biện pháp, trình tự, thủ tục để thực hiện việc kiểm soát thủ tục hành chính cũng như các giải pháp cụ thể về hoàn thiện pháp luật và các giải pháp bổ trợ khác cho kiểm soát ban hành OĐHC trong các công đoan soan thảo, ban hành, thi hành OĐHC.

Đối với các công trình nghiên cứu của nước ngoài đã đi sâu vào đánh giá, bình luận, giải thích các cơ chế, trình tự, thủ tục ban hành và kiểm soát ban hành QĐHC của một số quốc gia, phù hợp với mô hình tổ chức và hoạt động của nền hành chính công của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, đã số các nghiên cứu của các học giả nước ngoài tập trung vào cơ chế kiểm soát ban QĐHC bằng cơ chế giải quyết tại Tòa án, còn việc can thiệp bằng các biện pháp kiểm soát vào thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành QĐHC của các chủ thể có thẩm quyền thì chưa có nhiều đề xuất, kiến nghị giải pháp.

### CHƯƠNG 2 CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA VIỆC HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT BAN HÀNH QUYẾT ĐINH HÀNH CHÍNH

# 2.1. Nhận thức chung về quyết định hành chính và ban hành quyết định hành chính

### 2.1.1. Về quyết định hành chính

Trong khoa học luật hành chính, QĐHC là khái niệm được xây dựng trên cơ sở đánh giá, xem xét các dấu hiệu đặc trưng cơ bản của sản phẩm là kết quả của các hoạt động quản lý hành chính nhà nước diễn ra trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Quan niệm về QĐHC được các nhà khoa học đề xuất trên hai dạng chủ yếu: (1) Quyết định hành chính đưa ra các quy phạm pháp luật điều chỉnh các vấn đề phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước (quyết định hành chính quy phạm); (2) Quyết định hành chính đưa ra các mệnh lệnh pháp luật cụ thể, áp dụng đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể nhằm giải quyết những công việc phát sinh trong quản lý hành chính nhà nước (quyết định hành chính cá biệt hay quyết định hành chính áp dụng pháp luật).

Thực tiễn pháp luật của nhiều nước trong đó có Việt Nam cho thấy, QĐHC cá biệt là công cụ được sử dụng phổ biến trong quản lý hành chính nhà nước. Vì thế, pháp luật điều chỉnh chuyên biệt hoạt động ban hành QĐHC đều tập trung vào nhóm các quyết định hành chính cá biệt. Mặt khác,

hiện nay các quy định của pháp luật điều chỉnh về ban hành các QĐHC quy phạm, trong đó bao gồm cả các biện pháp để kiểm soát việc ban hành đã được quy định tập trung, thống nhất trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Do đó, khái niệm về quyết định hành chính được xem xét, nhìn nhận dưới góc độ là "kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, những người có chức vụ, các tổ chức và cá nhân được Nhà nước trao quyền, thực hiện trên cơ sở và để thi hành pháp luật, theo trình tự và hình thức do pháp luật quy định, có tác động pháp lý trực tiếp đối với cá nhân, tổ chức bên ngoài hệ thống của chủ thể có thẩm quyền, nhằm giải quyết một vấn đề cụ thể liên quan đến một hoặc một số đối tượng cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước".

### 2.1.2. Về ban hành quyết định hành chính

Ban hành QĐHC là hoạt động thường xuyên, chủ đạo của các cơ quan nhà nước. Hoạt động ban hành QĐHC thường được xem xét là tổng thể hoạt động của chủ thể có thẩm quyền thực hiện trong quy trình soạn thảo, ban hành ra sản phẩm là QĐHC cụ thể. Hoạt động ban hành QĐHC sẽ coi như dừng khi một QĐHC cụ thể được chủ thể có thẩm quyền ban hành, ký, đóng dấu và phát hành tới các đối tượng thi hành.

Tuy nhiên, trong quá trình thi hành các QĐHC, từ việc thực hiện một số biện pháp cần thiết để tiếp tục kiểm soát chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của QĐHC nhằm kip thời phát hiện ra những sai sót, khiếm khuyết của QĐHC để có các giải pháp tác động ngược trở lại quá trình ban hành QĐHC là nhu cầu tất yếu và cần thiết. Theo đó, ban hành QĐHC không chỉ giới hạn ở các hoạt động cho ra đời một QĐHC cụ thể, mà nên mở rộng tới giai đoạn thi hành các QĐHC nhưng được xem xét dưới góc độ tiếp tục theo dõi, đánh giá, xem xét chất lượng của các QĐHC trong quá trình thi hành QĐHC để có các biện pháp xử lý kịp thời, bảo đảm các QĐHC đó thực sự có hiệu lực, hiệu quả, phát huy lợi ích trong hoạt động quản lý.

# 2.2. Khái niệm, đặc điểm, phương thức và tiêu chí kiểm soát ban hành quyết định hành chính

### 2.2.1. Khái niệm kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Kiểm soát ban hành QĐHC là toàn bộ các hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ ban hành QĐHC sai trái hoặc kịp thời xử lý các QĐHC sai trái, bảo đảm cho các QĐHC được ban hành hợp pháp, hợp lý, khả thi và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước cũng như phục vụ nhu cầu chính đáng của các đối tượng quản lý. Kiểm soát ban hành QĐHC nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước đã trở thành nhu cầu tất yếu, khách quan, nội tại của nền hành chính quốc gia. Đồng thời, kiểm soát hoạt động ban hành QĐHC là nhu cầu tự nhiên, chính đáng để bảo vệ tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xã hội dân chủ.

Kiểm soát ban hành QĐHC có các đặc điểm:

*Một là*, chủ thể kiểm soát ban hành QĐHC rất đa dạng, gồm chủ thể có liên quan tới việc ban hành QĐHC.

Hai là, đối tượng kiểm soát ban hành QĐHC là hoạt động ban hành QĐHC của các chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC.

*Ba là*, được thực hiện thông qua nhiều hình thức, phương pháp với mức độ, yêu cầu đơn giản hay phức tạp và với tần suất, thời điểm khác nhau phù hợp với từng loại QĐHC.

Bốn là, việc kiểm soát có thể trong toàn bộ quy trình ban hành QĐHC hoặc kéo dài tới cả giai đoạn thi hành QĐHC, gồm các biện pháp kiểm soát từ khâu soạn thảo, ban hành các QĐHC và các biện pháp xem xét, đánh giá các QĐHC trong tổ chức thi hành, được thực hiện thông qua các hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo - kiểm soát sau hay "hậu kiểm".

*Năm là*, tiêu chí để kiểm soát ban hành QĐHC gồm 2 tiêu chí cơ bản: bảo đảm tính hợp pháp, tính hợp lý của QĐHC xuyên suốt quá trình ban hành QĐHC và thực thi QĐHC.

Sáu là, trình tự, thủ tục kiểm soát ban hành QĐHC được quy định chặt chẽ, cụ thể, công khai, minh bạch, bảo đảm các chủ thể khi thực thi kiểm soát ban hành QĐHC biết rõ thẩm quyền, cách thức, phạm vi, nội dung, biện pháp được sử dụng để thực hiện đúng đấn và hiệu quả.

*Bảy là*, giá trị pháp lý của kết quả kiểm soát ban hành QĐHC có tác động trực tiếp tới quá trình ban hành QĐHC và có giá trị bắt buộc tuân thủ đối với các chủ thể ban hành QĐHC.

### 2.2.3. Các phương thức kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Kiểm soát ban bành QĐHC trong giai đoạn ban hành và trong giai đoạn thực thi QĐHC đều được thực hiện bởi hai phương thức: kiểm soát bằng quyền lực nhà nước và kiểm soát bằng quyền lực nhân dân.

Phương thức kiểm soát bằng quyền lực nhà nước: được thực hiện bởi các chủ thể mang quyền lực nhà nước và kiểm soát có tính chất bắt buộc tuân thủ trong quá trình ban hành QĐHC, gồm:

- (1) Hoạt động kiểm soát trong nội bộ của các cơ quan ban hành QĐHC do người đứng đầu và tập thể lãnh đạo của cơ quan thực hiện.
- (2) Kiểm soát ban hành QĐHC được thực hiện bởi các cơ quan cấp trên hoặc cơ quan bên ngoài của các chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC thông qua các biện pháp kiểm tra, thanh tra, giám sát, giải quyết các khiếu kiện nại, khiếu kiện, tố cáo đối với các QĐHC trong tổ chức thực thi.

Phương thức kiểm soát bằng quyền lực nhân dân: được thực hiện bởi các tổ chức và cá nhân, thông qua việc thực hiện giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

#### 2.2.4. Tiêu chí kiểm soát ban hành QĐHC

Tiêu chí kiểm soát ban hành QĐHC chính là các tiêu chí bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC.

Tiêu chí để xem xét, đánh giá tính hợp pháp của QĐHC gồm: QĐHC được ban hành đúng thẩm quyền; QĐHC có nội dung áp dụng đúng pháp luật; QĐHC ban hành phải đúng thủ tục; quyết định hành chính phải được ban hành đúng hình thức, thể thức, kỹ thuật.

Tiêu chí để xem xét, đánh giá tính hợp lý của QĐHC gồm: nội dung của QĐHC phải bảo đảm phù hợp với các điều kiện kinh tế, điều kiện văn hóa xã hội; kỹ thuật biểu đạt của QĐHC phải bảo đảm sự độc lập của mỗi QĐHC; QĐHC phải ban hành kịp thời để điều chỉnh các vấn đề, sự việc phát sinh trong thực tiễn quản lý; kịp thời điều chỉnh các vấn đề theo yêu cầu của công dân, kịp thời điều chỉnh các vấn đề phát sinh bất thường, khẩn cấp trong hoạt động quản lý; kịp thời thể chế hóa các quan điểm, chủ trương, yêu cầu của các cơ quan có thẩm quyền...

# 2.3. Khái niệm, đặc điểm, nội dung và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

## 2.3.1. Khái niệm pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện việc kiểm soát ban hành QĐHC nhằm bảo đảm các QĐHC được ban hành hợp pháp, hợp lý, khả thi, hiệu lực, hiệu quả, được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

## 2.3.2. Đặc điểm của pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC có các đặc điểm:

*Thứ nhất*, là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ phát sinh trong quá trình kiểm soát ban hành QĐHC nằm trong các văn bản quy phạm pháp luật thuộc các lĩnh vực và có cấp độ hiệu lực khác nhau.

*Thứ hai*, điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội trong quá trình kiểm soát ban hành QĐHC.

*Thứ ba*, có mối liên hệ chặt chẽ với các chế định khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam, trực tiếp là các chế định pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

### 2.3.3. Nội dung pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC bao gồm các nhóm quy định điều chỉnh toàn diện các vấn đề về kiểm soát ban hành QĐHC xuyên suốt quá trình ban hành và tổ chức thực thi QĐHC, gồm các nhóm cơ bản sau:

*Một là*, nhóm các quy định về chủ thể thực hiện kiểm soát ban hành QĐHC.

Hai là, nhóm các quy định về tiêu chí kiểm soát tính hợp pháp và tính hợp lý của QĐHC.

Ba là, nhóm các quy định về quy trình, thủ tục kiểm soát ban hành QĐHC.

Bốn là, nhóm các quy định về xử lý kết quả kiểm soát ban hành QĐHC. Năm là, nhóm các quy định về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong hoạt động kiểm soát ban hành QĐHC.

Về mặt hình thức, pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC bao gồm các quy định nằm trong các văn bản QPPL chuyên ngành điều chỉnh từng lĩnh vực quản lý nhà nước và có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, có tính thống nhất và phù hợp với thẩm quyền của cơ quan ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình ban hành và kiểm soát ban hành QĐHC. Tuy nhiên, do tính đa dạng, phong phú của các lĩnh vực quản lý nói chung và QĐHC nói riêng, nên chưa có một văn bản QPPL chung, bao gồm các quy phạm cơ bản điều chỉnh việc ban hành QĐHC nói chung và việc kiểm soát ban hành QĐHC nói riêng trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay.

### 2.3.4. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam

Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC bao gồm: (i) bảo đảm tính toàn diện; (ii) bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; bảo đảm tính phù hợp và ổn định tương đối; (iii) bảo đảm tính khả thi, hiệu quả; (iv) bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng, dễ hiểu, bảo đảm kỹ thuật lập pháp, lập quy.

# 2.4. Kiểm soát ban hành quyết định hành chính theo pháp luật của một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Ban hành QĐHC là hoạt động cơ bản của nền hành chính của mọi quốc gia, bởi vậy, dù có những khác biệt về điều kiện thể chế, chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội và pháp luật, nhưng các quy định về ban hành QĐHC nói chung và các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC nói riêng của các quốc gia có sự tương đồng nhất nhất định. Với ý nghĩa là tạo lập các cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước kiểm soát chặt chẽ quá trình ban hành QĐHC và thực thi các QĐHC nhằm bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của các QĐHC, Luận án đã chỉ ra một số kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở một số quốc gia có giá trị tham khảo, gợi mở cho quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC ở Việt Nam, cụ hể như sau:

Thứ nhất, pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC cần phải xác định rõ chủ thể, các biện pháp kiểm soát, tiêu chí kiểm soát ban hành QĐHC trong quá trình ban hành các QĐHC. Nội dung của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC phải bảo đảm rành mạch, đầy đủ, cụ thể và phù hợp cho các loại QĐHC, trong đó cần tập trung điều chỉnh các vấn đề cơ bản về các tiêu chí kiểm soát tính hợp pháp, hợp lý của các QĐHC trong quá trình ban hành QĐHC.

Thứ hai, pháp luật điều chỉnh các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC trong quá trình thi hành cũng phải được hoàn thiện, tạo lập sự đồng bộ, thống nhất, hoàn chỉnh với các biện pháp kiểm soát trong quá trình ban hành. Theo đó, các QĐHC được khiếu nại, khiếu kiện cần được rà soát, minh định cho phù hợp với xu hướng ngày càng phát triển đa dạng của các QĐHC và mở rộng chủ thể ban hành QĐHC; các tiêu chí để đánh giá, xem xét, phán quyết một QĐHC bất hợp pháp, bất hợp lý cũng cần được nghiên cứu để cụ thể hóa trong các luật khiếu nại, tố tụng hành chính, bảo đảm có sự tương xứng, liên thông với các tiêu chí xem xét, đánh giá trong quá trình ban hành.

Thứ ba, có thể pháp điển các quy phạm về kiểm soát ban hành QĐHC có tính nguyên tắc nền tảng trong một văn bản ở tầm luật, còn việc ban hành các QĐHC trong mỗi lĩnh vực với các cơ chế kiểm soát phù hợp thì được

điều chỉnh trong các văn bản chuyên ngành với điều kiện phải bảo đảm đáp ứng và thống nhất với các nguyên tắc cơ bản của Luật chung.

### CHƯƠNG 3 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

## 3.1. Thực trạng pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Luận án thực hiện rà soát, đánh giá các nhóm quy định cơ bản thuộc nội dung của pháp luật kiểm soát ban hành QĐHC được nêu tại Chương II và có sự phân chia theo công đoạn kiểm soát, gồm: (1) Thực trạng pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong quy trình ban hành QĐHC và (2) Thực trạng pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong thi hành QĐHC.

Việc rà soát, đánh giá pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC được thực hiện cụ thể, chi tiết trên các phương diện ưu điểm, hạn chế của từng nhóm nội dung pháp luật điều chỉnh về kiểm soát ban hành QĐHC, gồm:

Nhóm các quy định về chủ thể kiểm soát ban hành quyết định hành chính: gồm chủ thể kiểm soát trong giai đoạn ban hành QĐHC và chủ thể thực hiện kiểm soát trong thi hành QĐHC.

Nhóm các quy định về tiêu chí kiểm soát tính hợp pháp, tính hợp lý của quyết định hành chính: gồm kiểm soát về tính hợp pháp của chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC; kiểm soát tính hợp pháp về thủ tục ban hành QĐHC; kiểm soát về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản đối với quyết định hành chính; kiểm soát về nội dung của QĐHC và kiểm soát về hiệu lực của QĐHC.

Nhóm các quy định của pháp luật về thủ tục kiểm soát ban hành QĐHC, gồm thủ tục kiểm soát trong hoạt động xây dựng, ban hành QĐHC và thủ tục kiểm soát trong thi hành QĐHC.

Nhóm quy định về xử lý kết quả kiểm soát ban hành QĐHC, gồm: thu hồi QĐHC; tạm đình chỉ, đình chỉ QĐHC và chủ thể thực hiện việc xử lý kết quả kiểm soát ban hành QĐHC.

Nhóm quy định về trách nhiệm của các chủ thể trong kiểm soát ban hành QĐHC, gồm: trách nhiệm của chủ thể thực hiện việc kiểm soát ban hành QĐHC trong giai đoạn ban hành QĐHC và trong giai đoạn thi hành QĐHC; trách nhiệm của các chủ thể khác tham gia vào hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính thông qua việc phối hợp với cơ quan ban hành QĐHC trong quy trình ban hành, tổ chức thực thi QĐHC.

# 3.2. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật kiểm soát ban hành quyết định hành chính

### 3.2.1. Về kết quả đạt được

Thứ nhất, đã có quy định của pháp luật tạo cơ sở pháp lý cơ bản cho việc kiểm soát ban hành QĐHC cả trong giai đoạn ban hành và giai đoạn thực thi, nhất là QĐHC trong các lĩnh vực liên quan trực tiếp tới quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân đã được thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật. Chủ thể ban hành QĐHC có thể tự mình kiểm soát để hạn chế việc ban hành QĐHC không hợp pháp, hợp lý hoặc kịp thời xử lý các QĐHC sai trái các do cơ quan, tổ chức, cá nhân phát hiện và kiến nghị xử lý.

Thứ hai, thể chế hóa tương đối đầy đủ định hướng về cải cách hành chính, cải cách tư pháp, cải cách chế độ công vụ, về tăng cường hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong hoạt động của mình, qua đó góp phần kiểm soát chặt chẽ hoạt động ban hành QĐHC của các cơ quan nhà nước.

Thứ ba, nhìn chung bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, hạn chế sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định trong cùng một lĩnh vực chuyên ngành. Các nội dung về kiểm soát ban hành QĐHC trong ban hành và trong thi hành đã được quy định cơ bản phù hợp với trách nhiệm và cách thức tổ chức, hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước.

Thứ tư, pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát, khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo đã tương đối hoàn thiện, ngày càng mở rộng hơn QĐHC là đối tượng của các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, khiếu nại, tố cáo; trình tự, thủ tục xem xét, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện được đổi mới theo hướng dân chủ, minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho các bên cùng được tham gia để xem xét, đánh giá về tính hợp pháp của các QĐHC, tạo lập cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động kiểm soát trong quá trình thi hành QĐHC ngày càng được tăng cường, hiệu quả.

### Những ưu điểm của pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC xuất phát từ nguyên nhân chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát trong thi hành QĐHC gắn liền với hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và nằm trong tiến trình hoàn thiện hệ thống pháp luật theo định hướng cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Hiến pháp năm 2013, do đó, luôn nhất quán trong chỉ đạo, định hướng, nhận thức và hành động của các cơ quan nhà nước trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC cả về nội dung và hình thức.

*Thứ hai*, sự phát triển kinh tế - xã hội đã tạo ra điều kiện khách quan thúc đẩy quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC. Nhận thức pháp luật ngày càng tăng lên của cả cơ quan nhà nước và tổ chức, cá nhân đã thúc đẩy nhu cầu hoàn thiện pháp luật, tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành và kiểm soát ban hành QĐHC hợp pháp, hợp lý, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong mọi lĩnh vực.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về ban hành QĐHC được thực hiện cùng với quá trình hoàn thiện pháp luật của Việt Nam nói chung qua mỗi giai đoạn thực hiện các chương trình cải cách, đổi mới hệ thống pháp luật và sau mỗi lần Hiến pháp được sửa đổi, bổ sung. Quá trình này cũng được tiến hành đồng thời với các yêu cầu, nội dung cải cách bộ máy nhà nước, bảo đảm mối liên hệ mật thiết với việc sửa đổi, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức.

### 3.2.2. Về hạn chế và nguyên nhân

Thứ nhất, còn thiếu một văn bản quy định khung về ban hành QĐHC trong đó chứa đựng các biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC làm cơ sở cho việc thực hiện thống nhất, đồng bộ trong những thực tiễn. Pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC hiện nay bao gồm tập hợp quy định nằm trong các văn bản khác nhau gắn với đặc thù của từng lĩnh vực, từng hoạt động cụ thể, chưa có sự liên thông, kết nối giữa các lĩnh vực với nhau và giữa kiểm soát trong ban hành và thực thi QĐHC.

Thứ hai, nội dung của pháp luật về ban hành QĐHC được quy định rải rác trong các văn bản, mức độ quy định chi tiết, đầy đủ còn khác nhau, chưa có một văn bản thống nhất chung về ban hành QĐHC, gây khó khăn cho hoạt động ban hành QĐHC nói chung và cơ sở để kiểm soát ban hành QĐHC cả trong quy trình ban hành lẫn tổ chức thực thi QĐHC. Trong nhiều lĩnh vực khác, vẫn còn một khoảng trống pháp luật về: (i) còn thiếu vắng các quy định về nguyên tắc ban hành QĐHC; (ii) thiếu quy định về thủ tục, quy trình chung cho việc ban hành QĐHC; (iii) còn thiếu quy định về ủy quyền ban hành QĐHC; (iv) còn thiếu các quy định thống nhất về hiệu lực của QĐHC, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, thu hồi, đình chỉ, hủy bỏ QĐHC; (v) các quy định về sự tham gia của các đối tượng chịu tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của QĐHC còn chưa đầy đủ.

Thứ ba, pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo vẫn còn những hạn chế cần tiếp tục được khắc phục, như: chưa quy định về việc thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với đối với hoạt động ban hành và tổ chức thi hành QĐHC nên nhiều QĐHC chỉ bị phát hiện sai trái khi tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện; việc xem xét, đánh giá tính hợp pháp, hợp lý của QĐHC trong các hoạt động này còn khó khăn, thiếu căn cứ do tính chất đa dạng, phức tạp của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, những bất cập, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về quản lý hành chính nói riêng.

Thứ tư, cùng là văn bản pháp luật do cơ quan nhà nước ban hành, nhưng các văn bản quy phạm pháp luật có quy trình kiểm tra chặt chẽ, còn các QĐHC lại chưa có quy định cụ thể. Đây là một khiếm khuyết mà pháp luật hành chính cần phải nghiên cứu để sớm có hướng hoàn thiện nhằm tạo lập cơ sở đầy đủ, đồng bộ trong hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước.

### Nguyên nhân của những hạn chế nói trên là:

*Một là*, do tác động, ảnh hưởng bởi các yếu tố về chính trị - tư tưởng, kinh tế - xã hội nên việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC nói riêng trong điều kiện vừa phải bảo đảm tính dự báo, chuyển đổi, vừa tìm tòi, rút kinh nghiệm nên khó tránh khỏi những hạn chế, bất cập.

Hai là, pháp luật về ban hành QĐHC và kiểm soát ban hành QĐHC là vấn đề mới được xem xét, nghiên cứu và đề cập ở cấp độ tổng thể, được đặt ra trong bối cảnh đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm đáp ứng với yêu cầu ngày càng cao của quản lý nhà nước phúc đáp thực tiễn đời sống xã hội. Do đó, nhiều nội dung có sự điều chỉnh, phát triển qua từng thời kỳ nhất định và đặt ra yêu cầu luôn luôn phải có sự nghiên cứu, rà soát và hoàn thiện pháp luật cho phù hợp.

Ba là, các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật còn chưa đáp ứng yêu cầu, trong đó cán bộ, công chức trực tiếp tham gia vào công tác xây dựng, soạn thảo, thẩm định văn bản QPPL còn mỏng, tính chuyên nghiệp chưa cao, năng lực, trình độ nhận diện vấn đề và kỹ năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách, kỹ năng soạn thảo QPPL còn nhiều bất cập. Cùng với đó là các điều kiện tài chính, ngân sách bảo đảm cho việc thực hiện các công việc của quá trình xây dựng pháp luật.

Bốn là, nhận thức, trình độ chuyên môn, trình độ tham mưu của cán bộ, cơ quan soạn thảo QĐHC còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Cán bộ là lãnh đạo chưa nhận thức đúng tầm quan trọng của công tác xây dựng và ban hành văn bản, do đó chưa dành sự quan tâm thích đáng cũng như chưa chú trọng đến việc kiểm tra, giám sát chặt chẽ công tác xây dựng,

ban hành và thực thi QĐHC. Ngay cả khi QĐHC đó bị khởi kiện, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính cũng ít khi tham gia phiên tòa, thường ủy quyền cho công chức dưới quyền tham gia.

Năm là, trình độ hiểu biết pháp luật của người dân còn hạn chế nên chưa thể phát huy hết vai trò, trách nhiệm cũng như bảo vệ được quyền lợi của mình trong cả quy trình ban hành QĐHC và thi hành QĐHC. Người dân khó có thể nhận biết các QĐHC đang trong quá trình soạn thảo, tham vấn ý kiến có ảnh hưởng, tác động tới quyền lợi của mình hay không, dễ khiếu nại, khiếu kiện kéo dài, thậm chí tràn lan, một số vụ việc trở thành kéo dài, bức xúc, phức tạp gây tốn kém, lãng phí về tiền bạc và thời gian.

*Sáu là*, công tác rà soát, hệ thống hóa, kiểm tra văn bản, pháp điển hệ thống QPPL và theo dõi thi hành pháp luật trong ban hành QĐHC còn chưa được quan tâm đúng mức.

### **CHUONG 4**

### QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

# 4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC cần phải được quán triệt theo các quan điểm: Bảo đảm thể chế hóa đầy đủ các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, xây dựng nền hành chính trong sạch, hiệu quả, chuyên nghiệp. Các quy định, tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân cũng phải được bao đảm cụ thể hóa đầy đủ để tạo cơ chế hợp lý cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân kiểm soát ban hành QĐHC được thiết thực, hiệu quả. Hệ thống pháp luật phải thiết lập được khuôn khổ pháp lý chung cho việc kiểm soát ban hành QĐHC và bảo đảm sự đồng bộ, nhất quán trong các quy định về vấn đề này. Ngoài ra, yêu cầu thiết lập nguyên tắc và biện pháp bảo đảm công khai,

minh bạch hoạt động quản lý nhà nước, tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan Nhà nước trong việc ban hành QĐHC; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật theo yêu cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, phù hợp với điều kiện cụ thể trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

#### 4.2. Các giải pháp chung

Một là, thực hiện nghiên cứu toàn diện về kiểm soát ban hành QĐHC, bao gồm nghiên cứu lý luận cơ bản, toàn diện gắn với bối cảnh, điều kiện cụ thể của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Việc nghiên cứu cần khai thác, sử dụng các kết quả nghiên cứu đã thực hiện, trong đó lưu ý đến việc so sánh, đối chiếu, tiếp thu kết quả nghiên cứu quốc tế để tạo ra sự tiệm cận trong quan niệm về kiểm soát ban hành QĐHC của Việt Nam với các nước trên thế giới.

Hai là, bảo đảm hiệu quả của công tác theo dõi thi hành pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC, trong đó tập trung vào những lĩnh vực trọng tâm nhằm kịp thời phát hiện khó khăn, vướng mắc, hạn chế trong thi hành pháp luật và khiếm khuyết, bất cập của pháp luật. Những phát hiện này sẽ có ý nghĩa quan trọng trong việc kiến nghị để tiếp tục hoàn thiện pháp luật.

Ba là, thực hiện thường xuyên rà soát, hệ thống hóa pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước có quy định về ban hành QĐHC và kiểm soát ban hành QĐHC để đánh giá và định hướng hoàn thiện pháp luật, tiến tới đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các quy định không còn phù hợp hoặc bổ khuyết cho các khu vực còn thiếu vắng quy định.

### 4.3. Các giải pháp cụ thể về hoàn thiện pháp luật

# 4.3.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính trong quy trình ban hành quyết định hành chính

*Thứ nhất*, ban hành Luật về ban hành quyết định hành chính nhằm tạo lập cơ sở pháp lý cho việc kiểm soát ban hành QĐHC. Có thể ban hành đạo luật riêng về ban hành QĐHC hoặc là một bộ phận của văn bản có phạm vị,

nội dung phù hợp và bảo đảm các vấn đề về kiểm soát ban hành QĐHC phải được điều chỉnh ở văn bản Luật, gồm:

- Các nguyên tắc chung về ban hành và kiểm soát ban hành QĐHC, gồm: (i) Nguyên tắc về bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của QĐHC; thẩm quyền ban hành QĐHC; (ii) Nguyên tắc bảo đảm cơ sở khoa học và cơ sở thực tiễn, khách quan của QĐHC; (iii) Nguyên tắc bảo đảm tính công khai, minh bạch, tính dân chủ trong quy trình ban hành QĐHC; (iv) Nguyên tắc bảo đảm sự tham gia của các đối tượng chịu tác động của QĐHC; (v) Nguyên tắc bảo đảm tính công bằng, không phân biệt đối xử trong quy trình ban hành QĐHC.
- Các biện pháp kiểm soát tính hợp pháp, tính hợp lý của QĐHC gồm: (i) thống nhất khái niệm QĐHC để xác định chính xác đối tượng phải thực hiện việc kiểm soát; (ii) các biện pháp kiểm soát tính hợp pháp về chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC; (iii) các biện pháp kiểm soát về hình thức của QĐHC; (iv) các biện pháp kiểm soát tính hợp pháp, tính hợp lý về nội dung của QĐHC; (v) các biện pháp kiểm soát tính hợp pháp về quy trình ban hành QĐHC; (vi) biện pháp kiểm soát có tính chất đặc thù đối với QĐHC có ảnh hưởng đến cộng đồng; (vii) các biện pháp kiểm soát về hiệu lực, hiệu quả của QĐHC; (viii) các biện pháp xử lý trách nhiệm của cơ quan ban hành QĐHC không bảo đảm tính hợp pháp, tính hợp lý.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung các quy định về ban hành QĐHC trong một số lĩnh vực quan trọng để tăng cường biện pháp kiểm soát ban hành QĐHC, bảo đảm phù hợp, thống nhất với các nguyên tắc đã đề ra trong Luật, như quy định về chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC (bao gồm cả các quy định về ủy quyền và không ủy quyền), về trình tự, thủ tục ban hành QĐHC có các bước kiểm soát chặt chẽ trước khi trình ban hành (như thủ tục rõ ràng, có cơ chế kiểm tra, đánh giá tính hợp pháp, hợp lý, khả thi của QĐHC thông qua cơ chế Hội đồng tư vấn hoặc giao cho một đơn vị trong cơ quan ban hành thực hiện). Đồng thời, cần hoàn thiện pháp luật về phân cấp thẩm quyền ban hành QĐHC để kiểm soát các vấn đề về chủ thể ban hành QĐHC.

*Thứ ba,* hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm công khai, minh bạch thông tin về QĐHC liên quan trực tiếp đến người dân.

# 4.3.2. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính trong tổ chức thi hành quyết định hành chính

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với QĐHC trên các phương diện: (i) nghiên cứu, bổ sung hoạt động ban hành và thi hành QĐHC là đối tượng của hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát; (ii) nghiên cứu, bổ sung quy định pháp luật về cơ chế kiểm tra các QĐHC tương tự như quy định về kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật; (iii) hoàn thiện pháp luật về giám sát (bao gồm giám sát quyền lực và giám sát của Mặt trận và nhân dân), theo đó xác định giám sát ban hành và tổ chức thực thi QĐHC là một nội dung giám sát chuyên đề của các cơ quan quyền lực.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính về QĐHC. Đối với hoàn thiện pháp luật về khiếu nại: cần bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật về quyền khiếu nại, theo đó, Luật khiếu nại phải được xác định là đạo luật chung, điều chính các nguyên tắc chung nhất về khiếu nại, các luật khác phải căn cứ vào Luật khiếu nại và chỉ quy định đặc thù về khiếu nại trong lĩnh vực đó. Các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, về thủ tục giải quyết khiếu nại, về bảo đảm công khai minh bạch trong giải quyết khiếu nại... cũng phải được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn với điều kiện hiện nay.

Đối với hoàn thiện pháp luật về khiếu kiện hành chính: cần nghiên cứu mở rộng đối tượng xét xử khiếu kiện hành chính gồm các quyết định chính sách, quyết định liên quan tới lợi ích cộng đồng; xác định thống nhất, cụ thể các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, bổ sung tiêu chí bảo đảm tính hợp lý (tính khả thi, chi phí thực hiện, điều kiện thực hiện, các giải pháp lựa chọn trong quyết định); nghiên cứu việc áp dụng các yếu tố phù hợp của học thuyết án lệ khi đề cập đến các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC.

#### 4.4. Các giải pháp khác

Một số giải pháp khác cần tiếp tục thực hiện: tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước về hoat đông ban hành QĐHC ở tất cả các cấp; nâng cao trách nhiêm của các cơ quan trong việc giám sát, kiểm tra việc ban hành và thi hành quyết định hành, xử lý QĐHC bất hợp pháp; đổi mới cơ chế thu hút sư tham gia của các cơ quan dân cử, các tổ chức chính tri - xã hôi và nhân dân đia phương vào công tác giám sát, kiểm tra hoat đông xây dưng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước của các chủ thể quản lý; tăng cường hơn nữa vai trò của phản biện xã hội. Tăng cường nhận thức, nâng cao năng lực của các chủ thể trong ban hành QĐHC; tăng cường phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho người dân về thực hiên và bảo vệ quyền của công dân trước cơ quan hành chính như quyền kiến nghi, đề xuất ban hành QĐHC; quyền tham gia xây dựng, ban hành QĐHC; quyền khiếu nai, tố cáo, khởi kiên đối với QĐHC bất hợp pháp. Thực hiện các giải pháp này sẽ góp phần bảo đảm tính hợp pháp của QĐHC, nâng cao chức năng giám sát xã hôi và phản biên xã hôi đối với việc bảo đảm tính hợp pháp của QĐHC.

#### KÉT LUÂN

- 1. Pháp luật là nền tảng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, luôn được yêu cầu phải hoàn thiện hệ thống pháp luật để bảo đảm quyền tự do, dân chủ và công lý. Pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC bao gồm tổng thể các QPPL trong các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện việc kiểm soát ban hành QĐHC nhằm bảo đảm các QĐHC được ban hành hợp pháp, hợp lý, khả thi, hiệu lực, hiệu quả. Việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC phải bảo đảm tính ổn định, khả thi, hướng đến mục tiêu nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động quản lý và bảo đảm người dân ngày càng tham gia tích cực hơn vào quá trình ban hành QĐHC.
- 2. Cùng với quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC đã được từng bước được

hình thành, phát triển và hoàn thiện theo yêu cầu cải cách hành chính, cải cách tư pháp ở Việt Nam. Đến nay, việc ban hành QĐHC đã được các cơ quan nhà nước chú trọng, áp dụng nhiều biện pháp kiểm soát trong toàn bộ quy trình ban hành, thực thi QĐHC phù hợp với điều kiện đặc thù của ngành, lĩnh vực và phạm vi, đối tượng quản lý của mình, do đó, về cơ bản, chất lượng và hiệu lực, hiệu quả của các QĐHC được nâng cao. Các QĐHC khi đã được khiếu nại, khiếu kiện hoặc thông qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát phát hiện sai trái đều được xử lý kịp thời và trường hợp cần thiết có sự khắc phục bằng các biện pháp phù hợp.

- 3. Trước yêu cầu thực tiễn và trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo và phục vu thì pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC cũng bộc lô những han chế, bất cập. Pháp luật vẫn còn thiếu các quy định cu thể dẫn đến những lúng túng, khó khăn trong thực hiện, đặc biệt là các nội dung và biện pháp thực hiện việc kiểm soát trong giai đoạn ban hành QĐHC. Vẫn còn quy định mâu thuẫn, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, một số quy định còn mang tính hình thức, thiếu khả thi và han chế về kỹ thuật lập pháp. Nguyên nhân của những han chế, bất cập gồm cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, mà trong đó, việc chưa có một hệ thống các quy định điều chỉnh toàn diện các vấn đề về ban hành QĐHC ở tầm Luật để làm cơ sở cho việc ban hành các QĐHC được đúng nguyên tắc, hợp pháp, hợp lý là nguyên nhân căn bản nhất hiện nay. Kinh nghiệm của một số nước cho thấy kiểm soát ban hành QĐHC là nhu cầu nôi tai và tất yếu của nền hành chính hiện đai và yêu cầu đổi mới về chất trong hoat đông ban hành QĐHC, đòi hỏi phải hoàn thiên pháp luật phù hợp nhằm tao cơ sở pháp lý cho việc thực hiện kiểm soát được hiệu lưc, hiệu quả.
- 4. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC là yêu cầu quan trọng đặt ra trong bối cảnh đẩy mạnh thực hiện cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, tăng cường sự tín nhiệm của nhân dân đối với hoạt động của Nhà nước trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội

chủ nghĩa Việt Nam. Do đó, quan điểm đối với việc hoàn thiện pháp luật là phải tạo được cơ sở pháp lý cho việc ban hành các QĐHC hợp pháp và có các cơ chế, biện pháp hữu hiệu để kiểm soát toàn bộ quá trình ban hành QĐHC.

- 5. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC phải được thực hiện với nhiều giải pháp đồng bộ để giải quyết các vấn đề chung của hoạt động quản lý hành chính và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Các giải pháp cần được thực hiện từ nghiên cứu lý luận để làm sáng tỏ hơn nữa về kiểm soát ban hành QĐHC nói chung và trong từng lĩnh vực cụ thể, trên cơ sở đó xác định rõ nhu cầu kiểm soát ban hành QĐHC với các điều kiện bảo đảm thực hiện hiệu quả các biện pháp kiểm soát. Thực hiện tốt công tác rà soát, hệ thống hóa và theo dõi tình hình thi hành pháp luật để thường xuyên đánh giá, theo dõi, phát hiện kịp thời văn bản có khiếm khuyết và kiến nghị, giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC.
- 6. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành QĐHC cụ thể cũng cần phải được thực hiện đồng bộ. Trong đó, cần phải có văn bản tầm Luật để thiết lập hệ thống các nguyên tắc ban hành QĐHC và các biện pháp hữu hiệu để kiểm soát tính hợp pháp, hợp lý, khả thi của các QĐHC; sửa đổi, bổ sung các quy định về ban hành QĐHC trong các lĩnh vực để bổ sung các quy định còn chưa phù hợp với các nguyên tắc chung về ban hành QĐHC và các biện pháp để kiểm soát tính hợp pháp của QĐHC phù hợp với từng lĩnh vực quản lý nhà nước; các quy định của pháp luật có liên quan trực tiếp tới việc kiểm soát ban hành QĐHC như về phân cấp thẩm quyền, về công khai, minh bạch các QĐHC, về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đối với QĐHC.

### DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỦU LIÊN QUAN ĐÉN ĐỀ TÀI ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

- 1. Nguyễn Quỳnh Liên (2019), "Bảo đảm sự tham gia của các bên liên quan trong quy trình ban hành quyết định hành chính", Tạp chí Thanh tra, trang 25-28.
- 2. Nguyễn Quỳnh Liên (2019), "Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính", Tạp chí Tổ chức nhà nước, trang 17-21.