

KIỂM SOÁT QUYỀN TÙY NGHỊ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG THEO TÌNH THẦN NGHỊ QUYẾT SỐ 66-NQ/TW

Nguyễn Nhật Khanh*

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích vấn đề kiểm soát quyền tùy nghị hành chính trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương theo tinh thần của Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị. Trên cơ sở làm rõ khái niệm “quyền tùy nghị hành chính” và tổng hợp thực trạng kiểm soát quyền tùy nghị trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương ở Việt Nam, bài viết đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực tùy nghị trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương ở Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết số 66-NQ/TW.

Từ khóa: Quyền tùy nghị hành chính; chính quyền địa phương; xây dựng pháp luật; thi hành pháp luật; kiểm soát quyền lực.

Abstract: This article focuses on the control of administrative discretion in the law-making and law-implementation activities of local administrative authorities, in accordance with Politburo Resolution No 66-NQ/TW dated 30 April 2025. After clarifying the concept of “administrative discretion” and synthesising the current state of discretion control in the law-making and implementation activities of local administrative authorities in Viet Nam, the article proposes solutions to improve the mechanism for controlling discretionary power in these activities, consistent with the spirit of Resolution No 66-NQ/TW.

Keywords: Administrative discretion; Local government; Law-making; Law implementation; Power control.

Đặt vấn đề

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật (Nghị quyết số 66-NQ/TW) đã đặt ra yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực trong cả quy trình làm luật và thực thi pháp luật¹. Đổi mới này đặc biệt có ý nghĩa ở cấp chính

quyền địa phương, nơi trực tiếp tổ chức thi hành pháp luật và ban hành các văn bản dưới luật. Trong bối cảnh Nhà nước ta chủ trương phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho địa phương theo phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”², vấn đề kiểm soát quyền tùy

* ThS., Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

¹ Mục I.1 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

² Chiến Thắng, *Phân cấp, phân quyền để địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm*, 15/02/2025, <https://www.qdnd.vn/chinh-tri/ti-n-tuc/phan-cap-phan-quyen-de-dia-phuong-quyet-dia-phuong-lam-dia-phuong-chiu-trach-nhiem-815782>, truy cập ngày 20/8/2025.

ngành hành chính – tức kiểm soát khoảng tự do quyết định của các cơ quan hành chính địa phương càng trở nên cấp thiết. Thực tế cho thấy, nếu không có cơ chế kiểm soát hữu hiệu, quyền tùy nghi hành chính dễ dẫn đến lạm quyền hoặc tùy tiện trong xây dựng và thi hành pháp luật.

1. Khái quát về kiểm soát quyền tùy nghi hành chính

Quyền tùy nghi hành chính (*discretionary power in administration*) được hiểu là khoảng tự do quyết định dành cho cơ quan hành chính khi pháp luật không có quy định cụ thể, hoặc cho phép nhiều phương án hành động khác nhau. Nói cách khác, đây là quyền tự mình cân nhắc, lựa chọn giải pháp của cơ quan hành chính theo ý chí chủ quan, thay vì bị ràng buộc hoàn toàn bởi một quy phạm pháp luật được “định sẵn”. Quyền tùy nghi hành chính là điều kiện thiết yếu để bảo đảm bộ máy hành chính vận hành linh hoạt và sáng tạo, đặc biệt trong những tình huống pháp luật không thể điều chỉnh chi tiết mọi phương diện của đời sống xã hội³. Quyền tùy nghi hành chính là thuộc tính không thể thiếu của hoạt động hành chính, xuất hiện khi luật pháp chưa hoặc không thể điều chỉnh cặn kẽ mọi tình huống. Cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì luật cho phép, nhưng luật không thể dự liệu mọi thứ; do đó trong khoảng trống luật pháp, cơ quan hành chính buộc phải linh hoạt “tự quyết” dựa trên lợi ích chung và mục tiêu quản lý.

Tuy nhiên, quyền tùy nghi không đồng nghĩa với việc hành chính muốn làm gì thì làm. Trong Nhà nước pháp quyền, không có

quyền tùy nghi tuyệt đối và cũng không có sự ràng buộc tuyệt đối hoàn toàn. Quyền tùy nghi chỉ được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật nhất định – tức là chỉ phát sinh khi luật đã trao quyền quyết định trong phạm vi, hoàn cảnh cụ thể nào đó. Ngay cả khi được tự do đánh giá và lựa chọn biện pháp, cơ quan hành chính vẫn phải tuân thủ các yêu cầu luật định về hình thức, thủ tục, thẩm quyền và căn cứ ban hành quyết định. Chính những ràng buộc này tạo cơ sở để kiểm tra tính hợp pháp của quyết định hành chính ngay cả trong trường hợp có quyền tùy nghi. Việc trao quyền tùy nghi không kiểm soát sẽ đi ngược lại với yêu cầu của nhà nước pháp quyền⁴.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, quyền tùy nghi hành chính có vai trò giúp bổ khuyết những khoảng trống của pháp luật, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động, linh hoạt xử lý các vấn đề thực tiễn đa dạng. Pháp luật khó có thể quy định chi tiết cho mọi tình huống đời sống, nhất là ở địa phương với muôn mặt đặc thù. Nhờ có quyền tùy nghi hành chính, chính quyền cơ sở có thể vận dụng sáng tạo để đáp ứng tốt hơn nhu cầu quản lý mà vẫn hợp lý trong khuôn khổ cho phép. Quyền tùy nghi khuyến khích sự tự chủ, năng động của cán bộ, công chức khi giải quyết công việc, thay vì áp dụng máy móc các quy tắc cứng nhắc⁵. Nhiều sáng kiến trong quản lý địa phương, nếu phù hợp lợi ích chung, có

³ O. N. Sherstoboev, *Theory of Administrative Discretion: the Stages of Formation*, Siberian Law Review, Volume 20, No. 2, 2023, p. 159.

⁴ E. Blythe Stason, *The role of discretion in administrative law and its relationship to the rule of law*, In Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, Vol. 9, No. 12, 1959, pp. 318-319.

⁵ Nguyễn Hoàng Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, năm 2009, tr. 22-26.

thể xuất phát từ việc vận dụng khoảng tùy nghi một cách hợp lý.

Ngược lại, quyền tùy nghi hành chính nếu không được kiểm soát chặt chẽ sẽ là “con đường ngắn nhất dẫn đến lạm quyền”⁶. Khi có quyền tự quyết rộng rãi, cán bộ có thể vì lợi ích cá nhân hoặc lợi ích nhóm mà tùy tiện trong quyết định, gây thiệt hại cho người dân hoặc tạo đặc ân cho một số đối tượng. Ở tầm chính sách vĩ mô, một quyết định tùy nghi thiếu hợp lý có thể dẫn tới hậu quả khôn lường cho cả cộng đồng dân cư hoặc nền kinh tế địa phương. Ở tầm vi mô, trong giải quyết công việc hàng ngày, sự tùy tiện (thiếu nhất quán giữa các trường hợp tương tự, đòi hỏi giấy tờ, thủ tục ngoài quy định, những nhiễu...) sẽ xâm hại trực tiếp quyền lợi hợp pháp của công dân, doanh nghiệp, làm xói mòn niềm tin vào chính quyền. Tham nhũng vặt và quan liêu nhiều khi nảy sinh từ chính khoảng trống tùy nghi bị lợi dụng. Do đó, quyền tùy nghi luôn gắn với nguy cơ phát sinh tiêu cực trong hành chính.

Tóm lại, quyền tùy nghi hành chính giống như “con dao hai lưỡi”. Nó cần thiết cho quản lý địa phương hiệu quả, linh hoạt, nhưng cũng tiềm ẩn nguy cơ dẫn tới lạm quyền, tham nhũng nếu thiếu sự kiểm soát. Chính vì vậy, vấn đề đặt ra không phải loại bỏ hoàn toàn tùy nghi (điều không thể và không nên), mà là tìm cách kiểm soát tốt quyền tùy nghi, phát huy mặt tích cực và hạn chế mặt tiêu cực của nó. Như Nghị quyết số 66-NQ/TW đã nhấn mạnh, phải “*thực hiện nghiêm... các quy định về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng,*

lãng phí, tiêu cực, ‘lợi ích nhóm’ trong xây dựng và thi hành pháp luật”⁷. Đó là định hướng để thiết lập cơ chế kiểm soát mặt trái của quyền tùy nghi trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật tại địa phương.

2. Kiểm soát quyền tùy nghi hành chính trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương ở Việt Nam

Hoạt động xây dựng pháp luật tại địa phương chủ yếu thể hiện qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, gồm nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) và quyết định của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, cấp xã theo thẩm quyền luật định. Trong quá trình này, cơ quan hành chính là UBND có một mức quyền tùy nghi nhất định khi cụ thể hóa các chủ trương, quy định của cấp trên vào điều kiện địa phương. Chẳng hạn, luật của trung ương thường giao cho UBND quy định biện pháp thi hành phù hợp tình hình địa phương⁸. Tuy nhiên, việc lập quy tại địa phương nếu không được kiểm soát chặt chẽ, có thể xuất hiện tình trạng “phép vua thua lệ làng” – tức văn bản của địa phương trái với quy định của trung ương hoặc tạo ra rào cản cục bộ.

Bên cạnh xây dựng pháp luật, công tác thi hành pháp luật là lĩnh vực cơ quan hành chính tại địa phương thể hiện rõ quyền tùy nghi trong hoạt động quản lý hàng ngày. Thi hành pháp luật bao gồm việc áp dụng pháp luật (giải quyết công việc cụ thể, ban hành quyết định hành chính cá biệt) và tổ chức thực thi các quy định trên địa bàn.

⁷ Mục III.1 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

⁸ Khoản 2 Điều 21, khoản 3 Điều 22 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

⁶ Cao Vũ Minh, *Bàn về quyền tùy nghi trong hoạt động của các cơ quan hành chính*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/2013, tr. 10-20.

Trong quá trình này, cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính tại địa phương thường xuyên phải vận dụng suy xét cá nhân trước những tình huống cụ thể đa dạng⁹. Do vậy, câu hỏi đặt ra là: Làm sao để khoảng tùy nghi đó không bị lạm dụng, đảm bảo mọi quyết định hành chính đúng pháp luật, công bằng, hợp lý.

Hiện nay, pháp luật đã quy định một số cơ chế giám sát, kiểm soát hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương, có thể kể đến:

Một là, quy định thống nhất về thứ bậc pháp lý của văn bản: Văn bản của địa phương phải đặt dưới luật, dưới văn bản cấp trên. Hiến pháp quy định rõ văn bản của HĐND, UBND cấp dưới không được trái với văn bản của cấp trên¹⁰. Chủ tịch UBND cấp tỉnh có đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình và văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cấp xã¹¹. Bộ Tư pháp và các cơ quan của Quốc hội cũng thường xuyên kiểm tra văn bản địa phương, yêu cầu xử lý văn bản trái pháp luật. Cơ chế này nhằm kịp thời loại bỏ những văn bản do địa phương ban hành vượt quá thẩm quyền hoặc nội dung không phù hợp.

Hai là, quy định chặt chẽ trình tự, thủ tục ban hành văn bản: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 đặt ra quy trình bắt buộc từ lập đề nghị xây dựng

văn bản, soạn thảo, lấy ý kiến (đối tượng chịu sự tác động, cơ quan, tổ chức liên quan, đăng công khai lấy ý kiến nhân dân), thẩm định đến ký ban hành. Quy trình nhiều bước này tạo ra nhiều “cửa kiểm soát” nhằm hạn chế tùy nghi. Chẳng hạn, dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh trước khi thông qua phải được Sở Tư pháp thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp; qua đó, các quy định bất hợp lý, trái luật có thể được phát hiện sớm để chỉnh sửa¹².

Ba là, sự lãnh đạo của Đảng, giám sát của cơ quan dân cử và các tổ chức đoàn thể: Nghị quyết số 66-NQ/TW và thực tiễn đòi hỏi bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật¹³. Ở địa phương, dự thảo văn bản quan trọng phải xin ý kiến cấp ủy Đảng cùng cấp để tránh sai định hướng. Bên cạnh đó, HĐND (cơ quan dân cử) giám sát việc ban hành văn bản của UBND; Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể cũng phản biện xã hội đối với chính sách mới¹⁴. Sự tham gia của người dân, chuyên gia ngày càng được chú trọng, nhằm tăng tính minh bạch và giảm nguy cơ “nhóm lợi ích” thao túng. Chẳng hạn, khi địa phương xây dựng một quy định liên quan đời sống dân sinh, việc tổ chức lấy ý kiến rộng rãi sẽ giúp phát hiện các điểm bất hợp lý, phòng ngừa lợi ích cục bộ.

Trong công tác thi hành pháp luật, đại biểu HĐND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, tổ chức đoàn thể và nhân dân địa phương có

⁹ Nguyễn Văn Cương, *Một số vấn đề lý luận về tổ chức thi hành pháp luật*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 9, năm 2021, tr. 3-8.

¹⁰ Khoản 7 Điều 74, khoản 4 Điều 98 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

¹¹ Khoản 19 Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

¹² Điều 50 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số Nghị định số 187/2025/NĐ-CP)

¹³ Mục I.1 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

¹⁴ Khoản 1 Điều 5, khoản 1 Điều 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

thể kiến nghị, phê bình nếu phát hiện việc thi hành pháp luật tùy tiện, gây bức xúc. Áp lực từ dư luận xã hội và các phương tiện truyền thông cũng góp phần uốn nắn hành vi hành chính. Chẳng hạn, khi báo chí nêu trường hợp cán bộ phường sách nhiễu người dân làm thủ tục hộ khẩu, chính quyền cấp trên thường vào cuộc chấn chỉnh ngay. Nghị quyết số 66-NQ/TW nhấn mạnh vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội – nghề nghiệp trong giám sát thi hành pháp luật¹⁵, khuyến khích người dân tham gia phản ánh, kiến nghị để kịp thời xử lý khó khăn, vướng mắc. Đây là hình thức kiểm soát từ bên ngoài, giúp phát hiện những lạm quyền, bất cập mà cơ quan hành chính tự thân có thể bỏ qua.

Bốn là, kiểm soát nội bộ hành chính (theo hệ thống dọc): Hệ thống hành chính nhà nước được tổ chức thứ bậc, nên cấp trên có quyền giám sát, chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của cấp dưới. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 cho phép Chủ tịch UBND cấp trên sửa sai hoặc bãi bỏ quyết định của UBND, Chủ tịch UBND cấp dưới nếu trái pháp luật hoặc sai phạm. Ví dụ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền bãi bỏ quyết định sai trái của Chủ tịch UBND cấp xã trực thuộc. Đây là cơ chế “tự kiểm soát” trong hành chính, cấp cao hơn đóng vai trò “trọng tài”, đảm bảo cấp dưới không tùy tiện vượt quá giới hạn. Ở Việt Nam, cơ chế này khá đậm nét, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình và văn bản trái pháp luật

của UBND, Chủ tịch UBND cấp xã¹⁶. “Văn bản trái pháp luật” ở đây có thể hiểu rộng bao gồm cả văn bản ban hành khi không có căn cứ pháp luật cụ thể, tức là xuất phát từ quyền tùy nghi. Như vậy, thủ trưởng cơ quan hành chính cấp trên chính là người kiểm soát trực tiếp các quyết định tùy nghi của cấp dưới, đảm bảo các quyết định này không trái pháp luật.

Năm là, kiểm soát bằng công cụ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm: Hệ thống thanh tra hành chính từ trung ương đến địa phương được giao nhiệm vụ phát hiện, xử lý các sai phạm trong quản lý nhà nước. Các cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành (đất đai, xây dựng, môi trường...) ở địa phương thường chỉ ra những trường hợp cán bộ lạm dụng chức vụ, quyền hạn, vi phạm trình tự thủ tục khi giải quyết công việc cho dân. Kỷ luật hành chính sẽ được áp dụng đối với cán bộ, công chức tùy tiện, thiếu trách nhiệm. Nghị quyết số 66-NQ/TW yêu cầu phải “tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là tham nhũng, tiêu cực, lạm quyền, thiếu trách nhiệm”¹⁷. Đây chính là phương hướng siết chặt kỷ cương hành chính tại địa phương, răn đe để cán bộ, công chức không dám và không muốn lạm dụng quyền tùy nghi. Bên cạnh xử lý vi phạm, Nghị quyết số 66-NQ/TW cũng lưu ý không để xảy ra tình trạng cán bộ đùn đẩy, né tránh trách nhiệm – một biểu hiện khác của việc sử dụng tùy nghi sai lệch (có ý không quyết định khi cần quyết định, gây ách tắc công vụ)¹⁸.

¹⁵ Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

¹⁶ Khoản 19 Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025.

¹⁷ Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

¹⁸ Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

Sáu là, cơ chế kiểm soát của tòa án đối với việc xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự tuân thủ pháp luật, quyền lợi của công dân và tính minh bạch trong hoạt động của chính quyền. Tòa án thực hiện kiểm soát thông qua việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính và hành vi hành chính, đảm bảo các quyết định, hành vi này không xâm phạm quyền lợi hợp pháp của người dân. Ngoài ra, tòa án có thể yêu cầu cơ quan hành chính sửa đổi hoặc hủy bỏ những quyết định sai phạm. Tòa án cũng có thể ra phán quyết đối với những hành vi hành chính vi phạm pháp luật, bảo vệ sự công bằng, và duy trì trật tự xã hội. Quy trình này giúp giảm thiểu sự lạm quyền và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương.

Mặc dù có các cơ chế trên, việc kiểm soát quyền tùy nghi hành chính trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương vẫn còn tồn tại một số hạn chế.

Thứ nhất, nhiều văn bản do cơ quan hành chính tại địa phương ban hành có chất lượng hạn chế, thậm chí trái pháp luật. Từ năm 2016 đến ngày 15/5/2021, Bộ Tư pháp đã tiến hành kiểm tra theo thẩm quyền được 25.193 văn bản (gồm 3.277 văn bản của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, 21.916 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh). Kết quả đã phát hiện và kết luận 660 văn bản có quy định trái pháp luật, trong đó có 552 văn bản của chính quyền cấp tỉnh¹⁹. Tham nhũng, tiêu

cực, “lợi ích nhóm” có thể len lỏi ngay từ khâu đề xuất chính sách, soạn thảo văn bản ở địa phương²⁰. Ví dụ, một quy định về thủ tục hành chính do UBND tỉnh ban hành có thể cố ý thiết kế phức tạp, gây khó cho doanh nghiệp nhằm trục lợi; hoặc quy định điều kiện kinh doanh cục bộ có lợi cho một nhóm doanh nghiệp “sân sau”; tiêu cực có thể xảy ra ở bất kỳ giai đoạn nào của quy trình xây dựng pháp luật – từ khâu lập đề nghị, soạn thảo đến khâu thông qua, ban hành. Để ngăn chặn những “khoảng tối” này, cần cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật tại địa phương.

Thứ hai, năng lực làm luật ở địa phương còn yếu, đặc biệt cấp xã. Thống kê 2016-2023 cho thấy nhiều xã không ban hành được văn bản quy phạm pháp luật nào suốt 8 năm (Bắc Ninh, Đà Nẵng, Cần Thơ...), có 17/63 tỉnh (trước sáp nhập) có cấp xã không ban hành quyết định²¹. Bộ Tư pháp đánh giá cấp xã thiếu nhân lực và kỹ năng soạn thảo. Từ 01/7/2025, mô hình chính quyền hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) đã được triển khai nhằm tinh gọn bộ máy và giảm tầng trung gian. Điều này kỳ vọng công tác xây dựng pháp luật ở địa phương sẽ tập trung, hiệu quả và dễ kiểm soát hơn.

Thứ ba, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương chưa được chú trọng. Trong Báo

¹⁹ Lê Sơn, *Phát hiện và kết luận 660 văn bản trái pháp luật*, 22/5/2021, <https://baochinhphu.vn/phan-hien-va-ket-luan-660-van-ban-trai-phap-luat-102292756.htm>, truy cập ngày 21/8/2025.

²⁰ Phan Phương, *Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật*, 02/02/2025, <https://baotintuc.vn/thoi-su/kiem-soat-quyen-luc-trong-xay-dung-va-thi-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-20250202113100227.htm>, truy cập ngày 15/8/2025.

²¹ Phan Phương, *Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật*, ttdđ.

cáo tổng quan Việt Nam 2035 “Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ”, các nghiên cứu đều nhận định: “*Trách nhiệm giải trình là một điểm yếu nhất của Nhà nước Việt Nam. Chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền nằm ở nhóm 10 quốc gia thấp nhất*”²². Trách nhiệm giải trình trong xây dựng và thi hành pháp luật cũng chưa thực sự được xem là yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan hành chính địa phương. Hệ thống pháp luật hiện nay không đủ mạnh mẽ để yêu cầu các cơ quan này phải giải thích, công khai các quyết định hoặc chịu trách nhiệm đối với những sai sót trong việc thực thi pháp luật. Điều này gây ra sự mất lòng tin của người dân vào chính quyền và dẫn đến tình trạng quan liêu, lạm quyền và không hiệu quả trong quản lý.

Một yếu tố quan trọng là các cơ quan hành chính chưa thực sự phát huy vai trò của công khai minh bạch, trong khi trách nhiệm giải trình là yếu tố quan trọng giúp củng cố sự tin nhiệm của người dân và các tổ chức xã hội đối với chính quyền. Sự thiếu sót này không chỉ cản trở sự phát triển bền vững của địa phương mà còn tạo ra môi trường dễ dàng cho các hành vi tham nhũng và lạm dụng quyền lực²³. Để cải thiện tình hình, cần có các biện pháp mạnh mẽ hơn để tăng cường trách nhiệm

giải trình và nâng cao tính minh bạch trong quá trình ra quyết định của các cơ quan hành chính tại địa phương.

Thứ tư, thẩm quyền xét xử của tòa án hiện nay chưa bao quát hết các quyết định tùy nghi. Nhiều loại quyết định hành chính cá biệt không thuộc danh mục được khởi kiện theo Luật Tố tụng hành chính thì tòa án không thể thụ lý, dẫn đến “vùng cấm” tư pháp đối với một số lĩnh vực tùy nghi²⁴. Đặc biệt, các văn bản quy phạm của UBND các cấp hiện không thể đưa ra tòa để xem xét tính hợp pháp trực tiếp, dù đó có thể là kết quả của quyền tùy nghi (ví dụ một quyết định ban hành chính sách địa phương thiếu căn cứ luật định). Nguyên tắc “Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật” trong thực tiễn lâu nay thường được hiểu theo nghĩa hẹp, chủ yếu gắn với việc áp dụng các quy phạm pháp luật thành văn. Trong điều kiện hệ thống pháp luật Việt Nam mang đậm đặc trưng của truyền thống luật thành văn, việc xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính thường dựa trên đối chiếu trực tiếp với các quy định cụ thể của pháp luật hiện hành. Cách tiếp cận này dẫn đến hệ quả là khi một quyết định hành chính được ban hành trong khoảng trống pháp luật, tức chưa có quy định pháp luật cụ thể điều chỉnh, Tòa án hành chính gặp nhiều khó khăn trong việc kết luận quyết định đó là trái pháp luật. Do Luật Tố tụng hành chính yêu cầu việc hủy quyết định hành chính phải dựa trên căn cứ “trái pháp luật”, nên trong trường hợp thiếu điểm tựa quy

²² Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng, dân chủ*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/651001468190165513/pdf/103435-PUB-PUBLIC-VN2035-Vietnamese-Final.pdf>, truy cập ngày 20/8/2025.

²³ Phạm Thị Duyên Thảo, *Quan điểm, giải pháp bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhằm phòng chống tham nhũng ở Việt Nam*, Tạp chí Nghề luật, số 5/2025, tr. 10-15.

²⁴ Lưu Quốc Trọng, *Bàn về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính*, <https://tapchi.toaan.vn/ban-ve-quyet-dinh-hanh-chinh-la-doi-tuong-khoi-kiem-vu-an-hanh-chinh14607.html?>, truy cập ngày 20/12/2025.

phạm để đối chiếu, yêu cầu khởi kiện dễ bị bác vì không có căn cứ pháp luật. Tòa không thể viện dẫn nguyên tắc pháp lý chung hay lẽ công bằng vì chúng chưa được luật hóa thành văn bản. Nói cách khác, các quyết định tùy nghi “hợp lệ hình thức” đang nằm ngoài tầm với của kiểm soát tư pháp ở nước ta²⁵. Đây là điểm yếu quan trọng của cơ chế kiểm soát quyền lực hiện tại.

Khi giải quyết một vụ án hành chính cụ thể, dù quyết định bị kiện được ban hành dựa trên quy định pháp luật rõ ràng, tòa án thực tế vẫn phải xem xét các yếu tố “ngoài luật” như hoàn cảnh, động cơ, mức độ hợp lý của quyết định. Bởi lẽ, yếu tố tùy nghi luôn hiện diện trong quá trình quản lý và trong mỗi quyết định, hành vi hành chính. Đây là dấu hiệu cho thấy nhu cầu khách quan phải mở rộng phạm vi kiểm soát tư pháp đối với quyết định, hành vi hành chính tùy nghi.

Có thể thấy rằng, ở Việt Nam hiện nay, việc kiểm soát quyền tùy nghi trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương chủ yếu dựa vào cơ chế hành chính - chính trị nội bộ (cấp trên giám sát cấp dưới, kỷ luật công vụ, giám sát của HĐND, Đảng, đoàn thể). Vai trò của tòa án còn rất mờ nhạt trong lĩnh vực này. Để xây dựng nhà nước pháp quyền, xu hướng tất yếu là tăng cường kiểm soát tư pháp song song với kiểm soát từ bên trong hành chính. Điều này giúp đảm bảo rằng mọi quyết định hành chính, dù được ban hành trong hoàn cảnh luật chưa rõ ràng, vẫn không thể đứng ngoài pháp luật. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tư pháp càng phát

triển, quyền tùy nghi càng được kiểm soát hiệu quả.

3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền tùy nghi hành chính trong xây dựng và thi hành pháp luật của cơ quan hành chính tại địa phương

Thứ nhất, thừa nhận và định danh “quyền tùy nghi” trong pháp luật Việt Nam. Hiện nay, pháp luật hành chính nước ta chưa chính thức thừa nhận khái niệm quyền tùy nghi²⁶, dẫn đến thiếu cơ sở pháp lý để kiểm soát. Kiến nghị đưa định nghĩa “quyền tùy nghi hành chính” vào Luật hoặc văn bản hướng dẫn, kèm theo đó là các nguyên tắc sử dụng quyền tùy nghi (như: Chỉ vì lợi ích công, không trái mục đích luật, tôn trọng quyền công dân...). Việc định danh rõ khái niệm “quyền tùy nghi” giúp nâng cao nhận thức cán bộ, công chức về giới hạn quyền lực của mình. Đây cũng là bước tiền đề để tòa án có thể dựa vào đánh giá khi xét xử (ví dụ quyết định hành chính bị hủy nếu lạm dụng quyền tùy nghi, vượt quá giới hạn luật cho phép).

Thứ hai, mở rộng phạm vi và hiệu lực kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính. Theo đó, nghiên cứu mở rộng danh mục các quyết định hành chính, hành vi hành chính được quyền khởi kiện tại tòa. Những quyết định hiện nay bị loại trừ (ví dụ quyết định nội bộ, quyết định mang tính chính sách chung chưa cụ thể...) cũng nên đưa vào diện xét xử nếu chúng xâm phạm quyền, lợi ích của công dân. Nghiên cứu cho phép tòa án xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật

²⁵ Nguyễn Hoàng Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, ttdđ.

²⁶ Nguyễn Thu Trang, *Kiểm soát tư pháp đối với quyết định hành chính ở Việt Nam: gợi mở từ học thuyết Chevron*, Tạp chí Khoa học – Luật học, Tập 41, số 1, năm 2025, tr. 49-62.

do UBND cấp tỉnh, cấp xã theo thủ tục tư pháp. Việc có một thiết chế tài phán để hủy bỏ văn bản trái luật sẽ răn đe các cơ quan hành chính tại địa phương không dám tùy tiện ban hành quy định trái pháp luật.

Bên cạnh đó, cần chú trọng đào tạo chuyên sâu đội ngũ thẩm phán hành chính, có thể xem xét thành lập hệ thống Tòa Hành chính độc lập (chuyên trách, tách khỏi tòa án nhân dân chung) để nâng cao tính chuyên môn trong xét xử hành chính, tương tự mô hình Pháp, Nhật. Thẩm phán hành chính cần được trang bị kiến thức để hiểu rõ hoạt động quản lý, từ đó mạnh dạn áp dụng các nguyên tắc như tương xứng, hợp lý, thiện chí... khi phán quyết²⁷.

Ngoài ra, nghiên cứu thừa nhận án lệ hoặc hướng dẫn xét xử về kiểm soát tùy nghi. Tòa án nhân dân tối cao nên tổng kết những vụ án hành chính tiêu biểu, đưa ra nguyên tắc chung (ví dụ: Quyết định hành chính phải bị hủy nếu mục đích ban hành không vì lợi ích công” - tương tự nguyên tắc cấm *détournement de pouvoir* của Pháp). Án lệ sẽ giúp tạo sự thống nhất và tiên liệu được giới hạn cho cơ quan hành chính.

Thứ ba, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra trong nội bộ hệ thống hành chính. Các cơ quan hành chính cấp trên cần phát huy vai trò hậu kiểm mạnh mẽ hơn đối với việc xây dựng và thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính cấp dưới. Duy trì thường xuyên hoạt động rà soát văn bản, kiểm tra công vụ tại địa phương để phát hiện sớm sai phạm, chấn chỉnh kịp thời. Thanh tra Chính phủ, đoàn kiểm tra chuyên ngành của Bộ nên có kế hoạch thanh tra,

kiểm tra chuyên đề về những lĩnh vực dễ phát sinh tùy tiện, những nhiễu (như quản lý đất đai, cấp phép xây dựng, hành chính tư pháp...). Kết quả thanh tra cần được công khai, gắn với xử lý trách nhiệm người đứng đầu nếu để xảy ra tiêu cực trong phạm vi tùy nghi. Đồng thời, triển khai quyết liệt chủ trương “*không né tránh, đùn đẩy trách nhiệm*” như Nghị quyết số 66-NQ/TW đã đề cập, nếu cán bộ cố tình không quyết định dù có thẩm quyền (để tránh trách nhiệm hoặc đòi hỏi lợi ích), cần bị xem xét trách nhiệm tương tự như quyết định sai trái.

Thứ tư, cải cách thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ để thu hẹp “ranh giới” của quyền tùy nghi. Một giải pháp quan trọng là giảm thiểu tối đa những lĩnh vực mà cán bộ, công chức có thể tùy ý. Tiếp tục đẩy mạnh đơn giản hóa thủ tục hành chính, xóa bỏ các quy định mập mờ dễ bị lạm dụng. Thực hiện nguyên tắc “*người dân, doanh nghiệp được làm những gì pháp luật không cấm*” và chuyển đổi số mạnh mẽ trong dịch vụ công²⁸. Ví dụ: Áp dụng dịch vụ công trực tuyến một cửa, quy trình xét duyệt hồ sơ tự động ở mức độ nhất định sẽ giảm tiếp xúc trực tiếp và hạn chế tình trạng cán bộ sách nhiễu, tùy nghi bắt bẻ hồ sơ. Hệ thống theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ công khai cho người dân biết ai đang giải quyết, giải quyết đến đâu... sẽ tạo áp lực buộc cán bộ, công chức làm đúng, làm nhanh, chuẩn hóa quá trình thực thi pháp luật, giảm sự tùy tiện.

Thứ năm, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức địa phương và văn hóa pháp quyền với tinh thần “*Con người là yếu tố quyết định*”. Theo đó, cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức địa

²⁷ Nguyễn Hoàng Anh, *Một số vấn đề về tùy nghi hành chính*, ttdđ.

²⁸ Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

phương về kỹ năng áp dụng pháp luật một cách thống nhất, đúng đắn. Xây dựng tài liệu hướng dẫn cụ thể cho từng lĩnh vực về những tiêu chí, điều kiện khi thực hiện quyền tùy nghi. Bên cạnh đó, đề cao đạo đức công vụ, quán triệt tinh thần phụng sự Nhân dân, hành động vì lợi ích chung đối với đội ngũ cán bộ, công chức như Nghị quyết số 66-NQ/TW yêu cầu²⁹. Đưa nội dung chống chủ nghĩa cá nhân, chống lợi ích nhóm vào sinh hoạt Đảng, coi đó là thước đo đánh giá, bổ nhiệm cán bộ. Khi mỗi cán bộ, công chức thấm nhuần rằng quyền lực là để phục vụ, không phải đặc quyền, thì tự thân họ sẽ biết tự kiểm chế khi được trao quyền tùy nghi.

Thứ sáu, phát huy vai trò giám sát của người dân, báo chí và xã hội thông qua việc tạo cơ chế để người dân địa phương dễ dàng phản ánh, khiếu nại, tố cáo các quyết định hành chính bất hợp lý. Chẳng hạn, thiết lập cổng thông tin góp ý, ứng dụng di động để tiếp nhận phản ánh về hành vi những nhiễu, gây phiền hà. Bảo vệ người tố cáo và khen thưởng xứng đáng cho những phát hiện sai phạm giúp chấn chỉnh bộ máy. Báo chí và đại biểu dân cử cần được cung cấp thông tin kịp thời (qua báo cáo công khai, phiên giải trình tại HĐND...) để thực hiện vai trò đại diện tiếng nói của người dân. Sức ép từ xã hội sẽ khiến cơ quan hành chính tại địa phương phải cân nhắc kỹ lưỡng trước khi tùy nghi quyết định vấn đề gì một cách khác thường.

Những giải pháp trên cần được thực hiện một cách đồng bộ. Đổi mới thể chế phải đi liền với đổi mới thực thi. Nghị quyết số 66-NQ/TW nhấn mạnh mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam có hệ thống pháp luật dân

chủ, công bằng, hiệu lực, hiệu quả³⁰. Muốn vậy, chính quyền địa phương - nơi trực tiếp “*đem pháp luật vào cuộc sống*” phải vận hành theo nguyên tắc thượng tôn pháp luật, quyền lực được kiểm soát chặt chẽ. Kiểm soát tốt quyền tùy nghi hành chính sẽ góp phần quan trọng để đạt mục tiêu đó.

Kết luận

Quyền tùy nghi hành chính là một thực tế khách quan trong quản lý nhà nước, xuất phát từ tính không toàn thiện của hệ thống pháp luật và nhu cầu linh hoạt khi thực thi. Vấn đề mấu chốt là phải có cơ chế kiểm soát hữu hiệu để bảo đảm quyền tùy nghi được sử dụng đúng mục đích, hợp lý, trong giới hạn pháp luật, không trở thành công cụ cho lạm quyền hay tham nhũng. Qua nghiên cứu, có thể thấy Việt Nam đang từng bước hoàn thiện các cơ chế đó, đặc biệt với định hướng mạnh mẽ từ Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật.

Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã hình thành và đi vào hoạt động, cơ chế kiểm soát quyền lực ở địa phương càng cần được tái cấu trúc để phù hợp với phương thức quản lý mới, tinh gọn nhưng không buông lỏng. Mỗi cấp chính quyền phải ý thức rõ trách nhiệm giải trình trong việc xây dựng và thi hành pháp luật. Chỉ khi làm được điều đó, chính quyền địa phương nói chung và cơ quan hành chính tại địa phương nói riêng mới thực sự trở thành mắt xích vững chắc trong hệ thống nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm pháp luật được thực thi nghiêm minh, thống nhất từ trung ương đến cơ sở đúng như tinh thần mà Nghị quyết số 66-NQ/TW đã đề ra.

²⁹ Mục III.3 Nghị quyết số 66-NQ/TW.

³⁰ Mục II.1 Nghị quyết số 66-NQ/TW.