

BÀN VỀ ỦY QUYỀN BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH

■ ThS. ĐẶNG THỊ HÀ *

Hoạt động ủy quyền ban hành quyết định hành chính đóng vai trò hết sức quan trọng trong quản lý nhà nước. Tuy nhiên, cho đến nay, trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta vẫn chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào quy định một cách đầy đủ và thống nhất về vấn đề ủy quyền, dẫn đến việc ủy quyền diễn ra một cách tùy tiện, không rõ giới hạn, không rõ trách nhiệm của từng cấp, cơ quan, chủ thể. Vì thế, đã đến lúc chúng ta cần có cách nhìn nghiêm túc và cấp thiết hơn về vấn đề xây dựng chế định ủy quyền trong ban hành quyết định hành chính.

1. Một số quy định pháp luật về ủy quyền và ủy quyền trong ban hành quyết định hành chính ở nước ta hiện nay

1.1. Chế định ủy quyền theo pháp luật dân sự

Theo quy định của pháp luật dân sự, việc ủy quyền được xác lập thông qua hợp đồng ủy quyền, theo đó, đại diện theo ủy quyền là đại diện được xác lập theo sự ủy quyền giữa người đại diện và người được đại diện. Việc ủy quyền phải được lập thành văn bản. Người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự hoặc người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự không được làm người đại diện theo ủy quyền. Như vậy, một khi hai bên đã thỏa thuận xác lập hợp đồng ủy quyền, bên được ủy quyền có nghĩa vụ thực hiện công việc nhân danh bên ủy quyền và trong phạm vi ủy quyền, người được ủy

quyền có quyền thay mặt người ủy quyền thực hiện một số hành vi nhất định làm phát sinh hậu quả liên quan đến quyền lợi của các bên trong quan hệ hợp đồng hoặc lợi ích của người đã ủy quyền trong phạm vi ủy quyền.

1.2. Ủy quyền trong xử phạt vi phạm hành chính

Theo Điều 54 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có thể ủy quyền cho cấp phó. Tuy nhiên, thay vì sử dụng thuật ngữ ủy quyền, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 lại sử dụng thuật ngữ “giao quyền”, theo đó, việc giao quyền xử phạt vi phạm hành chính được thực hiện thường xuyên hoặc theo vụ việc, lĩnh vực cụ thể tùy vào tình hình thực tế. Việc giao quyền phải thực hiện bằng văn bản có chữ ký và đóng dấu của người có thẩm quyền. Cấp phó được giao quyền phải chịu trách nhiệm về quyết định xử phạt vi phạm hành chính của mình trước cấp trưởng và trước pháp luật, người được giao quyền không được ủy quyền lại cho bất kỳ người nào khác.

Như vậy, xét về mặt bản chất pháp lý, quan hệ ủy quyền theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 tồn tại 2 quan hệ: (i) Quan hệ giữa

* Đại học Luật thuộc Đại học Huế

người ủy quyền và người được ủy quyền. Trong quan hệ này, người được ủy quyền có nghĩa vụ phải trực tiếp thực hiện các hành vi pháp lý trong phạm vi ủy quyền mà không được phép ủy quyền lại cho bên nào khác; (ii) Quan hệ giữa người được ủy quyền với bên thứ ba trong quan hệ pháp luật hành chính. Người được ủy quyền với tư cách của người ủy quyền thực hiện thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm pháp luật về hành chính. Người được ủy quyền có những quyền và nghĩa vụ nhất định đối với đối tượng bị xử phạt.

Theo các quy định pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở trên, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có thể ủy quyền cho cấp phó. Việc giao quyền phải thực hiện bằng văn bản có chữ ký và đóng dấu của người có thẩm quyền. Cấp phó được giao quyền phải chịu trách nhiệm về quyết định xử phạt vi phạm hành chính của mình trước cấp trưởng, trước pháp luật và không được ủy quyền lại cho bất kỳ người nào khác. Quy định này ban hành nhằm giảm áp lực cho cấp trưởng, đồng thời cải thiện vấn đề về thủ tục hành chính, giúp việc xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành nhanh hơn. Tuy nhiên, quy định này có thể phát sinh vướng mắc, có ý kiến cho rằng, một khi cấp trưởng đã giao quyền xử phạt thuộc thẩm quyền của mình cho cấp phó thì đồng nghĩa với việc cấp trưởng đã tạm chuyển giao thẩm quyền xử phạt của mình cho cấp phó, cấp phó phải chịu trách nhiệm trước cấp trưởng và trước pháp luật. Vì vậy, cấp trưởng không còn thẩm quyền để ký các quyết định xử phạt trong phạm vi đã ủy quyền nữa (?). Mặc dù thực tế chưa xảy ra vướng mắc nêu trên, nhưng đây cũng là một tình huống mà chúng ta cần dự liệu để xem xét.

1.3. Ủy quyền trong lĩnh vực quản lý đất đai

Theo quy định tại khoản 1 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở

và tài sản khác gắn liền với đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”. Quy định này mang đến nhiều cách hiểu khác nhau cho cơ quan áp dụng pháp luật. Một số ý kiến cho rằng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất vẫn do Ủy ban nhân dân ký tên và đóng dấu, vì đây mới thực sự là cơ quan có quyền. Nhưng quan điểm khác lại cho rằng, phải đóng dấu của Sở Tài nguyên và Môi trường mới hợp lý vì cơ quan này đã được ủy quyền, phải chịu mọi trách nhiệm trước cơ quan ủy quyền và trước pháp luật về vấn đề được ủy quyền, nên Ủy ban nhân dân không có quyền trong phạm vi này nữa (?).

Có thể thấy, trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, vấn đề ủy quyền đóng vai trò hết sức to lớn, nhưng chế định về ủy quyền trong ban hành quyết định hành chính vẫn chưa được xác lập một cách rõ ràng và thống nhất trong hệ thống pháp luật. Mặc dù, trong hầu hết các văn bản luật đã đề cập đến vấn đề ủy quyền, nhưng quy định một cách chung chung, việc ủy quyền thiếu nguyên tắc, dẫn đến tình trạng không rõ giới hạn, phạm vi và trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan, cá nhân cụ thể.

2. Một số ý kiến nhằm hoàn thiện quy định về ủy quyền ban hành quyết định hành chính

Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính, hầu hết các ý kiến tham gia xây dựng đều thống nhất với Ban soạn thảo về sự cần thiết phải quy định về chế định ủy quyền trong Luật Ban hành quyết định hành chính. Tuy nhiên, hiện vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này.

Ý kiến thứ nhất cho rằng, Luật cần quy định về chế định ủy quyền theo hướng phân biệt giữa ủy quyền theo thẩm quyền và ủy quyền ký. Theo đó, việc ủy quyền theo thẩm quyền được hiểu là người ủy quyền có thể ủy quyền cho cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp về một mảng công việc có tính chất thường xuyên, ổn định. Việc ủy quyền được lập thành văn bản quy định rõ phạm vi ủy quyền. Trên cơ sở văn bản ủy quyền, cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp được ủy quyền thực hiện công việc, hành vi được giao một cách mặc định và phải chịu trách nhiệm về nội dung quyết định hành chính do mình ban hành.

Ủy quyền ký là ủy quyền cho cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp ký ban hành quyết định hành chính theo vụ việc trong một thời gian nhất định và không thường xuyên. Trong trường hợp này, người ủy quyền vẫn phải chịu trách nhiệm về nội dung của quyết định hành chính do người được ủy quyền ban hành trong phạm vi giới hạn ủy quyền.

Ý kiến thứ hai cho rằng, Luật chỉ nên cho phép người ủy quyền được ủy quyền cho cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp. Người được ủy quyền không được ủy quyền lại và trong mọi trường hợp, người ủy quyền vẫn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định hành chính do người được ủy quyền ban hành, trừ trường hợp người được ủy quyền có tình vượt quá phạm vi được ủy quyền.

Tác giả đồng ý với ý kiến thứ hai, bởi các lý do sau đây:

Một là, khác với các quan hệ dân sự hay lao động, quan hệ pháp luật hành chính mang tính đặc thù. Một bên chủ thể trong quan hệ pháp luật hành chính mang quyền lực nhà nước và nhân danh nhà nước tham gia vào các quan hệ hành chính. Trong quá trình quản lý nhà nước, các quyết định hành chính được ban hành có tầm ảnh hưởng rất lớn, nó không những tác động đến quyền và lợi ích của một

cá nhân hay tập thể và còn có tác động mạnh mẽ đến lợi ích công đồng, của quốc gia như các quyết định về giải phóng mặt bằng, quyết định đầu tư... Vì vậy, pháp luật đã trao cho ai quyền thì người đó phải có trách nhiệm thực hiện thẩm quyền được giao, người ủy quyền cũng không thể lấy lý do đã ủy quyền mà thoái thác trách nhiệm đã được nhà nước và nhân dân tin tưởng giao phó. Do đó, pháp luật cần có những quy định mang tính cứng rắn và dứt khoát về trách nhiệm của người ủy quyền đối với các quyết định do người được ủy quyền ban hành.

Hai là, có một thực tế, nhiệm vụ đã được giao cho một cơ quan, một cá nhân cụ thể, nhưng cơ quan, cá nhân đó lại ủy quyền cho một cá nhân, cơ quan tiếp theo, cơ quan, cá nhân đó lại ủy quyền lại cho cơ quan, cá nhân khác... dẫn đến tình trạng rườm rà, thiếu minh bạch trong quá trình thực hiện pháp luật đặc biệt là trong tổ tụng hành chính. Vì thế, sự cần thiết phải quy định rõ người được ủy quyền phải là cấp phó hoặc cấp dưới trực tiếp, đồng thời, người được ủy quyền không được phép ủy quyền lại và phải có trách nhiệm đối với quyết định do họ ban hành, điều này giúp xác định rõ chức năng, nhiệm vụ được giao tránh ủy quyền tràn lan, dẫn đến đùn đẩy trách nhiệm giữa người ủy quyền và người được ủy quyền.

Ba là, để vấn đề ủy quyền được thực hiện một cách thống nhất, thiết nghĩ, nên xây dựng hệ thống các quy định có tính nguyên tắc bao gồm: (i) Người ủy quyền là người có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính và được phép ủy quyền trong phạm vi thẩm quyền được giao; (ii) Người được ủy quyền phải là cấp phó trực tiếp hoặc cấp dưới trực tiếp; (iii) Việc ủy quyền phải được lập thành văn bản; (iv) Người được ủy quyền phải chịu trách nhiệm trước người ủy quyền và trước pháp luật trong trường hợp vượt quá phạm vi ủy quyền dẫn đến vi phạm pháp luật...□