

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

TRẦN THANH VÂN

**VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT -
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

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

Mã số: 60 38 01 01

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Cán bộ hướng dẫn khoa học: PGS. TS. NGUYỄN HOÀNG ANH

HÀ NỘI - 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

TRẦN THANH VÂN

MỤC LỤC

Trang

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Trang phụ bìa | |
| Lời cam đoan | |
| Mục lục | |
| Danh mục các ký hiệu, các chữ viết tắt | |
| Danh mục bảng | |
| MỞ ĐẦU | 1 |
| Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT | 6 |
| 1.1. Văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật | 6 |
| 1.1.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật | 6 |
| 1.1.2. Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật | 9 |
| 1.1.3. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật | 15 |
| 1.2. Vai trò của văn bản quy phạm pháp luật | 22 |
| 1.2.1. Pháp luật là cơ sở để xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa..... | 22 |
| 1.2.2. Văn bản quy phạm pháp luật là công cụ để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội..... | 22 |
| 1.2.3. Pháp luật bảo đảm thực hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền lực nhân dân, bảo đảm công bằng xã hội | 23 |
| 1.2.4. Văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân góp phần thúc đẩy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa | 24 |
| 1.2.5. Pháp luật xã hội chủ nghĩa tạo dựng những mối quan hệ mới, môi trường ổn định cho việc thiết lập các mối quan hệ hợp tác và phát triển..... | 25 |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.2.6. | Văn bản quy phạm pháp luật thúc đẩy tiến trình hội nhập quốc tế..... | 26 |
| 1.3. | Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật | 27 |
| 1.3.1. | Lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật | 27 |
| 1.3.2. | Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật | 28 |
| 1.3.3. | Thẩm định, thẩm tra lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật..... | 28 |
| 1.3.4. | Thảo luận thông qua tại cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật | 31 |
| 1.3.5. | Công bố văn bản quy phạm pháp luật | 31 |
| 1.4. | Các tiêu chí đảm bảo chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật..... | 32 |
| 1.4.1. | Văn bản quy phạm pháp luật phải toàn diện, đồng bộ | 32 |
| 1.4.2. | Văn bản quy phạm pháp luật phải hợp pháp, thống nhất | 34 |
| 1.4.3. | Văn bản quy phạm pháp luật phải hợp lý, khả thi | 35 |
| 1.4.4. | Văn bản quy phạm pháp luật phải chặt chẽ, rõ ràng, chính xác | 38 |
| Chương 2: THỰC TRẠNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY..... | | 40 |
| 2.1. | Đánh giá chung về thực trạng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay | 40 |
| 2.1.1. | Những thành tựu của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay | 42 |
| 2.1.2. | Những tồn tại, hạn chế của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật | 48 |
| 2.2. | Thực trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay..... | 58 |
| 2.2.1. | Tình hình công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật | 58 |
| 2.2.2. | Những hạn chế nổi bật trong một số giai đoạn của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật..... | 60 |

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3. | Nguyên nhân những hạn chế của văn bản quy phạm pháp luật và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay | 67 |
| 2.3.1. | Các bất cập trong quy định pháp luật | 67 |
| 2.3.2. | Có quá nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và quá nhiều hình thức văn bản quy phạm pháp luật..... | 71 |
| 2.3.3. | Công tác hoạch định chính sách chưa được đầu tư thích đáng..... | 73 |
| 2.3.4. | Cơ chế huy động trí tuệ của nhân dân, xã hội chưa phát huy hiệu quả..... | 73 |
| 2.3.5. | Thiếu hướng dẫn về tổ chức thi hành pháp luật..... | 74 |
| 2.3.6. | Tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác xây dựng pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế..... | 75 |
| 2.3.7. | Nguồn lực tài chính dành cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa được đảm bảo | 76 |
| Chương 3: MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY | | |
| 3.1. | Phương hướng nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật và công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật | 78 |
| 3.1.1. | Nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật | 78 |
| 3.1.2. | Đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật..... | 79 |
| 3.1.3. | Nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật | 80 |
| 3.1.4. | Tăng cường hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật | 80 |
| 3.2. | Một số giải pháp cụ thể nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay | 81 |

| | | |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.2.1. | Giải pháp nhằm nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật..... | 81 |
| 3.2.2. | Giải pháp đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật..... | 83 |
| 3.2.3. | Giải pháp nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật | 85 |
| 3.2.4. | Giải pháp tăng cường hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật | 86 |
| 3.2.5. | Các giải pháp khác nhằm nâng cao chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật | 87 |
| | KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ | 88 |
| | DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO | 89 |

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT

| | |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| APEC | Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương |
| ASEAN | Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á |
| ASEM | Hội nghị Á – Âu |
| HĐND | Hội đồng nhân dân |
| MEI | Ministerial Effectiveness Index (chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật kinh doanh của các Bộ) |
| PERQ | Chương trình Cải thiện chất lượng chính sách |
| QPPL | Quy phạm pháp luật |
| RIA | Regulatory Impact Assessment (Dự báo tác động điều chỉnh của quy phạm pháp luật) |
| UBND | Ủy ban nhân dân |
| UBTVQH | Ủy ban thường vụ Quốc hội |
| VBQPPL | Văn bản quy phạm pháp luật |
| VCCI | Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam |
| WTO | World Trade Organization (Tổ chức Thương mại thế giới) |

DANH MỤC BẢNG

| <i>Số hiệu bảng</i> | <i>Tên bảng</i> | <i>Trang</i> |
|---------------------|----------------------------------------------------|--------------|
| Bảng 2.1. | Các chủ thể có thẩm quyền ban hành và loại văn bản | 72 |

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Nhà nước của dân, do dân và vì dân là một nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn hiện nay của Đảng, Nhà nước và nhân dân ta. Để đạt được mục đích này, một trong những nhiệm vụ cấp thiết là chúng ta phải sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng đồng bộ, thống nhất, hiệu lực và hiệu quả. Ngày 24/05/2005 Bộ chính trị đã ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 trong đó đề ra mục tiêu:

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế... [5].

Lý luận của Chủ nghĩa Mác-Lênin chỉ ra rằng, quản lý xã hội bằng pháp luật là tốt nhất, có hiệu quả nhất. Ở nước ta, quan điểm trên được thể hiện tại Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp 2013: *“Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”* [61]. Như vậy có thể thấy vai trò của pháp luật là hết sức quan trọng, chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật là một trong những vấn đề đáng bàn. Hiện nay hệ thống văn bản quy phạm pháp luật còn rất nhiều hạn chế, bất cập cần phải khắc phục như hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn. Chất lượng văn bản

quy phạm pháp luật còn hạn chế. Hiệu lực, hiệu quả còn thấp. Kỹ thuật lập pháp còn yếu. Điều này đòi hỏi phải có sự nhận thức thống nhất về lý luận của văn bản quy phạm pháp luật như khái niệm, vai trò, quy trình xây dựng, tiêu chí bảo đảm chất lượng... và thực trạng của văn bản quy phạm pháp luật, cũng như hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Từ đó, đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật và hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trước những vấn đề lý luận và thực tiễn nêu trên, là học viên cao học, chuyên ngành: Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật, khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tôi mạnh dạn chọn đề tài “*Văn bản quy phạm pháp luật - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” làm đề tài luận văn cho mình. Với mong muốn sử dụng các kiến thức đã học và tìm hiểu của bản thân để góp phần nghiên cứu một cách toàn diện, thấu đáo, có hệ thống cả về góc độ lý luận cũng như thực tiễn của văn bản quy phạm pháp luật. Mong rằng luận văn sẽ đóng góp một phần nhỏ bé vào kho tàng nghiên cứu về văn bản quy phạm pháp luật hiện nay, được coi như là một tài liệu tham khảo giúp cho những nhà hoạch định chính sách, nhà làm luật cải thiện chất lượng văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian tới.

2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Đã có nhiều đề tài, công trình khoa học nghiên cứu xung quanh vấn đề liên quan đến văn bản quy phạm pháp luật như:

“*Kiểm tra xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay*”. Luận án tiến sỹ Đoàn Thị Tô Uyên - Đại học Luật Hà Nội

Hội thảo khoa học (Đại học Luật Hà Nội) chuyên đề: *Hoàn thiện quy định pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

“*Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam - Lý luận và thực tiễn*”. Luận án tiến sỹ Trần Quốc Bình - Đại học Quốc Gia Hà Nội.

“*Quy trình xây dựng văn bản luật ở Việt Nam hiện nay*”. Luận văn thạc sĩ của Hoàng Kim Liên - Đại học Quốc Gia Hà Nội.

“*Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật – qua thực tiễn địa bàn tỉnh Thanh Hóa*”. Luận án thạc sĩ Lê Thị Huyền – Đại học Quốc Gia Hà Nội.

“*Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*”. Luận văn thạc sĩ Vũ Thị Thanh Tú – Đại học luật Hà Nội.

“*Tìm hiểu mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở một số nước trên thế giới*”. Luận án thạc sĩ Tào Thị Quyên – Đại học luật Hà Nội.

“*Văn bản quy phạm pháp luật và hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cấp chính quyền tại thành phố Hải Phòng*”. Luận văn thạc sĩ Trần Mạnh Tuệ - Đại học luật Hà Nội.

Nhìn chung các đề tài, ấn phẩm do đáp ứng những mục đích, yêu cầu nghiên cứu khác nhau nên chỉ xem xét và giới hạn ở những khía cạnh nhất định. Vẫn chưa có một nghiên cứu nào nghiên cứu một cách hệ thống, tập trung, toàn diện về văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, việc nghiên cứu đề tài này là rất cần thiết qua đó giúp hoàn thiện và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn hiện nay nhất là khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đang trong quá trình sửa đổi.

3. Mục đích và nhiệm vụ của đề tài

*** Mục đích:**

Trên cơ sở phân tích thực trạng các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay, từ đó mục đích mà đề tài muốn hướng tới là tìm ra những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật vì chất lượng, hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật là một vấn đề có ý nghĩa chiến lược trong giai đoạn hiện nay của Đảng, Nhà nước ta.

*** *Nhiệm vụ:***

- Hệ thống hóa một số khía cạnh lý luận cơ bản về văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

- Đánh giá thực trạng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta nói chung thông qua các báo cáo tổng kết, thống kê của các cơ quan Nhà nước về việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; nguyên nhân của thực trạng đó; đánh giá hiệu quả điều chỉnh thực tiễn của văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay.

- Đưa ra những đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

*** *Đối tượng nghiên cứu***

Luận văn đi vào tập trung nghiên cứu, làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về văn bản quy phạm pháp luật của nước ta trong giai đoạn hiện nay, từ đó đề ra phương hướng giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật và công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay

*** *Phạm vi nghiên cứu***

- Về nội dung:

+ Thực trạng văn bản quy phạm pháp luật

+ Thực trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật và một số vấn đề nổi cộm trong quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật như hoạt động phân tích chính sách, đánh giá tác động; hoạt động thẩm định, thẩm tra; hoạt động lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo

- Về thời gian: giai đoạn từ năm 2008 đến nay

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của đề tài

Đề tài được thực hiện trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Duy vật biện

chúng và chủ nghĩa Duy vật lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về văn bản quy phạm pháp luật.

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như phương pháp phân tích, quy nạp, diễn dịch, lịch sử, so sánh, tổng hợp, phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn, thống kê... để tiếp cận vấn đề.

6. Ý nghĩa của đề tài

Đề tài có thể là tài liệu tham khảo, cho những người học tập nghiên cứu về văn bản quy phạm pháp luật, có thể cung cấp một vài thông tin giúp những nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp, các cán bộ trực tiếp kiểm tra, giám sát và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật làm tốt hơn công tác của mình. Qua đó đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, gia nhập WTO, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn hiện nay.

7. Kết cấu của đề tài

Với những yêu cầu trên, ngoài phần mở đầu và kết luận, luận văn được kết cấu thành ba chương. Cụ thể:

- *Chương 1:* Một số vấn đề lý luận về văn bản quy phạm pháp luật
- *Chương 2:* Thực trạng văn bản quy phạm pháp luật và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt nam hiện nay.
- *Chương 3:* Một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật và công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Chương 1
MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN
VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1.1. Văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

1.1.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là hình thức pháp luật tiến bộ nhất, được hầu hết các quốc gia trên thế giới sử dụng. Ở Việt Nam đây là hình thức pháp luật được sử dụng chủ yếu. Theo PGS.TS Nguyễn Cửu Việt: “*Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật chính là “cỗ máy cái” trong cơ chế xây dựng pháp luật*” [79]. Còn khái niệm VBQPPL là hạt nhân trong “*cỗ máy cái*” ấy. Việc đưa ra khái niệm VBQPPL có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong hoạt động lập pháp, nó là cơ sở pháp lý để xác định ai là người ban hành ra pháp luật? Văn bản nào được coi là VBQPPL? Tiêu chí nào để phân định VBQPPL?

Theo từ điển Tiếng Việt “*văn bản*” là bản viết hay in mang những gì cần ghi lại để làm bằng. Nghĩa thứ hai là chuỗi ký hiệu ngôn ngữ làm thành một chỉnh thể mang một nội dung ý nghĩa trọn vẹn. Còn “*quy phạm*” là điều quy định làm khuôn thước để theo. Ví dụ, quy phạm đạo đức, quy phạm xã hội [81]. Khi dịch sang tiếng Anh VBQPPL có nghĩa là “*legal normative document*” thuật ngữ này thường gắn liền với Việt Nam. Còn ở Anh, Canada, và Úc người ta dùng thuật ngữ “*legislation*” để chỉ “*văn bản quy phạm pháp luật*”, trong đó “*legislation*” được coi là có 2 loại: các đạo luật do Quốc hội ban hành (*statutes*) và các văn bản pháp quy (*subordinate legislation* hoặc *statutory instruments* hoặc *legislative instruments*) (dưới nhiều tên gọi khác nhau như: “*Lệnh*”, “*Bộ quy tắc*”, “*Quy chế*”...) được ban

hành (bởi Nội các, các Bộ trưởng, chính quyền địa phương...) theo cơ chế lập pháp ủy quyền [38].

Theo giáo trình của trường đại học Luật Hà Nội định nghĩa:

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa và được áp dụng nhiều lần trong thực tế đời sống [68, tr. 355].

Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật do PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan soạn thảo có đề cập: một văn bản được coi là VBQPPL khi có 4 tiêu chí: (1) do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành; (2) theo trình tự, thủ tục, hình thức, tên gọi được luật định; (3) chứa đựng quy tắc xử sự chung; và (4) được áp dụng nhiều lần trong đời sống khi xảy ra tình huống mà pháp luật đã dự liệu [43].

Theo các văn bản pháp quy chính thống do nhà nước ban hành quy định về vấn đề này thì khái niệm VBQPPL được đề cập lần đầu tiên trong Luật ban hành VBQPPL năm 1996 được định nghĩa như sau:

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa [56].

Ở khái niệm này VBQPPL được nêu khá chung chung. Để hiểu rõ hơn thì tại Nghị định số 101/NĐ-CP ngày 23/8/1997 của chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật ban hành VBQPPL trong đó có hướng dẫn xác định VBQPPL là văn bản có đầy đủ các yếu tố sau đây:

- Văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành với hình thức được quy định tại Điều 1 của Chương I và Chương II của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Văn bản được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cơ Trung ương ban hành theo đúng thủ tục, trình tự được quy định tại các chương III, IV, V, VI và VII của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các quy định tại Nghị định này;

- Văn bản có chứa đựng các quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần, đối với mọi đối tượng hoặc nhóm đối tượng, có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc hoặc từng địa phương [30].

Qua quá trình thực hiện Luật ban hành VBQPPL năm 1996, có nhiều vấn đề phát sinh trong thực tiễn soạn thảo đòi hỏi phải giải quyết bằng việc sửa đổi, bổ sung. Ngày 16/12/2002 Quốc hội khóa XI biểu quyết thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL thay thế cho Luật ban hành VBQPPL 1996 có thay đổi nhiều nội dung nhưng về cơ bản khái niệm VBQPPL không thay đổi. Tuy nhiên, với việc chỉ xác định VBQPPL của cơ quan Nhà nước ở trung ương đồng nghĩa với việc không xác định đâu là VBQPPL của cơ quan Nhà nước ở địa phương ban hành điều này đã gây không ít khó khăn lúng túng cho các cán bộ làm công tác soạn thảo và áp dụng pháp luật ở các địa phương. Đứng trước yêu cầu đó ngày 03/12/2004 Quốc hội thông qua Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND trong đó xác định:

Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân là văn bản do hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa [59, Điều 1].

Sự ra đời của Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND dẫn đến khái niệm VBQPPL có sự thay đổi. Trong văn bản mới nhất và đang có giá trị hiệu lực thì VBQPPL được hiểu:

...là văn bản do cơ quan Nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong luật này hoặc trong luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội [60, Điều 1].

Như vậy, có thể hiểu *VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong luật này hoặc trong luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.*

Từ khái niệm trên có thể thấy VBQPPL là một loại văn bản pháp lý đặc biệt, khác với những văn bản khác, VBQPPL do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành, chứa đựng những quy tắc chung thống nhất, được ban hành thông qua các trình tự, thủ tục luật định. Để phân biệt rõ hơn giữa VBQPPL với các loại văn bản hành chính khác thì có thể xem xét thông qua các đặc trưng sau:

1.1.2. Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật

1.1.2.1. Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành

Một văn bản để được coi là VBQPPL thì trước hết văn bản đó phải do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. Bởi vì, nhà nước, trong quá trình thực hiện các chức năng của mình phải đề ra các quy định, mệnh lệnh để điều chỉnh

hành vi của xã hội theo hướng phù hợp. Các quy định và mệnh lệnh này thường được thể hiện dưới dạng VBQPPL. Chính vì vậy, một văn bản để được coi là VBQPPL thì trước hết văn bản đó phải là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành. Tại Điều 2 Luật ban hành VBQPPL quy định những chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL bao gồm: Quốc Hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ, Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân các cấp, Tổng kiểm toán nhà nước; có sự phối hợp giữa UBTVQH hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị xã hội để ban hành VBQPPL liên tịch. Bên cạnh đó một số cá nhân cũng có thẩm quyền ban hành VBQPPL là Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát tòa án nhân dân tối cao.

Như vậy không phải mọi chủ thể đều có thẩm quyền ban hành VBQPPL mà chỉ những chủ thể do pháp luật quy định mới có thẩm quyền. Vì vậy, những văn bản được ban hành bởi những chủ thể không có thẩm quyền thì đương nhiên không được coi là VBQPPL.

1.1.2.2. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục, hình thức do pháp luật quy định

VBQPPL là một loại văn bản pháp lý đặc biệt, được ban hành nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước và được nhà nước sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý Nhà nước nên việc bảo đảm sự chặt chẽ thống nhất trong hoạt động xây dựng pháp luật là rất cần thiết. Luật ban hành VBQPPL 2008 và Luật ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 2004 đã quy định rất cụ thể, chặt chẽ trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL. Theo đó, VBQPPL do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành đều phải thực hiện các bước sau: Lập chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến đóng góp dự thảo, tiếp thu chỉnh lý,

thông qua, ký, công bố. Đây là quy trình chuẩn để ban hành VBQPPL theo quy định của pháp luật hiện hành. Tuy nhiên, trường hợp khẩn cấp hoặc cần bổ sung ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành thì việc ban hành VBQPPL có thể được thực hiện theo thủ tục rút gọn nhưng vẫn phải tuân thủ tuyệt đối theo quy định của pháp luật. Như vậy, có thể thấy VBQPPL được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền, nội dung hợp pháp nhưng trong quá trình ban hành không tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục, hình thức thì văn bản đó cũng không được coi là VBQPPL không có giá trị pháp lý sẽ bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ. Việc quy định trình tự thủ tục chặt chẽ như vậy là vì VBQPPL là văn bản có giá trị pháp lý cao, được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn, phạm vi áp dụng rộng (nhóm đối tượng cụ thể). Đồng thời xuất phát từ tính chất đặc biệt của pháp luật trong nhà nước pháp quyền dân chủ đó là đề cao vai trò của pháp luật-pháp luật là tối thượng thì việc bảo đảm sự nghiêm túc, chặt chẽ trong quá trình ban hành luật là hết sức cần thiết. Mặt khác, việc tuân thủ theo đúng quy trình cũng nhằm đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý cũng như tính khả thi của VBQPPL, tạo điều kiện cho công tác xây dựng và ban hành văn bản được thuận lợi và dễ dàng, việc ban hành văn bản được thống nhất hơn, tránh tình trạng văn bản này mâu thuẫn, chồng chéo văn bản khác. Hơn nữa, việc tuân thủ quy trình chặt chẽ sẽ là một điều kiện tất yếu bảo đảm tính khoa học, khách quan, toàn diện, tính hợp pháp và hợp lý của VBQPPL. Nhằm làm cho VBQPPL thực sự là công cụ hữu hiệu trong quản lý nhà nước.

1.1.2.3. Văn bản quy phạm pháp luật chứa các quy phạm pháp luật mang tính bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần, với nhiều đối tượng, có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc hoặc từng địa phương

Quy phạm pháp luật (QPPL) là quy tắc xử sự do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, nhằm tác động điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Như vậy, pháp luật là hệ

thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, còn các quy tắc xử sự chính là khuôn mẫu chuẩn mực mà cơ quan, tổ chức, cá nhân phải tuân theo khi tham gia quan hệ xã hội được các quy tắc đó điều chỉnh. Trong quan hệ đó các QPPL là nội dung và VBQPPL là hình thức. Từ đó, có thể khẳng định VBQPPL luôn chứa đựng QPPL, đây là một đặc điểm quan trọng.

Tính bắt buộc chung của VBQPPL thể hiện ở chỗ bất cứ ai thuộc đối tượng chịu sự tác động của VBQPPL thì đều phải tuân theo các quy định của pháp luật không phân biệt giới tính, tôn giáo, già, trẻ, giàu nghèo...

Chức năng của VBQPPL là công cụ để quản lý xã hội. Chính vì vậy, VBQPPL phải có tính ổn định nhất định (có thể áp dụng được nhiều lần) và có phạm vi tác động rộng.

1.1.2.4. Văn bản quy phạm pháp luật được bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp cưỡng chế của nhà nước

Pháp luật là sản phẩm của Nhà nước. Thông qua pháp luật, giai cấp thống trị thể hiện ý chí của giai cấp mình. Giai cấp thống trị sử dụng công cụ là pháp luật để thực hiện quyền chuyên chính và hướng sự phát triển của xã hội theo ý chí của giai cấp mình. Vì mang bản chất giai cấp sâu sắc như vậy nên không phải lúc nào ý chí của giai cấp thống trị cũng với phù hợp ý chí của tất cả các giai cấp khác trong xã hội. Do đó, Nhà nước cần phải sử dụng các biện pháp cưỡng chế nhất định để bảo đảm cho các quy định của pháp luật được thực hiện. Trong xã hội có nhiều loại quy phạm khác nhau tác động lên hành vi của con người nhưng chỉ có QPPL và VBQPPL (hình thức chứa đựng QPPL) mới có tính bắt buộc chung, tính bắt buộc chung thể hiện ở chỗ bất cứ chủ thể nào thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật mà không thực hiện đúng quy định của pháp luật thì sẽ phải gánh chịu hậu quả pháp lý tương ứng. Việc áp dụng hậu quả này đối với chủ thể vi phạm được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước thông qua các chủ thể được nhà nước trao

quyền như tòa án, viện kiểm sát, công an, quân đội... Như vậy, pháp luật luôn được Nhà nước bảo đảm thực hiện, cho nên đối với các hành vi vi phạm pháp luật, tùy theo mức độ vi phạm khác nhau nhà nước sẽ áp dụng các biện pháp cưỡng chế cần thiết để bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm minh.

Trong nhà nước xã hội chủ nghĩa pháp luật thể hiện ý chí và nguyện vọng chung của đông đảo nhân dân lao động, cho nên dễ được mọi người tôn trọng và thực hiện. Do đó, ngoài các biện pháp cưỡng chế thường được áp dụng còn kết hợp và dựa trên cơ sở các biện pháp giáo dục thuyết phục người dân tự giác tuân thủ các quy định của pháp luật.

1.1.2.5. Phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với các loại văn bản khác

Trong thực tiễn áp dụng rất nhiều chủ thể nhầm lẫn giữa VBQPPL với các loại văn bản khác, điều này gây không ít khó khăn rắc rối trong quá trình quản lý nhà nước và nhất là đối với việc ban hành VBQPPL.

Việc phân loại văn bản giúp các cơ quan xây dựng, sử dụng, ban hành văn bản đúng hình thức, mục đích, đối tượng, đúng thẩm quyền và đúng thể thức, qua đó, bảo đảm tính pháp lý của văn bản. Ngoài ra, phân loại chính xác văn bản có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động quản lý, điều hành nhằm giải quyết từng vấn đề cụ thể. Văn bản quản lý nhà nước là phương tiện để xác định và vận dụng các chuẩn mực pháp lý vào quá trình quản lý nhà nước. Việc phân loại đúng đắn các văn bản quản lý nhà nước sẽ phản ánh đúng đặc điểm của quá trình quản lý nhà nước và tạo ra các mối quan hệ pháp lý hài hoà trong hoạt động của các cơ quan, đồng thời bảo đảm tính thống nhất trong hoạt động quản lý cũng như tính hợp pháp của các quyết định.

Để phân biệt VBQPPL với các loại văn bản khác phải dựa vào các đặc trưng như: nội dung, thẩm quyền ban hành, trình tự thủ tục, đối tượng điều chỉnh, tên gọi, thể thức trình bày, hiệu lực thi hành.

Về nội dung, VBQPPL đưa ra các quy tắc xử sự chung. Các loại văn

bản khác đưa ra các quy tắc xử sự riêng. Quy tắc xử sự chung là những quy tắc xử sự tồn tại trong VBQPPL tác động vào đối tượng quản lý thông qua các hoạt động tuyên truyền giáo dục pháp luật được thể hiện qua hành vi của con người, có tác dụng phòng ngừa; có đối tượng điều chỉnh rộng, là cộng đồng người giai tầng trong xã hội. Quy tắc xử sự chung có thể là cơ sở pháp sinh quy tắc xử sự riêng. Quy tắc xử sự riêng có phạm vi điều chỉnh hạn hẹp chỉ đối với một cá nhân hoặc một nhóm cá nhân nhất định. Quy tắc xử sự riêng có tính đơn phương bắt buộc thi hành ngay thường là sự thể hiện thái độ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đối với đối tượng quản lý.

Về thẩm quyền, theo quy định chỉ một số cơ quan nhà nước mới có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Đối với các văn bản khác thì về nguyên tắc, tất cả mọi cơ quan đều có thể ban hành văn bản cá biệt để điều chỉnh nội dung thuộc thẩm quyền.

Về trình tự, VBQPPL được ban hành theo trình tự thủ tục do luật định. Các loại văn bản khác không nhất thiết phải theo trình tự luật định.

Về đối tượng điều chỉnh, VBQPPL có tác dụng điều chỉnh đối với một cộng đồng, một giai tầng hoặc một nhóm đối tượng không xác định trong xã hội. Các loại văn bản khác chỉ có hiệu lực đối với một hoặc một số cá nhân, tổ chức xác định.

Về tên gọi, VBQPPL thường có các tên gọi sau: Luật, Pháp lệnh, Lệnh, Nghị quyết, Nghị định, Quyết định, Chỉ thị, Thông tư. Các văn bản khác thường có tên gọi như: Lệnh, Nghị quyết, Nghị định, Quyết định, Chỉ thị, Công văn...

Về thể thức trình bày, VBQPPL: Có năm ban hành ở số và ký hiệu, các văn bản khác thì không ghi năm ban hành ở số và ký hiệu.

Về hiệu lực thi hành, VBQPPL được áp dụng nhiều lần. Các loại văn bản khác chỉ có hiệu lực đối với những trường hợp cụ thể, đối tượng cụ thể và chỉ được áp dụng một lần, hay trong phạm vi nội bộ một cơ quan, tổ chức.

1.1.3. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

VBQPPL là yếu tố cấu thành của hệ thống VBQPPL. Về lý thuyết, theo quan điểm pháp luật truyền thống thì hệ thống pháp luật là

Tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định [68, tr. 401].

Theo định nghĩa này, hệ thống pháp luật là một khái niệm chung bao gồm hai mặt trong một chỉnh thể thống nhất là hệ thống cấu trúc (bên trong) của pháp luật và hệ thống VBQPPL (hệ thống nguồn của pháp luật).

1.1.3.1. Hệ thống cấu trúc

Hệ thống cấu trúc của pháp luật là tổng thể các QPPL có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật và các ngành luật.

Hệ thống cấu trúc có ba thành tố cơ bản ở ba cấp độ khác nhau là QPPL, chế định pháp luật và ngành luật.

- Quy phạm pháp luật: Quy phạm pháp luật là thành tố nhỏ nhất (tế bào) trong hệ thống cấu trúc của pháp luật, nó vừa có tính khái quát vừa có tính cụ thể.

- Chế định pháp luật: Chế định pháp luật bao gồm một số quy phạm có những đặc điểm chung giống nhau nhằm để điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội tương ứng. Việc xác định đúng tính chất chung của mỗi nhóm quan hệ xã hội, từ đó đề ra những QPPL tương ứng là vấn đề có ý nghĩa quan trọng.

- Ngành luật: Ngành luật bao gồm hệ thống QPPL có đặc tính chung để điều chỉnh các quan hệ cùng loại trong một lĩnh vực nhất định của đời sống xã hội. Hiện nay hệ thống VBQPPL được chia thành nhiều ngành luật, có thể kể đến một số ngành luật cơ bản sau:

- + Luật (Hiến Pháp)
- + Luật hành chính
- + Luật hình sự
- + Luật dân sự
- + Luật kinh tế v.v...

Căn cứ vào trình tự ban hành và giá trị pháp lý, các VBQPPL được chia thành hai loại: văn bản luật và văn bản dưới luật (có giá trị pháp lý thấp hơn văn bản luật).

1.1.3.2. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Các văn bản luật:

Văn bản luật là những VBQPPL do Quốc hội, cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước ban hành. Trình tự, thủ tục và hình thức của văn bản luật được quy định tại các điều 70, 85, và 120 của Hiến pháp năm 2013 [61]. Các văn bản này có giá trị pháp lý cao nhất. Mọi văn bản khác (dưới luật) khi ban hành đều phải dựa trên cơ sở của văn bản luật và không được trái với quy định trong các văn bản đó. Văn bản luật có các hình thức sau:

- *Hiến pháp* là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp [61, Điều 119, Khoản 1]. Hiến pháp là sự thể chế hóa đường lối chính sách của Đảng trong mỗi giai đoạn lịch sử. Hiến pháp là cơ sở để hình thành một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, mọi văn bản luật đều phải phù hợp với quy định của Hiến pháp. Hiến pháp được dùng để ban hành các quy định cơ bản về chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa, an ninh quốc phòng, về tổ chức bộ máy nhà nước, về quyền và nghĩa vụ công dân, về một số vấn đề quan trọng khác như quốc kỳ, quốc ca... Sở dĩ Hiến pháp và luật có giá trị pháp lý cao và phạm vi tác động rộng như vậy là vì chúng do cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất ban hành. Hiến pháp được coi là

văn bản gốc, mọi chính sách, pháp luật của Nhà nước đều phải dựa trên quy định của Hiến pháp.

- *Luật (bộ luật)*: Luật được dùng để cụ thể hóa Hiến pháp, đặt ra các quy định điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng và ổn định phát sinh trong quản lý nhà nước. Trong thực tế, khi đối tượng điều chỉnh của một luật rất rộng, bao gồm toàn bộ các quan hệ xã hội thuộc một ngành luật hoặc một số lĩnh vực lớn tương đối độc lập trong một ngành luật thì văn bản có tên gọi là bộ luật.

- *Nghị quyết của Quốc hội*: Những Nghị quyết của Quốc hội chứa đựng những quy tắc xử sự chung và có giá trị tương đương với luật.

Nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; điều chỉnh ngân sách nhà nước; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định chế độ làm việc của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, phê chuẩn điều ước quốc tế và quyết định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Các văn bản dưới luật:

Văn bản dưới luật là những VBQPPL do các cơ quan Nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức được pháp luật quy định. Những văn này có giá trị pháp lý thấp hơn các văn bản luật, vì vậy khi ban hành phải chú ý sao cho những quy định của chúng phải phù hợp với những quy định của Hiến pháp và luật. Giá trị pháp lý của từng loại văn bản dưới luật cũng khác nhau, tùy thuộc vào thẩm quyền của cơ quan ban hành chúng.

▪ Văn bản dưới luật ở nước ta hiện nay:

- *Pháp lệnh*: Trong hệ thống văn bản dưới luật Pháp lệnh có giá trị pháp lý cao nhất, vì vậy các văn bản dưới luật khác khi ban hành phải phù hợp với các quy định của Pháp lệnh.

Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật

- Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước

Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước được ban hành để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước do Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định.

- Nghị định của Chính phủ

Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

Quy định các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ;

Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

Quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở, chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao

Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật.

- Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao

Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao được ban hành để thực hiện việc quản lý các Tòa án nhân dân địa phương và Tòa án quân sự về tổ chức quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

- Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao

Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành để quy định các biện pháp bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân địa phương, Viện kiểm sát quân sự, quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

Quy định về quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực do mình phụ trách;

Quy định biện pháp để thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực do mình phụ trách và những vấn đề khác do Chính phủ giao

- Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước

Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước được ban hành để quy định, hướng dẫn các chuẩn mực kiểm toán nhà nước, quy định cụ thể quy trình kiểm toán, hồ sơ kiểm toán.

- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan Trung ương của tổ chức chính trị - xã hội.

Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội được ban hành để hướng dẫn thi hành những vấn đề khi pháp luật quy định về việc tổ chức chính trị - xã hội đó tham gia quản lý nhà nước.

- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó.

Thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ đó.

- VBQPPL của HĐND, UBND

Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được ban hành theo nội dung, thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy

định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

▪ Nội dung của các văn bản dưới luật nhằm các mục đích cụ thể sau:

- *Pháp lệnh* được ban hành để cụ thể hóa hiến pháp hoặc luật, điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong quản lý nhà nước. Nếu được ban hành nhằm cụ thể hóa Hiến pháp thì pháp lệnh có vai trò như luật nhưng sau một thời gian thực hiện cần hoàn thiện để nâng lên thành luật. Nếu được ban hành nhằm cụ thể hóa luật thì pháp lệnh có vai trò như Nghị định của chính phủ, Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao và những văn bản khác có chức năng cụ thể hóa luật nên cần có nội dung chi tiết như những văn bản này để có thể triển khai thực hiện luật trên thực tế.

- *Nghị quyết* được dùng để đặt ra các quy định về đường lối chính sách pháp luật, các biện pháp quản lý trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, các quy định thực hiện trong hoạt động nội bộ cơ quan Nhà nước hoặc để giải thích hướng dẫn thực hiện VBQPPL khác.

- *Nghị định* được ban hành cụ thể hóa các quy định về quản lý hành chính Nhà nước trong Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Lệnh và Quyết định của Chủ tịch nước; quy định về nhiệm vụ quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy của các cơ quan đơn vị trong hệ thống cơ quan hành chính Nhà nước.

- *Lệnh* được Chủ tịch nước ban hành để tuyên bố tình trạng khẩn cấp, tổng động viên, động viên cục bộ hoặc giải quyết những việc khác thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước.

- *Quyết định* được dùng để đặt ra các quy định về quản lý Nhà nước trong những lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của chủ thể ban hành, các quy định thực hiện trong nội bộ cơ quan Nhà nước.

- *Chỉ thị* được sử dụng để đề ra các biện pháp chỉ đạo, điều hành cấp

dưới thực hiện chức năng, nhiệm vụ và những văn bản của cấp trên, đề ra các biện pháp quản lý Nhà nước, kiện toàn tổ chức bộ máy, chấn chỉnh hoạt động đối với các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý của cơ quan ban hành.

- *Thông tư* được dùng để hướng dẫn thực hiện VBQPPL của Chính phủ, thủ tướng Chính phủ, các quyết định của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Trên đây là các loại VBQPPL ở nước ta theo Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hóa trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Việc quy định rõ thẩm quyền ban hành, nội dung và phạm vi hiệu lực như vậy xuất phát từ nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta.

1.2. Vai trò của văn bản quy phạm pháp luật

1.2.1. Pháp luật là cơ sở để xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa

Bộ máy nhà nước là một thiết chế phức tạp bao gồm nhiều bộ phận (nhiều loại cơ quan nhà nước) và hoạt động có hiệu quả chỉ khi xác định được đúng chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm của từng loại cơ quan đó; xác lập được một cách đúng đắn và hợp lý mối quan hệ giữa chúng; có được những phương pháp và hình thức tổ chức và hoạt động phù hợp để tạo thành một cơ chế đồng bộ trong quá trình thiết lập và thực hiện quyền lực nhà nước. Việc thực hiện những yêu cầu đó phải dựa trên cơ sở vững chắc của những nguyên tắc và quy định cụ thể của pháp luật thông qua hệ thống VBQPPL.

1.2.2. Văn bản quy phạm pháp luật là công cụ để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội

Trong quá trình quản lý để thực hiện các chức năng của nhà nước, quốc gia nào cũng phải đặt ra các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội. Việc đặt ra

mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội trong từng giai đoạn cụ thể làm cho nhà nước có thể chủ động trong công tác quản lý và điều hành đất nước, đồng thời tăng cường hiệu quả quản lý. Để thực hiện các mục tiêu kinh tế-xã hội mà nhà nước đặt ra không có công cụ nào hiệu quả hơn pháp luật. Hay nói cách khác các mục tiêu kinh tế-xã hội được Nhà nước đặt ra không thể thực hiện nếu thiếu pháp luật. Pháp luật thể chế hóa các mục tiêu kinh tế-xã hội của nhà nước đã được nhà nước đề ra trong chính sách thành pháp luật và đưa chúng vào đời sống. Thông qua các văn bản quy phạm pháp luật nhà nước điều chỉnh các quan hệ xã hội phù hợp với mục tiêu, chính sách, phát triển kinh tế-xã hội. Pháp luật tạo ra khung pháp lý cho các hoạt động kinh tế-xã hội của nhà nước, đồng nghĩa với việc các hoạt động này phải được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật. Pháp luật là cơ sở pháp lý quan trọng cho các chủ thể trong hoạt động kinh tế-xã hội.

1.2.3. Pháp luật bảo đảm thực hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền lực nhân dân, bảo đảm công bằng xã hội

VBQPPL là một trong những cơ sở pháp lý vững chắc để xác lập những nguyên tắc và quy định phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển đồng bộ của hệ thống chính trị. Việc củng cố và hoàn thiện hệ thống chính trị là sự thể hiện quan trọng hàng đầu của sự thiết lập và thực hiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nhận thức rõ điều đó, trong những năm qua Đảng và Nhà nước đã hết sức quan tâm củng cố hệ thống chính trị, phát huy sức mạnh của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, do chưa có đủ hệ thống quy phạm pháp luật để tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho việc tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, nên việc phát huy sức mạnh của toàn bộ hệ thống đó còn có những hạn chế nhất định.

Dân chủ xã hội chủ nghĩa được biểu hiện trong việc xác lập và điều chỉnh các mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Những quyền tự do dân

chủ phải được quy định của thể trong pháp luật; Nhà nước phải bảo đảm cho công dân thực hiện các quyền đó trong khuôn khổ luật định. Đồng thời, pháp luật cũng quy định những nghĩa vụ tương ứng mà công dân phải thực hiện để đảm bảo trật tự kỷ cương xã hội.

1.2.4. Văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân góp phần thúc đẩy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa

Quyền con người là một trong những vấn đề được cả nhân loại quan tâm và nghiên cứu. Ở Việt Nam, sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986), công cuộc đổi mới của Đảng cộng sản Việt Nam đã làm thay đổi nhận thức về vấn đề bảo vệ quyền con người. Hiến pháp năm 1992 được ban hành, sửa đổi, bổ sung một số điều đã khẳng định cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bảo đảm quyền con người trong mọi lĩnh vực với sự giám sát chặt chẽ của lực lượng đông đảo quần chúng nhân dân, điều này đã được kế thừa trong Hiến pháp 2013. Sự nghiệp bảo vệ quyền con người đã trở thành ý chí thống nhất của toàn Đảng, toàn dân. Pháp luật bảo vệ quyền con người quyền công dân thể hiện ở một số khía cạnh sau: Pháp luật là phương tiện chính thức hóa các giá trị xã hội của quyền con người; Pháp luật là công cụ sắc bén của Nhà nước trong việc thực hiện bảo vệ quyền con người; Pháp luật là tiền đề, nền tảng tạo cơ sở pháp lý để công dân đấu tranh bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ; Vai trò của pháp luật trong việc thực hiện và bảo vệ quyền con người còn thể hiện trong mối quan hệ giữa pháp luật và các điều kiện bảo đảm khác (chính trị, kinh tế, văn hóa ...) các điều kiện trên đều phải thông qua pháp luật, thể hiện dưới hình thức pháp luật mới trở thành giá trị xã hội ổn định, được hiện thực hóa trên quy mô toàn xã hội. Chỉ có như vậy thì các điều kiện đó mới phát huy được vai trò của mình trong việc thực hiện và bảo vệ quyền con người; Pháp luật là phương tiện để thực hiện sự cam kết và hòa nhập giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế, bảo đảm việc bảo vệ quyền con người ở mỗi quốc gia và trên toàn thế giới. Việc bảo đảm quyền con

người là tiền đề, cơ sở pháp lý quan trọng thúc đẩy nền dân chủ XHCN. Vì một xã hội được coi là dân chủ chỉ khi quyền con người được bảo đảm. Trong nền dân chủ XHCN quyền con người được phát huy một cách tối đa.

1.2.5. Pháp luật xã hội chủ nghĩa tạo dựng những mối quan hệ mới, môi trường ổn định cho việc thiết lập các mối quan hệ hợp tác và phát triển

Bên cạnh chức năng phản ánh, mô hình hóa các nhu cầu khách quan của xã hội, pháp luật xã hội chủ nghĩa còn có khả năng “đi trước”, định hướng cho sự phát triển của các quan hệ xã hội, vì vậy nó có vai trò rất lớn trong việc tạo dựng ra những quan hệ mới. Đời sống xã hội vốn rất sống động và thực tiễn thường diễn ra những thay đổi thường xuyên. Tuy nhiên về căn bản những thay đổi đó vẫn diễn ra theo những quy luật nhất định mà con người có thể nhận thức được. Dựa trên cơ sở của những kết quả và dự báo khoa học, người ta có thể dự kiến được những biến đổi có thể diễn ra với những tình huống (sự kiện) cụ thể, điển hình cần tới sự điều chỉnh bằng pháp luật, từ đó pháp luật được đặt ra để tạo cơ sở cho việc xác lập những quan hệ mới, đồng thời có thể thiết kế những mô hình tổ chức tương ứng, chủ động và kịp thời tác động thúc đẩy nhanh quá trình phát triển của xã hội.

Tuy nhiên, pháp luật bao giờ cũng có sự ổn định tương đối. Sự hình thành mới hoặc những thay đổi thường chỉ diễn ra với từng bộ phận nhất định của hệ thống pháp luật, ít có những đột biến toàn phần trong một thời gian ngắn. Tính định hướng của pháp luật cũng theo quy luật đó. Các quy phạm định hướng chỉ là một bộ phận nhất định trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia.

Sự kết hợp hài hòa giữa tính cụ thể, tính thời sự của pháp luật với tính tiên phong (định hướng) của nó có một ý nghĩa rất quan trọng, vì chính điều đó sẽ tạo ra được sự ổn định và phát triển, kế thừa và đổi mới, làm cho pháp luật luôn năng động, thích ứng tiến bộ.

Sự hợp tác và các mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia chỉ có thể phát triển trong môi trường chính trị, kinh tế, xã hội, ổn định và có đủ độ tin cậy lẫn nhau. Pháp luật là phương tiện có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo lập môi trường ổn định đó, bởi vì chính nhờ những đặc điểm đặc thù của mình, pháp luật có khả năng thiết lập một trật tự mà ở đó mọi chủ thể khi tham gia vào các quan hệ phải tôn trọng những cam kết và phải chịu trách nhiệm về những hậu quả có thể xảy ra.

Pháp luật xã hội chủ nghĩa thể hiện quyền lực nhân dân, phản ánh những lợi ích cơ bản, lâu dài của dân tộc, của quốc gia, của tập thể và cá nhân luôn luôn là cơ sở vững chắc cho việc củng cố và mở rộng các mối quan hệ hợp tác và phát triển với các quốc gia và tổ chức quốc tế.

1.2.6. Văn bản quy phạm pháp luật thúc đẩy tiến trình hội nhập quốc tế

Hội nhập quốc tế là một quá trình tất yếu, do bản chất xã hội của lao động và quan hệ giữa con người. Các cá nhân muốn tồn tại và phát triển phải có quan hệ và liên kết với nhau tạo thành cộng đồng. Nhiều cộng đồng liên kết với nhau tạo thành xã hội và các quốc gia - dân tộc. Các quốc gia lại liên kết với nhau tạo thành những thực thể quốc tế lớn hơn và hình thành hệ thống thế giới.

Từ khi tiến hành đổi mới đến nay, trải qua hơn 20 năm, nước ta ngày càng hội nhập sâu rộng vào các hoạt động kinh tế, văn hóa, chính trị quốc tế. Trong quá trình đó, chúng ta đã kí kết nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương. Đặc biệt, với sự kiện Việt Nam chính thức trở thành thành viên đầy đủ thứ 150 của tổ chức thương mại thế giới WTO ngày 11/01/2007, đã có sự gia tăng nhanh chóng về số lượng các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết, gia nhập. Do vậy, trách nhiệm của chúng ta là phải làm sao đảm bảo để các điều ước quốc tế được thực thi một cách tốt nhất. Muốn vậy, trước hết cần phải tạo sự hài hòa giữa nội luật với luật pháp quốc tế, hay nói cách khác các VBQPPL cần điều chỉnh sao cho phù hợp với các điều ước quốc tế.

Hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ và minh bạch, phù hợp với các thông lệ quốc tế sẽ tạo điều kiện thuận lợi và cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, tạo một “*sân chơi*” bình đẳng cho các nhà đầu tư cả trong và ngoài nước. Có thể nói, trú trọng vào công tác xây dựng hệ thống VBQPPL sẽ góp phần thúc đẩy tiến trình hội nhập quốc tế sâu và rộng hơn nữa.

1.3. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng pháp luật là một trong những chức năng cơ bản nhất của nhà nước. Việc tạo ra các VBQPPL phản ánh được nhu cầu phát triển khách quan của xã hội là vấn đề có ý nghĩa quyết định đối với chất lượng và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính sáng tạo, là quá trình nhận thức các quy luật xã hội đặc biệt là quy luật lợi ích đòi hỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải có cái nhìn tổng thể để xây dựng được những VBQPPL phù hợp, hiệu quả.

Trong ban hành VBQPPL với mỗi một chủ thể khác nhau và từng loại văn bản khác nhau thì quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL có đôi chút khác biệt nhưng về cơ bản phải thông qua các giai đoạn sau:

1.3.1. Lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Lập chương trình xây dựng VBQPPL là việc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền lên kế hoạch đề xuất các sáng kiến pháp luật trên cơ sở kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và xuất phát từ chính hoạt động quản lý, ngành, lĩnh vực của mình và trên cơ sở đường lối, chủ trương chính sách của Đảng, phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý địa phương trong từng thời kỳ, bảo đảm các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Lập dự kiến chương trình VBQPPL là giai đoạn đầu tiên của quy trình xây dựng VBQPPL giai đoạn này nhằm bảo đảm cho các chủ thể có liên quan có kế hoạch, chủ động trong việc xem xét, quyết định chương trình, hạn chế đến mức thấp nhất việc xây dựng ban hành các VBQPPL một cách tùy tiện, ngẫu hứng, duy ý chí, để hướng tới việc bảo

đảm cho các dự án luật khi được ban hành phải nằm trong một tầm nhìn chiến lược lâu dài mang tính quy hoạch tổng thể trong định hướng phát triển kinh tế xã hội của đất nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền theo định hướng XHCN.

Ngoài ra, việc lập chương trình xây dựng VBQPPL còn nhằm mục đích xác định thứ tự ưu tiên cho một số dự án cần thiết phải được xây dựng và ban hành trước để đáp ứng ngay một số đòi hỏi bức thiết của thực tiễn. Dưới góc độ quản lý ở tầm vĩ mô việc lập chương trình xây dựng VBQPPL còn là công cụ để Quốc hội, UBTWQH, Chính phủ và các Bộ ngành, HĐND, UBND có liên quan chủ động triển khai các công việc cần thiết nhằm hoàn thành đúng tiến độ và đảm bảo chất lượng của các dự án đã được xác định trước.

1.3.2. Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Soạn thảo VBQPPL là quá trình các cơ quan có thẩm quyền cụ thể hóa dự án VBQPPL trên cơ sở đề nghị, kiến nghị các dự án VBQPPL. Giai đoạn soạn thảo có vai trò rất quan trọng quyết định đến tính khả thi và chất lượng của dự thảo VBQPPL. Soạn thảo bao gồm các công đoạn sau:

- Thành lập ban soạn thảo
- Ban soạn thảo tiến hành các công việc cần thiết cho việc soạn thảo
- Cơ quan trình dự án, chỉ đạo ban soạn thảo xem xét việc trình dự án
- Tổ chức lấy ý kiến của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận (đối với dự thảo luật, pháp lệnh)
- Trình dự án ra trước cơ quan có thẩm quyền xem xét thông qua

1.3.3. Thẩm định, thẩm tra lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thẩm định dự thảo VBQPPL là hoạt động nghiên cứu, xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức, kỹ thuật soạn thảo đối với dự thảo VBQPPL

theo nội dung, trình tự, thủ tục do luật định nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất và đồng bộ của VBQPPL trong hệ thống pháp luật. Thẩm định dự thảo VBQPPL là khâu bắt buộc trong quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL. Hoạt động này do cơ quan chuyên môn về tư pháp có thẩm quyền tiến hành nhằm đánh giá toàn diện, khách quan và chính xác dự thảo VBQPPL trước khi ban hành, phê duyệt và trình cơ quan có thẩm quyền ban hành, phê chuẩn.

Việc thẩm định được tiến hành như sau: Đối với văn bản do Quốc hội và UBTVQH thì tại Điều 36 - Luật ban hành VBQPPL năm 2008 có quy định, cơ quan có thẩm quyền tiến hành thẩm định là bộ tư pháp. Nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề sau:

- a) Sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản;
- b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng;
- c) Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.
- d) Tính khả thi của dự thảo văn bản, bao gồm sự phù hợp giữa quy định của dự thảo văn bản với yêu cầu thực tế, trình độ phát triển của xã hội và điều kiện bảo đảm để thực hiện;
- đ) Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản [60].

Đối với các văn bản của HĐND và UBND ban hành thì tại Điều 24 và Điều 28 Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 quy định, các dự thảo VBQPPL như nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định và chỉ thị của UBND tỉnh phải được Sở tư pháp thẩm định trước khi trình UBND cấp tỉnh. Chậm nhất là 15 ngày trước ngày UBND họp, cơ quan soạn thảo

phải gửi hồ sơ thẩm định. Nội dung thẩm định chủ yếu như sự cần thiết của việc ban hành VBQPPL; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của nội dung dự thảo VBQPPL; ngôn ngữ kỹ thuật soạn thảo văn bản và trong một số trường hợp có thể đề cập đến tính khả thi của VBQPPL khi được áp dụng và thực hiện.

Thẩm tra là hoạt động nghiên cứu, xem xét đánh giá về sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối chủ trương, chính sách của Đảng; tình hình điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đối với các dự án dự thảo VBQPPL theo nội dung trình tự, thủ tục do luật quy định nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của VBQPPL trong hệ thống pháp luật và những yêu cầu khác về chất lượng dự án, dự thảo theo quy định của pháp luật.

Như vậy, thẩm định, thẩm tra đều là những hoạt động xem xét, đánh giá góp phần hoàn thiện nội dung, hình thức dự thảo VBQPPL. Tuy nhiên, có một số khác biệt về mặt hình thức và có thể phân biệt thông qua một số đặc trưng như: chủ thể, đối tượng, nội dung, tính chất và vị trí, vai trò của hai hoạt động này trong quá trình xây dựng VBQPPL.

Để hoạt động thẩm định, thẩm tra thực sự có hiệu quả thì kết quả thẩm định, thẩm tra phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét toàn diện và có hiệu lực bắt buộc đối với đối tượng thẩm định, thẩm tra. Điểm chung lớn nhất của thẩm định, thẩm tra là xem xét, đánh giá những quy định mang tính chủ quan do một cơ quan có thẩm quyền ban hành trên cơ sở những yếu tố khách quan như: quy luật của sự vận động xã hội, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cơ chế điều chỉnh pháp luật... Nếu các quy định đó là tiến bộ, phù hợp với yêu cầu thực tiễn sẽ thúc đẩy sự phát triển của đất nước. Ngược lại, nếu các quy định đó không dựa trên thực tiễn sẽ trở thành lực cản, thậm chí đẩy lùi sự phát triển xã hội và quản lý nhà nước.

1.3.4. Thảo luận thông qua tại cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Thảo luận là việc đưa dự án VBQPPL ra trước cơ quan có thẩm quyền để xem xét, góp ý về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án VBQPPL để đi đến thống nhất. Đây là giai đoạn quan trọng có tính quyết định của quá trình xây dựng VBQPPL. Việc xem xét dự án VBQPPL đối với những văn bản do Quốc hội ban hành sẽ diễn ra tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội.

1.3.5. Công bố văn bản quy phạm pháp luật

Quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh được quy định khoản 1 Điều 88 Hiến pháp 2013 thuộc về chủ tịch nước [61]. Chủ tịch nước ban hành lệnh để công bố luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH trong thời hạn chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày luật, pháp lệnh, nghị quyết được thông qua.

Đối với pháp lệnh, nghị quyết đã được UBTVQH thông qua mà Chủ tịch nước đề nghị UBTVQH xem xét lại theo quy định tại khoản 1 Điều 88 của Hiến pháp 2013 thì UBTVQH xem xét lại những vấn đề mà Chủ tịch nước có ý kiến. Nếu pháp lệnh, nghị quyết đó vẫn được UBTVQH biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Trong các trường hợp này thì thời hạn công bố chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày UBTVQH thông qua lại hoặc Quốc hội quyết định.

Đối với các VBQPPL do địa phương ban hành việc công bố được quy định như sau: Theo Điều 51 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004 thì quyết định, chỉ thị của UBND phải được đăng trên báo cấp tỉnh chậm nhất là năm ngày, kể từ ngày Chủ tịch UBND thay mặt UBND ký ban hành. Văn phòng UBND có trách nhiệm gửi VBQPPL của HĐND, UBND đến cơ quan báo chí để đăng báo trong thời

hạn chậm nhất là ba ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành. Cơ quan báo chí có trách nhiệm đăng báo chậm nhất là 2 ngày, kể từ ngày nhận được VBQPPL của UBND [59].

Quyết định, Chỉ thị gửi đăng báo phải là bản chính.

1.4. Các tiêu chí đảm bảo chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật

Chất lượng của VBQPPL là một trong những cơ sở để bảo đảm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật đạt được kết quả cao trong thực tiễn, đồng thời cho phép dự báo được khả năng hiện thực hoá các quy định pháp luật trong đời sống xã hội. Nếu chất lượng của pháp luật thấp, tính khả thi kém thì việc thực hiện chúng sẽ gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí có những quy định pháp luật nhiều khi không thể thực hiện được trên thực tế.

Để đánh giá chất lượng của VBQPPL Việt Nam, xác định mức độ hoàn thiện của nó cần phải dựa vào những tiêu chí được xác định về mặt lý thuyết, từ đó liên hệ với điều kiện và hoàn cảnh thực tế trong mỗi giai đoạn cụ thể, xem xét một cách khách quan và rút ra những kết luận, làm sáng rõ những ưu điểm và nhược điểm của VBQPPL. Có nhiều tiêu chí để xác định chất lượng của VBQPPL Việt Nam trong đó có các tiêu chí cơ bản là: Tính toàn diện, đồng bộ, tính thống nhất, tính phù hợp, ngôn ngữ, kỹ thuật xây dựng pháp luật và tính khả thi của VBQPPL.

1.4.1. Văn bản quy phạm pháp luật phải toàn diện, đồng bộ

Tính toàn diện, đồng bộ của VBQPPL thể hiện sự thống nhất ở hai cấp độ. Ở cấp độ chung, sự đồng bộ giữa các ngành luật với nhau có 2 vấn đề lớn là: xác định rõ ranh giới giữa các ngành luật và tạo ra được một hệ thống QPPL căn bản (thể hiện trong các văn bản luật) để tạo cơ sở củng cố tính thống nhất của toàn bộ VBQPPL. Ở cấp độ cụ thể đó là thể hiện sự thống nhất, không mâu thuẫn, không trùng lặp, chồng chéo trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các QPPL với nhau. xét theo cơ cấu của mỗi

VBQPPL với 3 thành tố cơ bản thì ngành luật có tính chất loại, chế định pháp luật có tính chất nhóm, QPPL có tính chất tế bào. để tạo ra tính đồng bộ phải giải quyết triệt để, đúng đắn mối quan hệ loại - nhóm - tế bào.

VBQPPL toàn diện và đồng bộ thể hiện ở cấu trúc hình thức của nó, nghĩa là VBQPPL phải có khả năng đáp ứng được đầy đủ nhu cầu điều chỉnh pháp luật trên các lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội, các quy định pháp luật phải có khả năng bao quát toàn bộ đời sống xã hội, để các quan hệ xã hội quan trọng có tính điển hình, phổ biến cần có sự điều chỉnh của pháp luật thì đều có pháp luật điều chỉnh. Về kết cấu mỗi QPPL phải có cấu trúc logic, chặt chẽ; mỗi chế định pháp luật có đầy đủ các QPPL cần thiết; mỗi ngành luật có đầy đủ các chế định pháp luật theo cơ cấu của ngành luật; còn VBQPPL có đủ các ngành luật đáp ứng được nhu cầu phát triển của các quan hệ xã hội ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Điều này đòi hỏi việc ban hành các VBQPPL không chỉ chú trọng tới các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, củng cố chính quyền nhân dân mà còn phải chú ý tới các luật điều chỉnh một cách toàn diện các quan hệ xã hội thuộc các lĩnh vực đời sống dân sinh như dân sự, thương mại, đầu tư, môi trường..., không chỉ chú trọng tới luật nội dung mà còn phải chú ý tới luật hình thức về trình tự, thủ tục.

Bất kỳ một quy phạm hay VBQPPL nào cũng được tạo ra và tác động không phải trong sự độc lập, riêng rẽ mà trong một tổng thể những mối liên hệ và những sự ràng buộc nhất định. Do vậy, tính toàn diện và đồng bộ của VBQPPL có ảnh hưởng rất lớn tới tính khả thi và hiệu quả của việc thực hiện pháp luật. Bởi tất cả những mối liên hệ, những sự ràng buộc đó của các quy định, các văn bản pháp luật với những yếu tố và hiện tượng khác nhau trong đời sống xã hội xét đến cùng đều có ảnh hưởng tới sự tác động, điều chỉnh của pháp luật. Việc thực hiện một QPPL hay một chế định luật không tốt có thể sẽ làm việc thực hiện các quy phạm, các chế định pháp luật khác gặp

nhiều khó khăn thậm chí là không thể thực hiện được, tùy theo vị trí, vai trò và các mối liên hệ của nó với các yếu tố, các bộ phận khác.

Tính toàn diện, đồng bộ của VBQPPL còn thể hiện ở việc ban hành đầy đủ các văn bản quy định chi tiết các văn bản, quy định pháp luật trong những trường hợp cần có sự quy định chi tiết, để khi văn bản pháp luật có hiệu lực thì nó cũng đã có đủ các điều kiện để có thể được tổ chức thực hiện ngay trên thực tế.

1.4.2. Văn bản quy phạm pháp luật phải hợp pháp, thống nhất

Tính hợp pháp là biểu hiện của nguyên tắc pháp chế - một nguyên tắc hiến định. Tính hợp pháp của VBQPPL là sự phù hợp của văn bản đó với thẩm quyền, nội dung, hình thức và phương pháp quản lý của các chủ thể quản lý trong khuôn khổ pháp luật quy định. Nói đến tính hợp pháp của VBQPPL thì cũng cần nói đến tính hợp pháp đối với thủ tục xây dựng ban hành VBQPPL. Tính hợp pháp đối với thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL luật là sự phù hợp của hoạt động xây dựng và ban hành văn bản đó với các yêu cầu về thủ tục do luật định.

Về tính hợp pháp, thuật ngữ thường được sử dụng với thuật ngữ “*tính hợp hiến*” như vậy, có nghĩa VBQPPL không chỉ bảo đảm phù hợp với pháp luật nói chung mà còn phải phù hợp với Hiến pháp. Ở đây, nhằm nhấn mạnh và đề cao vai trò tối thượng của Hiến pháp trong hệ thống pháp luật. Đồng nghĩa với việc khẳng định Hiến pháp là văn bản gốc có giá trị pháp lý cao nhất.

Tính thống nhất của VBQPPL được thể hiện trong cả hệ thống cũng như trong từng bộ phận hợp thành của VBQPPL ở các cấp độ khác nhau, nghĩa là giữa các ngành luật trong VBQPPL; giữa các chế định pháp luật trong cùng một ngành luật; giữa các QPPL trong một chế định pháp luật cũng phải thống nhất. Không có các hiện tượng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau của các QPPL trong mỗi bộ phận và trong các bộ phận khác nhau

của VBQPPL. Điều này đòi hỏi các VBQPPL được ban hành không chỉ bảo đảm sự thống nhất, hài hoà về nội dung mà còn phải bảo đảm tính thứ bậc của mỗi văn bản về giá trị pháp lý của chúng.

1.4.3. Văn bản quy phạm pháp luật phải hợp lý, khả thi

Theo từ điển Tiếng Việt, “*hợp lý*” là đúng lẽ phải, đúng với sự cần thiết hoặc với logic của sự vật [81]. Như vậy tính hợp lý của VBQPPL thể hiện ở sự phù hợp của văn bản và sự cần thiết của văn bản đối với quá trình quản lý xã hội, tạo điều kiện cho xã hội phát triển.

Sự phù hợp của VBQPPL thể hiện ở nội dung của VBQPPL luôn có sự tương quan với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Có thể nói pháp luật là những nhu cầu cơ bản, điển hình và có tính phổ biến nhất của đời sống kinh tế - xã hội được khái quát hoá, mô hình hoá dưới hình thức pháp lý cụ thể thông qua hoạt động lý trí và ý chí của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Do vậy, sự phù hợp của các VBQPPL mà đặc biệt là của các văn bản luật với các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội là điều kiện vô cùng quan trọng bảo đảm cho tính khả thi và hiệu quả của pháp luật. Phù hợp với các quy luật và điều kiện kinh tế - xã hội sẽ làm cho pháp luật dễ dàng được thực hiện, đồng thời cũng góp phần thúc đẩy, tạo điều kiện cho sự phát triển của kinh tế - xã hội, trường hợp ngược lại, pháp luật khó được thực hiện trên thực tế, thậm chí có thể cản trở hoặc gây ra những thiệt hại nhất định cho sự phát triển đó. Trong giai đoạn hiện nay khi chúng ta xác định xây dựng chủ nghĩa xã hội bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa, xây dựng nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa thì việc VBQPPL phản ánh đúng tính chất, đặc điểm, trình độ phát triển của kinh tế - xã hội, định hướng đúng cho sự phát triển kinh tế là vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Sự phù hợp của VBQPPL với điều kiện chính trị của đất nước. Trong xã hội Việt Nam hiện nay tồn tại nhiều giai tầng khác nhau và lợi ích của mỗi

cá nhân, mỗi cộng đồng, giai tầng cũng có sự khác nhau. Để bảo đảm cho xã hội phát triển ổn định thì đòi hỏi pháp luật phải quy định một cách sự hài hoà về lợi ích cơ bản của tất cả các lực lượng chủ yếu trong xã hội sao cho có thể chấp nhận được. Vì vậy, nội dung của VBQPPL phải quy định sao cho tương quan giữa các loại lợi ích của các tầng lớp xã hội khác nhau có được sự hài hoà và có thể chấp nhận được. Dưới hình thức pháp lý, trong khuôn khổ các văn bản pháp luật nhà làm luật phải làm sao cho lợi ích hợp pháp của tầng lớp xã hội này không xung đột với lợi ích của các tầng lớp khác. Chỉ trong những điều kiện như vậy mới bảo đảm được sự phát triển bình thường của các quan hệ xã hội và việc thực hiện các quyền, tự do, lợi ích của tầng lớp xã hội này sẽ không làm tổn hại đến tự do, lợi ích của các tầng lớp khác trong xã hội. Nếu không quan tâm tới sự thống nhất, hài hoà giữa các loại lợi ích của các lực lượng khác nhau trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật có thể dẫn đến nhiều hiện tượng tiêu cực trong xã hội, chẳng những không phát huy được vai trò của pháp luật mà còn làm lu mờ bản chất tốt đẹp của pháp luật dưới chế độ xã hội chúng ta.

Trong xã hội ngoài pháp luật còn có những công cụ khác như đạo đức, phong tục tập quán, tín điều tôn giáo..., những công cụ này cùng với pháp luật luôn có tác động rất lớn lên các quan hệ xã hội. Sự tác động của các quy phạm xã hội khác nhau lên các quan hệ xã hội luôn không giản đơn, chúng có liên quan, ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Pháp luật chỉ có thể phát huy được vai trò, tác dụng của mình một cách tốt nhất khi có sự tác động cùng chiều, phù hợp với những công cụ điều chỉnh khác. Do vậy, VBQPPL đòi hỏi phải phù hợp với phong tục, tập quán, những truyền thống tốt đẹp của dân tộc, phù hợp với các giá trị đạo đức, văn hoá cao đẹp của nhân dân các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước. Sự phù hợp của VBQPPL với đạo đức, văn hóa dân tộc, với thuần phong mỹ tục của đất nước, các công cụ điều chỉnh quan hệ xã hội khác

cũng là một trong những yếu tố phản ánh chất lượng của nó, làm cho VBQPPL được tôn trọng và là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện pháp luật nghiêm minh trên cơ sở tự giác của mọi người.

Không chỉ phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước VBQPPL quốc gia còn phải phù hợp với pháp luật quốc tế. Trong xu hướng hội nhập và hợp tác hiện nay, vấn đề này luôn đòi hỏi phải được chú trọng và trong những giới hạn có thể VBQPPL quốc gia cần phải phù hợp với các công ước, điều ước và thông lệ quốc tế mà quốc gia đã ký kết hoặc tham gia. VBQPPL quốc gia phải được xây dựng phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của các điều ước và thông lệ quốc tế, tiếp thu và sử dụng có hiệu quả lý luận, kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của các nước khác trên thế giới.

Một VBQPPL có chất lượng thì phải bảo đảm tính khả thi, nghĩa là các quy định pháp luật phải có khả năng thực hiện được trong điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội hiện tại. Điều này đòi hỏi các quy định pháp luật phải được ban hành phù hợp với trình độ phát triển của đất nước ở mỗi thời kỳ phát triển nhất định. Nếu các quy định pháp luật được ban hành quá cao hoặc quá thấp so với các điều kiện phát triển của đất nước thì đều có ảnh hưởng đến chất lượng của pháp luật. Trong những trường hợp đó hoặc là pháp luật không có khả năng thực hiện được hoặc là được thực hiện không triệt để, không nghiêm, không phát huy hết vai trò tác dụng của nó trong đời sống xã hội.

Tính khả thi của VBQPPL còn thể hiện ở việc các quy định pháp luật phải được ban hành đúng lúc, kịp thời đáp ứng những nhu cầu mà cuộc sống đang đặt ra, đồng thời phải phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành. Khi ban hành pháp luật phải xem xét tới điều kiện về kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước có cho phép thực hiện được quy định hoặc văn bản pháp luật đó hay không, đồng thời phải tính đến các điều kiện khác như tổ chức bộ máy nhà nước, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức có cho phép

thực hiện được không, dư luận xã hội trong việc tiếp nhận quy định hoặc văn bản pháp luật đó (ủng hộ hay không ủng hộ), trình độ văn hoá và kiến thức pháp lý của nhân dân... Pháp luật có chất lượng phải là pháp luật đưa ra được phương án tốt nhất với phương pháp điều chỉnh pháp luật phù hợp nhất để thông qua đó có thể đạt được mục đích mong muốn trong những điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại

1.4.4. Văn bản quy phạm pháp luật phải chặt chẽ, rõ ràng, chính xác

Muốn xây dựng được VBQPPL chặt chẽ, rõ ràng, chính xác thì cần phải nâng cao trình độ kỹ thuật pháp lý khi xây dựng các VBQPPL. Đó là tổng thể những phương pháp, phương tiện được sử dụng trong quá trình soạn thảo và hệ thống hoá pháp luật nhằm đảm bảo cho pháp luật có được đầy đủ các khả năng để điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội. Điều này đòi hỏi: Khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật phải đưa ra được những nguyên tắc, những trình tự thủ tục tối ưu để tiến hành có hiệu quả quá trình đó nhằm tạo ra được những quy định, những văn bản pháp luật tốt nhất, đồng thời phù hợp với các quy định đã có; xác định chính xác, khoa học cơ cấu của VBQPPL phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước; ngôn ngữ được sử dụng trong văn bản phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu, đảm bảo tính cô đọng, logic và một nghĩa. Đối với những thuật ngữ chuyên môn cần xác định rõ nội dung đều được giải thích trong văn bản.

Quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật phải thường xuyên sử dụng các phương tiện, các cách tiếp cận, các kỹ thuật pháp lý, các quy tắc pháp lý tiên tiến khoa học nhất đã đạt được của nhân loại trong lĩnh vực điều chỉnh pháp luật. Nội dung các QPPL, các VBQPPL được xây dựng với một trình độ kỹ thuật pháp lý cao có kết cấu chặt chẽ, logic, các thuật ngữ pháp lý được sử dụng chính xác, một nghĩa, lời văn trong sáng, ngắn gọn, dễ hiểu, phù hợp với khả năng nhận thức của quảng đại quần chúng nhân dân. “*Một quy phạm*

pháp luật sẽ phát huy được hiệu quả cao hơn nếu phù hợp với quan niệm, ý thức hiện có của công dân và ngược lại” [69]. Sự chặt chẽ, rõ ràng, chính xác của các QPPL cũng tránh được những thiếu sót, sơ hở có thể bị lợi dụng trong quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật. Để có chất lượng các văn bản pháp luật phải được xây dựng đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định, có tên gọi phù hợp với nội dung thể hiện, hình thức rõ ràng, dễ thực hiện.

Mức độ hệ thống hóa cao và sự tồn tại của nhiều bộ luật cũng được coi là biểu hiện của một VBQPPL hoàn thiện. Tính hệ thống hóa cao là đảm bảo rất quan trọng cho việc thực hiện pháp luật dễ dàng, thuận lợi và chính xác.

Chương 2

THỰC TRẠNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Đánh giá chung về thực trạng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay

Luật ban hành VBQPPL lần đầu được Quốc hội ban hành năm 1996, đã được sửa đổi bổ sung một số điều một số điều vào năm 2002 đến năm 2008 trên cơ sở sửa đổi bổ sung toàn diện Quốc hội ban hành luật mới Luật ban hành VBQPPL 2008. Đồng thời để tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành VBQPPL ở địa phương quốc hội đã ban hành Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004. Qua gần 6 năm thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND 2004, nhà nước ta đã ban hành được một hệ thống VBQPPL tương đối đầy đủ góp phần vào việc thực hiện thành công chiến lược phát kinh tế xã hội tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho công cuộc đổi mới nói chung và công cuộc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật nói riêng. Quy trình lập pháp tiếp tục được đổi mới, cải tiến theo hướng nâng cao chất lượng, tăng tính chủ động, dân chủ, cụ thể trong văn bản pháp luật. Với việc thông qua Luật ban hành VBQPPL năm 2008, một số khâu trong quy trình lập pháp đã có sự thay đổi, bảo đảm khoa học, dân chủ và chặt chẽ hơn. Việc điều chỉnh thời gian Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm vào kỳ họp đầu năm của năm trước thay vì kỳ họp cuối năm đã tạo điều kiện để cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án có thêm thời gian, chủ động trong việc chuẩn bị, xây dựng văn bản. Quá trình sửa đổi, bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện linh hoạt hơn, theo đó UBNDTVQH có thể xem xét thay đổi Chương trình và báo cáo Quốc hội tại kỳ

hợp gần nhất. Bên cạnh đó, việc quy định vấn đề lồng ghép giới trong quy trình lập pháp là một bước tiến bộ, phù hợp với xu hướng của thế giới. Việc giao UBTVQH là cơ quan chủ trì chỉ đạo tiếp thu, hoàn thiện dự án trình Quốc hội thông qua đã phần nào tăng thêm chủ động từ phía các cơ quan của Quốc hội, góp phần nâng cao chất lượng, đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện dự án.

Cùng với hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát được đặc biệt tăng cường nhằm kịp thời phát hiện và có các kiến nghị nhằm điều chỉnh, bổ sung, phát huy tính tích cực, giảm thiểu những hệ lụy nảy sinh từ chính sách; chấn chỉnh kịp thời các sai sót, khuyết điểm, thúc đẩy thực hiện tốt các nhiệm vụ. Nội dung giám sát tập trung vào nhiều vấn đề bức xúc của cuộc sống, bao quát hầu hết các lĩnh vực từ kinh tế-xã hội, ngân sách nhà nước, văn hóa, giáo dục, khoa học công nghệ, quốc phòng an ninh, đối ngoại, hoạt động của các cơ quan tư pháp... Cùng với giám sát tối cao qua việc xem xét các báo cáo của cơ quan, cá nhân theo quy định, Quốc hội đã giám sát tối cao tại kỳ họp sáu chuyên đề.

Tóm lại, sự ra đời và tồn tại của hai Luật đã đáp ứng yêu cầu xây dựng pháp luật trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế, góp phần nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương về ý nghĩa, vai trò của công tác xây dựng pháp luật, coi đầu tư cho xây dựng pháp luật là đầu tư cho phát triển vì chất lượng của văn bản pháp luật có ảnh hưởng quyết định đến môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của cả nền kinh tế, của từng doanh nghiệp và là điều kiện tiên quyết để phát huy có hiệu quả lợi thế quốc gia, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, người dân. Cộng đồng doanh nghiệp và các tầng lớp nhân dân cũng ngày càng nhận thức đầy đủ hơn về vai trò của pháp luật đối với sự phát triển chung của đất nước và của mỗi thành viên trong xã hội, do đó ngày càng quan tâm và đòi hỏi cao hơn đối với hoạt động xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật của các cơ quan Nhà nước.

2.1.1. Những thành tựu của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay

Hệ thống VBQPPL hiện nay về cơ bản đã đồng bộ thống nhất. Nội dung và hình thức của VBQPPL bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, đa phân văn bản bảo đảm tính khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Các VBQPPL đã được ban hành tương đối đầy đủ, bao quát hầu hết các lĩnh vực.

Có thể điểm qua những thành tựu của hệ thống VBQPPL được thể hiện cụ thể qua một số khía cạnh sau:

Hệ thống VBQPPL được xây dựng và ban hành phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân:

Bước vào công cuộc Đổi mới, hệ thống pháp luật nước ta còn rất đơn giản, chỉ có Hiến pháp, Bộ luật hình sự, một số luật, pháp lệnh, nghị định về tổ chức bộ máy nhà nước và một vài lĩnh vực kinh tế - xã hội. Yêu cầu cấp bách của việc chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung, bao cấp, điều hành chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang kinh tế thị trường trong Nhà nước pháp quyền vận hành theo pháp luật và bằng pháp luật, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay khi chúng ta đang trong quá trình hội nhập mạnh mẽ, đòi hỏi phải khẩn trương xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, thống nhất, đồng bộ để điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Cùng với sự đổi mới và không ngừng hoàn thiện phương thức lãnh đạo, bảo đảm hoạt động của Đảng phù hợp với Hiến pháp và pháp luật là quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân, các thiết chế, tổ chức xã hội. Các luật tổ chức: Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, HĐND và UBND... không ngừng được hoàn thiện. Các luật có liên quan đến hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng được ban hành như: Luật Ban hành VBQPPL năm 1996, năm

2008; Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004. Sau gần 10 năm thi hành Luật năm 2004 và 6 năm thi hành Luật năm 2008, Nhà nước ta đã xây dựng được một hệ thống pháp luật đồ sộ, góp phần vào thành tựu chung của gần 30 năm Đổi mới, phục vụ đắc lực cho sự lãnh đạo của Đảng, quản lý, điều hành của Nhà nước; ý thức pháp quyền được nâng lên rõ rệt, tạo điều kiện cho đất nước bước vào giai đoạn phát triển mới.

Một số VBQPPL điển hình của khía cạnh này đó là Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2007; Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Các bộ luật tố tụng tư pháp (dân sự và hình sự) đã xác định các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trung tâm là Toà án, bảo đảm Toà án xét xử độc lập, đúng pháp luật, kịp thời và nghiêm minh; phân định thẩm quyền xét xử của Toà án sơ thẩm và Toà án phúc thẩm phù hợp với nguyên tắc hai cấp xét xử, đề cao nguyên tắc tự định đoạt của đương sự trong tố tụng dân sự và nguyên tắc tranh tụng trong tố tụng tư pháp nói chung. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 không những chỉ ghi nhận và đề cao nguyên tắc tự định đoạt của đương sự mà còn xác định lại vị trí, vai trò tố tụng của Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và các chủ thể khác trong tố tụng dân sự như luật sư, công chứng viên, giám định viên...

Hệ thống VBQPPL bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân:

Trong quá trình xây dựng các VBQPPL, vấn đề lồng ghép giới, bảo đảm bình đẳng giới là một yêu cầu quan trọng, Luật Bình đẳng giới; Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình đã được ban hành.

Các VBQPPL như Luật Sở hữu trí tuệ (được sửa đổi, bổ sung năm 2009); Luật Kinh doanh bất động sản; Luật Nhà ở... đã được ban hành nhằm hoàn thiện chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, nhất là Toà án trong việc bảo vệ các quyền tự do, dân chủ.

Ngoài ra, Luật Tương trợ tư pháp năm 2007; Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 2009; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 được sửa đổi, bổ sung năm 2005... và rất nhiều VBQPPL khác đã được ban hành góp phần củng cố cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Các VBQPPL luôn coi “*con người*” là trung tâm của chiến lược phát triển, đồng thời là chủ thể phát triển. Tôn trọng và bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, đất nước và quyền làm chủ của nhân dân. Chú trọng vào kết hợp và phát huy đầy đủ vai trò của xã hội, gia đình, nhà trường, từng tập thể lao động, các đoàn thể và cộng đồng dân cư trong việc chăm lo xây dựng con người Việt Nam giàu lòng yêu nước, có ý thức làm chủ, trách nhiệm công dân; có tri thức, sức khoẻ, lao động giỏi; sống có văn hoá, nghĩa tình; có tinh thần quốc tế chân chính.

Các VBQPPL được xây dựng chú trọng vào hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN:

Một trong những VBQPPL nổi bật nhất là Bộ luật dân sự năm 2005, bộ luật là sự thống nhất pháp luật về hợp đồng. Tiếp theo là sự thống nhất pháp luật doanh nghiệp (Luật Doanh nghiệp năm 2005), mặc dù Luật Doanh nghiệp Nhà nước vẫn tiếp tục có hiệu lực, rồi tiếp đến là thống nhất pháp luật đầu tư. Còn Luật Thương mại thì đã được phát triển theo hướng mở rộng và chuyên biệt hóa. Đây là những điểm sáng của quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế thị trường ở Việt Nam, là cơ sở cho sự thống nhất hệ thống “*luật đầu tư*”, tạo tiền đề cho hoàn thiện thể chế thị trường định hướng XHCN. Đến nay, Luật Doanh nghiệp năm 2005; Luật Đầu tư năm 2005; Luật Nhà ở năm 2005; Luật Giao dịch điện tử năm 2005... đã tạo cơ sở cho việc tạo lập đồng bộ các thị trường.

Hiến pháp 2013 (sửa đổi) cũng khẳng định nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu,

hiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân; các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật.

Các VBQPPL về giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ; y tế, văn hoá - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội không ngừng hoàn thiện:

Luật Giáo dục năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2009) góp phần phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, xây dựng nền văn hoá và con người Việt Nam. Đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo theo nhu cầu phát triển của xã hội; nâng cao chất lượng theo yêu cầu chuẩn hoá, hiện đại hoá, xã hội hoá, dân chủ hoá và hội nhập quốc tế, phục vụ đắc lực sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Đẩy mạnh xây dựng xã hội học tập, tạo cơ hội và điều kiện cho mọi công dân được học tập suốt đời.

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004; Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Luật Công nghệ cao năm 2008; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009, Luật Nuôi con nuôi năm 2010... và rất nhiều văn bản pháp luật về chính sách xã hội được ban hành qua đó bảo đảm công bằng, bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ công dân; kết hợp chặt chẽ, hợp lý phát triển kinh tế với phát triển văn hoá, xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách; phát triển hài hoà đời sống vật chất và đời sống tinh thần, góp phần nâng cao đời sống của mọi thành viên trong xã hội về ăn, ở, đi lại, học tập, nghỉ ngơi, chữa bệnh và nâng cao thể chất, gắn nghĩa vụ với quyền lợi, cống hiến với hưởng thụ, lợi ích cá nhân với lợi ích tập thể và cộng đồng xã hội. Ngoài ra, việc hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội và thực hiện tốt chính sách đối với người và gia đình có công với nước

cũng được đặc biệt quan tâm. Chú trọng cải thiện điều kiện sống, lao động và học tập của thanh niên, thiếu niên, giáo dục và bảo vệ trẻ em. Chăm lo đời sống những người cao tuổi, neo đơn, khuyết tật, mất sức lao động và trẻ mồ côi. Góp phần hạn chế, tiến tới đẩy lùi tội phạm và giảm tác hại của tệ nạn xã hội. Bảo đảm quy mô hợp lý, cân bằng giới tính và chất lượng dân số.

Hoàn thiện hệ thống VBQPPL về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội:

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự năm 1999 đã thể hiện chính sách hình sự của Nhà nước ta là hoàn thiện pháp luật phòng, chống tội phạm trên cơ sở phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong việc phát hiện, phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm, hoàn thiện chính sách hình sự theo hướng hạn chế hình phạt tử hình, giảm hình phạt tù, mở rộng áp dụng hình phạt tiền, cải tạo không giam giữ đối với các loại tội ít nghiêm trọng.

Ngoài ra, để thực hiện quản lý nhà nước về biên giới quốc gia nhằm bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ cũng như đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, trong những năm qua, Nhà nước ta đã ban hành các VBQPPL như: Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Quốc phòng năm 2005; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự năm 2005; Luật Công an nhân dân năm 2005; Luật sửa đổi một số điều Luật Sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam năm 2008; Luật Biên giới quốc gia năm 2003; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh và cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam; Pháp lệnh Bộ đội Biên phòng; Pháp lệnh lực lượng Cảnh sát biên Việt Nam; Pháp lệnh Tổ chức điều tra hình sự... Ngoài ra, Việt Nam còn tham gia ký kết, ra nhập các điều ước quốc tế đa phương, song phương và ban hành các VBQPPL để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, điều ước quốc tế đối với từng lĩnh vực của đời sống xã hội nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến xây dựng, quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia ngày càng hiệu quả hơn.

Xây dựng và hoàn thiện các VBQPPL về hội nhập quốc tế, thể hiện trong các lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư, tín dụng quốc tế, sở hữu trí tuệ, thuế quan, bảo vệ môi trường:

Hiện nay Việt Nam đã bước vào một giai đoạn hội nhập quốc tế sâu sắc và toàn diện hơn bao giờ hết. Tính đến năm 2011, chúng ta đã có quan hệ ngoại giao với 179 quốc gia, có quan hệ kinh tế, thương mại, đầu tư với hơn 220 quốc gia và vùng lãnh thổ [62]. Việc Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) năm 2007 đã đưa quá trình hội nhập của đất nước từ cấp độ khu vực (ASEAN năm 1995) và liên khu vực (ASEM năm 1996, APEC năm 1998) lên đến cấp độ toàn cầu. Việt Nam đã đảm nhận thành công vị trí Ủy viên không thường trực Hội đồng bảo an, cơ quan quyền lực hàng đầu của Liên hợp quốc, nhiệm kỳ 2008 - 2009. Việt Nam cũng đảm nhận thành công vai trò Chủ tịch ASEAN trong năm ASEAN 2010.

Chặng đường hơn 25 năm đổi mới và hội nhập quốc tế là một quá trình nỗ lực bền bỉ của đất nước đồng thời không thể không nhắc tới vai trò to lớn của pháp luật. Trong giai đoạn này, Đảng và nhà nước ta đã ưu tiên xây dựng các VBQPPL và các thiết chế bảo vệ nền kinh tế độc lập tự chủ trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Việt Nam đã khẩn trương hoàn thiện pháp luật theo yêu cầu gia nhập WTO, thực hiện các cam kết với ASEAN, tham gia đầy đủ vào AFTA năm 2006, phê chuẩn Hiến chương ASEAN, tiến tới cộng đồng kinh tế châu Á vào năm 2020. Một trong số những VBQPPL điển hình đó là:

Luật đầu tư nước ngoài năm 1987 là văn bản luật đầu tiên góp phần tạo ra khung pháp lý cho việc hình thành nền kinh tế thị trường tại Việt Nam (Luật đã được sửa đổi, bổ sung năm 1990, 1992, 1996 và 2000). Năm 1990 Luật doanh nghiệp tư nhân và Luật công ty ra đời. Hiến pháp sửa đổi năm 1992 nêu rõ đảm bảo sự tồn tại và phát triển của nền kinh tế hàng hóa nhiều

thành phần vận động theo cơ chế thị trường và khu vực đầu tư nước ngoài. Tiếp theo đó là hàng loạt các đạo luật quan trọng của nền kinh tế thị trường như Luật đất đai, Luật thuế, Luật phá sản, Luật môi trường, Luật lao động và hàng trăm các văn bản pháp lệnh, nghị định của Chính phủ đã được ban hành nhằm cụ thể hóa việc thực hiện luật phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Việc ban hành Luật Doanh nghiệp 2005 và Luật Đầu tư 2005 được coi là bước đột phá trong tư duy và cải cách hoàn thiện hệ thống pháp luật ở Việt Nam. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã thay thế các quy định pháp luật trước đó về doanh nghiệp (bao gồm Luật Doanh nghiệp năm 1999 và Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003) và áp dụng thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế, có tác dụng đẩy nhanh quá trình cải cách kinh tế. Cũng tương tự, Luật Đầu tư năm 2005 đã thay thế Luật Khuyến khích đầu tư trong nước năm 1998 và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000, áp dụng thống nhất cho hoạt động đầu tư, không phân biệt nhà đầu tư trong và ngoài nước, góp phần tạo bước tiến dài trong việc điều chỉnh, cải tiến môi trường đầu tư của Việt Nam.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được thì VBQPPL ở nước ta trong giai đoạn hiện nay vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập cần được khắc phục kịp thời trong thời gian tới.

2.1.2. Những tồn tại, hạn chế của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Theo điều tra của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, thực trạng kém chất lượng của hệ thống văn bản pháp luật hiện hành có thể gói gọn trong “*chín không*”: không đầy đủ, không rõ ràng, không cụ thể, không tương thích, không minh bạch, không tiên liệu trước, không hợp lý, không hiệu quả và không hiệu lực. Đi liền với những quy định chòng chéo, mâu thuẫn là sự thường xuyên thay đổi, tính ổn định không cao của hệ thống văn bản dưới luật đã làm giảm hiệu lực của văn bản luật, dẫn tới khó khăn trong việc thực hiện

và tác động xấu đến sự ổn định chính trị xã hội, nhất là quan hệ kinh tế. Đồng thời, rất nhiều văn bản pháp luật có tính quy phạm thấp, thiếu những quy tắc xử sự cụ thể mà chủ thể phải thực hiện. Còn tồn tại những luật “*khung*”, luật “*óng*” trong khi đó nhiều lĩnh vực như đất đai, thủy sản, lao động... đòi hỏi phải được điều chỉnh cụ thể và chi tiết [52].

Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hà Hùng Cường trong một phiên chất vấn cũng đã từng phải than trước Quốc hội rằng “*hệ thống pháp luật của Việt Nam là phức tạp nhất thế giới*” [49]. Điều đó cho thấy hệ thống VBQPPL ở nước ta còn rất nhiều hạn chế, bất cập. Nếu căn cứ vào các tiêu chí đảm bảo chất lượng VBQPPL thì có thể thấy VBQPPL ở nước ta trong giai đoạn hiện nay chưa đạt yêu cầu:

- *Thứ nhất*, về việc bảo đảm tính toàn diện đồng bộ thì có thể nói VBQPPL hiện nay đang trong tình trạng vừa thừa vừa thiếu.

Các VBQPPL ra đời là để giải quyết, điều chỉnh các quan hệ, hành vi pháp lý nảy sinh trong xã hội. Các quan hệ, hành vi pháp lý phát triển đến đâu thì các VBQPPL phải được điều chỉnh đến đó. Chỉ có như thế thì các quy định mới nhanh chóng đi vào cuộc sống, mới mang lại hiệu quả xã hội thiết thực. Tuy nhiên, trên thực tế do hiểu không đúng về Nhà nước pháp quyền, khi nhấn mạnh đến vai trò tối thượng của pháp luật, nhưng lại đồng nhất với việc có nhiều VBQPPL được ban hành nên đang có tình trạng muốn ban hành càng nhiều VBQPPL càng tốt, lĩnh vực nào, ngành nào cũng muốn có luật, pháp lệnh riêng của mình. Do vậy, nhiều vấn đề xã hội tuy chưa đặt ra yêu cầu cần phải có những quy định điều chỉnh có tính chất pháp lý, nhưng một số bộ, ngành, tổ chức xã hội vẫn xây dựng các dự án luật trình và thuyết phục để được thông qua. Kết quả là bên cạnh những bộ luật hoặc pháp lệnh nhanh chóng đi vào thực tiễn và được cả xã hội đón nhận thì cũng có những luật, pháp lệnh hoặc một phần nào đó của các văn bản này, ý nghĩa điều chỉnh thực

tiền không cao hoặc rất yếu, thậm chí phải bãi bỏ. Ví dụ, tại Thông tư 33/2012/TT-BNNPTNT Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn Quy định về điều kiện vệ sinh, bảo đảm an toàn thực phẩm đối với cơ sở kinh doanh thịt và phụ phẩm ăn được của động vật ở dạng tươi sống dùng làm thực phẩm quy định: *“Thịt và phụ phẩm bảo quản ở nhiệt độ thường và phải bày bán trong vòng tám giờ sau khi giết mổ”* (khoản 2 Điều 5) [11], quy định này là không khả thi vì một con lợn được lấy từ lò mổ lúc 3 giờ sáng, đến chợ cũng phải là 5 giờ, dọn dẹp, chờ đợi đến 7 - 8 giờ sáng người dân mới đi chợ,... tất tạt khi có thịt để bán thì đã mất nửa số thời gian giới hạn quy định, còn lại nửa số thời gian làm sao bán hết thịt. Vì không áp dụng nổi, nên ngày 30/8/2012, Bộ này phải ký Quyết định số 2090/QĐ-BNN-TY ngưng hiệu lực thi hành đối với Thông tư 33 nêu trên. Còn rất nhiều văn bản thiếu tính khả thi và không cần thiết khác, chẳng hạn như quy định tổ chức lễ tang cán bộ, công chức, viên chức với những điều *“hạn chế”* về số lượng vòng hoa, cửa kính trên quan tài, thậm chí là *“siết”* rải vàng mã... tại Nghị định 105 về tổ chức lễ tang cán bộ, công chức, viên chức do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch soạn thảo.

Ngược lại, nhiều vấn đề rất cần phải được quy định thì lại thiếu các văn bản pháp lý. Ví dụ, tệ nạn tham nhũng, môi trường, tình trạng cướp bóc tài sản ảo ngay ngoài đời thật đang có dấu hiệu ngày càng gia tăng do giá trị của những món đồ ảo quá lớn, khiến cho những tệ nạn sinh ra từ game cũng bắt đầu nảy sinh và khi vẫn còn thiếu những ràng buộc pháp lý thì các tệ nạn này ngày càng phát triển là một điều tất yếu. Có những vấn đề được luật quy định nhưng lại thiếu chế tài để xử lý. Ví dụ, Điều 31 của Thông tư số 38 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn về quản lý thuốc bảo vệ thực vật, có quy định trách nhiệm của người sử dụng thuốc bảo vệ thực vật là không được sử dụng thuốc tùy tiện, không đúng kỹ thuật được khuyến cáo... Tuy nhiên, chúng ta vẫn chưa có quy định riêng về xử lý các hành vi vi phạm trên của người sử

dụng. Đặc biệt là chưa có quy định hợp lý về việc thải bỏ bao bì đựng thuốc và thải bỏ thuốc bảo vệ thực vật quá hạn sử dụng đối với người sử dụng.

▪ *Thứ hai*, nhiều VBQPPL ban hành còn thiếu tính hợp pháp và thống nhất

- Về tính hợp pháp:

Nhiều quyết định quản lý nhà nước không đúng thẩm quyền, đúng chủ thể, phù hợp với pháp luật, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Thậm chí, một số quyết định quản lý nhà nước được ban hành trái với thẩm quyền của chủ thể ban hành, có dấu hiệu vi phạm pháp luật, nội dung chưa phù hợp với lợi ích của Nhà nước và xã hội. Ví dụ, Thông tư 02 ngày 13/1/2003 của Bộ Công An về hướng dẫn tổ chức cấp đăng ký, biển số phương tiện giao thông cơ giới đã quy định: “... *Mỗi người chỉ được đăng ký 1 xe mô tô hoặc xe gắn máy*” [6]. Quy định này đã hạn chế quyền sở hữu của công dân, được quy định tại Điều 58 Hiến pháp năm 1992, vi phạm khoản 1, Điều 221 Bộ luật Dân sự là công dân có quyền sở hữu tài sản hợp pháp, không bị hạn chế về số lượng, giá trị.

Theo báo cáo tổng kết công tác tư pháp hàng năm (từ 2008 đến 2013). Thì số lượng các văn bản sai sót là rất lớn. Năm 2008 năm đầu tiên khi luật ban hành VBQPPL có hiệu lực đã phát hiện 8.752 văn bản có sai sót trong tổng số 38.083 văn bản được kiểm tra [14], tương tự năm 2009 phát hiện 12.071 văn bản sai sót [15] và gần đây nhất là năm 2013 phát hiện 8.051 văn bản sai sót [22]. Như vậy có thể thấy số lượng văn bản sai sót có giảm nhưng vẫn còn rất lớn.

- Về tính thống nhất:

Do số lượng VBQPPL được ban hành trong thời gian qua vẫn rất lớn (289.779 văn bản) [21], với nhiều hình thức văn bản, nhiều cấp độ hiệu lực khác nhau, nên hệ thống pháp luật vẫn rất phức tạp, công kênh. Hơn nữa, lại không được thường xuyên rà soát, hệ thống hóa toàn diện; công tác pháp điển, hợp nhất VBQPPL mới bước đầu được triển khai nên các QPPL vừa

khó tiếp cận, khó sử dụng, vừa chứa đựng những mâu thuẫn, chông chéo làm cho việc áp dụng, thực hiện không dễ dàng, khó thống nhất. Đơn cử như ngay trong chính Luật ban hành VBQPPL 2008 và Luật ban hành VBQPPL 2004 hai luật quy định về VBQPPL. Luật được coi là “*cỗ máy cái*”, “*luật của luật*” cũng chứa đựng những mâu thuẫn. Ở Luật ban hành VBQPPL 2008 không còn công nhận chỉ thị của Thủ tướng Chính Phủ là VBQPPL nhưng Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND 2004 lại công nhận chỉ thị của UBND là VBQPPL.

Nhiều trường hợp, các quy định trong cùng một văn bản pháp luật không phù hợp, mâu thuẫn với nhau hoặc phủ định nhau. Quy định của văn bản này triệt tiêu quy định của văn bản khác thuộc cùng một cơ quan ban hành. Trường hợp này diễn ra khá phổ biến trong các văn bản của các cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn mâu thuẫn hoặc trái với quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đang diễn ra phổ biến nhất. Điều này đã làm cho việc thực hiện pháp luật rất khó khăn, ảnh hưởng lớn đến vai trò của pháp luật trong thực tiễn. Ví dụ, ngày 23/4/2008, Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Thông tư số 22/2008/TT-BGDĐT hướng dẫn về tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục và hồ sơ xét tặng danh hiệu Nhà giáo nhân dân, Nhà giáo ưu tú (gọi tắt là Thông tư 22). Tuy nhiên, Thông tư 22 đã có dấu hiệu không phù hợp với quy định tại Điều 62 Luật Thi đua khen thưởng năm 2003.

- *Thứ ba*, nhiều VBQPPL ban hành thiếu tính hợp lý và khả thi

Tính hợp lý và khả thi là hai yếu tố quan trọng quyết định đến chất lượng và hiệu quả của VBQPPL thi hiện nay theo “*đánh giá của không ít chuyên gia và các nhà khoa học cho rằng... còn chưa đều*” ở tất cả các lĩnh vực điều chỉnh [39]. Có thể điểm qua một số quyết định thuộc nhiều lĩnh vực như sau:

+ Quyết định số 33, 34 về tiêu chuẩn sức khỏe của người tham gia giao thông của Bộ Y tế. Đây là một văn bản pháp luật có nhiều vi phạm cả về hình thức lẫn nội dung. Trong đó, điểm bất hợp lý dễ thấy nhất và bị dư luận phản bác nhiều nhất đó là quy định những người thấp bé nhẹ cân (cao chưa đủ 1,45m; nặng chưa tới 40kg) hoặc ngực lép (vòng ngực trung bình dưới 72cm)... không đủ điều kiện lái xe gắn máy từ 50 đến 175cm³.

+ Thông tư số 24/2013/TT-BGDĐT của Bộ Giáo dục và Đào tạo, trong đó có quy định: Bà mẹ Việt Nam Anh hùng, người hoạt động cách mạng trước 01/01/1945 sẽ thuộc đối tượng ưu tiên khi dự thi đại học. Quy định này đã vấp phải sự phản đối khá mạnh mẽ của dư luận, hầu hết các ý kiến đều cho rằng quy định này không phù hợp với thực tế.

+ Thông tư liên tịch số 06/2013/TTLT-BKHHCN-BCT-BCA-BGTVT của Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Giao thông vận tải quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với trường hợp đội mũ bảo hiểm không bảo đảm chất lượng. Rõ ràng việc buộc người dân phải biết mũ thật, mũ giả là thiếu thuyết phục.

+ Nghị định số 34/2010/NĐ-CP ngày 2/4/2010 của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ. Trong nghị định này, ít nhất cũng có ba điều xa thực tế, đó là: quy định xử phạt vi phạm Luật Giao thông đối với người đi bộ; quy định xử phạt những người hành nghề xe ôm không đeo biển hiệu và không có trang phục do cấp tỉnh quy định để phân biệt với những người tham gia giao thông khác; quy định xử phạt với những lái xe vận chuyển container không có bằng FC. Việc xử phạt vi phạm Luật Giao thông đối với người đi bộ được ví như “*túm anh tọc đầu*”. Đại diện CSGT Công an thành phố Hà Nội cho biết:

Đối với những người đi bộ, đặc biệt là những người không mang theo giấy tờ tùy thân, tiền thì biết phạt bằng cách nào. Mà

dù có mang theo giấy tờ hoặc tiền mà họ không tự giác nộp phạt thì CSGT cũng... bó tay, không thể khám người hoặc tạm giữ người vi phạm... [65].

Chính vì lý do này mà dường như từ ngày NĐ 34 có hiệu lực đến nay, chưa có người đi bộ nào bị phạt vi phạm Luật Giao thông. Quy định về xử phạt đối với những người hành nghề xe ôm cũng đang bị “*treo trên giấy*” vì trong hàng ngàn người đi xe trên đường, lực lượng CSGT và thanh tra giao thông cũng không thể biết ai là người chạy xe ôm để phạt. Việc xử phạt đối với lái xe container chưa đổi được bằng FC đã gây ra cuộc “*đại ùn tắc*” hàng hóa tại các cửa khẩu và do đó Chính phủ đã chấp thuận cho lùi thời hạn thực hiện NĐ 34 đối với việc xử phạt lái xe chưa có bằng FC.

Nói tóm lại, tính hợp lý và khả thi của VBQPPL không chỉ có nhóm đối tượng chịu sự tác động của văn bản mà còn có cả các cơ quan thi hành pháp luật.

- *Thứ tư*, hiệu lực, hiệu quả của VBQPPL thấp.

Hoạt động tổ chức thi hành pháp luật bộc lộ nhiều yếu kém, bất cập so với xây dựng pháp luật. Tình trạng pháp luật không được thực thi triệt để xảy ra trên nhiều lĩnh vực (an ninh trật tự, quản lý đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, an toàn vệ sinh thực phẩm, môi trường, an toàn giao thông, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước...). Sự yếu kém thể hiện ở chỗ các quy định pháp luật có hiệu lực thấp, không đạt được các mục tiêu đề ra. Ví dụ, Luật Giá được ban hành năm 2012 với mục tiêu ổn định giá nói chung và giá của một số mặt hàng được coi là thiết yếu nói riêng, trong đó có giá sữa cho trẻ nhỏ. Tuy nhiên, ai cũng biết giá các sản phẩm sữa vẫn tăng nhiều lần với tốc độ cao trong những năm gần đây. Một ví dụ khác, hiện nay Thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 19.000 người nghiện nhưng không thể đưa đi cai, điều này đã khiến cho tình trạng tội phạm ngày càng gia tăng. Nguyên nhân không thể đưa đi cai là do

...vướng Luật xử lý vi phạm hành chính (ban hành ngày 1/1/2014). Theo văn bản này, để đưa người nghiện đi cai phải thông qua nhiều cửa gồm: y tế, công an, lao động và cuối cùng tòa án sẽ lập hồ sơ quyết định. Cơ sở y tế chứng nhận làm chứng nhận cho người nghiện phải có chứng chỉ riêng của Chính phủ [67].

Tuy nhiên, hiện cả Thành phố Hồ Chí Minh không có cơ sở y tế nào đạt tiêu chuẩn như vậy.

Mới đây nhất Bộ văn hóa thể thao và du lịch ra Thông tư số 10/2014/TT-BVHTTDL quy định về việc hướng dẫn đặt tên doanh nghiệp phù hợp với truyền thống lịch sử, văn hóa, đạo đức, thuần phong mỹ tục của dân tộc [26]. Trước tình trạng một số trang mạng game trực tuyến, cửa hàng... sử dụng tên danh nhân để đặt tên cho trang mạng, cửa hàng, cửa hiệu kinh doanh những nội dung liên quan đến thuần phong, mỹ tục của Việt Nam “*xúc phạm danh nhân*” nên bộ ra thông tư này để tránh tình trạng trên. Vấn đề là ở chỗ vẫn chưa thể xử lý những trường hợp vi phạm do chưa có văn bản hướng dẫn thế nào thì được coi là danh nhân? Những ai theo quy định thì được coi là danh nhân? Đây là chưa kể đến những ý kiến trái chiều về việc những doanh nghiệp (kể cả trường học) họ đang là những “*người*” tôn vinh danh nhân thì xử lý như thế nào?

Thứ năm, tính minh bạch của VBQPPL còn chưa cao.

Tính minh bạch chưa cao dẫn đến các QPPL có thể được hiểu, áp dụng không thống nhất, trong khi việc giải thích pháp luật hầu như không được thực hiện. Tòa án chậm nghiên cứu ban hành án lệ để bổ sung cho những “*điểm khuyết*” hoặc làm rõ những “*điểm mờ*” của các VBQPPL. Chính hạn chế này khiến các chủ thể thực sự lúng túng khi thực hiện, áp dụng pháp luật. Ví dụ, Nghị định số 51/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 quy định về hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ bao gồm không ít nội dung chưa rõ ràng. Vì vậy,

Bộ Tài chính cũng đang rất vướng khi phải ban hành ngay một thông tư hướng dẫn. Quan trọng hơn, nghị định 51 đã chuyển từ cực này sang cực kia trong việc quản lý tạo lập và sử dụng hóa đơn. Các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, sử dụng ít hóa đơn sẽ gặp khó khăn khi không được cơ quan thuế bán hóa đơn cho mà phải đặt in hóa đơn.

Còn rất nhiều những VBQPPL có tính minh bạch chưa cao có thể kể đến như Pháp lệnh Thi hành án dân sự năm 2004 đã cần đến trên 40 văn bản pháp luật khác nhau để hướng dẫn thi hành. Luật Đất đai năm 2003 muốn được thực hiện phải dựa trên 126 văn bản. Trong lĩnh vực môi trường, có đến khoảng 300 văn bản pháp luật khác nhau đang còn hiệu lực. Mặt khác, do có quá nhiều loại văn bản, được nhiều cấp ban hành, nhưng lại thiếu cơ chế cân nhắc toàn diện các lĩnh vực pháp luật liên quan, nên mâu thuẫn và chồng chéo là khó tránh khỏi. Tính chồng chéo, sự tồn tại các bất cập và mâu thuẫn đã làm giảm tính minh bạch của pháp luật, khiến cho pháp luật trở nên phức tạp, khó hiểu và khó áp dụng và vì thế, kém hiệu lực [50].

- *Thứ sáu*, hệ thống VBQPPL còn thiếu tính ổn định.

Có thể nói, hệ thống VBQPPL hiện nay đã điều chỉnh tương đối đầy đủ các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy nhiên, có một thực trạng là các VBQPPL lại hay rơi vào tình trạng phải liên tục sửa đổi, bổ sung chỉ trong vòng vài năm. Chẳng hạn, Bộ luật Lao động được ban hành từ năm 1994 song đến nay đã trải qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 2002, 2006, 2007 và gần đây nhất là năm 2012; hay Bộ luật Tố tụng hình sự đầu tiên được Quốc hội thông qua năm 1988 và sửa đổi, bổ sung năm 1990, năm 1992, năm 2000 thì đến năm 2003 được thay thế bằng một bộ luật mới và hiện nay lại đang được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung. Còn phần lớn các đạo luật thường ít nhất có một lần sửa đổi, bổ sung như Luật Quản lý thuế, Luật Đấu thầu, Luật Báo chí, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thi đua, khen thưởng, Luật Luật

su... Có thể thấy đây là một hạn chế cố hữu của VBQPPL Việt Nam. Các VBQPPL thiếu tính ổn định lại thuộc nhiều lĩnh vực trong đời sống dẫn đến làm xáo trộn các quan hệ xã hội đang điều chỉnh.

- *Thứ bảy*, về kỹ thuật soạn thảo văn bản còn hạn chế.

Vẫn còn tình trạng văn bản do địa phương ban hành không tuân theo quy định về hình thức, thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định theo Thông tư số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP. Mặc dù đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp soạn thảo văn bản trong những năm gần đây được đào tạo, bồi dưỡng tương đối bài bản, nhưng một số văn bản được ban hành vẫn còn những sai sót cơ bản. Ví dụ, ghi tên loại công văn (CV) vào ký hiệu văn bản; trích yếu nội dung văn bản dài dòng nhưng không khái quát được nội dung chủ yếu của văn bản; viết tắt, viết hoa trong văn bản tùy tiện, không theo quy tắc chính tả tiếng Việt; bố cục văn bản không hợp lý theo điều, khoản, điểm...; khoảng cách giữa các đoạn văn (theo quy định tối thiểu là 6pt) và khoảng cách giữa các dòng hay cách dòng (theo quy định tối thiểu từ cách dòng đơn hoặc từ 15pt trở lên) không thống nhất; sử dụng sai dấu câu và cách trình bày tên cơ quan, tổ chức, cá nhân (đối với công văn gửi cho hai cơ quan, tổ chức, cá nhân trở lên) sau từ “*Kính gửi*”; sử dụng không thống nhất loại chữ (in hoa, in thường), kiểu chữ (đứng, đậm), số thứ tự (chữ số La Mã, chữ số Ả-rập hoặc chữ cái tiếng Việt theo thứ tự abc) trong các văn bản được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm...

Ngôn ngữ, văn phong pháp lý trong nhiều văn bản chưa được sử dụng chuẩn xác. Cách diễn đạt ngôn từ khó hiểu, hoặc hiểu theo nhiều nghĩa, dẫn đến tình trạng thiếu nhất quán trong áp dụng, thi hành. Hơn nữa, tình trạng chép lại quy định của văn bản được quy định chi tiết vẫn phổ biến, vừa gây lãng phí vừa tạo nên nhiều tầng nấc VBQPPL mà không có giá trị gia tăng.

- *Thứ tám*, tiến độ ban hành văn bản chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

Tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết thi hành mặc dù đã giảm

manh so với những năm trước đây, song cùng với việc số lượng luật, pháp lệnh được ban hành lớn, trong đó có những luật phải ban hành nhiều văn bản quy định chi tiết, nên tình trạng nợ đọng văn bản chưa chấm dứt. Trung bình có chưa tới 60% số văn bản được ban hành đúng hạn theo chương trình, kế hoạch. Mỗi thông tư của các Bộ soạn thảo thường bị chậm hơn 6 tháng; mỗi nghị định, quyết định của Thủ tướng các Bộ trình chậm hơn 8 tháng so với yêu cầu đặt ra về tiến độ [78]. Vì vậy, có không ít văn bản của ác cơ quan Trung ương ban hành đã có hiệu lực nhưng không thể triển khai áp dụng. Văn bản có hiệu lực thi hành nhưng các biện pháp bảo đảm thi hành như: con người, cơ sở vật chất, phương tiện, điều kiện thực hiện chưa có hoặc đã có nhưng chưa được tổ chức thực hiện một cách đồng bộ.

2.2. Thực trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Tình hình công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Về cơ bản hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL trong thời gian qua đang từng bước được kiện toàn và đi vào nề nếp. Điều này được khẳng định trong báo cáo tổng kết công tác tư pháp năm 2013 của Bộ tư pháp: “... công tác xây dựng VBQPPL tiếp tục được xác định là một trong những nhiệm vụ trọng tâm ưu tiên hàng đầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ” [22].

Quy trình ban hành VBQPPL được hai Luật quy định về cơ bản là phù hợp với thực tế hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta, bảo đảm cho VBQPPL được ban hành theo một thủ tục chặt chẽ, có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức; hạn chế tối đa các sai sót về chính sách, pháp lý, kỹ thuật lập pháp, lập quy có thể xảy ra.

Về thẩm quyền ban hành VBQPPL trong quá trình thi hành hai Luật, nhìn chung, các cơ quan đã cố gắng tuân thủ thẩm quyền

ban hành VBQPPL, hạn chế tối đa việc ban hành văn bản có nội dung vượt phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, một phần do năng lực tham mưu của cán bộ xây dựng pháp luật còn hạn chế, một phần do quy định của Luật chưa cụ thể, rõ ràng nên cũng còn có không ít trường hợp thực hiện chưa đúng. Các trường hợp này đa phần được kịp thời khắc phục thông qua công tác thẩm định, kiểm tra văn bản.

Về hình thức theo kết quả đánh giá cho thấy, quy định của hai Luật về hình thức VBQPPL luôn được thực hiện nghiêm chỉnh. Luật năm 2008 đã giảm bớt hình thức VBQPPL của một số chủ thể như Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, theo đó mỗi chủ thể chỉ ban hành một loại VBQPPL. Việc sửa đổi này đã tạo nên hiệu quả tốt trong việc dễ dàng xác định hình thức văn bản có chứa quy phạm. Tuy vậy, vẫn còn một số chủ thể được ban hành VBQPPL dưới hai hình thức khác nhau, chẳng hạn Quốc hội ban hành luật và nghị quyết, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh và nghị quyết. Còn theo Luật năm 2004, UBND được ban hành quyết định và chỉ thị [20].

Tuy nhiên, theo các nhà nghiên cứu ở Việt Nam, dù có những bước cải thiện nhất định trong những năm gần đây, nhưng chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật vẫn chưa đạt yêu cầu; tính khả thi trong các quy định của văn bản luật còn chưa đều, nhiều quy định có tính khả thi thấp, chưa dựa trên các cơ sở thực tiễn vững chắc. Nhiều quy định còn chồng chéo, mâu thuẫn, triệt tiêu hiệu lực của nhau. Không ít quy định mới chỉ dừng ở việc phản ánh lợi ích cục bộ của ngành, của nhóm lợi ích mà chưa mang lại lợi ích tốt nhất cho xã hội. Tính ổn định, tính minh bạch (rõ ràng), tính dễ tiên liệu của các quy định pháp luật còn hạn chế. Nói gọn lại, chất lượng của pháp luật - sản phẩm

của hoạt động xây dựng pháp luật, về nhiều mặt, chưa tương thích với tính chất của một nền kinh tế thị trường mở cửa, hội nhập, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chưa đạt được các “*chuẩn*” của hội nhập kinh tế quốc tế.

Nhiều lĩnh vực trong đời sống xã hội đang tồn tại tiêu cực hoặc những quan hệ xã hội phức tạp trong một thời gian dài nhưng thực tế không có VBQPPL điều chỉnh. Ví dụ, trong lĩnh vực quy hoạch, Luật quy hoạch đến nay vẫn chưa được ban hành dẫn đến tình trạng quy hoạch còn thiếu tính thống nhất, thiếu sự liên kết, khớp nối và còn nhiều chồng lấn, mâu thuẫn, đang tồn tại khá phổ biến tại Việt Nam.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến các hạn chế đó – nhưng trong đó có nguyên nhân trực tiếp đến từ quy trình ban hành VBQPPL. Đặc biệt là một số giai đoạn quan trọng, mang tính chất chìa khóa cho chất lượng của hoạt động này như hoạt động phân tích chính sách; Hoạt động thẩm định, thẩm tra; Công tác lấy ý kiến đóng góp.

2.2.2. Những hạn chế nổi bật trong một số giai đoạn của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

2.2.2.1. Phân tích chính sách và đánh giá tác động

Phân tích chính sách và đánh giá tác động pháp luật là quá trình phân tích đánh giá một cách có hệ thống, qua đó xác định được rõ ràng, chính xác vấn đề bất cập, cũng như giải pháp chính sách tốt nhất để giải quyết vấn đề đó [53].

Hoạt động phân tích chính sách và đánh giá tác động pháp luật được áp dụng trong quy trình lập pháp ở nhiều quốc gia trên thế giới. Ở Mỹ, từ đầu thập niên 1980 bắt đầu có quy định bắt buộc các cơ quan chính phủ liên bang phải tiến hành phân tích chi phí, lợi ích trước khi soạn thảo văn bản pháp luật và xây dựng cơ chế xem xét việc phân tích đó, ở Anh và các nước châu Âu lục địa bắt đầu áp dụng cơ chế này từ năm 1985.

Vai trò của một RIA là cung cấp một đánh giá chi tiết và có hệ thống về các tác động tiềm năng của một quy định mới để đánh giá liệu các quy định có khả năng đạt được mục tiêu mong muốn. Mục đích cuối cùng của RIA là trả lời cho câu hỏi có cần ban hành VBQPPL để điều chỉnh vấn đề đang đặt ra hay không? Nếu có thì nội dung văn bản đó là gì? Nếu không thì giải pháp nào có thể thay thế?

Thấy được ý nghĩa, vai trò và tầm quan trọng của việc phân tích chính sách và đánh giá tác động pháp luật trong quá trình lập pháp. Việt Nam đã lần đầu tiên quy định trong Luật ban hành VBQPPL 2008 về hoạt động này tại các Điều: 23, 33, 34, 47, 42, 59, 61, 64. Các quy định trên đều có phần yêu cầu phải lập báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của dự thảo VBQPPL. Điều đó cho thấy sự thay đổi tư duy của các nhà lập pháp về quy trình ban hành VBQPPL. Với việc xuất hiện chế định RIA trong luật ban hành VBQPPL 2008, Việt Nam đã trở thành quốc gia đầu tiên trong ASEAN chính thức áp dụng RIA trong công tác xây dựng pháp luật [47]. Ngày nay, nghiệp vụ này ngày càng chứng tỏ tầm quan trọng, được thể hiện qua đánh giá ông Nguyễn Hồng Tuyên, Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp về hoạt động RIA:

Ưu điểm lớn của quy trình mới là khâu xây dựng, đánh giá, phê duyệt chính sách trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản được chú trọng và được kiểm soát chặt chẽ với trách nhiệm rõ ràng của Quốc hội và các cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh, qua đó góp phần nâng cao chất lượng của luật, pháp lệnh và tránh lãng phí về thời gian, nguồn lực cho hoạt động soạn thảo văn bản [51].

Tuy nhiên, có rất nhiều dự án Luật không thực hiện RIA, đơn cử năm 2011 việc Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Thông tư số 02/2011/TT-NHNN quy định mức lãi suất huy động vốn tối đa là 14%/năm nhưng không thực thi

được khi các ngân hàng thương mại đều nhất loạt vượt trần, bất chấp các quy định của pháp luật. Nếu có công cụ RIA, cơ quan soạn thảo chính sách sẽ hạn chế được những hệ quả không mong muốn của một quyết định. RIA sẽ cung cấp thêm thông tin để các nhà hoạch định chính sách có những sự lựa chọn nhiều hơn cho quyết định của mình. Thí dụ như đánh giá tác động của mức lãi suất 14%/năm thị trường sẽ phản ứng như thế nào, ở mức lãi suất 15% hay 16%/năm sẽ như thế nào [75]. Theo đánh giá của các chuyên gia RIA thuộc chương trình Cải thiện chất lượng chính sách (PERQ), hiện nay việc thực hiện RIA phần lớn chỉ mang tính hình thức thủ tục. Báo cáo RIA có chất lượng thấp, chưa trở thành căn cứ chính sách để xây dựng các nội dung cụ thể của dự thảo VBQPPL [53]. Theo tổng hợp của Viện Khoa học Pháp lý, tỉ lệ đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong chương trình chính thức và chương trình chuẩn bị có báo cáo RIA sơ bộ như sau: Năm 2010: 36/47 (76,6%); Năm 2011: 26/31 (84%); Năm 2012: 23/45 (51,1%). Trong giai đoạn 2010-2012, tỉ lệ dự án luật, pháp lệnh có Báo cáo RIA như sau: Năm 2010: 22/25 (92%); Năm 2011: 13/13 (100%); Năm 2012: 8/8 (100%) [77].

Trong những năm qua, mặc dù được kỳ vọng là công cụ kiểm soát chất lượng chính sách và các đề xuất giải pháp trong RIA phải được Ban soạn thảo ưu tiên cân nhắc khi lựa chọn chính sách để đưa vào dự luật. Có điều, nghiên cứu cho thấy các Dự án Luật đều xây dựng RIA sơ bộ và RIA soạn thảo nhưng RIA sơ bộ chủ yếu mới dừng lại ở việc thuyết trình cho sự cần thiết xây dựng luật, đánh giá tác động quá chung chung, nhiều khi mang tính chủ quan, thiếu các thông tin, dữ liệu làm cơ sở cho các lập luận. Còn RIA soạn thảo được làm bài bản, công phu hơn song gần như được xây dựng cùng với quá trình soạn thảo, thậm chí chỉ được xây dựng khi việc soạn thảo văn bản đã đi được phân nửa quãng đường [74].

2.2.2.2. Hoạt động thẩm định, thẩm tra

Với vai trò là “người gác cổng”, “cơ quan tham mưu”, cho hoạt động ban hành VBQPPL. Hoạt động thẩm định, thẩm tra đã và đang phát huy được những vai trò tích cực cho hoạt động này.

Về số lượng, qua báo cáo tổng kết tư pháp các năm thì hầu hết các VBQPPL được ban hành đều được thẩm định, thẩm tra. Cụ thể, thẩm định VBQPPL của cả hai cấp là 104.589 văn bản trong đó năm 2008 là 30.530 văn bản, 2009 là 47.323 văn bản, năm 2012 là 10.180 văn bản, năm 2013 là 16.551 văn bản.

Về chất lượng, chất lượng của các báo cáo thẩm định, thẩm tra ngày càng được nâng cao, nhiều báo cáo thẩm định, thẩm tra có tính phản biện, thể hiện đầy đủ các ý kiến, nêu được chính kiến của cơ quan thẩm tra, những vấn đề nhất trí, những vấn đề không nhất trí và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, những kiến nghị sửa đổi, bổ sung. Nhiều kiến nghị qua thẩm định, thẩm tra đã được chấp nhận

Về tiến độ, tiến độ thẩm định, thẩm tra cũng ngày càng được đẩy nhanh hơn, giúp cho cơ quan trình có thêm thời gian để chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

Công tác thẩm định, thẩm tra VBQPPL tuy đã đạt được những thành tựu đáng khích lệ song bên cạnh đó vẫn còn tồn tại những hạn chế, khó khăn như sau [14], [15], [16], [19], [22]:

Việc thẩm định chưa triệt để thể hiện ở việc thẩm định mới chỉ phát hiện được cũng như kiến nghị điều chỉnh các lỗi về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản, trong khi kết quả kiểm tra hàng năm của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp đối với các VBQPPL đã phát hiện và kiến nghị xử lý không ít văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

Các cơ quan soạn thảo còn lúng túng trong việc xác định đâu là

VBQPPL đâu là văn bản hành chính thông thường, dẫn đến có một số văn bản không phải là VBQPPL lại được đem ra thẩm định và có những văn bản là VBQPPL thì lại không được thẩm định. Theo ước tính hàng năm có khoảng 20% VBQPPL không được cơ quan tư pháp thẩm định và khoảng 10% các văn bản không phải là VBQPPL được đem ra thẩm định [73].

Báo cáo nội dung thẩm định, thẩm tra còn sơ sài chung chung. Chất lượng một số báo cáo thẩm định, thẩm tra chưa thật sự cao; chưa phân tích, đánh giá hết được các chính sách được đề xuất trong dự án và trong nhiều trường hợp vẫn chưa đưa ra được các kiến nghị thể hiện rõ chính kiến của cơ quan thẩm tra về các chính sách lớn, quan trọng. Trong một số báo cáo thẩm định, thẩm tra, các kiến nghị trong việc hoàn thiện dự án luật còn chung chung. Vì vậy tác dụng nâng cao chất lượng văn bản chưa đáp ứng yêu cầu.

Chưa có sự phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa cơ quan soạn thảo văn bản với cơ quan thẩm định, thẩm tra VBQPPL. Đội ngũ cán bộ công chức làm công tác thẩm định VBQPPL chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ được giao trình độ chuyên môn còn yếu kém.

Ngoài ra, thực tế hoạt động thẩm định văn bản còn tồn tại các hạn chế như: Thiếu sự chỉ đạo thống nhất thường xuyên về công tác thẩm định VBQPPL. Thiếu các điều kiện bảo đảm triển khai thực hiện công tác thẩm định VBQPPL như thông tin về lĩnh vực mà dự thảo VBQPPL đang đề cập, thiếu thiết bị máy tính, cơ sở dữ liệu VBQPPL cập nhật... Chưa có quy định thỏa đáng của pháp luật về hoạt động thẩm định.

Trong hoạt động thẩm tra chất lượng một số phiên họp thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban chưa cao; thời gian dành cho mỗi phiên họp ngắn, không đủ để thảo luận sâu các vấn đề lớn và phân tích đầy đủ các nội dung của dự án và xem xét kỹ các điều, khoản cụ thể trong dự thảo văn bản

Ở địa phương việc hoàn thành văn bản thẩm tra thường chậm, chậm so với thời hạn quy định. Chất lượng thẩm tra nhiều trường hợp chưa sâu. Nguyên nhân vì ở một số địa phương, việc cung cấp báo cáo, tờ trình, đề án, dự thảo các nghị quyết cho Ban của HĐND thường không bảo đảm thời gian theo yêu cầu. Hơn nữa, do đa số thành viên của các ban hoạt động kiêm nhiệm nên ít có điều kiện nghiên cứu, nhất là tổ chức khảo sát thực tế để lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

2.2.2.3. Lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Nếu như hoạt động thẩm định, thẩm tra đánh giá về tính hợp pháp của dự án luật thì giai đoạn lấy ý kiến đóng góp sẽ phản ánh tính hợp lý của dự án luật. Việc lấy ý kiến tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật là quyền hiến định của người dân trong Hiến pháp 1992 được sửa đổi bổ sung năm 2013 cũng đã quy định Nhà nước ta là Nhà nước “*của dân, do dân, vì dân*” nên ý chí của nhân dân là gốc của pháp luật. Do đó, ý kiến của người dân đóng vai trò rất quan trọng trong hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật. Thực tiễn đã chứng minh, những VBQPPL hợp ý người dân thì việc triển khai thuận lợi vì được ủng hộ, còn những VBQPPL vì lý do này lý do khác mà chưa sát hợp nguyện vọng của người dân thì khi tổ chức triển khai thường gặp sự phản ứng rất mạnh, thậm chí “*chết yểu*”.

Việc lấy ý kiến người dân phần nhiều áp dụng đối với các văn bản pháp quy do Trung ương ban hành, còn văn bản pháp quy của địa phương ít được đưa ra tham vấn công chúng mà mặc nhiên người dân phải tuân thủ. Mặt khác việc góp ý kiến đa phần là chậm so với yêu cầu của cơ quan chủ trì soạn thảo. Còn có không ít doanh nghiệp và người dân chưa thực sự quan tâm đến việc đóng góp ý kiến đối với dự thảo văn bản. Chất lượng ý kiến đóng góp chưa cao, nhất là đối với những vấn đề mới, phức tạp. Việc giải trình, tiếp thu

ý kiến đóng góp nhiều khi chưa được thực hiện nghiêm túc. Có những ý kiến thực sự có giá trị tham khảo cũng chưa được coi trọng. Các báo cáo về chỉ số MEI (*Ministerial Effectiveness Index* - là chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật kinh doanh của các Bộ, được sử dụng làm cơ sở để khảo sát và đánh giá về các hoạt động này của các Bộ) do VCCI (phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam) tiến hành khảo sát và công bố thời gian qua đều cho thấy điểm hạn chế này. Theo Báo cáo MEI 2011, trong 6 chỉ số thành phần đánh giá Bộ Tư pháp có 1 chỉ số đạt mức “*khá*”, trong đó chất lượng hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu tác động khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đạt 8,46/20 điểm (tương đương 42,3%) [24].

Trong những năm qua, việc lấy ý kiến người dân vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ngày càng được coi trọng, ít nhất là từ Luật ban hành VBQPPL năm 2008 tới nay, cơ chế này được hoàn thiện hơn, bước đầu người dân cũng đã “*hào hứng*” hơn trong quá trình tham gia đóng góp ý kiến vào dự thảo luật. Điều này thể hiện rõ trong quá trình sửa đổi Hiến pháp 1992 và dự án Luật Đất đai sửa đổi vừa qua. Tuy nhiên, việc tổ chức lấy ý kiến của người dân vào dự thảo Luật còn không ít những tồn tại khó khăn, trong đó có việc lấy ý kiến đôi khi còn hình thức hoặc là chưa thu hút được sự quan tâm thực sự của người dân cũng như của chính đối tượng chịu sự tác động của VBQPPL vào quá trình lấy ý kiến. Thậm chí không ít trường hợp cơ quan soạn thảo đã bỏ qua nhiều đối tượng rất cần lấy ý kiến, chỉ tiến hành lấy ý kiến với đối tượng quản lý mà không tiến hành lấy ý kiến đối với đối tượng chịu sự quản lý. Điều đó khiến cho VBQPPL bị giảm đáng kể hiệu quả áp dụng trên thực tế. Nhiều chuyên gia cho rằng, hoạt động tham vấn công chúng khi ban hành VBQPPL còn hình thức, làm qua loa cho “*xong chuyện*”, làm cho “*có lệ*”, “*cho đủ thủ tục*” theo quy định. Không ít ý kiến đóng góp xác đáng, hợp lý đã không được ban soạn thảo tiếp thu và điều quan trọng hơn là,

không có bất kỳ giải thích nào về việc không tiếp thu như vậy. Có thể lấy một ví dụ điển hình trong việc góp ý cho dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) vừa được trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7. Trong các hội thảo góp ý cho dự thảo Luật BHXH (sửa đổi), phần lớn các ý kiến đóng góp không tán thành việc nâng tuổi nghỉ hưu để tránh “vỡ quỹ” BHXH vì quy định đó trái với Bộ luật Lao động năm 2012, không hợp lý, không khả thi. Song, ban soạn thảo vẫn kiên quyết bảo lưu và trình Quốc hội.

2.3. Nguyên nhân những hạn chế của văn bản quy phạm pháp luật và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay

Những hạn chế, bất cập của VBQPPL và quy trình xây dựng ban hành VBQPPL xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau, nhưng tập trung vào một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

2.3.1. Các bất cập trong quy định pháp luật

Những hạn chế bất cập của VBQPPL và hoạt động ban hành VBQPPL chủ yếu lại xuất phát từ chính những quy định để ban hành ra chúng.

Thứ nhất, hiện nay có tới hai luật (**Luật Ban hành VBQPPL 2008** điều chỉnh việc ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của các cơ quan Trung ương từ *Thông tư của cấp Bộ, cơ quan ngang Bộ, Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao cho đến Hiến pháp, Luật của Quốc Hội* và **Luật Ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân 2004** điều chỉnh việc ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương *Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân 3 cấp: tỉnh, huyện, xã*) đang tồn tại và có hiệu lực đề cùng điều chỉnh một vấn đề, về mặt logic là không hợp lý đã tạo ra sự phân tán không tập trung, trùng lặp chồng chéo giữa các quy định về xây dựng pháp luật.

Việc tồn tại hai Luật Ban hành VBQPPL của Trung ương và địa phương sẽ phá vỡ tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Về nguyên tắc khi xây dựng và ban hành VBQPPL phải “*bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật*” [60, Điều 3]. Có nghĩa là hệ thống VBQPPL của nước ta phải bảo đảm tính hợp pháp, thống nhất trong quá trình xây dựng, ban hành cũng như trong quá trình thực thi, áp dụng.

Thứ hai, bản thân các quy định trong hai luật này cũng còn rất nhiều bất cập

Về khái niệm VBQPPL, theo rất nhiều chuyên gia làm việc lâu năm trong lĩnh vực lập pháp thì khái niệm này chưa rõ ràng, nặng về học thuật khiến cho các chủ thể trong thực tiễn áp dụng có những trường hợp rất khó xác định là VBQPPL hay là văn bản hành chính thông thường nhất. Vì vậy, đã gây không ít khó khăn rắc rối trong quá trình lập pháp nhất là đối với hoạt động thẩm định, thẩm tra một hoạt động có ý nghĩa như hoạt động “*tiền kiểm*” trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Ví dụ, trong việc xác định thẩm quyền ban hành VBQPPL theo khái niệm về VBQPPL tại khoản 1 điều 1 Luật ban hành VBQPPL quy định: “... *văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành...*” [60]. Tuy nhiên, tại Điều 2 lại liệt kê cá nhân cũng có thẩm quyền ban hành VBQPPL như: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ... Như vậy về logic xác định thẩm quyền ban hành VBQPPL theo điều 1 Luật ban hành VBQPPL là chưa phù hợp. Cũng theo quy định của Luật, VBQPPL là văn bản phải hội tụ đủ các đặc điểm: do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành; theo hình thức, thủ tục, trình tự luật định; chứa đựng quy tắc xử sự chung; có tính bắt buộc chung; được đảm bảo thực hiện bởi Nhà nước. Như vậy, văn bản chỉ cần thiếu một trong những đặc điểm trên thì không được coi là VBQPPL. Quy định này dẫn đến một thực tiễn là, có những văn bản thực chất là VBQPPL, mặc dù đã thỏa

mãn tới bốn dấu hiệu nhưng chỉ sai sót về hình thức hoặc trình tự, thủ tục ban hành hoặc quy định hiệu lực pháp lý không đúng quy định tại Điều 78 luật 2008, Điều 51 luật 2004, lại không được coi là VBQPPL. Ngoài ra, dấu hiệu “*có quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng*” của VBQPPL cũng có nhiều cách hiểu khác nhau, ảnh hưởng đến việc lựa chọn chính xác VBQPPL để ban hành cũng như kiểm tra và xử lý trên thực tế. Hiểu thế nào là “*áp dụng nhiều lần*”. Về nguyên tắc, việc áp dụng từ hai lần trở lên được hiểu là nhiều, nhưng trên thực tế có những văn bản được áp dụng hơn hai lần lại chỉ thực hiện (có hiệu lực) trong khoảng thời gian rất ngắn [71].

Về thẩm quyền ban hành VBQPPL, theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL 2008 thẩm quyền ban hành VBQPPL của Thủ tướng Chính phủ chỉ gồm một loại văn bản là Quyết định. Còn Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ là văn bản áp dụng pháp luật (cá biệt). Trong khi đó, theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND 2004 thì Chỉ thị của UBND các cấp vẫn được xem là VBQPPL.

Về phạm vi điều chỉnh, Luật ban hành VBQPPL năm 2008 quy định:

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan Nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội [60, Điều 1].

Như vậy, phạm vi điều chỉnh của luật này là những hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của cơ quan Nhà nước cấp Trung ương, nhưng quy định của Luật này không chỉ đề cập tới các VBQPPL ở cấp Trung ương mà còn bao hàm cả VBQPPL tại địa phương. Mặt khác, nội dung Luật này chỉ

quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL ở cấp Trung ương, còn các VBQPPL ở cấp địa phương lại dẫn chiếu đến Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004.

Về quy trình xây dựng và ban hành cũng chưa thống nhất. Về mặt lý thuyết, khi đã ban hành VBQPPL, thì bất cứ chủ thể có thẩm quyền nào cũng đều phải có trách nhiệm thực hiện giống nhau về cách thức, quy trình để có được văn bản đúng pháp luật. Tuy nhiên, trong thực tiễn, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004 lại có quy định không thống nhất về hoạt động này cụ thể như:

Đối với hoạt động thẩm định, thẩm tra, ở Trung ương, không phải VBQPPL nào hoạt động thẩm định cũng được coi là hoạt động chính thức. Cụ thể như, chỉ có hình thức nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư của bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được Luật ban hành VBQPPL 2008 quy định thẩm định là một công đoạn bắt buộc. Còn lại các VBQPPL dưới hình thức Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao, thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát tòa án nhân dân tối cao; lệnh, quyết định quyết định của chủ tịch nước khi ban hành đều không cần phải có khâu thẩm định. Ở địa phương, thì hoạt động thẩm định, thẩm tra chỉ đặt ra đối với các văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh mà không đặt ra yêu cầu này đối với các văn bản cấp xã. Cụ thể tại Điều 24, 28, 42 Luật ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 có quy định: Cơ quan tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sở tư pháp) chịu trách nhiệm thẩm định đối với UBND cấp tỉnh, trừ các dự thảo nghị quyết của HĐND không do UBND tỉnh trình; các cơ quan tư pháp các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (phòng tư pháp) có trách nhiệm thẩm định đối với dự thảo quyết định, chỉ thị là VBQPPL của UBND cấp huyện.

Đối với hoạt động lấy ý kiến đóng góp, Luật chưa quy định cụ thể cơ chế, trách nhiệm lấy ý kiến, tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, nên việc lấy ý kiến, góp ý kiến còn mang tính một chiều và hình thức. Đồng thời chưa quy định cơ chế giám sát việc lấy ý kiến tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân, đối tượng chịu sự tác động của văn bản và giám sát việc giải trình ý kiến tham gia của cơ quan chủ trì soạn thảo nên công tác lấy ý kiến đóng góp hiệu quả chưa cao và còn mang nặng tính hình thức. Đơn cử như việc lấy ý kiến của các văn bản của Quốc hội và Ủy ban thường vụ quốc hội Luật không quy định cụ thể trong trường hợp nào, trong những điều kiện nào, tiêu chí nào thì Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định lấy ý kiến nhân dân trong phạm vi cả nước. Do đó, làm cho các cơ quan tham mưu lúng túng trong việc đề xuất với Quốc hội, UBTVQH quyết định về việc có cần công khai hay không công khai dự thảo mà việc lấy ý kiến đóng góp dự thảo thì cần phải công khai. Hơn nữa việc lấy ý kiến đóng góp thường chỉ áp dụng đối với các văn bản ở trung ương còn các văn bản do địa phương ban hành thì thường xem nhẹ việc này.

2.3.2. Có quá nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và quá nhiều hình thức văn bản quy phạm pháp luật

Đây là một trong những nguyên nhân khiến cho hệ thống pháp luật nước ta chồng chéo, mâu thuẫn, chông chéo, nhiều tầng nấc và khó kiểm soát. Theo số liệu thống kê, số lượng VBQPPL các cơ quan Nhà nước ở trung ương và ở địa phương đã ban hành trong 9 năm từ 2004 đến 2013 là 289.779 văn bản [21]. Cộng với việc hiện nay có quá nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL có thể thống kê sơ bộ như sau: ở cấp trung ương có 22 chủ thể có thẩm quyền ban hành, ở địa phương 23.000 cơ quan có thẩm quyền các cấp phân bổ cho 63 tỉnh thành. Như vậy, nếu tính trung bình một chủ thể, một năm ban hành một văn bản thì sẽ có khoản 23.000 văn bản ra đời mỗi năm [21]. Điều đó khiến cho số lượng VBQPPL ngày càng gia tăng dẫn đến một

tất yếu khách quan là hệ thống VBQPPL ở nước ta ngày càng phức tạp, rắc rối rất khó kiểm soát và áp dụng. Có thể thống kê các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL và các loại VBQPPL tương ứng theo quy định của pháp luật hiện hành trong bảng dưới đây:

Bảng 2.1. Các chủ thể có thẩm quyền ban hành và loại văn bản

| Chủ thể có thẩm quyền ban hành (22 chủ thể) | Loại văn bản (29 loại) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Quốc hội | Hiến pháp, Luật, Nghị quyết |
| Ủy ban thường vụ Quốc hội | Pháp lệnh, Nghị quyết |
| Chủ tịch nước | Lệnh, Quyết định |
| Chính phủ | Nghị định |
| Thủ tướng Chính phủ | Quyết định |
| Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao | Nghị quyết |
| Chánh án Tòa án nhân dân tối cao | Thông tư |
| Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao | Thông tư |
| Bộ trưởng | Thông tư |
| Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ | Thông tư |
| Tổng kiểm toán nhà nước | Quyết định |
| Hội đồng nhân dân cấp tỉnh | Nghị quyết |
| Hội đồng nhân dân cấp huyện | Nghị quyết |
| Hội đồng nhân dân cấp xã | Nghị quyết |
| Ủy ban nhân dân cấp tỉnh | Quyết định, Chỉ thị |
| Ủy ban nhân dân cấp huyện | Quyết định, Chỉ thị |
| Ủy ban nhân dân cấp xã | Quyết định, Chỉ thị |
| Ủy ban thường vụ Quốc hội với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội | Nghị quyết liên tịch |
| Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội | Nghị quyết liên tịch |
| Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao | Thông tư liên tịch |
| Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao | Thông tư liên tịch |
| Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ | Thông tư liên tịch |

Nguồn: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

Hệ thống pháp luật hiện hành đã trao thẩm quyền ban hành VBQPPL cho quá nhiều chủ thể, nhất là HĐND, UBND cấp huyện và cấp xã nhưng không đem lại hiệu quả cho hoạt động quản lý nhà nước. Thực tế cho thấy, số lượng VBQPPL được ban hành bởi HĐND, UBND cấp huyện, nhất là cấp xã là rất ít. Ví dụ, UBND quận 1 Tp. Hồ Chí Minh trong năm 2008 ban hành 02 chỉ thị và 04 quyết định. Năm 2009 ban hành 02 chỉ thị và 03 quyết định, thậm chí có những xã cả năm không ban hành văn bản nào. Ngoài ra, về nội dung những VBQPPL cấp huyện và xã chủ yếu sao chép lại các nội dung VBQPPL do cấp trên ban hành [73].

2.3.3. Công tác hoạch định chính sách chưa được đầu tư thích đáng

Phân tích chính sách và đánh giá tác động pháp luật là hoạt động có ý nghĩa then chốt đối với việc ban hành văn bản QPPL. Tuy nhiên, hoạt động này mới chỉ được đưa vào trong quy trình xây dựng VBQPPL trong thời gian gần đây và chưa thực sự đem lại hiệu quả. Nguyên nhân là do chưa có một cơ chế độc lập, cụ thể cho hoạt động này. Về mặt thực tế cũng chưa có sự đầu tư thích đáng nên tính dự báo trong xây dựng pháp luật còn thấp nhất là về những vấn đề kinh tế - xã hội mới phát sinh, Hệ quả là pháp luật được ban hành nhưng không được dự liệu và bảo đảm đầy đủ các điều kiện về thiết chế tổ chức thi hành, nguồn lực tài chính, đội ngũ công chức thi hành pháp luật. dẫn đến việc có những chính sách không đi vào được cuộc sống hiệu lực, hiệu quả thấp.

2.3.4. Cơ chế huy động trí tuệ của nhân dân, xã hội chưa phát huy hiệu quả

Để bảo đảm yêu cầu minh bạch hóa hệ thống pháp luật và tăng cường tính hợp lý khả thi của pháp luật nói riêng và chất lượng của VBQPPL nói chung cần phải huy động trí tuệ của nhân dân vào quá trình xây dựng VBQPPL hay nói cách khác cần phải xã hội hóa một phần việc xây dựng VBQPPL. Huy

động, khuyến khích nhân dân tham gia xây dựng các văn bản pháp luật sẽ khiến cho pháp luật luôn luôn mang hơi thở của cuộc sống và sẽ đi vào cuộc sống một cách nhanh chóng hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay cơ chế huy động trí tuệ của nhân dân, xã hội vào công tác xây dựng pháp luật cũng như cơ chế bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của người dân, xã hội đối với công tác thi hành pháp luật chưa phát huy hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn. Từ phía cơ quan nhà nước, còn nhiều cơ quan chưa coi trọng đúng mức việc thăm dò, lấy ý kiến, tổng hợp, xử lý và giải trình đầy đủ ý kiến của nhân dân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của VBQPPL. Trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật cũng rất hiếm khi cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của người dân về hiệu quả điều chỉnh của văn bản pháp luật, về giải pháp, cơ chế tổ chức thi hành pháp luật... Từ phía xã hội, nhiều cá nhân, tổ chức cũng chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm cũng như còn hạn chế về năng lực tham gia xây dựng pháp luật, giám sát và phản biện xã hội đối với việc thực thi các chính sách, pháp luật của Nhà nước. Thậm chí một số còn thờ ơ, buông lỏng với suy nghĩ “*việc đó là của nhà nước*”. Điều này thể hiện rất rõ qua việc sửa đổi hiến pháp 1992 vừa rồi, dự thảo được trao tận tay người dân thông qua các tổ chức chính trị-xã hội nhưng không mấy ai xem và ít có ý kiến phản hồi.

2.3.5. Thiếu hướng dẫn về tổ chức thi hành pháp luật

Ban hành ra một VBQPPL đã khó, việc tổ chức thực hiện chúng trên thực tế lại càng khó hơn. Thực trạng này bắt nguồn từ nguyên nhân thiếu các hướng dẫn về tổ chức thi hành pháp luật. Luật ban hành ra luôn trong tình trạng luật “*khung*”, luật “*ống*”, để thi hành thì phải chờ các văn bản hướng dẫn, luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư điều này làm giảm đi hiệu lực hiệu quả của VBQPPL. Theo thống kê mỗi năm Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường phát hiện khoảng 5-6 ngàn vụ vi phạm pháp luật về

môi trường, tuy nhiên việc xử lý hình sự chỉ dừng lại ở con số hơn trăm, thậm chí có năm chỉ là hàng chục. Ngoài lý do tội phạm về môi trường ngày càng tinh vi, khó phát hiện thì việc không thể xử lý hình sự theo nhận định của nhiều chuyên gia là do các văn bản hướng dẫn thi hành Bộ luật hình sự về tội phạm môi trường hiện nay đang rất thiếu. Các khái niệm cơ bản như “*ngghiêm trọng, rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng, gây hậu quả lớn...*” lại chưa được làm rõ dẫn đến việc khó áp dụng [1]. Một số VBQPPL còn rơi vào tình trạng “*Luật mới nhưng quy định xử phạt cũ*” như Luật xử lý vi phạm hành chính, mặc dù đã có hiệu lực thi hành từ 1/7/2013, song đến nay vẫn chưa có nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành, trong khi đó có khá nhiều nội dung, quy phạm mới so với các văn bản luật về lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính trước đây. Sự chậm trễ này chắc chắn đã, đang và sẽ đẩy nhiều lực lượng chức năng xử lý vi phạm hành chính rơi vào tình trạng lúng túng, thậm chí là có những trường hợp không thể xử lý được vi phạm. Sự thiếu thống nhất và kịp thời giữa các văn bản điều chỉnh về lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính còn có thể dẫn tới hiện tượng xử lý không đúng về cả nội dung cần xử lý lẫn thẩm quyền của cá nhân hoặc tổ chức được phép xử lý.

2.3.6. Tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác xây dựng pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế

Lực lượng cán bộ pháp chế tại một số Bộ, cơ quan ngang Bộ,... tuy có trình độ cao, song lại mỏng về số lượng. Hiện nay có khoảng 1.545 cán bộ làm công tác pháp chế, trong đó có 1134 cán bộ làm công tác chuyên trách và 382 cán bộ làm công tác kiêm nhiệm [18]. Trong khi đó, công việc được giao ngày càng nhiều. Không những thế, tổ chức pháp chế các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ với lực lượng cán bộ vốn mỏng, nhưng trong vài năm gần đây đã xuất hiện tình trạng chảy máu chất xám.

Ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh thì không bố trí được

cán bộ làm công tác pháp chế vì thiếu biên chế, nhiều khi có biên chế lại không tìm được cán bộ thích hợp, đủ tiêu chuẩn. Có nhiều địa phương đã lấy cán bộ trẻ, song với chế độ, chính sách như hiện nay đã không thu hút được cán bộ pháp chế làm việc lâu dài, nhiều cán bộ sau vài năm làm việc đã xin chuyển công tác khác. Thực trạng được lý giải một phần là do chưa có chế độ, chính sách ưu đãi cho cán bộ làm công tác pháp chế. Có cán bộ, lãnh đạo làm công tác pháp chế tại một số Bộ ngành xin ra khỏi biên chế đi làm việc cho các tổ chức kinh tế ngoài quốc doanh với nhiều ưu đãi về kinh tế, dẫn đến một số tổ chức pháp chế vốn đã thiếu cán bộ, thiếu lãnh đạo có kinh nghiệm lại càng thiếu hơn. Bên cạnh đó, một số cơ quan chuyên môn, doanh nghiệp nhà nước ở địa phương chưa thực sự quan tâm đến công tác pháp chế, bố trí cán bộ thực hiện công tác pháp chế còn mang tính hình thức, hiệu quả hoạt động chưa cao. Về phía cơ quan quản lý nhà nước, Bộ Tư pháp hàng năm đều tổ chức các lớp tập huấn cho cán bộ làm công tác pháp chế nhưng chưa có sự hỗ trợ về kinh phí, số lượng cán bộ tham gia còn hạn chế, thời gian tập huấn rất ngắn so với yêu cầu...

2.3.7. Nguồn lực tài chính dành cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa được đảm bảo

Nguồn lực tài chính dành cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa được đảm bảo một cách đầy đủ, chưa phản ánh đúng tính phức tạp của hoạt động xây dựng pháp luật, chưa phù hợp với thực tiễn, khó đáp ứng được các yêu cầu của Luật ban hành VBQPPL năm 2008. Ví dụ, như đối với hoạt động thẩm định, thẩm tra theo thông tư liên tịch số 192 báo cáo thẩm định, báo cáo thẩm tra: Đối với dự án luật, pháp lệnh mức chi tối đa 1.500.000 đồng/báo cáo; Đối với dự thảo nghị định, nghị quyết, nghị quyết liên tịch, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư liên tịch: mức chi tối đa 1.000.000 đồng/báo cáo; Đối với dự thảo thông tư, quyết định của

Tổng Kiểm toán nhà nước: mức chi tối đa 500.000 đồng/báo cáo [13]. Còn đối với mức chi cho công tác thẩm định, thẩm tra văn bản ở địa phương cụ thể như sau: Đối với dự thảo nghị quyết, quyết định của HĐND, UBND tối đa không quá 500.000đ/văn bản, cấp huyện tối đa không quá 400.000đ/văn bản [70]. Với mức chi như vậy khó có thể bảo đảm chất lượng cho công tác thẩm định, thẩm tra.

Ngoài ra kinh phí cho công tác phân tích chính sách và đánh giá tác động, công tác soạn thảo, tham vấn, lấy ý kiến nhân dân vào dự án luật. Kinh phí dành cho các hoạt động kiểm tra, rà soát VBQPPL, phổ biến giáo dục pháp luật cũng chưa tương xứng với tính chất và tầm quan trọng của công việc.

Ngoài những nguyên nhân kể trên không thể không kể đến một số nguyên nhân khách quan như công tác xây dựng pháp luật ở nước ta mới được thực sự quan tâm trong vài năm trở lại đây, nên chưa có nhiều kinh nghiệm trong việc triển khai thực hiện; đất nước ta đang trong quá trình chuyển đổi, nhiều quan hệ xã hội mới được hình thành, tính ổn định chưa cao khiến cho các QPPL khó bắt kịp để có thể điều chỉnh; quá trình hội nhập quốc tế nhanh, sâu rộng đặt ra nhiều yêu cầu mới và áp lực lớn đối với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

3.1. Phương hướng nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật và công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Để giải quyết tốt những hạn chế của VBQPPL và công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, làm sao để xây dựng được hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch, có giá trị pháp lý cao phát huy vai trò trong công cuộc xây dựng chế độ mới, nhà nước mới - Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì chúng ta cần ưu tiên hàng đầu một số định hướng sau:

3.1.1. Nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật

Nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của VBQPPL là yêu cầu khách quan để có được một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, hiệu lực, hiệu quả. Để làm được điều này thì phải thực hiện tốt các yêu cầu sau:

Thứ nhất, phải bảo đảm tính tối cao của hiến pháp trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đồng nghĩa với việc các VBQPPL trong quá trình xây dựng và ban hành phải triệt để phù hợp với quy định và tinh thần của Hiến pháp, đồng thời VBQPPL phải được ban hành đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định, các chủ thể tham gia xây dựng pháp luật.

Thứ hai, trong quá trình xây dựng và ban hành, cần đặc biệt chú ý các quy định trong cùng một VBQPPL phải thống nhất với nhau, tránh việc các quy định có thể vô hiệu hóa lẫn nhau dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện.

Đối với những VBQPPL đã ban hành, cần đẩy mạnh hoạt động kiểm tra, kịp thời phát hiện ra những mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định của pháp luật để loại bỏ ra khỏi hệ thống pháp luật. Đảm bảo tính thống nhất trong các VBQPPL được ban hành từ trung ương đến địa phương.

Thứ ba, trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa việc sửa đổi luật pháp cho phù hợp và đáp ứng với yêu cầu của thực tiễn đặt ra là một tất yếu. Tuy nhiên, quá trình sửa đổi luật pháp cần phải được tiến hành một cách thận trọng tránh tạo ra những mâu thuẫn, chồng chéo, trùng lặp giữa các quy định mới với các quy định khác trong hệ thống pháp luật.

Thứ tư, Việt nam hiện đang là thành viên của nhiều tổ chức kinh tế quốc tế như WTO, ASEAN, APEC..., chúng ta phải tôn trọng các điều ước quốc tế, có nghĩa vụ phải tuân thủ đầy đủ các cam kết và thỏa thuận của mình. Vì vậy, nghĩa vụ sửa đổi pháp luật cho tương thích với các cam kết đó là một trong những nhiệm vụ cần được các chủ thể ban hành VBQPPL quan tâm hơn nữa trong giai đoạn hiện nay.

3.1.2. Đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL là một nhu cầu tất yếu trong giai đoạn hiện nay. Có đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL thì mới nâng cao được chất lượng VBQPPL. Nghị quyết Đại hội XI viết: “*Tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, trước hết là quy trình xây dựng luật, pháp lệnh; luật, pháp lệnh cần quy định cụ thể, tăng tính khả thi để đưa nhanh vào cuộc sống*” [42]. Trên tinh thần đó thì việc đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL cần phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

Thứ nhất, xây dựng VBQPPL cần đảm bảo tính kế thừa

Thứ hai, xây dựng VBQPPL cần đảm bảo tính công khai, minh bạch và dân chủ

Thứ ba, xây dựng VBQPPL cần đảm bảo tính chặt chẽ, linh hoạt

Thứ tư, xây dựng VBQPPL cần đảm bảo tính khả thi, ổn định

3.1.3. Nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật

Cán bộ công chức làm công tác xây dựng pháp luật phải có kiến thức sâu rộng và toàn diện về thể chế chính trị, về nhà nước và pháp luật để có thể phát hiện dự báo được những hậu quả xảy ra do sự sai sót hoặc chưa hoàn thiện của một quy định, của một dự án luật; hơn nữa phải có đủ năng lực, trình độ đề xuất được những kiến nghị, đưa ra các phương án khắc phục với đầy đủ các cơ sở khoa học vững chắc đủ sức thuyết phục các cơ quan soạn thảo trong việc tiếp thu chỉnh lý.

Nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng luật, pháp lệnh bằng việc bồi dưỡng các kiến thức chuyên ngành, kỹ năng xây dựng pháp luật và hoạch định chính sách. Đặc biệt với các Đại biểu Quốc hội, cán bộ công chức trong bộ máy của Quốc hội, cần có biện pháp nâng cao năng lực, trình độ, cung cấp cho họ những chính sách và pháp luật của một số nước trong khu vực và trên thế giới về các lĩnh vực có liên quan.

3.1.4. Tăng cường hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL là một trong những hoạt động có ý nghĩa quan trọng trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành nói chung và nâng cao chất lượng VBQPPL nói riêng. Thông qua hoạt động kiểm tra, những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, lạc hậu, bất hợp pháp được loại bỏ làm cho hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và góp phần đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của văn bản.

Ngoài ra, hoạt động kiểm tra VBQPPL có thể phát hiện và xử lý nhanh chóng, kịp thời những văn bản khiếm khuyết vì hoạt động này được tiến hành thường xuyên ngay sau khi văn bản được ban hành và có sự tham gia của nhiều chủ thể.

3.2. Một số giải pháp cụ thể nhằm nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

3.2.1. Giải pháp nhằm nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật

Để nâng cao tính hợp pháp, thống nhất, toàn diện, đồng bộ của VBQPPL chúng ta phải thu gọn và làm đơn giản hóa hệ thống pháp luật, tránh tình trạng ban hành quá nhiều văn bản dưới luật để hướng dẫn thi hành, đồng thời hướng tới đồng bộ hóa giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế:

- Thu gọn và làm đơn giản hệ thống pháp luật

Đầu tiên, để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc đơn giản hóa, vấn đề đầu tiên mà Luật mới cần giải quyết là làm rõ khái niệm “*quy phạm pháp luật*” và “*văn bản quy phạm pháp luật*”. Hai khái niệm này cần được định nghĩa một cách khoa học và chặt chẽ để phân biệt được VBQPPL với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật. Cần quy định cụ thể để loại trừ các văn bản không phải là VBQPPL, chẳng hạn như văn bản ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật ban hành VBQPPL, văn bản không chứa QPPL, văn bản có chứa QPPL nhưng chỉ áp dụng trong nội bộ một cơ quan, ngành, văn bản hành chính.

Hợp nhất Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND 2004 góp phần khắc phục được những mâu thuẫn, chồng chéo trong các quy định giữa văn bản Luật và dưới luật; giữa VBQPPL của cơ quan Trung ương và VBQPPL của cơ quan địa phương, góp phần hạn chế tình trạng “*vượt thẩm quyền*” trong việc ban hành VBQPPL của một số bộ, địa phương như hiện nay.

Nghiên cứu để đơn giản hóa hệ thống VBQPPL trong Luật mới theo hướng đơn giản hóa cả về hình thức và thẩm quyền ban hành. Về hình thức VBQPPL, cần giảm tối đa các hình thức VBQPPL để mỗi chủ thể chỉ ban

hành một hình thức VBQPPL. Về thẩm quyền ban hành VBQPPL, cần xem xét bỏ quy định về thẩm quyền ban hành VBQPPL của UBND cấp xã, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước.

- Hạn chế tình trạng ban hành “*luật khung*”, “*luật ống*”

Để tránh tình trạng các văn bản do cơ quan cấp dưới ban hành trái hoặc mâu thuẫn với văn bản do cơ quan cấp trên thì khi ban hành VBQPPL các cơ quan cấp trên cần cố gắng đưa ra những quy định cụ thể để có thể thi hành được ngay, không cần có các văn bản quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành.

Đối với các văn bản quy định chi tiết thì chỉ nên quy định trong một văn bản mà không nên ban hành nhiều văn bản để quy định cụ thể về những nhóm vấn đề khác nhau được giao cho cùng một cơ quan có thẩm quyền ban hành.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật một cách đồng bộ, phù hợp với hệ thống luật pháp và thông lệ quốc tế

Soạn thảo các văn bản hướng dẫn thực thi các luật mới ban hành bảo đảm cụ thể, công khai và minh bạch phù hợp với nội dung của luật pháp quốc tế. rà soát hệ thống pháp luật để loại bỏ những quy định mâu thuẫn, gây cản trở cho việc thực hiện các cam kết quốc tế. Hoàn thiện pháp luật về gia nhập thị trường và rút lui khỏi thị trường theo hướng đảm bảo quyền tự do kinh doanh.

Tạo lập môi trường pháp lý cho cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, phù hợp với nguyên tắc của WTO và các cam kết quốc tế khác. Nâng cao hiệu lực thi hành đối với một số VBQPPL. Ví dụ, luật phá sản, luật cạnh tranh và các văn bản pháp luật hỗ trợ khác như: độc quyền, bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp, bảo hộ người tiêu dùng... Xóa bỏ các quy định đặc thù đối với nhà đầu tư và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tạo ra cơ sở vững chắc cho việc thực hiện một mặt bằng pháp lý và điều kiện kinh doanh bình đẳng giữa

các nhà đầu tư, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với các nhà đầu tư và các doanh nghiệp trong nước.

3.2.2. Giải pháp đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL mà cụ thể là đổi mới một số giai đoạn trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL:

- Phân tích chính sách, đánh giá tác động

Để báo cáo đánh giá tác động thực sự có giá trị tham khảo đối với dự án Luật cần phải thu hẹp bớt nội dung đánh giá tác động. Có như vậy, hoạt động phân tích chính sách, đánh giá tác động mới được tập trung, nâng cao được chất lượng. Ngoài ra, cần phân biệt rõ quy trình xây dựng, phân tích chính sách với quy trình soạn thảo văn bản, trong đó chú trọng đầu tư và thực chất hơn đến quy trình phân tích, hoạch định chính sách coi hoạt động phân tích chính sách và đánh giá tác động là một yêu cầu bắt buộc trước khi bắt tay vào soạn thảo VBQPPL.

Song song với đó là việc không ngừng nâng cao trình độ, nâng cao nhận thức của cán bộ làm báo cáo đánh giá tác động như tổ chức khóa tập huấn cơ bản, chuyên sâu về RIA cho các cán bộ, công chức, cũng như đại biểu Quốc hội. Tăng ngân sách cho việc thực hiện RIA, đặc biệt là cho hoạt động nghiên cứu.

- Hoạt động thẩm định, thẩm tra

Hoạt động thẩm định phải được coi là hoạt động tiền kiểm bắt buộc, nên được áp dụng đối với tất cả các VBQPPL. Do đó, cần quy định VBQPPL nếu được ban hành mà không có ý kiến thẩm định thì bị coi là vi phạm quy trình ban hành VBQPPL, cần phải xem xét về giá trị pháp lý và có thể bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ. Cần có quy định cụ thể để cơ quan thẩm định có quyền từ chối thẩm định trong trường hợp hồ sơ không đủ theo quy định hoặc không bảo đảm thời gian thẩm định. Có như vậy hoạt động thẩm định

mới không mang tính hình thức. Việc quy định thời gian thẩm định nên có sự phân loại đối với các VBQPPL để quy định thời gian cho phù hợp. Xác định thứ tự ưu tiên cũng như sự cần thiết thực sự phải điều chỉnh bằng pháp luật loại quan hệ xã hội đang được đặt ra. Cần thiết phải xây dựng một hệ thống các tiêu chí đánh giá cụ thể về chất lượng nội dung và hình thức thể hiện qua một văn bản luật.

Nâng cao nhận thức và tinh thần phối hợp giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định. Tăng cường trách nhiệm của các cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tuân thủ nghiêm túc trình tự, thủ tục gửi hồ sơ thẩm định. Nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác thẩm định vì đây là những hạt nhân quyết định phần lớn đến chất lượng công tác thẩm định.

- Công tác lấy ý kiến xây dựng VBQPPL

Quy định chặt chẽ, đầy đủ hơn nữa về quyền của người dân tham gia đóng góp ý kiến xây dựng pháp luật bằng các xây dựng Luật trưng cầu dân ý. Đối với những chính sách, dự thảo văn bản pháp luật có ảnh hưởng lớn tới quốc kế, dân sinh thì ngoài việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, thì trong những điều kiện cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tổ chức yêu cầu phản biện xã hội của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân.

Tăng cường hiệu quả tham vấn bằng cách: xác định nhóm trọng tâm cần lấy ý kiến; nội dung lấy ý kiến phải rõ, ngôn ngữ đơn giản, phiếu khảo sát cần ngắn gọn, dễ hiểu, đại chúng, trọng tâm để người dân tiếp thu được ý tưởng của nhà soạn thảo luật thì họ mới có thể góp ý được; cần sớm có bộ quy chuẩn về cách thức lấy ý kiến; tính toán chi phí và hiệu quả tham vấn công chúng. Đổi mới cách thức tham vấn, trong đó tập trung vào đối thoại trực tiếp để có sự phản hồi kịp thời; Tăng cường vai trò của truyền thông trong việc lấy ý kiến của quần chúng nhân dân về các vấn đề liên quan đến xây dựng VBQPPL. Tạo điều kiện tốt nhất cho người được tham vấn bằng

cách xây dựng trang web riêng chuyên đăng tải dự thảo VBQPPL để lấy ý kiến và đăng ý kiến phản hồi của cơ quan chủ trì soạn thảo và thông báo rộng rãi về địa chỉ trang web này cho toàn dân biết.

Đối với những dự thảo văn bản có tác động lớn đến đời sống xã hội như nghĩa vụ nộp thuế, lệ phí; tội phạm, hình phạt; xử phạt hành chính; thủ tục đăng ký... thì phải tổ chức cuộc trao đổi, bàn luận trực tiếp với các chuyên gia trên truyền hình để nhân dân theo dõi, đóng góp ý kiến. Ngoài việc tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với dự thảo văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản còn phải có trách nhiệm tổng hợp, giải trình, tiếp thu đầy đủ, trung thực các ý kiến góp ý.

Nâng cao nhận thức, trách nhiệm của cán bộ làm công tác pháp luật về vị trí vai trò của công tác tham vấn. Tránh tình trạng có những văn bản không lấy ý kiến đóng góp hoặc nêu lấy thì cũng chỉ làm cho có lệ.

3.2.3. Giải pháp nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật

Xây dựng thêm các trung tâm nghiên cứu về lập pháp với đội ngũ nhà khoa học, cán bộ nghiên cứu chuyên sâu, từ đó nâng cấp trở thành các trung tâm nghiên cứu khoa học đáng tin cậy của Quốc hội, Nhà nước và đội ngũ các nhà khoa học Việt Nam về công tác lập pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; giải quyết những vấn đề thực tiễn liên quan đến công tác lập pháp.

Nghiên cứu đưa “*kỹ năng lập pháp*” vào các trường dạy luật như một môn học độc lập nhằm trang bị những vấn đề cơ bản lý luận và kỹ năng soạn thảo VBQPPL cho các nhà làm luật sau này.

Mở các lớp ngắn hạn trong và ngoài nước để bồi dưỡng, tăng cường đội ngũ cán bộ chuyên môn nhằm bảo đảm tính khả thi và hiệu lực thực tế của các luật, pháp lệnh. Ngoài ra, cần phải có một định hướng lâu dài, một chiến lược

dài hạn để xây dựng và phát triển đội ngũ công chức chuyên sâu công tác xây dựng pháp luật trong nhiều lĩnh vực, ngành nghề.

Khuyến khích Đại biểu Quốc hội trình các dự án luật, pháp lệnh hoặc chủ trì soạn thảo dự án luật, pháp lệnh. Văn phòng Quốc hội cụ thể hóa cơ chế giúp đỡ các đại biểu Quốc hội về kinh phí và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện việc này, cần có phương án bố trí hợp lý số đại biểu hoạt động chuyên trách, trong đó tập trung vào lĩnh vực xây dựng luật, pháp lệnh. Trong thời gian tới, thay vì mỗi năm họp 2 phiên họp thường kỳ như hiện nay, Quốc hội có thể họp một năm 3 kỳ với thời gian họp hợp lý.

3.2.4. Giải pháp tăng cường hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Hoàn thiện pháp luật về kiểm tra VBQPPL như xác định rõ đặc trưng của VBQPPL, nhấn mạnh dấu hiệu nội dung có chứa đựng QPPL... để các cơ quan tư pháp địa phương không nhầm lẫn cũng như khó nhận diện VBQPPL trong quá trình kiểm tra.

Tăng cường số cán bộ chuyên trách kiểm tra VBQPPL bằng cách thành lập các phòng kiểm tra, bộ phận chuyên trách..., đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền đối với công tác xây dựng VBQPPL. Song song với lực lượng chuyên trách, việc kiểm tra văn bản cần thiết phải có sự hỗ trợ của lực lượng cộng tác viên, các cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình và các phương tiện thông tin đại chúng khác. Phải xác định cộng tác viên là lực lượng quan trọng để phối hợp kiểm tra văn bản. Các cơ quan kiểm tra văn bản có trách nhiệm tổ chức, quản lý đội ngũ cộng tác viên, xây dựng các cơ chế cần thiết, có cơ chế tài chính phù hợp qua đó bảo đảm sự hợp tác nhanh chóng và hiệu quả.

Nâng cao năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm cho cán bộ chuyên trách kiểm tra VBQPPL bằng cách tổ chức các lớp bồi

duỡng nghiệp vụ, cấp chứng chỉ, thường xuyên tập huấn rèn luyện về đạo đức nghề nghiệp.

3.2.5. Các giải pháp khác nhằm nâng cao chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Có chế độ đãi ngộ xứng đáng đối với đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng và ban hành VBQPPL qua đó thúc đẩy khả năng làm việc hiệu quả, đồng thời tạo cơ hội phát triển nhằm thu hút người tài và gắn bó với nghề.

Tăng cường cơ sở vật chất, kỹ thuật trong xây dựng VBQPPL. Hiện đại hoá phương thức và phương tiện xây dựng ban hành VBQPPL, hướng tới môi trường làm việc tốt hơn.

Tăng cường hợp tác quốc tế, học hỏi kinh nghiệm của nước ngoài về quy trình xây dựng VBQPPL. Đẩy mạnh các hoạt động giao lưu, nghiên cứu khoa học pháp lý của các nước nhằm xây dựng hệ thống pháp luật có đủ khả năng thúc đẩy, định hướng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Qua những nghiên cứu, xem xét và đánh giá ở trên có thể thấy VBQPPL và hoạt động xây dựng ban hành VBQPPL ở nước ta hiện nay còn rất nhiều bất cập. Để bảo đảm đúng lộ trình và mục tiêu mà Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đề ra và quan trọng hơn là mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền: “... *Nhà nước có năng lực định ra một hệ thống luật pháp đồng bộ đáp ứng được yêu cầu mới của sự phát triển kinh tế - xã hội và quản lý mọi mặt xã hội văn minh, tiến bộ...*” [5] cần phải giải quyết tốt những tồn tại của hệ thống pháp luật và đổi mới quy trình xây dựng ban hành VBQPPL cụ thể phải giải quyết các định hướng lớn như: Hợp nhất Luật ban hành VBQPPL 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND 2004; Đơn giản hóa hệ thống pháp luật; Nâng cao tính thống nhất của VBQPPL; Nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật...

Luật văn được hoàn thành dựa trên kết quả nghiên cứu trước đó của nhiều tác giả. Bên cạnh đó, tác giả đã nghiên cứu sâu hơn về VBQPPL và hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL, đánh giá một cách khách quan, toàn diện về VBQPPL và hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL từ đó đưa ra phương hướng hoàn thiện và nâng cao chất lượng VBQPPL và công tác xây dựng, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, do tính chất phức tạp và phạm vi rộng của đề tài nghiên cứu cho nên luận văn không thể tránh khỏi những thiếu sót. Mong nhận được sự góp ý của các thầy, cô và các bạn. Hy vọng rằng, đề tài này sẽ được nghiên cứu, phát triển và hoàn thiện hơn nữa trong tương lai góp phần xây dựng luận cứ khoa học cho việc nâng cao hơn chất lượng của hệ thống pháp luật và hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL ở Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bình An (2014), “Thi hành bộ luật hình sự: Bắt lực với tội phạm môi trường”, <<http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=5291>> [ngày truy cập: 21/10/2014].
2. Nguyễn Hoàng Anh (2005), “Soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với thực tiễn”, *Nghiên cứu lập pháp*, (11).
3. Báo đời sống Pháp luật online (2014), “Luật hóa chi tiết đám tang cán bộ, công chức một cách khiên cưỡng”, <<http://www.doisongphapluat.com/xahoi/luat-hoa-chi-tiet-dam-tang-can-bo-cong-chuc-mot-cach-khien-cuong-a32716.html>> [ngày truy cập 3/10/2014].
4. Trần Quốc Bình (2011), *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam - Lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sỹ - Đại học Quốc Gia Hà Nội.
5. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/05/2005 về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
6. Bộ Công an (2003), *Thông tư 02/2003/TT-BCA ngày 13/1/2003 về hướng dẫn tổ chức cấp đăng ký, biển số phương tiện cơ giới giao thông đường bộ*, Hà Nội.
7. Bộ Giáo dục (2008), *Thông tư số 22/2008/TT-BGDĐT ngày 23/4/2008 hướng dẫn về tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục và hồ sơ xét tặng danh hiệu Nhà giáo nhân dân, Nhà giáo ưu tú*, Hà Nội.
8. Bộ Giáo dục (2013), *Thông tư 24/2013/TT-BGDĐT ngày 29/6/2013 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế tuyển sinh đại học, cao đẳng hệ chính quy*, Hà Nội.
9. Bộ Khoa học công nghệ - Bộ Công thương - Bộ Công an - Bộ Giao thông vận tải (2013), *Thông tư liên tịch số 06/2013/TTLT-BKHCN-BCT-BCA-BGTVT quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với trường hợp đội mũ bảo hiểm không bảo đảm chất lượng*, Hà Nội.

10. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012), *Quyết định 2090/QĐ-BNN-TY ngày 30/08/2012 của Bộ Nông nghiệp & PTNT về việc ngưng hiệu lực thi thành đối với thông tư số 33/2012/TT-BNNPTNT và thông tư số 34/2012/TT-BNNPTNT*, Hà Nội.
11. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012), *Thông tư 33/2012/TT-BNNPTNT Quy định về điều kiện vệ sinh, bảo đảm an toàn thực phẩm đối với cơ sở kinh doanh thịt và phụ phẩm ăn được của động vật ở dạng tươi sống dùng làm thực phẩm*, Hà Nội.
12. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Thông tư số 38/2013/TT-BNNPTNT ngày 09/8/2013 Quy định về Danh mục bổ sung các loại phân bón được phép sản xuất, kinh doanh và sử dụng tại Việt Nam*, Hà Nội.
13. Bộ Tài chính - Bộ Tư pháp - Văn phòng Chính phủ (2010), *Thông tư liên tịch số 192/2010/TTLT-BTC-BTP-VPCP Hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật*, ngày 2/12/2010, Hà Nội.
14. Bộ Tư pháp (2009), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp*, Hà Nội.
15. Bộ Tư pháp (2010), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp*, Hà Nội.
16. Bộ Tư pháp (2011), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp*, Hà Nội.
17. Bộ Tư pháp (2012), *Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật khoa học công nghệ (sửa đổi)*, Hà Nội.
18. Bộ Tư pháp (2012), *Số liệu về tổ chức pháp chế và đội ngũ người làm công tác pháp chế sau 01 năm thực hiện nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ*, Hà Nội.
19. Bộ Tư pháp (2013), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp 2012*, Hà Nội.
20. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân 2004*, Hà Nội.

21. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
22. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp 2013*, Hà Nội.
23. Bộ Tư pháp (2014), *Dự thảo Báo cáo tổng kết công tác tư pháp 6 tháng đầu năm 2014*, Hà Nội.
24. Bộ Tư pháp (2014), *MEI và một số bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng Bộ chỉ tiêu quốc gia về đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật*, <<http://www.moj.gov.vn/thpl/Pages/nghien-cuu.aspx?ItemID=5984>> [ngày truy cập: 21/6/2014].
25. Bộ Tư pháp (2014), *Tờ trình dự án luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
26. Bộ văn hóa thể thao và du lịch (2014), *Thông tư số 10/2014/TT-BVHTTDL hướng dẫn đặt tên doanh nghiệp phù hợp với truyền thống lịch sử, văn hóa, đạo đức, thuần phong mỹ tục của dân tộc*, Hà Nội.
27. Bộ Y tế (2008), *Quyết định 33/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008 quy định về Tiêu chuẩn sức khỏe người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ*, Hà Nội.
28. Bộ Y tế (2008), *Quyết định 34/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008 quy định về việc ban hành Tiêu chuẩn sức khỏe người khuyết tật điều khiển xe mô tô, xe gắn máy ba bánh dùng cho người khuyết tật*, Hà Nội.
29. Bộ Nội vụ - Văn phòng Chính phủ (2005), *Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP của Văn phòng Chính phủ - Bộ Nội vụ ngày 6/5/2005 hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản*, Hà Nội.
30. Chính phủ (1997), *Nghị định số 101-CP ngày 23/8/1997 của chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
31. Chính phủ (2006), *Nghị định số 91-CP ngày 06/9/2006 của chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.

32. Chính phủ (2007), *Nghị định số 170/2007/NĐ-CP của Chính phủ: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 05/1999/NĐ-CP ngày 03 tháng 02 năm 1999 của Chính phủ về Chứng minh nhân dân*, Hà Nội.
33. Chính phủ (2010), *Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15/3/2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức*, Hà Nội.
34. Chính phủ (2010), *Nghị định số 34/2010/NĐ-CP ngày 2/4/2010 của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ*, Hà Nội.
35. Chính phủ (2010), *Nghị định số 51/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 của Chính phủ quy định về hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ*, Hà Nội.
36. Chính phủ (2012), *Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ Về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
37. Chính phủ (2012), *Nghị định số 105-CP ngày 17/12/2012 của Chính phủ quy định Về tổ chức lễ tang cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
38. Chính phủ (2014), *Tờ trình Dự án luật văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
39. Nguyễn Văn Cương (2014), “Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật”, <<http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=6009>>[ngày truy cập 4/10/2014].
40. Nguyễn Văn Cương (2014), “Văn bản quy phạm pháp luật: một số suy nghĩ về việc hoàn thiện tiêu chí nhận diện”, *Nghiên cứu trao đổi*, <<http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=6051>>[ngày truy cập 3/10/2014].
41. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng (2011), *Báo cáo chính trị của ban chấp hành trung ương đảng khóa X*, Hà Nội.
42. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
43. Nguyễn Minh Đoan (2013), *Giáo trình lịch sử nhà nước và pháp luật*, tr.99-100, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

44. Trương Hồng Hà (2011), “Nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật một số vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, (2).
45. Thu Hằng (2012), “Công tác văn bản: Luật “vênh” khó thực hiện đồng nhất”, *Nghiên cứu trao đổi*, <<http://moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=4462>> [ngày truy cập: 25/9/2014].
46. Học viện Hành chính quốc gia (2000), *Giáo trình quản lý hành chính nhà nước*, Tập II, tr. 209, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
47. Hoàng Kim Liên (2012), “*Quy trình xây dựng văn bản luật ở Việt Nam hiện nay*”, Luận văn thạc sỹ - Đại học Quốc Gia Hà Nội.
48. Cao Vũ Minh (2011), “Vài ý kiến về việc sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, *Nhà nước và pháp luật*, (4), tr. 24-33.
49. Quang Minh (2014), “Vi sao hệ thống pháp luật nước ta “cồng kềnh, phức tạp nhất thế giới?”, <<http://baophapluat.vn/su-kien/vi-sao-he-thong-phap-luat-nuoc-ta-cong-kenh-phuc-tap-nhat-the-gioi-188398.html>> [ngày truy cập: 13/10/2014].
50. Lê Thị Nga (2011), “Yêu cầu về tính thống nhất của hệ thống pháp luật”, <http://toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/Baiviet?p_cateid=1751909&item_id=8611408&article_details=1> [ngày truy cập: 25/9/2014].
51. Pháp luật Việt nam online (2014), “Bộ Tư pháp đề xuất đổi mới căn bản quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL”, <<http://phapche.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=db2bef2f-6da7-48f4-b19f-369295df620a>> [ngày truy cập: 9/10/2014].
52. Hà Phong (2012), “Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chông chéo: Khôn khổ với “9 không””. <<http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Chinh-tri/543332/he-thong-van-ban-quy-pham-phap-luat-chong-cheo-khon-kho-voi-9-khong>> [ngày truy cập: 25/9/2014].
53. Võ Thị Lan Phương (2013), “Hoàn thiện chế định RIA trong Luật ban hành văn bản quy phạm”, *Hội thảo Một số định hướng lớn xây dựng luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Bộ tư pháp, Hà Nội.

54. Minh Quân (2014), “Bộ trưởng Tư pháp: “Hệ thống luật của ta phức tạp nhất thế giới””, <<http://www.doisongphapluat.com/tin-tuc/su-kien-hang-ngay/bo-truong-tu-phap-he-thong-luat-cua-ta-phuc-tap-nhat-the-gioi-a36539.html>> [ngày truy cập: 23/9/2014].
55. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam năm 1992*, Hà Nội.
56. Quốc hội (1996), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
57. Quốc hội (2002), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
58. Quốc hội (2003), *Luật thi đua khen thưởng*, Hà Nội.
59. Quốc hội (2004), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND*, Hà Nội.
60. Quốc hội (2008), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
61. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam năm 2013*, Hà Nội.
62. Phạm Minh Sơn (2011), “Hội nhập quốc tế của Việt Nam và những thời cơ, thách thức, yêu cầu đối với hoạt động đối ngoại VN”, <<http://www.bienphongvietnam.vn/cong-tac-bien-phong/doi-ngoai-bien-phong/677-ac.html>> [ngày truy cập: 24/5/2014].
63. Lê Minh Tâm, Vũ Thị Nga (2012), *Giáo trình lý luận lịch sử Nhà nước và pháp luật*, tr.355, Nxb Công an nhân dân.
64. Phương Thảo (2008), “Một số kết quả thi hành Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND năm 2004”, *Nghiên cứu trao đổi*, <<http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201401/mot-so-ket-qua-thi-hanh-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-nam-2008-va-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-cua-hdnd-va-ubnd-nam-2004-293574>> [ngày truy cập: 24/8/2014].

65. Vũ Xuân Tiên (2010), “Thấy gì từ những văn bản thiếu tính khả thi?”, <<http://www.thesaigontimes.vn/home/diendan/ykien/39941/>>[ngày truy cập 10/9/2014].
66. Vũ Xuân Tiên (2014), “Cần sửa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, <<http://www.thesaigontimes.vn/117285/Can-sua-Luat-Ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat.html>> [ngày truy cập 3/10/2014].
67. Duy Trần (2014), “Không thể đưa người cai nghiện đi cai, tội phạm TP HCM đang tăng”, <<http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/khong-the-dua-nguoi-nghien-di-cai-toi-pham-tp-hcm-dang-tang-3089773.html>> [ngày truy cập: 10/10/2014].
68. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Giáo trình lý luận lịch sử Nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội.
69. Đào Trí Úc (1993), *Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật*, tr. 263, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
70. Ủy ban nhân dân tỉnh Lâm Đồng (2014), *Quyết định số 32/2014/QĐ-UBND Quy định mức chi cho công tác xây dựng và hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND các cấp thuộc tỉnh Lâm Đồng*, Lâm Đồng.
71. Đoàn Thị Tố Uyên (2011). “Pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật ở Việt nam hiện nay”, *Nhà nước và pháp luật*, (10), tr.16-21, 30.
72. Đoàn Thị Tố Uyên (2012), *Kiểm tra xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay*, Luận văn Tiến sỹ - Đại học Quốc gia Hà Nội.
73. Đoàn Thị Tố Uyên (2013). “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan tư pháp địa phương thực hiện”, Đại học Luật Hà Nội.
74. Cẩm Vân (2014), “Công bố “Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng Luật ở Việt Nam hiện nay””, <<http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=5574>>[ngày truy cập 14/10/2014].

75. Thùy Vân (2011), “Công cụ hiệu quả trong xây dựng pháp luật”, <http://www.nhandan.org.vn/mobile/_mobile_phapluat/_mobile_thoisu/item/16631402.html>[ngày truy cập 14/10/2014].
76. Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp (1999), *Từ điển Luật học*, tr. 233, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
77. Viện khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp (2012), *Đề án Đánh giá tác động của chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008*, Hà Nội.
78. Viện nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển (2008), *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh thực trạng và giải pháp*, Nxb Lao động - xã hội.
79. Nguyễn Cửu Việt (2007), “Một luật hay hai luật”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (24).
80. Nguyễn Quốc Việt (2009), “Nâng cao chất lượng xây dựng và thẩm định văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, (9).
81. Nguyễn Như Ý (2013), *Đại từ điển tiếng việt*, Nxb Đại học Quốc gia TP. HCM.