ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CƠ CHẾ TIẾP NHẬN VÀ XỬ LÝ Ý KIẾN CỦA CÁ NHÂN TỔ CHỨC ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

1. Thực trạng cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến góp ý đối với quyết định hành chính

Quyết định hành chính được ban hành rất thường xuyên đáp ứng yêu cầu quản lý hàng ngày của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Nhìn một cách khái quát từ khi thành lập Nhà nước mới, số lượng các quyết định hành chính ngày càng nhiều và chiếm tỉ trọng rất lớn trong số các quyết định pháp luật. Chất lượng của các quyết định hành chính ngày càng được nâng cao. Đa phần các quyết định hành chính được ban hành hợp pháp và đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn quản lý, góp phần tích cực vào việc tăng cường pháp chế, ổn định và phát triển xã hội. Đây là kết quả tất yếu của nhiều nguyên nhân khác nhau mà đầu tiên phải kể đến là sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta đối với công tác xây dựng và thực hiện pháp luật ngày càng tăng. Hàng loạt các văn bản pháp luật quy định về thủ tục ban hành và xử lý quyết định.

Bên cạnh đó, sự tham gia ngày càng tích cực của nhân dân, của các tổ chức xã hội vào hoạt động của Nhà nước, giám sát hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức cũng tác động tích cực đối với hoạt động xây dựng và thực hiện các quyết định hành chính trên thực tế. Đồng thời, những nhu cầu bức xúc đặt ra trước yêu cầu hội nhập quốc tế cũng là nhân tố hết sức tích cực khiến cho cả Nhà nước và xã hội phải có những chuyển biến sâu sắc về nhiều mặt để tận dụng những thời cơ, hạn chế những tác động tiêu cực do hội nhập quốc tế mang lại.

TTBD ĐBDC

Tuy nhiên, vẫn còn những quy định về thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật nói chung, quyết định hành chính nói riêng không đủ rõ ràng để xác định chính xác thẩm quyền của từng cơ quan, cá nhân cụ thể. Điều này được thể hiện trong các quy định về phạm vi lập pháp, lập quy, về thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, ủy ban nhân dân, Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp..., trong các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các luật tổ chức của các cơ quan nhà nước và các

văn bản pháp luật khác. Tuy nhiên, đây là vấn đề rất khó giải quyết vì lẽ quyền lực nhà nước là thống nhất. Sự thống nhất này bao gồm cả thống nhất trong tổ chức và thực hiện quyền lực. Do vậy, sự phân công, phân cấp giữa các hệ thống cơ quan, giữa các cơ quan nhà nước chỉ có tính chất tương đối. Việc đưa ra những ranh giới phân định rạch ròi thẩm quyền của từng cơ quan là điều không phải bao giờ cũng có thể làm được và luôn có nguy cơ ảnh hưởng đến sự thống nhất, hài hòa, linh hoạt trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Do thiếu sự thống nhất cần thiết giữa các quy định của pháp luật liên quan đến những vấn đề cụ thể nên không ít trường hợp khi xem xét nội dung quyết định hành chính trong mối tương quan với một, một số quy định thì quyết định đó hợp pháp, nhưng nếu xét trong mối tương quan với các quy định khác thì quyết định đó lại không hợp pháp.

Do bị chi phối bởi nhu cầu quản lý trước mắt và những lợi ích nhất định, hoặc do thiếu những quy định cần thiết của cơ quan có thẩm quyền. Trường hợp này các quy định của pháp luật đủ rõ để các cơ quan nhà nước xác định được thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, nhưng các ngành, các địa phương cho rằng cần có những biện pháp nhất định mới đáp ứng được nhu cầu quản lý của ngành, địa phương mình. Trường hợp các địa phương ban hành văn bản quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với một số hành vi, nhất là trong lĩnh vực giao thông và dân số ở địa phương, quy định thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính, thẩm quyền xử phạt cho các chủ thể ngoài những chủ thể được quy định trong Luật xử lý vi phạm hành chính là trường hợp văn bản vừa trái thẩm quyền vừa có nội dung trái pháp luật.

Mặc dù không thể phủ nhận rằng, có những quyết định hành chính ban hành không đúng thẩm quyền, nội dung trái pháp luật ở một chừng mực nào đó vẫn đáp ứng được nhu cầu quản lý, góp một phần tích cực nhất định trong quản lý ở những thời điểm, những lĩnh vực nhất định, nhưng xét một cách toàn diện thì việc ban hành và thực hiện trên thực tế các quyết định hành chính như vậy là vi phạm nghiêm trọng nguyên tắc pháp chế. về lâu dài, tất yếu sẽ dẫn đến tình trạng coi thường pháp luật cả phía các cơ quan nhà nước (chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước) và phía người dân (đối tượng của quyền lực nhà

TTBD ĐBDC

nước), tạo nên những tiền lệ xấu, những cách tư duy, cách làm việc sai lầm, khó khắc phục trong quản lý.

2. Hoàn thiện cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến góp ý về quyết định hành chính

Các quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết cũng ẩn khả năng xâm phạm đến các quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức và xã hội rất lớn. So với quyết định hành chính cá biệt, khả năng gây hậu quả bất lợi của quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết lớn hơn nhiều. Vì vậy, ở một mức độ nào đó, việc phát hiện, loại trừ khiếm khuyết của quyết định hành chính quy phạm có nhu cầu cấp thiết hơn phát hiện, loại trừ khiếm khuyết của quyết định hành chính cá biệt.

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, cơ quan ban hành, cơ quan giám sát, kiểm tra quyết định quy phạm có trách nhiệm kịp thời phát hiện và xử lý quyết định quy phạm sai trái; các cá nhân, tổ chức có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý quyết định quy phạm sai trái. Sự kiểm tra, giám sát quyết định quy phạm của chính cơ quan ban hành quyết định và cơ quan kiểm tra, giám sát là tất yếu vì đó là một trong những biểu hiện của sự kiểm tra, giám sát lẫn nhau trong hoạt động của bộ máy nhà nước và tính tự chịu trách nhiệm của mỗi cơ quan. Tuy nhiên, mỗi cơ quan nhà nước có rất nhiều công việc cấp bách phải làm để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình nên hoạt động kiểm tra, giám sát không phải lúc nào cũng được coi trọng đúng mức. Hơn nữa, cách thức các cơ quan nhà nước nhìn nhận vấn đề thường xuất phát từ góc độ sử dụng quyền lực, chưa kể sự bảo thủ hay bao che lẫn nhau nên nhiều khi việc phát hiện, xử lý quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết khá chậm trễ. Trong khi đó, các đối tượng tác động của quyết định là người được hưởng lợi ích hoặc chịu thiệt hại trực tiếp từ việc thi hành quyết định có điều kiện thuận lợi trong việc phát hiện ra các khiếm khuyết, nhất là sự bất hợp lý của quyết định. Đồng thời, quyết định hành chính quy phạm còn ảnh hưởng gián tiếp đến cả các đối tượng không thuộc đối tượng tác động của quyết định. Vì vậy, việc cho phép cá nhân, tổ chức nêu ý kiến về quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết là sự bù đắp cho những yếu kém của cơ chế giám sát, kiểm tra, tự kiểm tra của các cơ quan nhà nước.

TTBD DBDC

Mặt khác, người dân vốn có quyền giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước và chỉ có các quy phạm pháp luật do cơ quan quyền lực ban hành mới có thể được coi là biểu hiện ý chí của Nhân dân. Đối với hoạt động của bộ máy hành chính, người dân không chỉ cần quyền giám sát gián tiếp thông qua cơ quan quyền lực mà còn cần đến quyền giám sát trực tiếp. Đây là cơ sở lý luận cho quyền phản kháng của người dân không chỉ đối với quyết định hành chính cá biệt mà còn cả quyết định hành chính quy phạm sai trái. Hay đơn giản hơn, khi nói pháp luật là phương tiện để Nhà nước quản lý xã hội là muốn nói pháp luật được đặt ra không phải chỉ vì Nhà nước mà cao hơn nữa là vì xã hội. Khi đó, cá nhân, tổ chức chính là "người tiêu dùng" sản phẩm do Nhà nước tạo ra. Bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng là trách nhiệm của nhà sản xuất. Đưa ra ý kiến phản hồi về chất lượng sản phẩm là quyền của người tiêu dùng cần được trân trọng và ý kiến này cũng giúp nhà sản xuất nâng cao chất lượng sản phẩm của mình. Một lý do nữa cho sự cần thiết quy định và thực hiện quyền đưa ra ý kiến về quyết định hành chính quy phạm của cá nhân, tổ chức là quyền này được xem xét trong mối quan hệ với quyền đề nghị xây dựng pháp luật, quyền đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Tất cả các quyền đó đều có chung mục đích là tạo ra từng văn bản và cả hệ thống văn bản quy phạm pháp luật thực sự phù hợp với đối tượng tác động, phù hợp với thực tế xã hội. Vậy, nếu các quyền đề nghị xây dựng pháp luật, đóng góp ý kiến cho dự thảo quyết định ngày càng được pháp luật quy định chi tiết, được chú ý bảo đảm thực hiện trên thực tế thì không có lý do gì mà quyền đưa ra ý kiến về quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết lại không được chú ý một cách tương xứng.

Việc các cá nhân, tổ chức nêu ý kiến về quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết có thể thực hiện bằng nhiều cách khác nhau, có quốc gia trên thế giới cho phép cá nhân, tổ chức kiện quyết định hành chính quy phạm. Tuy nhiên, đặt trong điều kiện Việt Nam hiện nay, việc quy định quyền khiếu nại hay khiếu kiện đối với quyết định hành chính quy phạm chưa có tính khả thi: Một là, việc theo đuổi thủ tục khiếu nại, khiếu kiện là công việc phức tạp cả đối với người khiếu nại, khiếu kiện và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, khiếu kiện nên pháp luật phải quy định chặt chẽ phạm vi

TTBD ĐBDC

người có quyền khiếu nại, khiếu kiện. Vì quyết định hành chính quy phạm mới chỉ đưa ra các tình huống giả định đối với những đối tượng các tác động chung nên dấu hiệu bị xâm phạm quyền và lợi ích của người khiếu nại, khiếu kiện nếu hiểu là đã bị xâm phạm như đối với quyết định cá biệt thì quá cứng nhắc, làm hạn chế khả năng phát hiện, xử lý quyết định khiếm khuyết, nếu chỉ cần có khả năng bị xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp là có quyền khiếu nại, khiếu kiện thì lại khó xác định khi nào thì khả năng đó có thể trở thành hiện thực và liệu có thể thực sự trở thành hiện thực không. Hai là, việc giải quyết khiếu nại, khiếu kiện thường kéo theo việc khắc phục hậu quả bất lợi do việc thực hiện quyết định gây ra. Chính khả năng được khắc phục hậu quả bất lợi này là mục đích lớn nhất của người khiếu nại, khiếu kiện trong đại đa số các trường hợp mà vì nó họ cố gắng theo đuổi việc khiếu nại, khiếu kiện. Đối với quyết định quy phạm, xác định hậu quả do việc thực hiện quyết định gây ra là cực kỳ khó khăn vì có những hậu quả trực tiếp, hậu quả gián tiếp, hậu quả trước mắt, hậu quả lâu dài, hậu quả có thể vật chất hóa được và hậu quả không thể vật chất hóa được. Tương tự như vậy, xác định người phải chịu hậu quả bất lợi cũng không hề dễ dàng do phạm vi đối tượng tác động của quyết định quy phạm rất rộng và nói chung khó có thể kiểm soát được quyết định đã thực sự tác động tới những ai trong số những đối tượng chung đó và mức độ thiệt hại mà họ phải gánh chịu là như thế nào. Việc khắc phục hậu quả do quyết định hành chính quy phạm gây ra trong phần nhiều các trường hợp là không thể thực hiện được. Đây cũng là một trong những lý do khiến cho nhiều nước trên thế giới không đặt ra vấn đề trách nhiệm nhà nước đối với lĩnh vực lập pháp còn trong lĩnh vực hành pháp thì thường chỉ có trách nhiệm của công chức vi phạm pháp luật trong khi thi hành công vụ. Vậy, nếu không đặt ra vấn đề khắc phục hậu quả hoặc không thể thực hiện được việc khắc phục hậu quả thì không tạo ra được động lực để cá nhân, tổ chức khiếu nại, khiếu kiện và cũng khó khuyến khích họ theo đuổi việc khiếu nại, khiếu kiện. Ba là, theo pháp luật hiện hành, quyền khiếu nại, khiếu kiện mối chỉ được quy định đối với quyết định hành chính cá biệt bất hợp pháp, điều đó chứng tỏ việc giải quyết khiếu nại, khiếu kiện quyết định bất hợp lý là rất khó và càng khó khăn đối với quyết định quy phạm. Trong khi đó, việc quy định quyền kiến nghị và bảo đảm thực hiện quyến kiến nghị của cá nhân, tổ chức đối với quyết định

TTBD ĐBDC

hành chính quy phạm khiếm khuyết có tính khả thi hơn, vì phạm vi những người có quyền kiến nghị rất rộng, không bị hạn chế bởi các điều kiện như là đối tượng tác động của quyết định, hay phải có quyền và lợi ích liên quan..., đồng thời, thủ tục giải quyết kiến nghị đơn giản hơn thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết vụ án hành chính. Quyền kiến nghị cũng đang là một quyền cơ bản của công dân do Hiến pháp quy định.

Nếu như trước đây, người dân dễ dàng chấp nhận sự áp đặt của Nhà nước, thờ ơ với công việc nhà nước nên không có thói quen phán xét, tham gia hoạt động của Nhà nước, do vậy, không mấy khi họ sử dụng đến quyền kiến nghị thì nay điều đó đã và đang thay đổi. Càng ngày, người dân càng có tính tích cực xã hội hơn, có ý thức tự bảo vệ quyền, lợi ích của mình, của xã hội hơn, khả năng nhìn nhận, đánh giá vấn đề cũng tăng lên do vậy số lượng kiến nghị nói chung và kiến nghị về văn bản quy phạm pháp luật nói riêng rất đáng kể. Mặt khác, thực tế quản lý thời gian qua, có nhiều quyết định hành chính quy phạm trái pháp luật, không hợp lý tạo nên những bức xúc trong dư luận xã hội một thời gian dài. Giả thiết là, có cơ chê hữu hiệu tiếp nhận và xử lý ý kiến của người dân, đồng thời tích cực tuyên truyền, động viên người dân sử dụng cơ chế này như một phương tiện bảo vệ quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức, của xã hội cũng như hỗ trợ Nhà nước đánh giá, phát hiện các yếu kém trong quản lý thì các quyết định hành chính sai trái như hàng loạt các quyết định về xử lý vi phạm hành chính do các địa phương ban hành khó có thể tồn tại lâu như vậy trong tình trạng người dân vừa thi hành, vừa ấm ức chịu thiệt thời.

TTBD ĐBDC

Hiện nay, quyền kiến nghị mối chỉ được quy định một cách chung nhất, chưa được chú ý riêng trong lĩnh vực xây dựng, thực hiện quyết định hành chính quy phạm, ngoại trừ quy định: "Cơ quan, tổ chứ và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật"[1]. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng như các văn bản có liên quan thiếu những quy định cần thiết để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền kiến nghị quyết

[1] Điều 93 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008

định quy phạm khiếm khuyết. Vì vậy, khi cá nhân, tổ chức muốn kiến nghị về quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết thì về căn bản họ không biết phải thực hiện quyền này ở đâu và thực hiện như thế nào, ngay cả các cơ quan nhà nước cũng không có căn cứ pháp lý rõ ràng để xác định mỗi cơ quan có thẩm quyền giải quyết kiên nghị đối với những quyết định nào và cách thức giải quyết ra sao.

Chính sự thiếu sót đó của pháp luật làm cho cá nhân, tổ chức khó thực hiện được quyền kiến nghị và các cơ quan nhà nước cũng không quan tâm đúng mức đến việc tạo điều kiện cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền kiên nghị và càng ít chú ý đến việc giải quyết các kiến nghị của họ.

Trước mắt, cần hoàn thiện cơ chế kiến nghị, giải quyết kiến nghị của cá nhân, tổ chức bằng việc ban hành văn bản pháp luật quy định trực tiếp, đầy đủ, cụ thể về quyền kiên nghị và thủ tục giải quyết kiến nghị đối với quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết. Trong đó phải thể hiện được những vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, người có quyền kiến nghị: vì việc giải quyết kiến nghị không kéo theo việc giải quyết những vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của người kiến nghị đối với quyết định bị kiến nghị, hơn nữa, để phát huy trí tuệ, tính tích cực xã hội của mọi công dân, pháp luật không nên hạn chế phạm vi người có quyền kiến nghị bởi bất kỳ điều kiện nào, ngoại trừ điều kiện về năng lực hành vi của cá nhân. Có như vậy, các quyết định khiếm khuyết mới được phát hiện nhanh chóng.

TTBD DBDC

Thứ hai, thẩm quyền tiếp nhận và giải quyết kiến nghị: do quyết định bị kiến nghị có thể là quyết định của Trung ương hoặc địa phương ban hành nên để thuận tiện cho người kiên nghị, cơ quan tiếp nhận kiến nghị không nhất thiết phải là cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ quyết định bị kiến nghị. Trong trường hợp cơ quan tiếp nhận kiến nghị không phải là cơ quan có thẩm quyền xử lý quyết định thì cơ quan đó phải xem xét kiên nghị, quyết định bị kiến nghị, khi nhận thấy kiến nghị không có cơ sở thì phải trả lời cho người kiến nghị; khi thấy kiên nghị có cơ sở thì phải chuyển kiến nghị tới cơ quan có thẩm quyền xử lý quyết định và thông báo cho người kiên nghị biết về việc chuyển kiến nghị đó.

Thứ ba, công khai hóa việc giải quyết kiến nghị: do người có quyền kiên nghị không phải lúc nào cũng là người có quyền, lợi ích liên quan nên mặc dù mức độ tha thiết đối với kết quả giải quyết kiến nghị không bằng trường hợp khiếu nại, hoặc khởi kiện quyết định hành chính cá biệt, nhưng người trực tiếp kiến nghị và những người khác sẽ hài lòng và được khích lệ nếu kiến nghị của họ được trả lời sau một khoảng thời gian nhất định. Mặt khác, công khai hóa kết quả giải quyết kiến nghị cũng đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm hơn, nghiêm túc hơn trong việc tiếp nhận, giải quyết kiến nghị.

Ngoài ra, các vấn đề cụ thể về thủ tục giải quyết kiến nghị; quyền, nghĩa vụ của người kiến nghị; trách nhiệm của các cơ quan giải quyết kiến nghị; trách nhiệm của cá nhân, cơ quan không tiếp nhận, xử lý kiến nghị kịp thời, đúng pháp luật cũng cần được quy định rõ ràng. Đồng thời, nên quy định tiếp nhận, giải quyết kiến nghị của cá nhân, tổ chức là nội dung bắt buộc và phải được coi trọng thích đáng trong báo cáo công tác thường kỳ của các cơ quan; coi tiếp nhận và giải quyết kiến nghị là một trong những tiêu chí để đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động các cơ quan nhà nước.

Về lâu dài, có thể nghiên cứu thành lập một cơ quan hoặc loại cơ quan mà cơ quan (hay loại cơ quan) đó, một là, có chức năng kiểm tra, xử lý quyết định hành chính để cơ quan này toàn tâm, toàn ý tập trung thực hiện công tác kiểm tra, xử lý quyết định hành chính (các cơ quan có trách nhiệm kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật hiện nay không có điều kiện tập trung nhiều vào hoạt động này). Hai là, cơ quan này am hiểu những vấn đề của quản lý hành chính để có thể phán xét không chỉ yếu tố hợp pháp mà còn bao gồm cả yếu tố hợp lý của quyết định hành chính quy phạm. Cơ quan này không thể là tòa án vì tòa án bị hạn chế về khả năng phán xét tính hợp lý của quyết định hành chính và nếu phán xét về tính hợp lý thì lại không bảo đảm nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Ba là, cơ quan này cần có độ độc lập nhất định đối với cơ quan hành chính và có đủ thẩm quyền để xử lý quyết định hành chính quy phạm khiếm khuyết, vì nhiều khi cơ quan hành chính không đủ tính khách quan khi phán xét các quyết định do chính các cơ quan hành chính ban hành và về nguyên tắc cơ quan hành chính chỉ có quyền xử lý quyết định do mình và do cơ quan cấp dưới ban

TTBD DBDC

hành. Vấn đề này cần được xem xét thận trọng trong môi quan hệ với cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, truyền thông pháp lý, môi tương quan giữa các thiết chế chính trị - pháp lý của Việt Nam với các nước khác trong điều kiện hội nhập quốc tế để chọn ra một mô hình phù hợp.

TTBD ĐBDC