

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRỊNH THU HIỀN

**TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ
CỦA CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
CỦA BỘ VĂN HOÁ, THỂ THAO VÀ DU LỊCH**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
GS.TS. VÕ KHÁNH VINH

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan: Luận văn này là công trình nghiên cứu thực sự của cá nhân tôi. Các số liệu, những kết luận nghiên cứu được trình bày trong luận văn này trung thực và chưa từng được công bố dưới bất cứ hình thức nào.

Tôi xin chịu trách nhiệm về nghiên cứu của mình.

Học viên

Trịnh Thu Hiền

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT	8
1.1. Khái quát về văn bản quy phạm pháp luật	8
1.2. Những vấn đề lý luận về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật	13
1.3. Những vấn đề lý luận về tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật	24
1.4. Nhận xét về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật.....	31
Chương 2: THỰC TRẠNG TÍNH HỢP PHÁP VÀ HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH	39
2.1. Thực trạng tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.....	39
2.2. Thực trạng tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch	45
2.3. Đánh giá về thực trạng tính hợp pháp, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.....	53
2.4. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế.....	58
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT	63
3.1. Quan điểm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật	63
3.2. Giải pháp bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật	65
KẾT LUẬN	79
TÀI LIỆU THAM KHẢO	81

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quan điểm về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng được tiếp tục khẳng định trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2011). Với mục tiêu Chiến lược phát triển đất nước đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp hiện đại, Đảng đã chỉ rõ *“Đổi mới và hoàn thiện khung pháp lý”*, đồng thời việc xây dựng nhà nước pháp quyền vững mạnh dưới sự lãnh đạo của Đảng được đề ra như một nhiệm vụ chiến lược với phương châm *“nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật”*.

Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật cho thấy vai trò của văn bản quy phạm pháp luật ngày càng giữ vị trí quan trọng. Văn bản quy phạm pháp luật được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong đời sống xã hội, do vậy, nó đóng vai trò như một công cụ quản lý nhằm tạo ra một hệ thống quy phạm pháp luật sắc bén, có hiệu lực để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phù hợp với lợi ích của nhà nước và của mọi công dân. Việc sử dụng các công cụ, phương tiện này có đạt hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật bởi đó là 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.

Như vậy, có thể nói, trước yêu cầu cấp thiết đẩy mạnh quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, yêu cầu đặt ra đối với văn bản quy phạm pháp luật khi được các cơ quan nhà nước ban hành phải đảm bảo không chỉ về số lượng kịp thời mà còn phải đảm bảo cả về chất lượng văn bản. Chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật được xem xét qua hai yếu tố là tính hợp pháp và tính hợp lý. Đó là hai tiêu chuẩn đánh giá văn bản quy phạm pháp luật ở hai góc độ khác nhau, tuy độc lập nhưng lại có mối quan hệ mật thiết, thống nhất và bổ trợ cho nhau. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đúng sẽ thúc đẩy sự phát

triển kinh tế xã hội, củng cố niềm tin của nhân dân vào bộ máy nhà nước. Ngược lại văn bản quy phạm pháp luật không đúng, không phù hợp sẽ cản trở phát triển kinh tế xã hội của đất nước, làm giảm niềm tin của nhân dân vào bộ máy công quyền và công tác quản lý, điều hành của các cấp chính quyền.

Tóm lại, việc đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là yêu cầu khách quan, tất yếu trong hoạt động xây dựng pháp luật Nhà nước. Nó là một trong những nguyên tắc cơ bản, là linh hồn và cũng là yếu tố quyết định cho mọi văn bản quy phạm pháp luật được ghi nhận là chuẩn xác và hiệu quả.

Tuy nhiên, so với yêu cầu của tình hình hiện nay, trong bối cảnh đất nước đang gấp rút hoàn thành mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể còn nhiều hạn chế và bất cập dẫn đến chất lượng văn bản quy phạm pháp luật chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn quản lý và giải quyết các vấn đề của xã hội. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành không đúng thẩm quyền, đúng chủ thể và chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Thậm chí, một số văn bản quy phạm pháp luật 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. (Theo thống kê của Bộ Tư pháp, qua kiểm tra có khoảng từ 20-25% số văn bản được kiểm tra có dấu hiệu vi phạm). Ngoài ra, còn không ít các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng, ban hành không nhận được sự đồng tình từ phía người dân và các cơ quan hữu quan mà nguyên nhân của vấn đề xuất phát từ việc các văn bản này chứa các quy định thiếu tính khả thi, không phù hợp với thực tế nên không phát huy được giá trị điều chỉnh đối với các quan hệ xã hội đó. Cụ thể ngay trong lĩnh vực Văn hóa, Thể thao và Du lịch cũng có không ít các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thiếu tính khả thi nên khó có thể đi vào đời sống của người dân và hơn hết là được người dân ủng hộ, chấp hành.

Từ những thực trạng nêu trên, đòi hỏi cần có sự nghiên cứu để làm sáng tỏ những vấn đề có tính chất lý luận và thực tiễn có liên quan đến chất lượng và hiệu

quả của văn bản quy phạm pháp luật. Tìm ra các nguyên nhân khách quan và chủ quan của những tồn tại để từ đó có các giải pháp mang tính đột phá giải quyết triệt để vấn đề còn tồn tại. Đây là một vấn đề mang tính khách quan, tất yếu trong công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước nhằm đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay và đó cũng là lí do để tác giả chọn vấn đề “*Tính hợp pháp và tính hợp lý của các văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch*” làm đề tài luận văn thạc sĩ.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trong thời gian vừa qua, vấn đề tăng cường chất lượng văn bản quy phạm pháp luật nói chung và việc đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật nói riêng đã và đang được các nhà khoa học (Luật học, hành chính học, ngôn ngữ học ...) và các nhà hoạt động quản lý quan tâm nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Có nhiều ý kiến, công trình nghiên cứu khoa học, luận văn cao học quản lý nhà nước và các bài viết nghiên cứu về tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có bàn về thực trạng và các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể một số công trình đề cập có liên quan đến chất lượng văn bản quy phạm pháp luật như:

- Đề tài “*Đổi mới cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp các văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ở Việt Nam*” luận văn thạc sĩ Luật học của Nguyễn Thị Phụng (Năm 2010).

- Đề tài “*Về tính hợp pháp, hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước hiện nay*” - Thạc sĩ Trần Văn Duy, Tạp chí nghiên cứu lập pháp năm 2009.

- Các bài viết của Nguyễn Minh Đoan “*Văn bản quy phạm pháp luật và quy định của luật thực định Việt Nam về văn bản quy phạm pháp luật*”; “*Các tiêu chí đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*”.

- Bài viết “*Để không lọt những quy định thiếu tính khả thi*” của Thu Hằng, <http://www.dangcongsan.vn> ngày 30/8/2013.

- Bài viết của Nguyễn Sĩ Dũng, “*Hợp pháp trước hết phải hợp lý*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật năm 2009.

- Bài viết “*Làm luật sai - xử lý thế nào?*” và “*Hoàn thiện các quy định về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật*” của Trần Thị Thu Phương, Tạp chí nhà nước và pháp luật (tháng 11/2013).

- “*Quyền lập quy của cơ quan hành pháp*” của PGS.TS Nguyễn Đăng Dung, Tạp chí Luật học số 4/2002.

- “*Tính công khai, minh bạch trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” của Lưu Tiến Dũng, Tạp chí Lập pháp số 4/2005.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu khoa học trên đây đã được các tác giả nghiên cứu nghiêm túc, đóng góp nhiều vấn đề cơ bản về nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật nói chung và những vấn đề đảm bảo tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật nói riêng. Các tác giả đã triển khai nghiên cứu ở nhiều góc độ, khía cạnh khác nhau là nguồn tư liệu quan trọng để người viết tham khảo thực hiện đề tài này. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống cả về lý luận và thực tiễn về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật và có đánh giá từ thực trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại một cơ quan cấp Bộ cụ thể. Chưa có nghiên cứu nào làm rõ được mối liên hệ qua lại giữa tính hợp pháp và tính hợp lý cũng như những hạn chế của việc không đảm bảo hai yếu tố hợp pháp và hợp lý trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Kế thừa một số kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu khoa học, Đề tài “*Tính hợp pháp và tính hợp lý của các văn bản quy phạm pháp luật từ thực tiễn Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch*” sẽ tiếp tục nghiên cứu một cách tương đối có hệ thống, toàn diện và đầy đủ về tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản quy phạm pháp luật từ thực tiễn của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch trong giai đoạn hiện nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của đề tài là làm sáng tỏ những vấn đề có tính chất lý luận về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật; trên cơ sở

đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo các yếu tố hợp pháp và hợp lý khi được ban hành để xác định những nguyên nhân khách quan và chủ quan của những tồn tại nêu trên, để từ đó đưa ra quan điểm, giải pháp nhằm đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật nói chung trong giai đoạn hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận văn bao gồm:

- Làm rõ khái niệm, đặc điểm cơ bản và vai trò của văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý nhà nước và xã hội cũng như khái niệm, đặc điểm, vai trò của tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản quy phạm pháp luật; các yêu cầu của tính hợp pháp và tính hợp lý, phân tích mối liên hệ qua lại của hai đặc tính này và lý giải tại sao một văn bản quy phạm pháp luật có tính khả thi trong thực tiễn thì văn bản đó phải đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý.

- Đánh giá sơ bộ thực tiễn vấn đề đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong giai đoạn hiện nay; chỉ ra những mặt hạn chế của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành không đảm bảo các yêu cầu nêu trên và đưa ra nguyên nhân của những tồn tại đó.

- Đề xuất các giải pháp nhằm đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao hơn nữa vai trò của các cơ quan nhà nước trong xây dựng, ban hành cũng như thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Nghiên cứu, xem xét vai trò và tầm ảnh hưởng của tính hợp pháp và tính hợp lý trong việc ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật.

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về mối quan hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản quy phạm pháp luật và mối quan hệ qua lại của chúng.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Nghiên cứu thực trạng pháp luật về công tác xây dựng, ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu dựa trên phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, đồng thời đứng trên quan điểm của Đảng và Nhà nước về yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Ngoài việc áp dụng phương pháp nghiên cứu chung nêu trên, luận văn còn sử dụng kết hợp các phương pháp khác để đạt được mục đích nghiên cứu của mình, cụ thể là các phương pháp sau:

- Phương pháp nghiên cứu tài liệu:

Tác giả tập trung nghiên cứu một số tài liệu như: Luật, các văn bản quy phạm pháp luật, sách, báo, đề tài khoa học, tạp chí, các bài viết trên internet có nội dung liên quan đến chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ra, tác giả thu thập các báo cáo thẩm định, báo cáo tổng kết tình hình thực hiện văn bản quy phạm pháp luật của một số Bộ, ngành để minh chứng cho các đánh giá về thực trạng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Phương pháp phân tích:

Tác giả sử dụng phương pháp phân tích nhằm làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn trong công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Phương pháp thống kê:

Với mục đích thống kê các văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng trong thực tiễn đảm bảo hiệu quả hoặc không có tính khả thi để làm cơ sở cho việc đưa ra những nhận xét, kết luận và kiến nghị các quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, tác giả còn sử dụng các phương pháp tổng hợp, so sánh, trao đổi, tổng kết thực tiễn từ các ngành, các địa phương mà trong quá trình công tác, tiếp cận thực tế tác giả đã rút ra.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã là công việc khó khăn, ban hành văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng tốt còn khó khăn hơn nhiều. Chỉ có văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng đủ yêu cầu của tính hợp pháp và tính hợp lý mới thực sự khơi nguồn cho các dòng chảy của cuộc sống, bám lấy cuộc sống, giải quyết các bài toán nhân sinh và tạo giá trị gia tăng cho cuộc đời;

- Qua phân tích và nhận xét về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật có thể thấy rõ được tầm ảnh hưởng của tính hợp pháp và tính hợp lý đối với văn bản quy phạm pháp luật cũng như thực trạng của việc áp dụng hai yêu cầu này trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

- Luận văn góp phần đưa ra cái nhìn tổng quát hơn về tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản quy phạm pháp luật và từ đó xây dựng được các tiêu chí khoa học để đánh giá hiệu lực của quy phạm pháp luật; đánh giá có hệ thống, toàn diện về hiệu lực và đưa ra các kiến nghị, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Kết quả của luận văn có giá trị làm tài liệu tham khảo cho các nhà làm luật, để từ đó đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mục lục, mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn được kết cấu thành 3 chương như sau:

Chương 1. Những vấn đề lý luận về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

Chương 2. Thực trạng tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch

Chương 3. Quan điểm và giải pháp đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

Chương 1
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TÍNH HỢP PHÁP
VÀ TÍNH HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1.1. Khái quát về văn bản quy phạm pháp luật

1.1.1. Khái niệm về văn bản quy phạm pháp luật

Khái niệm về văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định lần đầu trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Sau đó, nó tiếp tục được quy định với một số điểm thay đổi trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002; hai văn bản Luật năm 2008 và Luật năm 2004 và các Nghị định hướng dẫn thi hành. Hiện nay khái niệm về văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, tuy nhiên để nắm rõ khái niệm văn bản quy phạm pháp luật, luận văn tìm hiểu khái niệm này từ trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2008) cụ thể như sau:

Thứ nhất, tại khoản 1, Điều 1, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND quy 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 bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa.*”

Thứ hai, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2008), văn bản quy phạm pháp luật 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*”. Văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng 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 HĐND, UBND thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ ba, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã hợp nhất Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND năm 2004, theo đó xuất phát từ ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn của khái niệm văn bản quy phạm pháp luật nhằm khắc phục hạn chế trong việc phân biệt khái niệm văn bản quy phạm pháp luật với văn bản hành chính thông thường và những văn bản khác của cơ quan nhà nước được ban hành trong thời gian qua, Luật đã bổ sung khái niệm quy phạm pháp luật, đồng thời hoàn thiện hơn khái niệm văn bản quy phạm pháp luật cụ thể tại Điều 2 quy định: “*Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật*”.

Dưới góc độ khoa học, văn bản quy phạm pháp luật còn được định nghĩa là “*Văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục và hình thức luật định, trong đó chứa đựng những quy tắc xử sự mang tính chất bắt buộc chung được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản và được thực hiện nhiều lần trong cuộc sống*”.

1.1.2. Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật

Theo khái niệm trên đây, văn bản quy phạm pháp luật có những đặc điểm như sau:

- *Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật do luật định*

Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành theo luật định. Cụ thể được quy định tại 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). Không phải cơ quan nhà nước nào cũng có thẩm quyền

ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mà chỉ có những cơ quan được pháp luật quy định mới có thẩm quyền này. Mặt khác, luật cũng quy định thẩm quyền hình thức và thẩm quyền nội dung cho các cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Kể cả thể thức trình bày, thể thức kí văn bản cũng do luật định.

- Thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật do luật định

Ban hành theo đúng thủ tục, trình tự luật định là yếu tố có tính bắt buộc chung đối với tất cả văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Bởi vì, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật là một trong những phương thức cơ bản mà nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước được nhân dân ủy thác. Mọi hoạt động mang tính công quyền đều chịu sự chi phối của nguyên tắc xương sống của luật công là cơ quan công quyền, nhà chức trách chỉ có thể làm những gì mà pháp luật cho phép. Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật được luật quy định rõ ràng cả về trình tự xây dựng và thủ tục ban hành. Quy trình này phải được tuân thủ nghiêm ngặt, nghĩa là không được bỏ sót và không được làm khác trong từng công đoạn. Mọi lệch lạc về quy trình ban hành sẽ dẫn tới vô hiệu của văn bản.

- Văn bản quy phạm pháp luật có chứa các qui tắc xử sự chung

Quy tắc xử sự chung là các chuẩn mực mà mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân khi tham gia vào các quan hệ xã hội bị quy tắc này điều chỉnh thì phải áp dụng như nhau. Chẳng hạn, người dân khi tham gia giao thông nếu đi xe máy thì bắt buộc phải đội mũ bảo hiểm, nhưng nếu không đi xe máy mà đi xe đạp hoặc đi bộ thì không cần phải tuân thủ quy tắc đội mũ bảo hiểm xe máy.

Đây là dấu hiệu cơ bản đầu tiên và quan trọng nhất để xác định một văn bản là văn bản quy phạm pháp luật. Vì việc dự kiến ban hành một văn bản có chứa đựng "quy phạm pháp luật" là yếu tố đầu tiên được xác định trong toàn bộ quá trình ban hành văn bản. Chính yếu tố này đặt ra yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản tuân phải theo trình tự, thủ tục của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nói cách khác, nếu không có quy phạm pháp luật thì việc soạn thảo và ban hành văn bản cũng không phải tuân theo trình tự, thủ tục soạn thảo của văn bản

quy phạm pháp luật và cũng không đòi hỏi phải được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền được pháp luật quy định, thậm chí đó là thẩm quyền hiến định. Cần phải nói thêm rằng, việc chứa quy phạm pháp luật là đặc trưng của văn bản quy phạm pháp luật, ngay cả khi văn bản đó chỉ chứa duy nhất một quy phạm pháp luật.

- *Văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện nhiều lần và trong một thời gian dài, không gian rộng lớn cho đến khi có văn bản khác thay thế, bãi bỏ nó.*

- *Văn bản quy phạm pháp luật được nhà nước bảo đảm thi hành bằng nhiều biện pháp khác nhau.*

Về cơ bản, nhà nước khi ban hành văn bản sẽ tuyên truyền thuyết phục, động viên người dân tuân thủ thực hiện nhưng nếu người dân không tuân thủ thực hiện nhà nước có nhiều biện pháp khác nhau như cưỡng chế, xử phạt hành chính.

Như vậy, khi đánh giá một văn bản có phải là văn bản quy phạm pháp luật hay không cũng như xem xét một văn bản có chứa "quy phạm pháp luật" hay không cần đặc biệt chú ý đến các dấu hiệu đặc trưng của quy phạm pháp luật, gồm: *tính áp dụng chung* (quy tắc ràng buộc chung và được tôn trọng chung), *tính phi cá nhân* (không nhằm vào một đối tượng, một con người nào cụ thể hay một nhóm đối tượng cụ thể), *tính bắt buộc - tính cưỡng chế nhà nước* (đối tượng bắt buộc phải thực hiện, không thể thoái thác) và phải được *cơ quan có thẩm quyền ban hành* (chủ thể được pháp luật trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

1.1.3. Vai trò, ý nghĩa của văn bản quy phạm pháp luật

Trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế thì văn bản quy phạm pháp luật càng đóng vai trò quan trọng.

Thứ nhất, văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện chủ yếu để thể chế hóa đường lối chủ trương, chính sách của Đảng thành pháp luật của nhà nước: Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo đã được hiến pháp quy định là một trong những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Đường lối, chủ trương của Đảng lãnh đạo hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật nhưng không thể đồng nhất với pháp luật.

Đảng chỉ đề ra chủ trương, không trực tiếp điều hành hoạt động xã hội. Cơ quan nhà nước cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật chính là sợi dây nối liền sự lãnh đạo của Đảng với vai trò quản lý của nhà nước đối với các hoạt động xã hội, là con đường để đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng đến với xã hội và phát huy hiệu lực trong thực tế.

Thứ hai, văn bản quy phạm pháp luật còn hình thành và tạo ra một cơ chế vận hành của hệ thống chính trị. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật. Các cơ quan nhà nước căn cứ vào sự định hướng, lãnh đạo của Đảng mà hình thành nên nhiệm vụ chính trị cụ thể của mình. Văn bản quy phạm pháp luật vừa là hình thức lẫn nội dung pháp luật chủ yếu trong các hình thức quản lý nhà nước, vì nó chứa đựng quy phạm pháp luật, thẩm quyền và hiệu lực thi hành.

Thứ ba, văn bản quy phạm pháp luật là hình thức để các cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đồng thời, là phương tiện chủ yếu để thể hiện quyền lực nhà nước, là căn cứ pháp lý để nhà nước, tổ chức, công dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và giám sát việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn đó.

Thứ tư, văn bản quy phạm pháp luật tạo ra hành lang pháp luật cho hoạt động của cơ quan, tổ chức và cá nhân, văn bản quy phạm pháp luật quy định thẩm quyền, nghĩa vụ của các tổ chức, cơ quan nhà nước, công dân khi tham gia các quan hệ xã hội nhất định. Văn bản quy phạm pháp luật là căn cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong điều hành công việc của các cơ quan, tổ chức nhà nước, cũng như áp dụng các quy phạm pháp luật vào đời sống xã hội. Là căn cứ để nhà nước bảo vệ đời sống cộng đồng, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của công dân, nó ràng buộc trách nhiệm của công dân, tổ chức khi hoạt động trong bộ máy nhà nước và thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của luật pháp.

Thứ năm, văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện quan trọng để quản lý nhà nước. Có thể nói các cơ quan nhà nước, trong toàn bộ hoạt động của mình, không có giai đoạn nào (từ việc ra quyết định, tổ chức thực hiện, kiểm tra, điều chỉnh các quyết định) là không cần đến văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ sáu, về mặt pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật là căn cứ để ra các quy định đúng pháp luật. Nó cũng là cơ sở để kiểm tra việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp dưới. Nói cách khác văn bản quy phạm pháp luật là công cụ không thể thiếu của các cơ quan nhà nước.

Thứ bảy, văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện để truyền tải thông tin nhằm phục vụ cho việc điều hành, quản lý nhà nước và xã hội. Thông tin trong văn bản quy phạm pháp luật chính là các quy tắc xử sự, những biện pháp thực hiện... đó là những thông tin chính thống mang tính quy phạm, tính chính xác, là cơ sở, là căn cứ pháp lý để các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, công dân thi hành nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Thông tin trong văn bản quy phạm pháp luật là tiếng nói, là quan điểm của nhà nước về một lĩnh vực, một vấn đề nhất định đối với xã hội và các đối tượng phải có trách nhiệm thi hành một cách nghiêm chỉnh.

1.2. Những vấn đề lý luận về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật

1.2.1. Khái niệm về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật

Với tính cách là một tổ chức quyền lực đặc biệt, Nhà nước được lập ra để quản lý xã hội khi xã hội phát triển đến một trình độ nhất định với những mâu thuẫn gay gắt cần phải điều hòa và những nhu cầu thiết yếu của cộng đồng cần được đáp ứng. Để thực hiện sứ mạng của mình Nhà nước thực hiện nhiều hoạt động khác nhau trong đó quan trọng nhất là ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi việc quản lý xã hội bằng pháp luật; pháp luật trong nhà nước pháp quyền tạo thành một hệ thống thống nhất, hoàn chỉnh, đồng bộ về nội dung và hình thức thể hiện, chính điều này đòi hỏi tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật được xem xét, đánh giá ở hai khía cạnh là tính hợp pháp và tính hợp lý.

Tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật bắt nguồn từ sự thống nhất của quyền lực nhà nước, và quyết định sự thống nhất trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có hoạt động sáng tạo pháp luật. Điều này dẫn tới yêu cầu về tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật.

Tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật do tính thống nhất, tính thứ bậc của hệ thống pháp luật quyết định. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật do tính thống nhất, sự tác động qua lại giữa các quan hệ xã hội quy định, chính vì vậy mà các ngành luật trong hệ thống pháp luật có quan hệ mật thiết, tác động qua lại lẫn nhau và là tiền đề của nhau, chúng không thể mâu thuẫn mà phải tạo thành một thể thống nhất điều chỉnh các quan hệ xã hội. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở tính thứ bậc của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước các cấp ban hành; do đó các văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan ban hành nhưng không thể mâu thuẫn với nhau, sự mâu thuẫn của các văn bản quy phạm pháp luật sẽ dẫn đến sự điều chỉnh lệch pha các quan hệ xã hội hoặc triệt tiêu hiệu lực pháp luật của nhau.

Tính thống nhất của quyền lực nhà nước, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tính thứ bậc của các văn bản quy phạm pháp luật quyết định tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật.

Theo từ điển Tiếng Việt hợp pháp được hiểu là “đúng với pháp luật không trái với pháp luật “. Về phương diện pháp lý khái niệm hợp pháp được sử dụng để chỉ ra ranh giới hợp pháp - đúng với pháp luật, không trái với pháp luật và không hợp pháp - không đúng với pháp luật, trái pháp luật trong việc nhà làm luật ban hành các quy định, quy phạm rõ ràng (không rõ ràng), chính xác (không chính xác), thống nhất (không thống nhất), phù hợp hoặc không phù hợp trong nội dung văn bản luật.

Như vậy, tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật được hiểu là thuộc tính của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện yêu cầu của Nhà nước về sự phù hợp về nội dung, thẩm quyền ban hành, hình thức, trình tự thủ tục xây dựng và ban hành.

1.2.2. Biểu hiện tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật

Như đã khẳng định ở trên, tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật là một trong những tiêu chuẩn để đánh giá chất lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, quyết định sự tồn tại và hiệu lực pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật được biểu hiện như sau:

1.2.2.1. Thẩm quyền ban hành

Thẩm quyền ban hành là một biểu hiện cơ bản tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện ở chỗ văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành đúng thẩm quyền do pháp luật quy định. Để đảm bảo tính hợp pháp các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ có nội dung hợp pháp mà còn phải được ban hành đúng thẩm quyền do pháp luật quy định. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là giới hạn quyền lực của chủ thể trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thực tế cho thấy mỗi chủ thể được nhà nước trao cho thẩm quyền quản lý một lĩnh vực nhất định và thẩm quyền được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật. Khi thực hiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực được phân công, phân cấp các cơ quan, cá nhân chỉ được thực hiện phần nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền của mình.

Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật bao gồm thẩm quyền về mặt nội dung và hình thức. Thẩm quyền này được quy định trong các Văn bản quy phạm pháp luật: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Các văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước và các chủ thể có thẩm quyền. Khi xem xét về tính hợp pháp của Văn bản quy phạm pháp luật, yêu cầu về thẩm quyền ban hành Văn bản quy phạm pháp luật được xem xét ở cả 2 phương diện: Đúng thẩm quyền về hình thức và đúng thẩm quyền về nội dung.

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đúng thẩm quyền về hình thức:

Thẩm quyền về hình thức được hiểu là các chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật đúng tên gọi do pháp luật quy định. Theo quy định này mỗi cơ quan, cá nhân trong thẩm quyền của mình chỉ được ban hành một hoặc một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật do luật quy định. Quy định này một mặt bắt nguồn từ quan điểm triết học Mác - Lênin, giữa hình thức và nội dung tồn tại mối quan hệ biện chứng. Hình thức do nội dung quyết định nhưng hình thức cũng tác động trở lại nội dung “không có một hình thức nào lại không chứa đựng một nội dung và không có một nội dung nào lại không tồn tại trong một hình thức nhất định”. Như vậy, tùy theo mức độ, tính chất cần giải quyết bằng Văn bản quy phạm

pháp luật mà sử dụng loại văn bản quy phạm pháp luật cho phù hợp. Pháp luật quy định cơ quan nào có quyền ban hành loại văn bản quy phạm pháp luật nào thì căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để ban hành văn bản quy phạm pháp luật đó. Mặt khác, quy định này nhằm đảm bảo tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo duy trì tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật về mặt hình thức.

Với chủ trương tiếp tục tinh gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, so với Luật năm 2008 và Luật năm 2004, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã giảm được một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời quy định rõ ràng, cụ thể và chặt chẽ hơn về nội dung ban hành các hình thức văn bản quy phạm pháp luật. So với Luật năm 2008, Luật mới không quy định hình thức thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chỉ thị của Ủy ban nhân dân các cấp (giảm được 04 hình thức văn bản quy phạm pháp luật). Đối với nghị quyết liên tịch, chỉ giữ lại hình thức nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với Đoàn chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Như vậy, theo quy định tại Điều 4 như trên thì hệ thống văn bản quy phạm pháp luật gồm 26 hình thức do 18 chủ thể có thẩm quyền ban hành, bao gồm:

Theo như luật quy định các chủ thể phải đảm bảo cho văn bản ban hành đúng về mặt thẩm quyền hình thức. Một khi các chủ thể vi phạm yêu cầu này cũng có nghĩa là văn bản ban hành không hợp pháp về mặt hình thức theo quy định của pháp luật.

- *Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đúng thẩm quyền về nội dung*

Thẩm quyền về nội dung là giới hạn về quyền lực của các chủ thể trong quá trình giải quyết công việc do pháp luật quy định. Về thực chất đó là “giới hạn của việc sử dụng quyền lực nhà nước mà pháp luật thực định đã đặt ra đối với từng cơ quan trong bộ máy nhà nước về mỗi loại công việc nhất định”. Nói một cách cụ thể thẩm quyền nội dung là thẩm quyền pháp luật cho phép chủ thể có thẩm quyền ban hành Văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết công việc trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn.

Thẩm quyền này được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật hiện hành. Đó là thẩm quyền nội bị giới hạn bởi địa vị pháp lý của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước. Thông thường địa vị pháp lý của các cá nhân, cơ quan có thẩm quyền được quy định rất rõ trong một số đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước như: Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân ... hoặc quy định liên quan tới chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước. Ngoài ra thẩm quyền về nội dung còn được giới hạn bởi mức độ thực hiện thẩm quyền, nghĩa là các chủ thể có thẩm quyền có trách nhiệm ban hành Văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết công việc phát sinh trong phạm vi thẩm quyền, phạm vi không gian và thời gian do pháp luật quy định.

1.2.2.2. Văn bản quy phạm pháp luật ban hành phải đảm bảo hợp pháp về nội dung

- Tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật

Hệ thống pháp luật Việt Nam là hệ thống tập trung thống nhất từ trung ương đến địa phương. Để đảm bảo tính thống nhất thì văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành theo trật tự pháp lý từ trên xuống dưới, văn bản quy phạm pháp luật cấp dưới phải phù hợp với Văn bản quy phạm pháp luật cấp trên vì vậy một trong những căn cứ đánh giá nội dung của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là tính thống nhất nội tại của hệ thống đó.

Theo đó tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi văn bản quy phạm pháp luật cần tuân thủ hệ thống thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật, hay nói cách khác văn bản quy phạm pháp luật cấp dưới ngoài yêu cầu phù hợp với Hiến pháp thì còn phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên đã ban hành. Điều đó có nghĩa là pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội; Nghị định của Chính phủ phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phải phù hợp với Nghị định của Chính phủ; Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND

phải phù hợp với Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước và các cá nhân ở trung ương như: Luật, nghị quyết của Quốc hội; Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các nghị quyết liên tịch và thông tư liên tịch và các văn bản của HĐND, UBND cấp trên; nếu là văn bản của UBND còn phải phù hợp với văn bản của HĐND các cấp. Có điều này là xuất phát từ địa vị chính trị - pháp lý của các cơ quan nhà nước trong cơ cấu quyền lực nhà nước, bộ máy nhà nước là một hệ thống thứ bậc thống nhất, do đó mọi văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành cũng phải tạo thành một hệ thống thống nhất có thứ bậc về hiệu lực pháp lý.

Sự phù hợp về nội dung của văn bản với văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn còn thể hiện ở sự phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập.

- Sự thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật có cùng cấp độ hiệu lực pháp lý.

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, một cơ quan quản lý có thể ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau để tác động tới các quan hệ xã hội, mọi sự tác động phải bảo đảm tính thống nhất, nhất quán. Tính thống nhất đòi hỏi các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ do cùng một cơ quan ban hành, mà các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có địa vị pháp lý như nhau, ở cùng cấp ban hành phải đảm bảo sự thống nhất.

Một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp trái với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao hơn thì văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thấp hơn mặc nhiên không có hiệu lực. Đối với những văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có nội dung không thống nhất, mâu thuẫn với nhau về nguyên tắc không văn bản nào có khả năng tước bỏ hiệu lực của văn bản khác trừ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật sau để sửa đổi, thay thế, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trước đó, vì vậy cần áp dụng nguyên tắc tính ưu thế thuộc về văn bản quy phạm pháp luật được ban hành sau, nếu trong văn bản đó không có quy định cụ thể.

Đối với các văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan ở cùng cấp ban hành mà mâu thuẫn nhau thì phải áp dụng nguyên tắc ưu thế thuộc về những văn

bản quy phạm pháp luật của cơ quan nào trực tiếp thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

- Các điều khoản, quy phạm trong văn bản quy phạm pháp luật phải thống nhất với nhau

Bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào cũng có nhiều điều luật, nhiều quy phạm điều chỉnh một nhóm quan hệ xã hội nhất định, gắn gũi nhau, cùng tính chất phát sinh trong một lĩnh vực của đời sống xã hội. Giữa các điều luật, quy phạm pháp luật trong cùng một văn bản quy phạm pháp luật không thể mâu thuẫn, trái với nhau nếu tình trạng này xảy ra sẽ dẫn đến sự triệt tiêu hiệu lực của nhau và dẫn đến sự tùy tiện trong việc áp dụng các quy phạm pháp luật.

1.2.2.3. Văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo hợp pháp về căn cứ ban hành

Trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật căn cứ pháp lý là những chuẩn mực pháp luật được quy định trong các văn bản liên quan mà theo đó văn bản được ban hành hợp pháp. Hiện nay pháp luật chưa có quy định về việc trình bày văn bản với tư cách là căn cứ pháp lý. Tuy nhiên, căn cứ pháp lý để ban hành văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo tính hợp pháp được định hướng viện dẫn theo mục đích ban hành văn bản thường là những văn bản quy định về thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản và các văn bản có liên quan đến nội dung dự thảo. Điều đầu tiên là văn bản được xác định làm căn cứ pháp lý phải là văn bản đang có hiệu lực pháp lý tại thời điểm ban hành văn bản. Thông thường văn bản đóng vai trò là cơ sở pháp lý đảm bảo tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật là văn bản quy định trực tiếp về thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản. Hiện nay, thẩm quyền của các chủ thể trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại nhiều văn bản khác nhau. Muốn xác lập một cách chính xác cơ sở pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật trước hết cần xác định nội dung công việc đó thuộc phạm vi thẩm quyền giải quyết của các cơ quan nào. Để làm được điều này chủ thể ban hành văn bản phải hiểu được các quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền của các chủ thể trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trên cơ sở bám sát quy định mới của Hiến pháp 2013 và các Luật về tổ chức bộ máy (Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi), Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi), Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật kiểm toán nhà nước (sửa đổi), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (sửa đổi)...), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã xác định lại nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Để đảm bảo tính hợp pháp về mặt nội dung của văn bản quy phạm pháp luật ngoài yêu cầu phải đúng về căn cứ pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật còn phải có nội dung phù hợp với quy định của pháp luật. Khi xem xét về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, bên cạnh việc tôn trọng các quy định của hiến pháp, các văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tuân thủ “thứ bậc hiệu lực của văn bản trong hệ thống pháp luật”. Trước hết nội dung hợp pháp thể hiện ở việc “Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với cơ quan nhà nước cấp trên”. Theo đó yêu cầu này còn đặt ra theo nguyên tắc văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao. Nếu nội dung văn bản quy phạm pháp luật ban hành không phù hợp với văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn thì văn bản đó không phát sinh hiệu lực pháp lý trên thực tế và không chứa đựng nội dung hợp pháp.

Về phương diện khác, tính hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật còn được đánh giá theo nguyên tắc “văn bản địa phương ban hành phải phù hợp và thống nhất với văn bản do trung ương ban hành”. Nguyên tắc này phản ánh sự phân chia quyền lực trong hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương, đồng thời tạo ra sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Như vậy trong công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương một đòi hỏi đặt ra là phải đảm bảo tính hợp pháp trong sự phù hợp với các văn bản khác do cơ quan trung ương ban hành để đảm bảo sự phù hợp và thống nhất về các vấn đề nội dung và hiệu lực pháp lý.

Ngoài những biểu hiện nêu trên sự phù hợp với các quy định của pháp luật tính hợp pháp còn được phản ánh ở việc các chủ thể ban hành văn bản quy phạm

pháp luật phải đảm bảo sự hài hòa, thống nhất về nội dung giữa các văn bản có cùng thứ bậc hiệu lực pháp lý. Đây cũng là đòi hỏi đảm bảo cho văn bản hợp pháp khi hình thức văn bản do một chủ thể ban hành nhưng nội dung chứa đựng các vấn đề điều chỉnh khác nhau. Đảm bảo yêu cầu này cũng có nghĩa tránh sự trùng lặp, chồng chéo hoặc mâu thuẫn trong nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật cùng thứ bậc hiệu lực pháp lý.

Một điểm quan trọng nữa để đảm bảo tính hợp pháp về nội dung cho văn bản quy phạm pháp luật là phải phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập. Việt Nam đang và sẽ gia nhập ngày càng nhiều điều ước quốc tế, theo nguyên tắc ưu tiên áp dụng điều ước nếu điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết hoặc gia nhập có quy định khác với quy định của một luật nào đó thì áp dụng điều ước quốc tế. Theo đó, các chủ thể khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung và văn bản quy phạm pháp luật nói riêng phải tìm hiểu, nghiên cứu các điều ước quốc tế cho phù hợp.

Như vậy, quy định về hiệu lực pháp lý đòi hỏi mỗi văn bản quy phạm pháp luật khi được ban hành phải căn cứ vào các văn bản khác của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền và có thể coi đây là cơ sở để xác định giá trị pháp lý của văn bản.

1.2.2.4. Văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng và ban hành

Văn bản quy phạm pháp luật là nhóm văn bản có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Do vậy, yêu cầu đảm bảo sự chặt chẽ, thống nhất trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là rất cần thiết. Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã đổi mới cơ bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong đó tập trung quy định về quy trình xây dựng chính sách theo hướng chính sách được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản; sửa đổi một số quy định trong quy trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp

luật và đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật của một số chủ thể khác. Về cơ bản quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: Lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; soạn thảo; thẩm định; lấy ý kiến đóng góp; thẩm tra; xem xét thông qua; công bố văn bản quy phạm pháp luật.

- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của một số chủ thể khác.

+ Quy trình xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước: Cơ bản kế thừa quy định của Luật năm 2008, tuy nhiên, bổ sung quy định: “Chủ tịch nước có thể yêu cầu cơ quan đề nghị xây dựng lệnh, quyết định thảo luận về những vấn đề quan trọng của dự thảo lệnh, quyết định của Chủ tịch nước” (khoản 3 Điều 81).

+ Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: tại Chương V, Luật dành riêng Mục 3 (từ Điều 97 đến Điều 100) để quy định quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Mục 4 (từ Điều 101 đến Điều 104) để quy định quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với nhiều điểm mới, chặt chẽ hơn như: Đối với quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Điều 97 của Luật mới đã quy định rõ nhiệm vụ của cơ quan chủ trì soạn thảo và nội dung, hồ sơ thẩm định đối với dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Đối với quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ: Nhằm hạn chế tình trạng “lạm phát” ban hành thông tư, đồng thời khắc phục tình trạng “khép kín” trong quy trình ban hành thông tư, qua đó góp phần nâng cao chất lượng của thông tư được ban hành.

Luật đã bổ sung một số cơ chế mới để kiểm soát tốt hơn chất lượng của thông tư, cụ thể như sau: Trong quá trình soạn thảo, bộ, cơ quan ngang bộ phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tổng hợp, nghiên cứu, giải trình tiếp thu các ý kiến góp ý; đánh giá tác động văn bản, đánh giá thủ tục hành chính trong văn bản;

Đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp hoặc có tính đa ngành, đa lĩnh vực thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học để thẩm định dự thảo thông tư. Nội dung và hồ sơ thẩm định được quy định cụ thể tại Điều 102 của Luật mới.

Như vậy hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ đầy đủ các bước theo quy trình đã được pháp luật quy định. Quá trình sản xuất văn bản quy phạm pháp luật là quá trình “sản xuất” để tạo ra một sản phẩm “đặc biệt”. Chất lượng của sản phẩm không chỉ phụ thuộc vào chất lượng của từng hoạt động trong quá trình tạo ra sản phẩm đó mà còn phụ thuộc vào mức độ hợp lý của trật tự các hoạt động được tiến hành.

Việc tuân thủ những quy định về trình tự trong xây dựng và ban hành Văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền theo luật định vừa là điều kiện để đảm bảo nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa một nguyên tắc cơ bản trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, vừa góp phần nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật được soạn thảo.

1.2.2.5. Văn bản quy phạm pháp luật ban hành tuân theo những quy định của pháp luật về thể thức, kỹ thuật trình bày

Trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật những quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày đóng vai trò khá quan trọng. Thể thức là tập hợp các thành phần cấu thành văn bản bao gồm những thành phần chung áp dụng đối với mỗi loại văn bản và các thành phần bổ sung trong các trường hợp cụ thể. Hiện nay thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong thông tư số 25/2011/TT-BTP về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch; Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11, ngày 03/7/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và

UBTVQH; và hiện nay thể thức của văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành vẫn đang được áp dụng theo quy định tại Thông tư 55/2005/TTLT-BNV-VPCP, ngày 06/05/2005 của Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Theo đó, những quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản là những quy định liên quan đến: quốc hiệu, tên cơ quan ban hành văn bản, số ký hiệu, tên loại, trích yếu nội dung...

Để văn bản quy phạm pháp luật ban hành đảm bảo tính hợp pháp chủ thể có thẩm quyền khi ban hành văn bản cần chú ý cách thức trình bày theo quy định của pháp luật. Đồng thời, văn bản còn được trình bày theo bố cục, kết cấu phù hợp với hình thức và nội dung văn bản cần ban hành.

1.3. Những vấn đề lý luận về tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

1.3.1. Khái niệm về tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

Theo từ điển Tiếng Việt thì hợp lý là đúng lẽ phải, đúng với sự cần thiết hoặc với logic của sự vật. Như vậy, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện ở sự phù hợp của văn bản với sự cần thiết của văn bản đối với quá trình quản lý xã hội và tạo điều kiện cho xã hội phát triển, cũng có nghĩa là văn bản đó phải “phù hợp với các quy luật vận động khách quan của các sự vật, hiện tượng, quá trình liên quan đến nội dung văn bản trong những điều kiện, hoàn cảnh xác định”.

Cơ sở lý luận của việc xem xét tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là tính hai mặt của pháp luật. Pháp luật là hiện tượng vừa mang tính khách quan vừa mang tính chủ quan. Là hiện tượng mang tính chủ quan, văn bản quy phạm pháp luật là sản phẩm của hoạt động có ý thức của con người thông qua các cá nhân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Là hiện tượng mang tính khách quan, pháp luật là sản phẩm của xã hội. “Pháp luật là những gì mà theo lẽ phải là phù hợp với bản chất tự nhiên của con người ... Pháp luật và lẽ phải hòa trộn vào nhau đồng thời cùng xuất phát từ bản chất tự nhiên của sự vật, bản chất mà bất cứ một con người nào cũng mang 1 số đặc điểm của nó”.

- Tính khách quan, hợp lý của pháp luật được khám phá thông qua mối quan hệ của nó với các hiện tượng khác, trước hết trong mối quan hệ với kinh tế. Mỗi

quan hệ giữa pháp luật với kinh tế trước hết thể hiện ở chỗ các điều kiện kinh tế, các quan hệ kinh tế không chỉ là nguyên nhân trực tiếp quyết định sự ra đời của pháp luật, mà còn quyết định toàn bộ nội dung, hình thức, cơ cấu và sự phát triển của pháp luật.

Pháp luật lệ thuộc vào kinh tế và đồng thời sự hợp lý của pháp luật cũng được tìm kiếm thông qua sự tác động ngược trở lại của pháp luật đối với kinh tế thông qua những hướng tích cực hoặc tiêu cực khác nhau.

Ngoài ra khi xem xét tính hợp lý của pháp luật còn phải thông qua việc đánh giá vai trò của pháp luật đối với kinh tế. Trong mối quan hệ với kinh tế vai trò chung nhất của pháp luật là sự biểu hiện về mặt pháp lý các quan hệ sản xuất thành một hệ thống các quan hệ pháp luật tạo nên trật tự pháp luật về kinh tế cho 1 nhà nước. Tính khách quan của các quy luật kinh tế, quy luật xã hội quyết định tính khách quan của pháp luật. Pháp luật chỉ là sự phản ánh đời sống kinh tế - xã hội một cách khách quan, điều này đòi hỏi sự hợp lý của pháp luật.

- Tính khách quan, hợp lý của pháp luật còn được xem xét thông qua chức năng điều chỉnh của pháp luật. Là phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội, pháp luật là một trong những nhân tố đảm bảo và bảo vệ sự ổn định, trật tự của các quan hệ xã hội, quan hệ pháp luật của xã hội. Một mặt pháp luật ghi nhận và thể chế hóa các quan hệ xã hội đó, mặt khác bằng sự ghi nhận một cách chính thức các giá trị mà con người có, con người cần, vì con người ủng hộ mà các thành viên của xã hội bằng phương tiện pháp luật có điều kiện bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình. Chính vì vậy, pháp luật là phương tiện không thể thiếu cho sự tồn tại và ổn định của một xã hội. Văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội, là khuôn mẫu của những hành vi, cách xử sự của con người do đó văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với các quan hệ xã hội và được mọi người chấp nhận, thông qua đó thấy được sự hợp lý của pháp luật.

Với mỗi văn bản quy phạm pháp luật, tính hợp lý là không thể thiếu bởi: Văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện quản lý quan trọng được các chủ thể quản lý sử dụng để tác động tới các tổ chức, cá nhân khi họ hoạt động hoặc tham gia vào các quan hệ trong các lĩnh vực xã hội khác nhau. Có một tổ hợp các yếu tố cùng tồn

tại trong quản lý: chủ thể quản lý, đối tượng chịu sự quản lý, phương tiện quản lý, lĩnh vực quản lý ... trong đó mỗi yếu tố có tính độc lập tương đối chịu sự chi phối của các quy luật, yếu tố tác động riêng, đồng thời lại tác động qua lại lẫn nhau và cùng chịu sự chi phối của các quy luật, yếu tố tác động chung. Sự thống nhất, đồng bộ giữa các yếu tố đó được thể hiện như một nhu cầu tất yếu, bắt buộc trong sự phát triển bình thường của xã hội. Mặt khác, mục tiêu quản lý của nhà nước khác nhau, ở những thời kỳ khác nhau và trong các lĩnh vực khác nhau nhưng mục đích chung nhất bao giờ cũng nhằm ổn định và phát triển xã hội.

Như vậy, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là sự thể hiện và diễn đạt đúng đắn mục tiêu, nhiệm vụ, yêu cầu của quản lý, sự hài hòa giữa ý chí của Nhà nước với những quy luật khách quan, những điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội trong đó văn bản quy phạm pháp luật được tạo ra và phát huy giá trị, có ý nghĩa quyết định đến hiệu lực thực tế của văn bản quy phạm pháp luật.

1.3.2. Biểu hiện tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

1.3.2.1. Sự phù hợp với các quan hệ, quy luật kinh tế

Văn bản quy phạm pháp luật và kinh tế có quan hệ mật thiết với các quan hệ mà nó điều chỉnh và các quy luật kinh tế mà các văn bản quy phạm pháp luật đó chịu sự chi phối. Về sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với kinh tế, trong đó sự phù hợp với kinh tế là một bộ phận, một biểu hiện.

Là một hiện tượng của kiến trúc thượng tầng, pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ với các quan hệ kinh tế, dựa trên đó mà hình thành và phát triển. Trong mối quan hệ giữa pháp luật và kinh tế thì pháp luật chịu sự tác động mang tính quy định của kinh tế. Nhìn một cách tổng quát có thể nhận thấy nguyên nhân ra đời, sự tồn tại của pháp luật đều bắt nguồn từ nguyên nhân kinh tế. Pháp luật ra đời, tồn tại do yêu cầu điều chỉnh các quan hệ kinh tế do đó pháp luật phải phù hợp với kinh tế, pháp luật không bao giờ có thể cao hơn hay thấp hơn chế độ kinh tế. Tính quyết định của kinh tế, các quan hệ kinh tế, quy luật kinh tế đối với pháp luật tạo nên nội dung khách quan của pháp luật. Chính vì vậy khi xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật phải tôn trọng các quy luật khách quan, các quy định được tạo ra

trong văn bản quy phạm pháp luật là sự ghi nhận, bảo vệ, tạo điều kiện cho các quan hệ kinh tế tồn tại, phát triển có định hướng, hợp quy luật.

1.3.2.2. Sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với các quy phạm xã hội khác và quy luật phát triển khách quan của xã hội

Trong đời sống xã hội tồn tại nhiều loại quy phạm xã hội: chính trị, đạo đức, phong tục tập quán ... Tất cả các loại quy phạm này đều tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng những phương thức, cách thức riêng của mình trong đó pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng nhưng không là duy nhất, hơn nữa pháp luật không thể và không cần điều chỉnh mọi quan hệ xã hội. Chính vì vậy sự phù hợp của pháp luật với các yếu tố điều chỉnh xã hội khác cũng là yêu cầu mang tính tất yếu khách quan, điều này được thể hiện:

- Các quan hệ xã hội được văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trong một chừng mực nhất định đều chịu sự tác động của các quy phạm xã hội khác một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Một cách trực tiếp, một quan hệ xã hội đồng thời chịu sự điều chỉnh của pháp luật, chính trị, đạo đức.

- Văn bản quy phạm pháp luật là kết quả của sự thể hiện ý chí, quyền lực đơn phương của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền do đó nó được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước, bởi các chế tài mang tính trừng phạt. Trong khi đó các quy phạm chính trị, đạo đức, phong tục tập quán truyền thống là kết quả sự thể hiện ý chí xã hội, hay một cộng đồng dân cư nhất định, được bảo đảm thực hiện bằng dư luận xã hội, bằng sự tự giác của con người, bằng ý thức về trách nhiệm, bổn phận, bằng lương tâm. Pháp luật và các quy phạm xã hội khác đều có điểm mạnh và hạn chế riêng vì vậy Văn bản quy phạm pháp luật không thể đối lập với những quy phạm xã hội tiến bộ khác. Nếu Văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với các yếu tố điều chỉnh xã hội khác sẽ kết hợp được sức mạnh điều chỉnh, phát huy được tác dụng của điều chỉnh pháp luật.

1.3.2.3. Sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với văn hóa - xã hội

Theo khuynh hướng phát triển hiện nay, nhu cầu tham gia vào các mối quan hệ của từng cá nhân, từng quốc gia ngày càng lớn, các quan hệ xã hội ngày càng đa

dạng, phong phú hơn. Cho đến nay pháp luật vẫn được coi là phương tiện không thể thiếu trong quản lý xã hội, cùng với pháp luật còn có các yếu tố điều chỉnh khác như văn hóa, đạo đức, phong tục tập quán cùng tồn tại và điều chỉnh các quan hệ xã hội theo những cách thức khác nhau có sự tác động qua lại lẫn nhau.

- Văn bản quy phạm pháp luật và văn hóa đều là những phạm trù thuộc về ý thức xã hội, đều chịu sự quy định của kinh tế nên chúng có nhiều nét tương đồng, song sự phản ánh xã hội của chúng không giống nhau và có sự tác động qua lại lẫn nhau trong sự tồn tại và phát triển. Đời sống chính trị, kinh tế - xã hội đều được phản ánh vào văn hóa và pháp luật do đó chúng thể hiện trình độ văn minh của từng thời kỳ lịch sử cụ thể nhất định. Pháp luật và văn hóa đều là những thể chế xã hội, cùng hướng tới phát triển, hoàn thiện con người và xã hội, vì vậy những giá trị xã hội được văn hóa thừa nhận thường được pháp luật củng cố và bảo vệ, nhờ vào pháp luật mà các giá trị văn hóa được bảo tồn, phát triển và phát huy sức mạnh tác động của nó tới xã hội, con người, pháp luật nhờ văn hóa mà đi vào tâm trí của con người, nhờ đó mà có thể dễ dàng được chấp nhận, thực hiện. Để đạt được điều này đòi hỏi khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhà nước cần cân nhắc, thể hiện các đòi hỏi của văn hóa; để có được các văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với văn hóa thì trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải có cái nhìn toàn diện, biện chứng.

- Văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với đạo đức: Đạo đức là một hình thái ý thức xã hội, là tổng hợp những nguyên tắc, quy tắc, chuẩn mực nhờ đó con người tự giác điều chỉnh hành vi của mình cho phù hợp với lợi ích, hạnh phúc của con người và sự tiến bộ xã hội trong mối quan hệ giữa con người với con người. Pháp luật và đạo đức là những hiện tượng thuộc kiến trúc thượng tầng, chịu sự tác động, chi phối của các quan hệ kinh tế, chính trị, truyền thống, văn hóa và nhiều yếu tố khác nhưng các hiện tượng này có tác động mật thiết, qua lại với nhau. Sự phù hợp của pháp luật với đạo đức cần được xem xét trong mối quan hệ giữa các quy phạm pháp luật và quy phạm đạo đức, sự đồng thuận và tác động qua lại giữa chúng. Pháp luật nếu phù hợp với quy tắc đạo đức sẽ dễ được chấp nhận, đi vào đời

sống xã hội được bảo vệ không chỉ bằng sức mạnh cưỡng chế nhà nước mà còn được bảo vệ bằng niềm tin, ý thức nội tâm của con người.

- Văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với phong tục, tập quán:

Hình thức pháp luật đầu tiên trong lịch sử ở các quốc gia và đối với mọi dân tộc là tập quán pháp - những tập quán xã hội được thừa nhận và áp dụng như là pháp luật. Các phong tục, tập quán là sự bổ sung cho sự điều chỉnh của pháp luật, vì vậy pháp luật và phong tục tập quán có quan hệ qua lại, tác động lẫn nhau. Khi các phong tục tập quán phù hợp với những nguyên tắc chung của pháp luật thì phong tục, tập quán đó sẽ được củng cố, phát huy vai trò điều chỉnh các quan hệ xã hội; đối với những phong tục, tập quán lạc hậu không được pháp luật thừa nhận sẽ dần bị loại trừ khỏi đời sống xã hội. Ngược lại nếu pháp luật không phù hợp, không tương thích với những phong tục tập quán tiến bộ thì cũng khó được chấp nhận, khó đi vào đời sống xã hội, khó được thực hiện một cách tự giác. Chính vì vậy sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với phong tục, tập quán là điều kiện hết sức cần thiết bảo đảm giá trị thực tế của nó trong điều chỉnh các quan hệ bằng sức mạnh quyền lực và bằng niềm tin, sự tự giác của con người.

1.3.2.4. Sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật về kỹ thuật thể hiện

Kỹ thuật thể hiện của văn bản quy phạm pháp luật là hình thức và ngôn ngữ của văn bản, mặc dù đây là yếu tố thuộc về kỹ thuật trong xây dựng văn bản nhưng nó đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với chất lượng và hiệu quả điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật. Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật được quy định bởi môi trường giao tiếp, ở đây là môi trường quản lý nhà nước, hoạt động công quyền. Với môi trường này ngôn ngữ sẽ phát huy giá trị thông tin cao nhất khi được sử dụng phù hợp đó là:

- Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật phải trang trọng, nghiêm túc, khách quan. Một trong các đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật là nội dung văn bản có giá trị bắt buộc thi hành đối với các đối tượng có liên quan. Giá trị này không chỉ được thể hiện ở tính quyền lực nhà nước của chủ thể ban hành, sự bảo đảm thực hiện mà còn thể hiện ở qua chính ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy

phạm pháp luật. Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật phải là ngôn ngữ công quyền, chính thống, trang trọng. Lời văn trang trọng, chính thống trong văn bản quy phạm pháp luật thể hiện sự tôn trọng đối với các chủ thể thực hiện, làm tăng uy tín, uy quyền của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành.

- Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật phải chính xác, rõ ràng. Văn bản quy phạm pháp luật là phương tiện chuyển tải thông tin từ chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý vì vậy nội dung văn bản quy phạm pháp luật phải được thể hiện một cách chính xác, rõ ràng ý chí của cơ quan, người ban hành. Để đảm bảo tính chính xác, rõ ràng cần sử dụng câu ngắn gọn, mạch lạc, diễn tả ý tưởng dứt khoát, sử dụng từ ngữ chính xác để thể hiện nội dung văn bản quy phạm pháp luật.

- Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật phải dễ hiểu, thể hiện tính phổ thông, đại chúng nhằm tạo điều kiện thuận lợi giúp đối tượng thực hiện dễ hiểu, dễ tiếp thu nội dung và thực hiện theo đúng yêu cầu của văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra ngôn ngữ văn bản quy phạm pháp luật phải thể hiện được tính trang trọng, lịch sự, tính khuôn mẫu của nó. Để văn bản quy phạm pháp luật chính xác, rõ ràng, dễ hiểu cần sử dụng các câu ngắn, đơn giản có đầy đủ thành phần nòng cốt câu, nên sử dụng các câu chủ động...

1.3.2.5. Tính kịp thời của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Hiệu lực, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật tùy thuộc vào thời điểm ban hành mà các quan hệ xã hội có nhu cầu được điều chỉnh bằng pháp luật. Do đó một trong những biểu hiện quan trọng tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là thời hạn - khoảng thời gian thích hợp nhất để xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng cao hoặc giải quyết tốt nhất các vụ việc phát sinh trong quản lý. Tính kịp thời được thể hiện:

- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật phải kịp thời đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh, thay đổi trong quản lý. Xã hội thường được ví như một cơ thể sống để nói đến sự vận động không ngừng của đời sống xã hội. Sự vận động này làm phát sinh những vấn đề, những quan hệ hoàn toàn mới

cần đến sự điều chỉnh của pháp luật. Bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào cũng chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội tương ứng trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định mà văn bản quy phạm pháp luật đó có khả năng được thực hiện và mang lại hiệu quả cao. Vì vậy, văn bản quy phạm pháp luật dù có tính dự báo chính xác cũng chỉ có giá trị điều chỉnh tích cực đối với các quan hệ xã hội trong khoảng thời gian nhất định, khi xã hội vận động vượt quá tầm điều chỉnh của quy phạm thì quy phạm hoặc là kìm hãm hoặc là bị chính đời sống xã hội loại bỏ và tất yếu phải có quy phạm pháp luật mới phù hợp với trạng thái tồn tại mới của các quan hệ xã hội để điều chỉnh chúng thì mới có hiệu quả cao.

- Các văn bản quy phạm pháp luật phải thể chế hóa kịp thời các quan điểm, chính sách của nhà nước. Đường lối chính trị định hướng cho hoạt động xây dựng pháp luật, định hướng nội dung pháp luật. Ở một mức độ nhất định pháp luật là sự thể chế hóa quan điểm, chính sách của Nhà nước. Nếu pháp luật không kịp thời thể chế hóa quan điểm, chính sách của chính đảng cầm quyền của nhà nước thành các quy phạm pháp luật thì ở mức độ đơn giản có thể làm chậm quá trình thực hiện các nhiệm vụ, mục đích mà đảng cầm quyền và nhà nước đặt ra trong quản lý, ở mức độ nghiêm trọng có thể làm sai lệch định hướng chính trị. Sự thay đổi chính sách dẫn đến những thay đổi căn bản của các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đó.

- Các văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành kịp thời để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quản lý xã hội.

Như vậy, giá trị tác động thực tế của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ phụ thuộc vào nội dung, kỹ thuật biểu đạt mà còn phụ thuộc vào thời điểm ban hành văn bản quy phạm pháp luật đó.

1.4. Nhận xét về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

1.4.1. Mối quan hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản quy phạm pháp luật

Tính hợp pháp và tính hợp lý là 2 tiêu chuẩn đánh giá văn bản quy phạm pháp luật ở hai góc độ khác nhau tuy độc lập nhưng lại có mối quan hệ mật thiết,

thống nhất và bổ trợ cho nhau. Tính hợp pháp là biểu hiện của nguyên tắc pháp chế - một nguyên tắc hiến định. Trong khi tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện tính khả thi và hiệu quả cao nhất về kinh tế - chính trị, xã hội. Sức sống và khả năng tồn tại của các văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào tính hợp lý của nó. Văn bản quy phạm pháp luật khi được ban hành chỉ có thể trở thành bộ phận hữu cơ của cơ chế điều chỉnh pháp luật và có hiệu quả khi nội dung và hình thức của chúng bảo đảm cả tính hợp pháp và tính hợp lý. Mặt khác, để bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý của nội dung và hình thức thì thủ tục xây dựng và ban hành chúng cũng phải theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp với lý luận và thực tiễn, nghĩa là thủ tục đó cũng phải bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý. Trong đó, tính hợp pháp là yêu cầu cơ bản của nguyên tắc pháp chế, còn tính hợp lý là yêu cầu của nghệ thuật quản lý, của chính cuộc sống.

Tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật 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. Tính hợp pháp đối với thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp 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.

Còn tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là sự thể hiện phương án được lựa chọn để điều chỉnh đối tượng quản lý trong văn bản là phương án tốt nhất. Văn bản đó biểu hiện tính khả thi và hiệu quả cao nhất về kinh tế - chính trị, xã hội; được sự đồng thuận của mọi người.

Sẽ là lý tưởng nếu văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đáp ứng tốt các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý. Sự hài hòa giữa tính hợp pháp và tính hợp lý là rất quan trọng và cần thiết vì không có gì làm phiền lòng người dân hơn tình cảnh: Hành động hợp lý thì không hợp pháp, mà hợp pháp thì không hợp lý. Do đó, khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật không thể tách rời tính hợp pháp với tính hợp lý mà phải luôn tính đến tính hợp pháp bên cạnh tính hợp lý, tính khả thi của các biện pháp được đề ra trong văn bản đó.

Tính hợp pháp và tính hợp lý có mối quan hệ chặt chẽ với nhau nhưng không thể đồng nhất với nhau. Việc ban hành một văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng yêu cầu hợp pháp đơn giản hơn đối với yêu cầu về tính hợp lý vì tính hợp pháp có những tiêu chí định lượng rõ ràng; trong khi đó, tính hợp lý lại phụ thuộc nhiều vào tiêu chí định tính. Những biểu hiện của tính hợp pháp được pháp luật quy định khá cụ thể nên dễ nhận biết. Trong khi đó, thước đo của tính hợp lý đều được rút ra từ những nguyên tắc chung của pháp luật lẫn các quy tắc chung của cuộc sống nên phần nhiều phụ thuộc vào quan điểm cá nhân của mỗi người. Do đó, việc đánh giá một văn bản quy phạm pháp luật có hợp lý hay không có thể gây ra nhiều tranh cãi hơn so với việc đánh giá tính hợp pháp của nó. Trong một phương án hợp pháp có thể có hàng trăm, hàng nghìn giải pháp nhưng ở đó chỉ có một giải pháp là tối ưu nhất, hợp lý nhất. Tuy nhiên, việc tìm kiếm giải pháp tối ưu không phải lúc nào cũng dễ dàng. Có nhiều lý do dẫn đến tình trạng mâu thuẫn giữa tính hợp pháp và tính hợp lý như:

- Văn bản quy phạm pháp luật có thể hợp lý, hợp pháp tại thời điểm ban hành nhưng do thời gian trôi qua những thay đổi khách quan của điều kiện kinh tế - xã hội diễn ra mạnh mẽ trong khi cơ quan có thẩm quyền chưa kịp sửa đổi, ban hành mới làm cho văn bản quy phạm pháp luật trở nên lỗi thời và không hợp lý;

- Văn bản quy phạm pháp luật ngay từ khi ban hành đã không hợp lý vì chỉ những điều kiện khác biệt của các vùng, miền.

Ở mức độ chi tiết, tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật không phải lúc nào cũng có thể phân định một cách rạch ròi, bởi lẽ có sự thống nhất nhất định giữa tính hợp pháp và tính hợp lý. Sở dĩ có điều này là bởi đây là hai thuộc tính, hai tiêu chuẩn đánh giá chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật. Chính vì vậy sự thống nhất thể hiện ngay trong các biểu hiện cụ thể của tính hợp pháp và tính hợp lý, trong các yêu cầu, trong việc bảo đảm chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật.

1.4.1.1. Nguyên tắc ưu thế của tính hợp pháp so với tính hợp lý

Trên cơ sở nguyên tắc pháp chế của hệ thống pháp luật cũng như trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước thì có thể hiểu, trong quan hệ giữa tính hợp

pháp và tính hợp lý, tồn tại nguyên tắc ưu thế của tính hợp pháp so với tính hợp lý trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khi tính hợp lý được đặt ra ngoài khuôn khổ pháp luật, nó cũng không được đón nhận và cũng không được gọi là pháp luật.

Các biểu hiện của tính hợp pháp được quy định khá rõ, trong khi các biểu hiện của tính hợp lý lại hầu như không được pháp luật quy định. Vì vậy, việc đánh giá một văn bản quy phạm pháp luật hợp pháp hay bất hợp pháp không quá khó khăn, còn đánh giá một văn bản quy phạm pháp luật có hợp lý hay không thường không dễ dàng và gây tranh luận. Tính hợp pháp tạo vỏ pháp lý cho tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật được phản ánh một phần qua tính khả thi của Văn bản quy phạm pháp luật nhưng văn bản sẽ không có giá trị thi hành nếu bất hợp pháp. Hợp lý là một đại lượng mang tính tương đối và được xét đến ở bình diện chung của xã hội, nên nếu xét một cách chi tiết thì một văn bản quy phạm pháp luật là hoàn toàn hợp lý với nhóm người này nhưng không hoàn toàn hợp lý với nhóm người khác vì vậy tính hợp lý vẫn phải khoác trên mình tấm áo hợp pháp thì văn bản quy phạm pháp luật mới được đảm bảo thực hiện. Do sự phức tạp của yêu cầu về tính hợp lý nên trên thực tế, khi phải lựa chọn giữa tính hợp pháp và tính hợp lý, chủ thể ban hành thường lựa chọn tuân theo các yêu cầu về tính hợp pháp.

1.4.1.2. Sự tác động trở lại của tính hợp lý đối với tính hợp pháp

Tính hợp lý tạo nên sức sống cho tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật. Nếu một văn bản quy phạm pháp luật hợp pháp mà không hợp lý thì rất khó có được sự tự giác thực hiện của các đối tượng tác động vì khi đó văn bản thường đi ngược lại những giá trị xã hội mà các đối tượng đó thừa nhận hoặc ảnh hưởng bất lợi đến lợi ích mà họ quan tâm. Việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý sẽ không mang lại những kết quả tác động tích cực cần có của pháp luật hoặc nghiêm trọng hơn có thể gây ra những tổn hại cho xã hội. Khi đó, sớm hay muộn văn bản quy phạm pháp luật hợp pháp nhưng bất hợp lý sẽ bị đời sống xã hội loại bỏ, tức là văn bản mất hiệu lực thực tế ngay cả khi vẫn còn hiệu

lực pháp lý, vì vậy văn bản quy phạm pháp luật hợp pháp chỉ được tồn tại lâu dài nếu được nuôi dưỡng bởi tính hợp lý.

Trong quản lý nhà nước, tính chủ động sáng tạo là cần thiết; thực tế đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành không hợp pháp, rơi vào tình trạng xé rào, chủ yếu xảy ra ở chính quyền địa phương. Với lý do cần một sự hợp lý kịp thời do văn bản quy phạm pháp luật trung ương không đáp ứng nhu cầu của địa phương nên các địa phương đã chủ động “tự cởi trói cho mình” bằng cách ban hành các văn bản quy phạm pháp luật vượt ra ngoài thẩm quyền luật định để đáp ứng những đòi hỏi bức thiết, dù biết là vi phạm pháp chế.

Xét trên phương diện pháp chế, tính hợp pháp cần được bổ sung kịp thời bởi tính hợp lý bằng một văn bản hợp lý. Bởi để đảm bảo tính pháp chế thì rất khó để nói rằng hợp pháp mà lại không khả thi, khó thực hiện tức là thiếu tính hợp lý. Thấy được những ưu điểm đó để kịp thời sửa đổi, bổ sung các quy định có thẩm quyền, nhằm tạo điều kiện cho sự ra đời của những văn bản quy phạm pháp luật vừa hợp pháp vừa hợp lý.

Ví dụ: Năm 2004, khi Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 210/2004/QĐ-UBND về quy định thủ tục xử phạt qua hình ảnh một số hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ tại Thành phố, tại thời điểm đó, Quyết định đó được cho là có dấu hiệu trái luật vì không phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên (Cục Kiểm tra văn bản QPPL của Bộ Tư pháp đã có Công văn thông báo cho Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về vụ việc này). Tuy nhiên, cho rằng đây là thủ tục xử phạt được cho là rất mới mẻ, mang tính cách mạng và rất hiện đại nên UBND TP. Hồ Chí Minh đề nghị giữ nguyên hiệu lực của văn bản này. Bởi lẽ, trong quyết định, UBND TP. Hồ Chí Minh không tạo ra các hành vi hành chính, mà chỉ thu thập, củng cố chứng cứ cho vững chắc để xử lý vi phạm thông qua hình ảnh.

Sau đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 238/2006/QĐ-TTg ngày 24/10/2006 quy định về việc sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ của lực lượng cảnh sát nhân dân trong hoạt động tuần tra, kiểm soát về trật tự, an

toàn giao thông được coi là một giải pháp đúng đắn nhằm đáp ứng nhu cầu khách quan trên. Sau đó, Bộ Công an ban hành Thông tư số 11/2007/TT-BCA ngày 31/8/2007 hướng dẫn thực hiện Quyết định số 238/2006/QĐ-TTg. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để các địa phương triển khai việc xử phạt vi phạm giao thông qua hình ảnh. Điều đó cho thấy, từ tính hợp lý có thể góp phần vào việc nhìn nhận, đưa ra khuôn khổ cho tính hợp pháp của vấn đề.

1.4.2. Tầm quan trọng của tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

Tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là điều kiện đảm bảo cho một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế. Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở nền tảng tạo nên hiệu quả của văn bản. Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật là tính bắt buộc thi hành của văn bản quy phạm pháp luật ở một giai đoạn nhất định, trong một không gian nhất định và đối với những chủ thể pháp luật nhất định.

Để đảm bảo hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật, trước hết văn bản quy phạm pháp luật đó phải đáp ứng yêu cầu của tính hợp pháp. Để văn bản quy phạm pháp luật phát huy được hiệu lực các văn bản phải đáp ứng yêu cầu về mặt hình thức và nội dung. Mặt khác, tính hiệu lực của văn bản còn yêu cầu văn bản quy phạm pháp luật phải đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, phải hợp lòng dân, thể hiện ý chí, lợi ích chung của người dân, đó là tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Nếu như tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật là điều kiện quyết định sự tồn tại của văn bản, thì tính hợp lý mang lại cho văn bản quy phạm pháp luật khả năng thực thi cao. Một văn bản quy phạm pháp luật hợp lý sẽ giúp cho các chủ thể tuân thủ một cách nghiêm túc và tự nguyện bởi nó không chỉ mang lại lợi ích cho chủ thể mà còn mang lại lợi ích chung cho xã hội. Đảm bảo tính hợp lý và tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật sẽ đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo pháp chế XHCN.

Tính hợp pháp mang lại giá trị pháp lý còn tính hợp lý mang lại sức sống thực tế cho văn bản quy phạm pháp luật. Giá trị thực tế của văn bản quy phạm pháp

luật phụ thuộc vào mức độ hợp lý của nội dung, cách thức thể hiện các quy định và thời điểm ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù yêu cầu bảo đảm tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật là hết sức cần thiết nhưng tiêu chuẩn để đánh giá tính hợp lý lại tương đối trừu tượng, việc xác định hậu quả do văn bản quy phạm pháp luật gây ra cũng rất khó khăn. Chính vì vậy mà pháp luật khó có thể có những quy định chi tiết về vấn đề xác định, xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý hay truy cứu trách nhiệm đối với cá nhân, tổ chức ban hành văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý và đây cũng là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho yêu cầu đảm bảo tính hợp lý nhiều khi không được coi trọng ở mức cần thiết. Để giải quyết vấn đề này đương nhiên không chỉ dừng lại ở sự nhận diện văn bản quy phạm pháp luật hợp lý mà vấn đề có ý nghĩa hơn là làm thế nào để văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo tính hợp lý thông qua quá trình thực hiện các hoạt động cụ thể trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Kết luận chương 1

Từ trước đến nay, các nghiên cứu cũng như thực tiễn công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thì việc bảo đảm đáp ứng được yêu cầu về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản thường được quan tâm hơn và được luật hóa tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, theo tác giả thì văn bản quy phạm pháp luật muốn đảm bảo chất lượng thì ngoài việc đảm bảo tính hợp pháp, văn bản đó còn phải đáp ứng được cả yêu cầu về tính hợp lý. Đó là hai tiêu chuẩn đánh giá văn bản quy phạm pháp luật ở hai góc độ khác nhau, tuy độc lập nhưng lại có mối quan hệ mật thiết, thống nhất và bổ trợ cho nhau. Văn bản quy phạm pháp luật khi được ban hành chỉ có thể trở thành bộ phận hữu cơ của cơ chế điều chỉnh pháp luật và có hiệu quả khi nội dung và hình thức của chúng bảo đảm cả tính hợp pháp và tính hợp lý. Mặt khác, để bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý của nội dung và hình thức văn bản quy phạm pháp luật thì thủ tục xây dựng và ban hành chúng cũng phải theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp với lý luận và thực tiễn, nghĩa là thủ tục đó cũng phải bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý. Trong đó, tính

hợp pháp là yêu cầu cơ bản của nguyên tắc pháp chế, còn tính hợp lý là yêu cầu của nghệ thuật quản lý

Tóm lại, văn bản quy phạm pháp luật có thể được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng đều trực tiếp tạo ra những chuyển biến mọi mặt đời sống xã hội theo đúng mục đích, yêu cầu của quản lý nhà nước. Tuy nhiên, để điều chỉnh được hiệu quả theo mục đích đề ra, văn bản quy phạm pháp luật được ban hành cần đạt được chất lượng cao. Có thể nói, chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật chỉ đảm bảo khi nó đáp ứng được hai yêu cầu chính yếu: hợp pháp và hợp lý. Các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cũng như các hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế đều thể hiện yêu cầu và mục đích tạo ra văn bản quy phạm pháp luật vừa hợp pháp, vừa hợp lý. Giữa tính hợp pháp và tính hợp lý có mối quan hệ biện chứng tác động qua lại lẫn nhau, yếu tố này quyết định yếu tố kia và ngược lại. Do đó, khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan nhà nước cần vừa phải chú ý đến sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật đó với hệ thống pháp luật hiện hành, nội dung, hình thức, quy cách thể hiện của văn bản, vừa phải chú trọng đến tính khả thi, đáp ứng được các yêu cầu và đòi hỏi của cuộc sống .

Những yêu cầu này không chỉ là những đòi hỏi khách quan của thực tiễn mà còn là đòi hỏi mang tính nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền.

Chương 2

THỰC TRẠNG TÍNH HỢP PHÁP VÀ HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH

2.1. Thực trạng tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

Hiện nay, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã giao cho Vụ Pháp chế là đầu mối thực hiện công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của Bộ. Vụ Pháp chế có 16 cán bộ, công chức, chia làm 03 phòng, không có cán bộ chuyên trách làm công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật. Đầu mối công tác kiểm tra thuộc trách nhiệm của phòng Tổng hợp, Kiểm soát thủ tục hành chính trong đó trực tiếp có 02 cán bộ làm đầu mối theo dõi công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật.

Thực hiện quy định tại điểm e khoản 1 Điều 35 Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, năm 2014, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành Thông tư số 03/2014/TT-BVHTTDL quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, theo dõi tình hình thi hành pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch.

Hàng năm, Bộ phê duyệt Kế hoạch kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hoá, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch, làm cơ sở bố trí nhân lực và kinh phí thực hiện công tác kiểm tra. Đồng thời, ngay từ đầu năm, nhiều Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch các địa phương đã xây dựng, ban hành Kế hoạch kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước tại địa phương theo đúng quy định của pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa xây dựng Kế hoạch do phần lớn, cán bộ làm công tác kiểm tra tại các Sở chỉ được bố trí 01 người kiêm nhiệm

toàn bộ công tác pháp chế và kiểm soát thủ tục hành chính, dẫn đến kết quả thực hiện ở nhiều Sở không được như mong muốn.

2.1.1. Thực trạng về việc thực hiện thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Công tác tự kiểm tra và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật trong những năm qua của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã được Vụ Pháp chế và các cơ quan thuộc Bộ thực hiện thường xuyên. Tính đến ngày 31/12/2015 Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tiến hành tự kiểm tra 08 văn bản quy phạm pháp luật trong năm 2015 và 26 văn bản quy phạm pháp luật giai đoạn 2011-2015 theo thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về cơ bản không có văn bản nào vi phạm yêu cầu về thẩm quyền ban hành. Như vậy, tất cả các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành đều theo đúng trình tự, quy định của pháp luật, không có văn bản nào có dấu hiệu trái pháp luật về thẩm quyền ban hành.

Tuy nhiên, xét về phạm vi quản lý, Bộ đã thành lập các đoàn kiểm tra do Vụ Pháp chế thực hiện đã tiến hành kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành theo thẩm quyền trong lĩnh vực văn hoá, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch tại một số địa phương trong cả nước. Kết quả kiểm tra trong năm 2015 cho thấy: Quyết định số 392/2015/QĐ-UBND ngày 17/2/2015 của UBND tỉnh Bắc Giang về việc ban hành quy chế quản lý và sử dụng biểu trưng (Logo tỉnh Bắc Giang) có dấu hiệu sai thẩm quyền theo quy định của pháp luật, cụ thể như sau:

Trong việc quản lý Logo của UBND tỉnh Bắc Giang, xét về quan hệ pháp luật, việc UBND tỉnh Bắc Giang thực hiện quyền quản lý đối với Logo do mình là chủ sở hữu không phải là thực hiện chức năng quản lý nhà nước quy định tại Điều 10 Luật Sở hữu trí tuệ mà là chủ thể quyền sở hữu trí tuệ (một bên trong quan hệ giữa chủ sở hữu Logo với người sử dụng Logo), trường hợp này, UBND thực hiện quyền chủ sở hữu đối với Logo theo quy định của Bộ luật Dân sự và Luật Sở hữu trí tuệ. Việc UBND tỉnh Bắc Giang ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Quyết định số 392/2015/QĐ-UBND) để điều chỉnh mối quan hệ dân sự, không phải để thực

hiện chức năng quản lý nhà nước là không phù hợp quy định về thẩm quyền ban hành của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

2.1.2. Thực trạng về việc thực hiện nội dung văn bản quy phạm pháp luật

Kết quả kiểm tra của Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch cho thấy, hầu hết các Văn bản quy phạm pháp luật của Bộ đều ban hành đúng về nội dung, không có dấu hiệu trái pháp luật về mặt nội dung.

Năm 2013, Bộ phát hiện có 01 Thông tư sai về nội dung, đó là Thông tư số 03/2013/TT-BVHTTDL ngày 28 tháng 01 năm 2013 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP ngày 05/10/2012 của Chính phủ quy định về biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang; thi người đẹp và người mẫu; lưu hành, kinh doanh bản ghi âm, ghi hình ca múa nhạc, sân khấu đã quy định mẫu nhãn kiểm soát dán trên băng đĩa. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2016/NĐ-CP ngày 15/3/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP. Trên cơ sở Nghị định sửa đổi, bổ sung này, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã ban hành Thông tư số 01/2016/TT-BVHTTDL quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP ngày 05/10/2012 của Chính phủ quy định về biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang; thi người đẹp và người mẫu; lưu hành, kinh doanh bản ghi âm, ghi hình ca múa nhạc, sân khấu đã quy định mẫu nhãn kiểm soát dán trên băng đĩa và Nghị định số 15/2016/NĐ-CP ngày 15/3/2016. Thông tư số 01/2016/TT-BVHTTDL ban hành có hiệu lực thi hành từ ngày 15/5/2016, bãi bỏ Thông tư số 03/2013/TT-BVHTTDL ngày 28/1/2013 của Bộ trưởng Bộ VHTTDL quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP. Tuy nhiên, cho đến nay Thông tư này cũng còn nhiều vấn đề chưa đạt được sự đồng thuận của dư luận.

Thông qua công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành theo thẩm quyền trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch do Vụ Pháp chế tiến hành thực hiện vẫn còn một số văn bản quy phạm pháp luật ban hành sai về nội dung, tiêu biểu là Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND ngày 17/2/2011 của UBND tỉnh Lào Cai về

việc điều chỉnh phí tham quan thắng cảnh Sa Pa có dấu hiệu trái quy định của pháp luật, cụ thể như sau:

Văn bản quy phạm pháp luật này sai căn cứ ban hành và nội dung có dấu hiệu trái với quy định của Hội đồng nhân dân tỉnh như sau:

- Về căn cứ ban hành: Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND được ban hành để thay thế Quyết định số 20/2006/QĐ-UBND ngày 03/3/2006 của UBND tỉnh Lào Cai về việc ban hành thu phí tham quan danh lam thắng cảnh Vườn Quốc gia Hoàng Liên và Quyết định số 28/2006/QĐ-UBND ngày 04/4/2006 của UBND tỉnh Lào Cai về việc ban hành thu phí tham quan thắng cảnh Sa Pa, tuy nhiên, Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND đã sử dụng chính 2 Quyết định trên (không có hiệu lực pháp lý cao hơn và sẽ hết hiệu lực khi Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND được ban hành) làm căn cứ ban hành, vi phạm quy định tại khoản 1 Điều 3 Thông tư số 20/2010/TT-BTP ngày 30/11/2010 của Bộ Tư pháp quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/4/2010 về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật.

- Về nội dung trái với quy định tại điểm 3.2, khoản 2 Điều 1 và khoản 4/II Điều 1 Nghị quyết số 26/2010/NQ-HĐND của Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND:

Tại điểm 3.2, khoản 2/II Điều 1 Nghị quyết số 26/2010/NQ-HĐND ngày 17/12/2010 của Hội đồng nhân dân tỉnh Lào Cai về việc điều chỉnh phí tham quan danh lam thắng cảnh Sa Pa đã quy định “không thu phí tham quan danh lam thắng cảnh Sa Pa đối với trẻ em từ 6 tuổi trở xuống; trẻ em dưới 16 tuổi không được tham gia tuyến du lịch quy định tại khoản 2.5, 2.6 điểm 2 mục II Điều 1 Nghị quyết này” (tức tuyến Trạm Tôn - Rừng già - Trạm Tôn và tuyến leo núi Fansipan) và khoản 4/II Điều 1 quy định mức thu cụ thể đối với trẻ em từ 7 tuổi đến dưới 16 tuổi.

Tại khoản 1 Điều 2 Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND quy định “không áp dụng với trẻ em dưới 6 tuổi” và tại khoản 3 Điều 1 Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND quy định mức thu phí đối với trẻ em “từ 6 tuổi” là trái với quy định của Nghị quyết số 26/2010/NQ-HĐND của Hội đồng nhân dân tỉnh.

Ngoài ra, trong Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND đã không thể hiện đúng nội dung trẻ em dưới 16 tuổi không được tham gia tuyến du lịch Trạm Tôn - Rừng

già - Trạm Tôn và tuyến leo núi Fansipan như quy định của Nghị quyết số 26/2010/NQ-HĐND mà chỉ ghi nội dung “trẻ em dưới 16 tuổi không được tham gia” vào cột “mức thu” đối với 2 tuyến du lịch trên. Với quy định này chỉ được hiểu trẻ em dưới 16 tuổi không được tham gia thu phí.

2.1.3. Thực trạng về việc thực hiện trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Trình tự thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của bộ, cơ quan ngang bộ được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, hiện nay được áp dụng theo quy định tại Mục 4 - Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, bao gồm các bước:

- Xây dựng chương trình;
- Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Lấy ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;
- Duyệt ký;
- Ban hành.

Về cơ bản, trong thời gian qua Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã thực hiện đúng các quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật, vì vậy hoạt động này đã đi vào nề nếp. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn còn những văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch soạn thảo chưa thực hiện hoặc thực hiện mang tính hình thức đối với bước lấy ý kiến và bước thẩm định.

Tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là một công đoạn trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tuy không tách ra thành một mục cụ thể nhưng được quy định tại Mục 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2008) và Mục 4 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì phải lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo trên Cổng thông

tin điện tử của Bộ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến. Việc lấy ý kiến có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Cổng thông tin điện tử của Bộ, của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, bước lấy ý kiến chưa được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thực hiện nghiêm túc cụ thể: thời gian dành cho việc tổng hợp, tập hợp chưa được quy định cụ thể; cách tính số ý kiến chưa thật chính xác, chỉ mang tính tương đối; đội ngũ cán bộ làm công tác tổng hợp tại Bộ thường không phải là các chuyên gia nên chất lượng các bản báo cáo tổng hợp gửi Vụ Pháp chế chưa cao.

Cụ thể, thời gian qua, dư luận phản ứng về một số quy định không phù hợp với thực tiễn trong Thông tư liên tịch số 149/2011/TTLT-BTC-BVHTTDL ngày 07/11/2011 hướng dẫn chế độ dinh dưỡng đặc thù đối với vận động viên, huấn luyện viên thể thao. Lý do dẫn đến điều này là bởi Thông tư chưa được đưa ra lấy ý kiến đóng góp trước khi thẩm định ký ban hành.

Giai đoạn thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành được quy định tại Điều 102, Mục 4, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Theo đó, đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do tổ chức pháp chế chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Tuy nhiên, đến hiện nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch được hội đồng tư vấn thẩm định. Hầu hết bước thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành được Vụ Pháp chế thẩm định chủ yếu về tính hợp pháp, các yêu cầu, tiêu chuẩn hợp pháp; riêng tính hợp lý chưa được quy định về tiêu chuẩn và nội dung thẩm định vì vậy tình trạng các văn bản ban hành chỉ là những khuôn mẫu cứng nhắc, khập khiễng với thực tiễn vẫn còn tồn tại khá nhiều tại Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

2.1.4. Về thể thức và kỹ thuật trình bày

Trong thời gian gần đây, đặc biệt từ khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 ra đời và đi vào thực tiễn với cách hiểu thống nhất về văn bản quy phạm pháp luật, đặc điểm nhận dạng văn bản quy phạm pháp luật nên tại Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch không còn tình trạng có quy phạm pháp luật chứa đựng trong các văn bản không phải là Văn bản quy phạm pháp luật, thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật được thống nhất theo quy định.

Tại các địa phương theo kiểm tra của Vụ Pháp chế - Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch vẫn còn tình trạng văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch ban hành sai thể thức và kỹ thuật trình bày như Quyết định số 05/2011/QĐ-UBND ngày 17/2/2011 của UBND tỉnh Lào Cai về việc điều chỉnh phí tham quan thắng cảnh Sa Pa chưa đảm bảo về thể thức trình bày. Theo đó, văn bản này vi phạm yêu cầu về số và ký hiệu, nơi nhận văn bản.

2.2. Thực trạng tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

2.2.1. Thực trạng về tính kịp thời của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Trong thời gian gần đây, mặc dù việc soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch đã có nhiều tiến bộ, đáp ứng yêu cầu quản lý thực tế tuy nhiên tình trạng chậm ban hành văn bản hướng dẫn vẫn chưa được khắc phục triệt để tại Bộ ví dụ:

Năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật nhưng đến tận năm 2014 Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch mới ban hành Thông tư số 03/2014/TT-BVHTTDL quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, theo dõi tình hình thi hành pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch, sau khi Bộ Tư pháp

phát hiện ra nhiều văn bản của địa phương quản lý trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch có dấu hiệu sai phạm.

Trường hợp khác là việc chậm ban hành văn bản thay thế của Bộ văn hóa, Thể thao và Du lịch cũng gây lúng lúng cho địa phương trong việc áp dụng trên thực tiễn. Cụ thể, đối với Thông tư số 03/2009/TT- BVHTTDL ngày 22 tháng 8 năm 2009 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Trung tâm Văn hóa tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đến nay vẫn chưa có văn bản mới thay thế khi căn cứ về mặt thẩm quyền và căn cứ về mặt nội dung để ban hành Thông tư này là Nghị định số 185/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Văn hóa thể thao và Du lịch và Thông tư liên tịch số 43/2008/TTLT - BVHTTDL-BNV ngày 06 tháng 6 năm 2008 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Nội Vụ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện đã hết hiệu lực toàn bộ do bị bãi bỏ bởi Nghị định số 76/2013/NĐ-CP ngày 16 tháng 7 năm 2013 của Chính phủ và Thông tư liên tịch số 07/2015/TTLT-BVHTTDL-BNV ngày 14 tháng 9 năm 2015 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Nội Vụ.

Như vậy Thông tư số 03/2009/TT- BVHTTDL ngày 22 tháng 8 năm 2009 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch vẫn còn hiệu lực vì không nằm trong các trường hợp quy định tại Điều 81 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, về mặt thực tế khó có thể khẳng định văn bản con là phù hợp khi văn bản mẹ hay căn cứ về mặt nội dung để ban hành văn bản đó đã bị bãi bỏ và được thay thế bằng văn bản khác.

Vấn đề đặt ra ở đây là khi địa phương muốn xây dựng cụ thể chức năng, nhiệm vụ cho Trung tâm Văn hóa cấp tỉnh thì việc áp dụng theo văn bản nào là hết sức khó khăn. Áp dụng theo văn bản cũ (Thông tư số 03/2009/TT- BVHTTDL) liệu có trái không hay phải chờ để thực hiện theo văn bản mới? và việc chờ để áp dụng theo văn bản mới là đến bao giờ ?.

Việc chậm ban hành văn bản hướng dẫn đã làm cho pháp luật chậm được thực thi, làm giảm hiệu quả, hiệu lực của pháp luật trong cuộc sống. Mặt khác, tình trạng phải ban hành nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được luật, pháp lệnh, nghị quyết như hiện nay cũng đã tạo ra thói quen cho các đối tượng phải chấp hành pháp luật là họ chỉ thực hiện luật, pháp lệnh khi có văn bản hướng dẫn của Chính phủ và các bộ, ngành có liên quan. Những biểu hiện tâm lý này không chỉ gây bất lợi cho việc chấp hành pháp luật từ phía các tổ chức, cá nhân mà còn gây ảnh hưởng xấu tới công tác quản lý xã hội bằng pháp luật của nhà nước ta.

2.2.2. Thực trạng về sự phù hợp của văn bản với các quan hệ, quy luật kinh tế

Trong giai đoạn nước ta đang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, hội nhập quốc tế thì sự phù hợp của các quy định, chính sách trong văn bản quy phạm pháp luật với quy luật kinh tế về tính dự báo, về phát triển kinh tế - xã hội là hết sức quan trọng nhằm đưa nền kinh tế vận hành theo đúng quy luật thị trường và tránh được rủi ro. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây một trong những nguyên nhân gây bất ổn trên thị trường là do văn bản quy phạm pháp luật ban hành chưa tính đến yếu tố này một cách thấu đáo.

Việc trả lương diễn viên công lập hiện nay vẫn theo kiểu “công chức hoá diễn viên” theo quy định của Bộ Nội vụ là không phù hợp. Việc cấp mã ngạch diễn viên hiện nay có 3 ngạch, ở địa phương đang thực hiện nhưng gặp nhiều vướng mắc, cần xếp thành 4 hạng vì hiện nay từ hạng 2 lên hạng 3 rất khó khăn.

Bên cạnh đó, công tác thăm dò, khai quật khảo cổ từ nguồn ngân sách Nhà nước vẫn đang được thực hiện theo Thông tư liên tịch số 104/2007/TTLT/BTC-BVHTTDL ngày 30/8/2007 hướng dẫn một số nội dung chi, mức chi cho công tác thăm dò, khai quật khảo cổ từ nguồn ngân sách Nhà nước, trong đó mức chi cho công tác lập hồ sơ khoa học đã lỗi thời. Hàng năm, những người làm công tác lập hồ sơ di sản tiến hành lập rất nhiều hồ sơ, nội dung khối lượng công việc đòi hỏi mất rất nhiều công sức nhưng lại không có chế độ đãi ngộ. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay khi nền kinh tế ngày càng tăng trưởng và phát triển việc duy trì các quy

định theo Thông tư 104 như trên là quá lỗi thời không đảm bảo đời sống cho những người làm công tác lập hồ sơ, thăm dò, khai quật khảo cổ vì vậy tình trạng những người này xin ra khỏi các cơ quan nhà nước những năm qua tăng cao, và tình trạng “lách luật” để tồn tại diễn ra nhiều hơn.

2.2.3. Thực trạng về sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với khả năng, điều kiện thực hiện

- Văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với khả năng, điều kiện thực hiện thì mới phát huy được hiệu lực trên thực tế. Tuy nhiên, tại Thông tư liên tịch số 149/2011/TTLT-BTC-BVHTTDL ngày 07/11/2011 hướng dẫn chế độ dinh dưỡng đặc thù đối với vận động viên, huấn luyện viên thể thao có quy định “*tùy tình hình của từng địa phương*” là không phù hợp với địa phương. Theo phản ánh của các địa phương, Bộ cần quy định mức sàn cụ thể để các địa phương có căn cứ thực hiện chứ với quy định chung chung như trên sẽ gây ra tình trạng lúng túng, khó khăn khi áp dụng trong thực tiễn.

- Một trường hợp khác cũng gây bất cập là việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp với khả năng, điều kiện thực hiện của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch khi thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Chính phủ tại Nghị định số 05/2011/NĐ-CP ngày 14 tháng 1 năm 2011 về công tác dân tộc.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 28 Nghị định số 05/2011/NĐ-CP ngày 14 tháng 01 năm 2011 của Chính phủ về Công tác dân tộc, có giao trách nhiệm cho Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương liên quan quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các Điều 13, 14, 15 và các điều khoản khác của Nghị định này. Theo đó, nội dung của các chính sách hỗ trợ, ưu đãi, đầu tư trong việc bảo tồn và phát triển văn hoá, phát triển thể dục, thể thao và phát triển Du lịch vùng dân tộc thiểu số quy định tại các điều trên sẽ được quy định cụ thể, chi tiết hơn như điều kiện được hưởng chính sách hỗ trợ, ưu đãi, mức hỗ trợ, thủ tục xét cấp kinh phí hỗ trợ và vấn đề quản lý, sử dụng kinh phí hỗ trợ Tuy nhiên, với các nội dung nêu trên mà phân công cho Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch ban hành là không phù hợp vì trái với thẩm quyền của chủ thể ban hành. Vấn đề quy định chính

sách hỗ trợ thuộc thẩm quyền ban hành của Thủ tướng Chính phủ, trên cơ sở quyết định của Thủ tướng, Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch chỉ có thể phối hợp với Bộ Tài chính để ban hành Thông tư liên tịch hướng dẫn mức hỗ trợ cụ thể này.

Trên thực tế tại khoản 1 Điều 28 Nghị định số 05/2011/NĐ-CP, Ủy ban dân tộc cũng được giao trách nhiệm phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương liên quan để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Điều 12 về chính sách đối với người có uy tín ở vùng dân tộc thiểu số. Ủy ban dân tộc cũng không thể xây dựng Thông tư mà đã xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 18/2011/QĐ-TTg về Chính sách đối với người có uy tín trong đồng bào dân tộc thiểu số. Trên cơ sở Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban dân tộc đã phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng và ban hành Thông tư liên tịch số 05/2011/TTLT-UBDT-BTC ngày 16 tháng 12 năm 2011 hướng dẫn thực hiện Quyết định số 18/2011/QĐ-TTg ngày 18 tháng 3 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đối với người có uy tín trong đồng bào dân tộc thiểu số.

Tuy nhiên, do cứng nhắc trong việc thực hiện nhiệm vụ mà Chính phủ đã giao nên ngày 10 tháng 10 năm 2014, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã ban hành Thông tư số 12/2014/TT-BVHTTDL quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 05/2011/NĐ-CP của Chính phủ về Công tác dân tộc. Việc ban hành Thông tư số 12/2014/TT-BVHTTDL không đảm bảo tính khả thi và không đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cũng như mục đích đặt ra tại Nghị định số 05/2011/NĐ-CP là: chính sách hỗ trợ, ưu đãi, đầu tư trong việc bảo tồn và phát triển văn hoá, phát triển thể dục, thể thao và phát triển Du lịch vùng dân tộc thiểu số cụ thể là gì? Tiền hay hiện vật? điều kiện được hưởng chính sách hỗ trợ, ưu đãi, mức hỗ trợ, thủ tục xét cấp kinh phí hỗ trợ và vấn đề quản lý, sử dụng kinh phí hỗ trợ Do mục đích đặt ra tại Nghị định số 05/2011/NĐ-CP không đạt được nên Thông tư số 12/2014/TT-BVHTTDL do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành chỉ để đáp ứng chỉ tiêu số lượng văn bản mà không đi vào thực tiễn cuộc sống.

Hiện nay, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đang chủ trì, phối hợp với Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam để xây dựng Thông tư quy định mẫu về chức năng,

nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của Nhà Văn hoá Lao động. Tuy nhiên, vấn đề này cũng cần phải cân nhắc, nghiên cứu thêm vì Cung Văn hoá, Nhà Văn hoá Lao động, Trung tâm Văn hoá Lao động cấp tỉnh là các thiết chế văn hoá của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, do Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam thành lập và phân cấp cho Liên đoàn Lao động tỉnh, thành phố, Công đoàn ngành Trung ương, Công đoàn Tổng công ty trực thuộc trực tiếp quản lý, chỉ đạo. Việc Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch với tư cách là cơ quan của Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của đơn vị sự nghiệp thuộc tổ chức chính trị - xã hội liệu có phù hợp?. Nên chăng, Bộ Văn hoá, Thể thao và du lịch chỉ có thể chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ về văn hoá, gia đình, thể thao và du lịch cho các thiết chế văn hoá nói trên.

Thứ hai, trên thực tế, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đã ban hành Quyết định số 1493/QĐ-TLĐ ngày 17 tháng 11 năm 2009 về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Nhà văn hoá lao động để áp dụng cho các Cung văn hoá, Nhà văn hoá Lao động và Trung tâm Văn hoá Lao động. Các nội dung của Quy chế này đã được xây dựng trên cơ sở căn cứ Thông tư số 03/2009/TT-BVHTTDL ngày 28/8/2009 của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Trung tâm Văn hoá tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thứ ba, là việc đưa Cung Văn hoá, Nhà Văn hoá Lao động, Trung tâm Văn hoá Lao động cấp tỉnh và Công đoàn ngành Trung ương, Công đoàn Tổng Công ty trực thuộc Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (gọi chung là Nhà Văn hoá Lao động) vào cùng một nhóm đối tượng áp dụng Thông tư này là không hợp lý vì vị trí, tính chất khác nhau của hai loại đối tượng này. Cung Văn hoá, Nhà Văn hoá Lao động, Trung tâm Văn hoá Lao động cấp tỉnh là các đơn vị sự nghiệp có thu còn Công đoàn ngành Trung ương, Công đoàn Tổng Công ty trực thuộc Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam không phải là đơn vị sự nghiệp mà là tổ chức chính trị - xã hội. Do vậy mà không thể quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức

để áp dụng chung cho hai loại đối tượng này. Hiện nay tổ chức và hoạt động của Cung Văn hoá, Nhà Văn hoá Lao động, Trung tâm Văn hoá Lao động áp dụng theo Quyết định số 1493/QĐ-TLĐ, còn Công đoàn ngành Trung ương, Công đoàn Tổng Công ty trực thuộc Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam thực hiện theo Quyết định số 883/QĐ-TLĐ về việc ban hành Quy định cơ cấu tổ chức bộ máy, biên chế, chức năng, nhiệm vụ cơ quan liên đoàn lao động tỉnh, thành phố, công đoàn ngành trung ương, công đoàn tổng công ty trực thuộc Tổng liên đoàn.

- Thông tư số 156/2012/TT-BTC ngày 21/9/2012 của Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu nộp, quản lý, sử dụng lệ phí cấp giấy phép kinh doanh karaoke, vũ trường chỉ nêu chung lệ phí cấp giấy phép mà không nêu lệ phí cấp giấy phép tăng thêm phòng hát karaoke, gây khó khăn cho việc quản lý, cấp phép của cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa.

- Thông tư liên tịch số 191/2011/TTLT/BTC-BVHTTDL ngày 21/12/2011 hướng dẫn chế độ quản lý đặc thù đối với Đội tuyên truyền lưu động cấp tỉnh, thành phố, quận, huyện, thị xã theo phản ánh của một số địa phương, việc giao chỉ tiêu định mức hoạt động không sát thực tế, nhất là với các địa bàn vùng sâu, vùng xa, không thể đảm bảo đủ số định mức hoạt động theo quy định của Thông tư do trang thiết bị, con người ở những địa phương này đều gặp phải sự hạn chế rất lớn. Việc đưa ra quy định không tính đến điều kiện đặc thù của từng vùng miền, địa phương không chỉ gây khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện mà còn thể hiện sự yếu kém của chính cơ quan ban hành.

- Thông tư số 18/2012/TT-BVHTTDL ngày 28 tháng 12 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch quy định chi tiết một số quy định về bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích, việc thẩm định thiết kế tu bổ di tích phải có ý kiến thoả thuận của Cục Di sản văn hoá, Sở Văn hoá, Thể thao và Du lịch nhưng Thông tư không quy định phải có ý kiến của chính quyền địa phương nơi có di tích. Tuy nhiên, trên thực tế có thể nói rất cần ý kiến của chính quyền địa phương để nâng cao hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng, trùng tu di tích vì liên quan đến đất đai, môi trường, tôn giáo, văn hóa, mục đích cộng đồng. Nếu không có quy định cụ thể về sự

tham gia ý kiến của chính quyền địa phương thì việc bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích, thẩm định thiết kế tu bổ không thể thực hiện được và nếu có thực hiện cũng không thể mang lại kết quả.

Những văn bản chưa hợp lý, không phù hợp với thực tiễn như trên tạo ra sự bất ổn trong quá trình tổ chức triển khai đưa Văn bản quy phạm pháp luật vào thực tiễn cuộc sống.

2.2.4. Thực trạng về sự phù hợp của văn bản với ngôn ngữ, văn phong

Văn bản quy phạm pháp luật sử dụng ngôn ngữ là phương tiện truyền đạt nội dung thông tin. Việc sử dụng ngôn ngữ chuẩn xác, phù hợp giúp thông tin được truyền đi chính xác, rõ ràng, dễ hiểu và có sức thuyết phục. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước hiện nay nói chung và của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch nói riêng vẫn còn một số bất cập. Lỗi dùng từ, sử dụng thuật ngữ đặt câu, dùng dấu câu thiếu chuẩn xác, dùng từ ngữ địa phương, sử dụng cách diễn đạt thuộc ngôn ngữ nói trong văn bản, diễn đạt không chính xác, không rõ ràng, lủng củng vẫn còn tương đối nhiều. Có thể nói tỷ lệ văn bản thiếu chuẩn xác về ngôn ngữ hiện nay là khá lớn và ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng văn bản. Cũng có trường hợp do sử dụng ngôn ngữ thiếu chính xác gây hiểu sai ý đồ ban hành và “kê hờ pháp luật”.

Nhiều vấn đề như viết hoa, viết tên riêng và phiên âm tiếng nước ngoài do chưa có quy định nên thiếu thống nhất về cách viết; chưa có những nghiên cứu chuyên biệt và hướng dẫn cụ thể về các vấn đề như đặt tiêu đề cho mục trong văn bản, cách định nghĩa thuật ngữ. Ví dụ: Trong 1 Thông tư của Bộ có định nghĩa “Người nước ngoài là người nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài”.

Giai đoạn hội nhập hiện nay cũng là lúc mà hệ thống từ vựng trong lĩnh vực hành chính - pháp lý rất phát triển nhằm biểu đạt những khái niệm hay hiện thực mới, và theo đó trong văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đã xuất hiện hiện tượng quay trở lại sử dụng từ cổ, từ Hán - Việt, gây khó hiểu và xa lạ với người thực hiện như từ “cung thủ, cơ thủ, bowling thủ” trong văn bản về chế độ

dành cho vận động viên thể thao; Bên cạnh đó còn dùng từ từ nước ngoài như “show diễn, microfilm ...” Việc sử dụng từ nước ngoài, từ Hán Việt có thể là cần thiết trong một số trường hợp nhưng bất kỳ trường hợp nào các từ này cũng cần được thẩm định về ngôn ngữ và sàng lọc cẩn thận trước khi đưa vào văn bản quy phạm pháp luật.

2.3. Đánh giá về thực trạng tính hợp pháp, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

2.3.1. Kết quả đạt được

Văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam nói chung và văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành nói riêng ngày càng có nhiều cải thiện cả về số lượng và chất lượng. Việc triển khai thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật một mặt đã giúp đẩy nhanh quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, mặt khác đã tạo sự chuyển biến một bước về chất trong hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, về cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới, thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân theo đường lối, chính sách của Đảng. Qua nghiên cứu thực trạng tính hợp pháp, hợp lý của Văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đạt được những kết quả cụ thể như sau:

- Trong tổng số các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành từ năm 2011 - 2015 của Bộ Văn hóa Thể Thao và Du lịch chỉ có 1 văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu sai về nội dung, và 04 văn bản quy phạm pháp luật chưa đảm bảo tính hợp lý. Các văn bản này đều đã và đang trong quá trình điều chỉnh, ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới thay thế.

- Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch về cơ bản tuân thủ đúng quy trình, thủ tục Luật định về thủ tục lấy ý kiến của các ban, ngành có liên quan và thủ tục thẩm định trước khi trình lãnh đạo Bộ ký ban hành;

- Chất lượng công tác soạn thảo, phối hợp tham gia góp ý dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã có sự chuyển biến. Việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã phần nào được thực hiện theo đúng chương trình đăng ký. Đối với các văn bản không thể thực hiện theo kế hoạch các đơn vị đã chủ động báo cáo lại lý do và xin hoãn thời gian xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, kịp thời bổ sung những văn bản cần thiết phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ.

- Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được lãnh đạo Bộ quan tâm, chỉ đạo thực hiện. Bộ xác định xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm trong công tác chỉ đạo, điều hành thực hiện các nhiệm vụ thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

- Công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được lãnh đạo Bộ quan tâm. Hàng năm, Bộ phê duyệt Kế hoạch kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hoá, gia đình, thể dục thể thao và du lịch, làm cơ sở bố trí nhân lực và kinh phí thực hiện công tác kiểm tra. Ngay từ tháng 12 hàng năm, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã ban hành Kế hoạch công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật cho năm tiếp theo.

- Công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch làm cơ sở cho việc kiểm tra được Bộ thực hiện thường xuyên theo quy định của Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 của Chính phủ về rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật nhằm đề xuất sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hoá, gia đình, thể dục thể thao và du lịch cho phù hợp với thực tiễn phát triển của xã hội.

- Hàng năm, Bộ tập hợp các văn bản, biên soạn, xuất bản sách phục vụ công tác quản lý nhà nước của ngành. Đến nay đã xuất bản, phát hành bộ sách hệ thống văn bản pháp quy về văn hóa, thể thao và du lịch với 12 tập, trung bình mỗi tập dày khoảng 1000 trang.

- Lực lượng cán bộ tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có kinh nghiệm trong lĩnh vực quản lý nhà nước về lĩnh vực được phân công, kỹ năng soạn thảo văn bản ngày càng được nâng cao.

- Về phía địa phương: các địa phương đã quan tâm đến công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch. Nhiều Sở Văn hoá, Thể thao và Du lịch đã chủ động tham mưu với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành các văn bản kịp thời triển khai các văn bản quy phạm của cấp trên, công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đi vào nề nếp, được kiểm soát tốt hơn về hình thức ban hành nên đã giảm nhiều văn bản sai sót về hình thức.

2.3.2. Những tồn tại, hạn chế

- Vẫn còn tình trạng văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo tính hợp pháp (01 văn bản), văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo tính hợp lý (05 văn bản) chiếm tỷ lệ lớn so với tổng số văn bản quy phạm pháp luật Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành, mặc dù những văn bản quy phạm pháp luật này không gây ra hậu quả nghiêm trọng nhưng đã gây khó khăn cho quá trình áp dụng, đưa văn bản vào thực tiễn; mặt khác làm giảm uy tín của Nhà nước, tạo khoảng cách lớn giữa Nhà nước - nhân dân.

- Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành chưa cao, tính khả thi của văn bản còn thấp, nhiều văn bản khi ban hành chưa tính đến các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước, không phù hợp với thực tiễn tạo ra một khoảng cách xa giữa sự phát triển kinh tế - xã hội với văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành. Nhằm đáp ứng yêu cầu điều chỉnh và trật tự hóa các quan hệ xã hội, một trong những yêu cầu mang tính sống còn của văn bản quy phạm pháp luật là phải bảo đảm tính khả thi, tức là văn bản phải được đi vào cuộc sống. Tuy nhiên vẫn còn các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành có nhiều quy định mang tính chung chung. Vì vậy, trong thực tiễn những quy định đó chưa có một cơ chế đảm bảo thực hiện thực sự hữu hiệu. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành mặc dù đáp ứng yêu cầu hợp pháp nhưng còn thiếu quy định cụ thể về cơ chế, về điều kiện bảo đảm thực hiện, về tổ chức nhân sự và kinh phí nên hiệu lực thi hành thấp. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới dừng ở quy định mang tính chất khung, chung chung khó áp dụng trong thực tiễn. cụ thể:

- Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn luật, pháp lệnh, nghị quyết còn chưa kịp thời, để xảy ra tình trạng đơn vị và địa phương không biết áp dụng luật, pháp lệnh, nghị quyết do chưa có thông tư hướng dẫn.

- Trình tự thủ tục ban hành Văn bản quy phạm pháp luật chưa được thực hiện nghiêm túc trong quá trình xây dựng, ban hành Văn bản quy phạm pháp luật của Bộ.

Việc tổ chức lấy ý kiến góp ý cho các dự thảo Thông tư của Bộ được tổ chức ngày càng nhiều. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc tổ chức lấy ý kiến góp ý cho dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chủ yếu được tổ chức “cho đủ thủ tục” theo quy định. Không ít ý kiến góp ý 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 “cám ơn nhưng không tiếp thu”. Tình trạng “cám ơn, không tiếp thu” không phải là cá biệt mà đã, đang xảy ra ở nhiều dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khác. Chính điều này đã làm giảm động lực góp ý cho dự thảo văn bản quy phạm pháp luật gây ra tình trạng nhiều dự thảo văn bản quy phạm pháp luật “trắng” ý kiến đóng góp của người dân. Bên cạnh đó những hạn chế trong việc lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo còn xuất phát từ “lỗi” của cơ quan lấy ý kiến khiến người dân không “mặn mà” với việc góp ý vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khi cơ quan soạn thảo đăng tải dự thảo trên Internet chưa thực sự “thân thiện” và chưa thực sự “hấp dẫn” để người dân và đối tượng chịu sự tác động tham gia ý kiến. Ngay việc các cơ quan chủ trì soạn thảo đưa một lượng thông tin “khổng lồ” về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và các tài liệu kèm theo mà không “định hướng” cho người dân về những nội dung quan trọng, then chốt, trọng tâm trong dự thảo, những nội dung sẽ tác động trực tiếp tới lợi ích của người dân, những quy định mới đòi hỏi người người dân phải thay đổi hành vi, thói quen... cũng làm cho việc tham gia ý kiến của người dân trở nên khó khăn.

Các quy định về thẩm định văn bản quy phạm pháp luật chưa được thực hiện đầy đủ, hoạt động thẩm định xét về mặt nội dung chưa sâu, chưa toàn diện, chưa ngăn chặn những sai sót về tính hợp pháp, hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật.

Các văn bản quy phạm pháp luật của Bộ được Vụ Pháp chế thẩm định về sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản; Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; 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; 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; Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản. Như vậy bên cạnh một số vấn đề thẩm định được quy định cụ thể, vẫn còn một số vấn đề quy định khá trừu tượng, chung chung khó đưa ra những đánh giá khách quan, chính xác, có cơ sở khoa học và thực tiễn.

- Hình thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch vẫn còn nhiều sai sót so với quy định của pháp luật.

- Việc xây dựng Chương trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa được đổi mới, chưa sát với tình hình thực tế. Các đơn vị chủ trì soạn thảo đăng ký số lượng văn bản ban hành lớn nhưng chưa tính đến sự cần thiết phải ban hành từng văn bản để xác định văn bản quy phạm pháp luật ưu tiên.

- Tình trạng chậm so với thời hạn trình, ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn tồn tại tại một số đơn vị chủ trì soạn thảo. Tỷ lệ số lượng văn bản phải ban hành trong kế hoạch thấp, trong khi số lượng văn bản quy phạm pháp luật cần xây dựng, ban hành phát sinh ngoài kế hoạch cao.

- Vụ Pháp chế đang xây dựng và thường xuyên bổ sung, duy trì cơ sở dữ liệu phục vụ công tác kiểm tra. Tuy nhiên, do thiếu kinh phí nên việc xây dựng phần mềm hệ cơ sở dữ liệu để phục vụ công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật còn chưa thực hiện được.

- Đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của Bộ chủ yếu là không chuyên trách, kiêm nhiệm, khối lượng công việc hàng ngày lớn lại

thêm không có phụ cấp ngành nên đã gây ra nhiều khó khăn trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Bộ.

2.4. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

- *Thứ nhất*, văn bản quy phạm pháp luật liên quan và hướng dẫn về các yêu cầu đối với văn bản quy phạm pháp luật còn một số bất cập. Trước khi có Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 ra đời thì hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật chịu sự điều chỉnh của 2 bộ luật và việc tồn tại song song hai văn bản luật cùng quy định về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã phát sinh những điểm không thống nhất dẫn đến những vướng mắc, khó khăn trong việc áp dụng, đặc biệt tạo ra nhiều bất cập và mâu thuẫn làm ảnh hưởng đến tính khả thi và hiệu lực thực tế của văn bản. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 chưa có điều khoản quy định rõ về sự phân quyền trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp còn nhập nhằng chưa rõ ràng. Tính đến hiện nay cũng chưa có văn bản luật nào quy định cụ thể về các yêu cầu của 1 căn bản quy phạm pháp luật vì vậy khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật việc đảm bảo theo các tiêu chí về tính hợp pháp thì khá dễ dàng nhưng để đảm bảo yêu cầu về tính hợp lý thì rất khó khăn do các tiêu chí chưa có định lượng rõ ràng. Chính vì sự thiếu thống nhất cần thiết giữa các quy định của pháp luật liên quan đến những vấn đề cụ thể nên không ít trường hợp khi xem xét nội dung văn bản quy phạm pháp luật trong mối tương quan với một, một số quy định thì văn bản quy phạm pháp luật đó là hợp pháp, hợp lý nhưng nếu xét trong mối tương quan với các quy định khác thì văn bản quy phạm pháp luật đó lại không hợp pháp, không hợp lý.

- *Thứ hai*, công tác “tiền kiểm” khâu soạn thảo, lấy ý kiến và thẩm định để thông qua văn bản quy phạm pháp luật chỉ mang tính hình thức.

Quy trình chuẩn bị một dự án, dự thảo thường bị kéo dài về mặt thời gian do thiếu điều tra, khảo sát thực tiễn để đánh giá đúng thực trạng các quan hệ xã hội. Một số dự án, dự thảo chất lượng còn thấp do tiến hành soạn thảo khi khung chính sách, pháp luật chưa được dữ liệu đầy đủ, các quan hệ xã hội chưa được nghiên cứu

toàn diện. Có những mảng quan hệ xã hội quan trọng chưa được quy định đúng tâm của văn bản, hoặc nếu đã điều chỉnh cũng chưa đủ đi vào cuộc sống. Chưa có sự phân công thật rành mạch và hợp lý giữa các cơ quan trong quá trình soạn thảo dẫn đến tình trạng chờ đợi, dựa dẫm nhau, làm chậm tiến độ soạn thảo và giảm chất lượng của văn bản (ví dụ: chưa quy định hợp lý trách nhiệm của cơ quan trình, cơ quan chủ trì soạn thảo, ban soạn thảo, ...). Còn thiếu các quy định bảo đảm việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật phải dựa trên những nghiên cứu, đánh giá khoa học, đánh giá ảnh hưởng dự kiến của những chính sách pháp luật hoặc những quy định của pháp luật sẽ được ban hành. Hoạt động của ban soạn thảo còn mang tính hình thức, kém hiệu quả chỉ chú trọng đến tính đại diện các bộ, ngành có liên quan, sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia còn hạn chế, chưa thực sự được coi trọng. Thiếu cơ chế đề cao trách nhiệm của cơ quan soạn thảo trong việc nghiên cứu, tiếp thu đề chỉnh lý dự thảo.

Việc tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Nhân dân tham gia đóng góp ý kiến vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật không chỉ là sự thể hiện quyền làm chủ của nhân dân mà còn là yêu cầu tuân thủ những nguyên tắc cơ bản của quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Một quy trình quan trọng và có ý nghĩa như vậy nhưng dường như trong thời gian vừa qua chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ ba, công tác “hậu kiểm”, rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành chưa được quan tâm đúng mức. Hoạt động rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật chú ý cả tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản. Thông qua rà soát cơ quan có thẩm quyền phát hiện những văn bản quy phạm pháp luật không còn hiệu lực pháp lý, những mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định hiện hành. Tuy nhiên, ở nước ta trong một lĩnh vực thường có nhiều văn bản được ban hành bởi những đơn vị khác nhau, ở những thời điểm khác nhau. Việc không tiến hành rà soát, hệ thống hóa thường xuyên chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã lỗi thời, lạc

hậu nhưng không bị sửa đổi, bãi bỏ, nhiều văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật nhưng không bị phát hiện, xử lý kịp thời.

Thứ tư, chế tài xử lý trách nhiệm cá nhân và tập thể khi không đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật còn chưa cụ thể. Hiện nay, chưa có một văn bản pháp luật nào quy định cụ thể, rõ ràng về chế tài xử lý đối với các cá nhân, đơn vị ban hành văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp và bất hợp lý. Chính vì chưa có cơ chế mang tính chất răn đe đủ mạnh nên chưa tạo tính sợ và khắc phục cho các cá nhân, đơn vị soạn thảo.

Thứ năm, vẫn tồn tại tư duy pháp lý kiểu cũ. Đây là tư duy mang tính áp đặt một chiều từ phía nhà nước, thiên về quan niệm cai trị chứ chưa phải là phục vụ. Điều này thể hiện ở tính duy ý chí của các biện pháp quản lý, các quy định của pháp luật vì vậy hoạt động khảo sát thực tế, đánh giá quan hệ xã hội và thực trạng pháp luật trước khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật ít được tiến hành, hoặc tiến hành trên quy mô nhỏ. Các chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong nhiều trường hợp ít chú ý đến nhu cầu, khả năng thực hiện của các đối tượng tác động mà chỉ chú ý đến sự thuận tiện trong hoạt động của cơ quan nhà nước. Từ đó tạo ra nếp nghĩ, cứ không quản lý được là cấm, vô hình chung quyền và tự do cá nhân được quy định trong Hiến pháp cứ bị thu hẹp, hạn chế dần trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ sáu, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong việc ban hành, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chưa có hiệu quả. Hoạt động này chưa được quan tâm một cách thích đáng, sự thiếu quan tâm này thể hiện ở cả sự thiếu vắng những quy định cần thiết về trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật cũng như sự đầu tư về thời gian, công sức, nhân lực của các cơ quan có liên quan cho công tác này vì vậy hoạt động này không có hiệu quả.

Thứ bảy, cơ chế thông tin - phản hồi đa chiều - phản biện xã hội chưa được phát huy. Mặc dù pháp luật quy định các cá nhân, tổ chức có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các văn bản quy phạm pháp luật sai trái bởi đây là những đối tượng được hưởng lợi ích hoặc chịu thiệt hại trực

tiếp từ việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, quy định cơ chế phản hồi đa chiều là sự bù đắp cho những yếu kém của cơ chế giám sát, kiểm tra, tự kiểm tra của cơ quan nhà nước. Mặt khác, pháp luật là phương tiện để Nhà nước quản lý xã hội, và người dân chính là “người tiêu dùng” sản phẩm do Nhà nước tạo ra. Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng là trách nhiệm của nhà sản xuất. Đưa ra ý kiến phản hồi về chất lượng sản phẩm là quyền của người tiêu dùng cần được trân trọng và ý kiến này cũng giúp nhà sản xuất nâng cao chất lượng sản phẩm của mình. Tuy nhiên cơ chế thông tin - phản hồi đa chiều - phản biện xã hội chưa được phát huy trong công tác xây dựng, ban hành, chỉnh sửa văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch nói riêng và với các cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung.

Kết luận chương 2

Trong thời gian qua, công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được lãnh đạo Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quan tâm, chỉ đạo thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật nên hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành đều đáp ứng yêu cầu về tính hợp pháp. Tuy nhiên, xã hội luôn vận động, thay đổi không ngừng, các tiêu chuẩn đánh giá tính hợp lý tương đối trừu tượng vì vậy vẫn còn tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ ban hành không đáp ứng yêu cầu về tính hợp lý. Nguyên nhân dẫn đến thực trạng văn bản quy phạm pháp luật nói chung, văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành không đáp ứng yêu cầu về tính hợp pháp, hợp lý là do:

Một là, văn bản quy phạm pháp luật liên quan và hướng dẫn về các yêu cầu đối với văn bản quy phạm pháp luật còn một số bất cập;

Hai là, công tác “tiền kiểm” khâu soạn thảo, lấy ý kiến và thẩm định để thông qua văn bản quy phạm pháp luật chỉ mang tính hình thức;

Ba là, công tác “hậu kiểm”, rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành chưa được quan tâm đúng mức;

Bốn là, chế tài xử lý trách nhiệm cá nhân và tập thể khi không đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật còn chưa cụ thể;

Năm là, vẫn tồn tại tư duy pháp lý kiểu cũ;

Sáu là, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong việc ban hành, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chưa có hiệu quả;

Bảy là, cơ chế thông tin - phản hồi đa chiều - phản biện xã hội chưa được phát huy.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM TÍNH HỢP PHÁP VÀ TÍNH HỢP LÝ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

3.1. Quan điểm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hướng tới thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, đường lối và chính sách của Đảng về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng với khu vực và thế giới, bảo đảm tăng cường dân chủ, công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Nghị quyết số 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam qua hơn 10 năm thực hiện đã khẳng định tính đúng đắn, kịp thời và tầm nhìn dài hạn của Đảng ta, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ và phát triển đất nước. Trong những năm tới tiếp tục quán triệt thực hiện mục tiêu, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nêu trong Nghị quyết, đồng thời thể chế hóa đúng đắn, kịp thời các chủ trương, đường lối đổi mới được nêu trong Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng cụ thể:

- Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng; làm rõ cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập, hành pháp và tư pháp; phân định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương;

- Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quyền con người, quyền tự do dân chủ của nhân dân, quyền giám sát, kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước phù hợp với thực tiễn phát triển đất nước; mở rộng dân chủ trực tiếp tạo điều kiện để nhân dân tham gia vào công việc của nhà nước; tăng cường sự gắn kết giữa giám sát của quốc hội với giám sát của Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên; đảm bảo quyền giám sát của nhân dân;

- Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, huy động sự tham gia tích cực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức thành viên đối với công tác xây dựng pháp luật và giám sát thi hành pháp luật. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật phải gắn với thi hành pháp luật, củng cố các thiết chế thi hành pháp luật, bảo đảm pháp luật vừa là công cụ quản lý xã hội, vừa là công cụ để nhân dân kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật;

- Tiếp tục đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội theo hướng bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi trên cơ sở thể chế hóa đường lối của Đảng và quy định của Hiến pháp, có thứ tự ưu tiên tính hợp lý và bảo đảm phù hợp với thực tiễn. Thực hiện nghiêm túc kế hoạch xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền trung ương và địa phương. Tăng cường phối hợp giữa cơ quan có trách nhiệm trong việc soạn thảo, thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện bảo đảm tiến độ, chất lượng quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về án lệ.

- Kịp thời ban hành văn bản quy phạm pháp luật chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, văn bản cấp trên, quan tâm công tác giải thích pháp luật; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi hành vi vi phạm pháp luật; rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hóa văn bản quy phạm pháp luật đẩy mạnh xã hội hóa các dịch vụ pháp lý và hoạt động hỗ trợ tư pháp, đổi mới mạnh mẽ nội dung, phương pháp, phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật.

- Tổ chức thực hiện nghiêm túc Quyết định số 1573/QĐ-TTg ngày 11/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch triển khai thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Theo đó, Bộ trưởng trực tiếp chỉ đạo công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực được phân công quán triệt nội dung và tinh thần các quy định của Luật bằng các hình thức, biện pháp phù hợp. Xác định công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một trong các nhiệm vụ quan trọng hàng đầu trong chương trình công tác của Bộ, từ đó tập trung các nguồn lực để nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3.2. Giải pháp bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật

3.2.1. Thực hiện đúng quy trình soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật là các bước mà cơ quan, tổ chức có thẩm quyền nhất thiết phải tiến hành trong công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi hoạt động của mình.

Hiện nay việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Tuy nhiên, để bảo đảm tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật luận văn đề ra giải pháp trong việc xác định cơ quan soạn thảo trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoàn thiện bước lấy ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, hoàn thiện bước thẩm tra, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật.

- Xung quanh vấn đề về cơ quan soạn thảo trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật có nhiều ý kiến đề nghị khác nhau, có thể phân thành 02 nhóm chính: Nhóm thứ nhất cho rằng lý do của việc soạn thảo các dự án luật có chất lượng chưa cao là ở khía cạnh pháp chế chứ không phải thể chế, tức là cần tìm cách thực hiện nghiêm túc các quy định hiện hành hơn là đi thiết kế mô hình mới. Nhóm thứ hai đưa ra và chứng minh những bất cập đương nhiên tiềm ẩn trong mô hình cơ quan soạn thảo mang tính “tự biên tự diễn” hoặc “rộng rãi cho đủ thành phần” và biện luận sự cần thiết hình thành cơ quan soạn thảo độc lập, thoát ly khỏi những hạn chế cục bộ đáp ứng được các yêu cầu để soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật góp phần tạo dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất. Để trả lời câu hỏi chọn mô hình cơ quan soạn thảo như thế nào là thích ứng với thực tế ở nước ta hiện nay, luận văn cho rằng cần xác định những yêu cầu đặt ra với cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải đáp ứng tính khách quan, toàn diện, khoa học, đa dạng về thành phần tham gia để tạo thành năng lực tổng thể, phát huy dân chủ, tập hợp được đóng góp ý kiến của nhiều người, chặt chẽ, rành mạch, minh bạch, hiệu quả và

chất lượng là những đòi hỏi cơ bản đặt ra khi lựa chọn mô hình cơ quan soạn thảo trong chuẩn hóa quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới, tác giả thấy có 02 mô hình tiêu biểu: Mô hình cơ quan soạn thảo đặt tại các bộ, ngành phổ biến ở các nước Châu Âu lục địa và mô hình cơ quan soạn thảo độc lập, duy nhất đặt tại nghị viện hoặc Bộ Tư pháp thường thấy ở các nước theo hệ thống thông luật Anh - Mỹ. Đặc biệt là mô hình “cơ quan soạn thảo pháp luật độc lập” ở Nhật Bản. Nhật Bản đã thành lập “Tổng cục văn bản” là cơ quan trực thuộc Chính phủ Nhật, các Bộ, cơ quan ngang Bộ... chỉ đề xuất ý tưởng pháp luật và Tổng Cục văn bản là cơ quan đưa ý tưởng vào triển khai xây dựng luật. Mô hình này góp phần xóa bỏ tính cục bộ trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Mô hình cơ quan soạn thảo mà chúng ta đang áp dụng có một số nét giống với mô hình của các nước theo hệ thống luật Châu Âu lục địa, đó là sự hình thành cơ quan soạn thảo ở từng bộ, ngành khác nhau. Đồng thời, chúng ta còn thành lập cơ quan soạn thảo liên ngành.

Mỗi một mô hình cơ quan soạn thảo đều có những mặt mạnh, mặt yếu khác nhau. Tuy nhiên, phân tích những yêu cầu đặt ra từ thực tiễn xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta, luận văn cho rằng mô hình ***cơ quan soạn thảo độc lập, duy nhất là thích hợp hơn***. Một cơ quan soạn thảo độc lập, lựa chọn những chuyên gia pháp lý hành nghề, có kiến thức, kinh nghiệm chuyên sâu, am hiểu về kỹ thuật soạn thảo, thành thạo về nghiệp vụ, đồng thời tuyển chọn các chuyên gia ngôn ngữ để có thể lựa chọn chính xác từ, câu vào trong từng chính sách, điều đó sẽ giúp cho chính sách chất lượng cao, đồng thời sẽ đẩy nhanh tiến độ xây dựng, ban hành pháp luật. Tránh được tình trạng hiện nay của chúng ta là cứ phải loay hoay, xoay sở gỡ rối những chông chéo, mâu thuẫn do thiếu tiếng nói chung từ các bộ ngành. Tuy nhiên, nhóm tác giả cho rằng không nên bắt buộc thành lập Ban soạn thảo đối với các dự án luật, pháp lệnh, nghị định và cũng không quy định việc thành lập Ban soạn thảo đối với văn bản của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vì quy trình chính sách đi trước đã bảo đảm sự tham gia của các bộ, ngành liên quan cũng như sự kiểm soát lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ trong xây dựng, thông qua chính sách.

Mặt khác, vấn đề cơ quan soạn thảo nên đặt ở đâu cũng là vấn đề cần được cân nhắc. Cơ quan soạn thảo cần có vị trí, các nguồn lực hỗ trợ để thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Trước mắt nên đặt ở vị trí tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, về lâu dài nên phát triển thành cơ quan trực thuộc Quốc hội.

Để chuẩn hóa quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong điều kiện hiện nay ở nước ta cần quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Hoàn thiện bước lấy ý kiến với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung cũng như trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là vấn đề được đặc biệt quan tâm hiện nay. Việc công khai, minh bạch từ khâu soạn thảo cho đến khâu ban hành không những giúp cho người dân sớm biết được định hướng chính sách, pháp luật trong tương lai để chuẩn bị các điều kiện cho việc thực hiện mà còn là một trong những kênh để người dân có thể tham gia vào hoạt động xây dựng thể chế, làm cho pháp luật phản ánh được sát hơn ý chí, nguyện vọng của nhân dân... Đây cũng là một nội dung quan trọng nhằm thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” đã được đề ra trong nhiều Nghị quyết của Đảng. Hiện nay, việc tổ chức lấy ý kiến góp ý cho các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được tổ chức ngày càng nhiều. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng, việc tổ chức lấy ý kiến góp ý cho dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chủ yếu được tổ chức “cho đủ thủ tục” theo quy định. Không ít ý kiến góp ý 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 “cám ơn nhưng không tiếp thu” như vậy. Vì vậy, để đảm tính hợp pháp, hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật tác giả cho rằng cần hoàn thiện bước lấy ý kiến góp ý cho dự thảo văn bản quy phạm pháp luật như sau:

+ Quy định lấy ý kiến là thủ tục bắt buộc trong quá trình soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật. Xác định rõ những người bắt buộc phải lấy ý kiến là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nội dung lấy kiến phải tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người

dân; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; quy định một địa chỉ cố định, dễ tiếp cận, dễ tra cứu để đăng tải những nội dung lấy ý kiến cùng toàn văn dự thảo trên cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến...

+ Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức lấy ý kiến trong việc phản hồi đối với các ý kiến góp ý, phản biện: "... đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình trên cổng thông tin điện tử". Điều này sẽ hạn chế tối đa việc chồng lấn về nhiệm vụ, chấm dứt tình trạng nhiều cơ quan cùng có một nhiệm vụ cho nên không có cơ quan nào thực hiện hoặc là thực hiện nhưng hiệu quả không cao.

+ Thiết lập cơ chế thông qua các quy định của pháp luật nhằm bắt buộc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phản hồi về các ý kiến đóng góp dự thảo Văn bản quy phạm pháp luật được đưa ra lấy ý kiến nhân dân. Việc thiết lập cơ chế này sẽ góp phần thể hiện tính dân chủ, công khai, minh bạch của hoạt động lấy ý kiến nhân dân, đồng thời nâng cao hơn nữa trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

+ Cần thiết lập cơ chế hỗ trợ kinh phí cho việc thực hiện chương trình xây dựng luật, trong đó bao gồm cả kinh phí phục vụ việc lấy ý kiến của nhân dân, các ngành các cấp. Cơ chế này sẽ giúp cơ quan soạn thảo, cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến nhân dân chủ động về kinh phí, thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao để có được dự án luật có chất lượng.

- Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật.

Siết chặt quy trình thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là một nội dung quan trọng để nâng cao chất lượng Văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế ngay từ đầu những văn bản quy phạm pháp luật kém chất lượng, không có tính khả thi, gây thiệt hại cho các tổ chức, cá nhân trong xã hội cũng như bảo tồn về mặt thời gian và tiền bạc của nhân dân. Để nâng cao chất lượng bước thẩm định văn bản quy phạm pháp luật theo tác giả trước hết cần nâng cao nhận thức của cơ quan và cá nhân thực hiện thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, đề cao kỷ luật, ban hành các quy định xử lý những cá nhân, cơ quan tặc trách trong thực hiện bước thẩm định,

thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật. Những nội dung này nên được quy định trong Quy chế thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và giao công việc thẩm định cho Hội đồng với thành phần tham gia và phương thức tiến hành phù hợp để có những kết quả thẩm định có tính phản biện trước khi thông qua.

3.2.2. Thực hiện kỹ thuật rà soát và hệ thống hóa văn bản

Rà soát văn bản quy phạm pháp luật là các thao tác kỹ thuật nghiệp vụ nhằm soát, xét lại các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong một thời gian nhất định, được tiến hành theo chuyên đề, lĩnh vực hay theo ngành luật. Trên cơ sở đó tiến hành đánh giá về tính hợp pháp, hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật qua đó phát hiện những quy định của văn bản dưới luật có mâu thuẫn, chông chéo trái với quy định của Hiến pháp và các đạo luật, trên cơ sở đó kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ Văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp. Hệ thống hóa là bước tiếp theo tất yếu của quá trình thống nhất đó, có nhiệm vụ tập hợp, sắp xếp những văn bản quy phạm pháp luật riêng lẻ thành một hệ thống hài hòa về nội dung và hình thức theo yêu cầu sử dụng. Cần đặc biệt quan tâm tới công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm có văn bản quy phạm pháp luật đầy đủ, kịp thời làm cơ sở cho thực hiện pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Sắp xếp có trình tự, hệ thống Văn bản quy phạm pháp luật cho phép các chủ thể thuận tiện trong tìm kiếm các quy phạm cần thiết, làm sang tỏ tư tưởng của chúng và thực hiện đúng đắn.

Để chấp hành pháp luật thì mọi công dân, cán bộ phải hiểu biết pháp luật để thực hiện. Nhưng thực tế không ai có thể nắm vững được tất cả hệ thống pháp luật để thực hiện, vì vậy việc hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật để mọi người dễ tiếp cận, dễ tìm hiểu để thi hành là rất cần thiết.

Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật phục vụ trực tiếp cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý cho sự đổi mới về chất một số văn bản quy phạm pháp luật, làm cho các văn bản được cải thiện so với các quy định trước đó, đồng thời tạo ra sự thống nhất, hài hòa giữa các văn bản sẽ được ban hành với hệ thống pháp luật hiện hành.

Mặt khác, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật giúp cơ quan thi hành pháp luật có điều kiện nắm bắt dễ dàng, nhanh chóng những quy định của pháp luật hiện hành. Đồng thời, cũng giúp cho người dân có điều kiện tiếp cận, hiểu biết pháp luật về các vấn đề mà họ quan tâm.

3.2.3. Hoàn thiện cơ chế kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý

Có 2 dạng khiếm khuyết của văn bản quy phạm pháp luật là bất hợp pháp và bất hợp lý, cả 2 dạng này đều có khả năng gây hậu quả bất lợi trong quản lý nhà nước, cần xử lý kịp thời. Do không có cơ chế xử lý tự động nên việc tạo ra cơ chế hữu hiệu để xử lý văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết nhằm tránh khả năng gây ra hậu quả đáng tiếc do thực hiện văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết là hết sức cần thiết.

Bên cạnh đó việc bảo đảm chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện ở hai giai đoạn: giai đoạn trước khi ban hành và giai đoạn sau khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nếu ở giai đoạn trước khi ban hành có rất nhiều hoạt động có mục đích bảo đảm tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật thì việc quan tâm một cách thích đáng đến các hoạt động bảo đảm tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật sau khi ban hành sẽ tạo nên sự đồng bộ và đảm bảo chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật.

Hiện nay, việc phát hiện và xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp được quy định khá đầy đủ vì vậy so với văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp việc phát hiện và xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý phức tạp hơn bởi các tiêu chí xác định không rõ ràng, mặt khác sự hợp lý một cách tuyệt đối là điều gần như không tưởng, trong một vài trường hợp phải chấp nhận sự bất hợp lý ở một mức độ nào đó, ngoài ra quan niệm về việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý, các hình thức xử lý cụ thể rất khó ấn định. Việc kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp được thực hiện bởi các cơ quan ban hành, cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan cấp trên, Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Bộ Tư pháp là cơ quan chủ yếu kiểm tra, giám sát tính hợp pháp của văn

bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, để các văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý được phát hiện, xử lý kịp thời cần:

- Đề cao vai trò của chính cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Mỗi cơ quan nhà nước đều phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình, văn bản quy phạm pháp luật là một sản phẩm cụ thể trong hoạt động của cơ quan nhà nước, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật sẽ nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước. Mặt khác, chính cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cơ quan hiểu rõ hơn ai hết lý do, mục đích của việc ban hành, là cần thiết cho việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, cơ quan này có khả năng đánh giá tương đối chính xác việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật có đạt mục đích định ra hay không, khi nào thì không còn phù hợp và mức độ không phù hợp như thế nào là vượt quá giới hạn chấp nhận được. Vì vậy, hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật sẽ có giá trị thiết thực hơn hoạt động kiểm tra của bất cứ cơ quan nào.

Tác giả cho rằng để hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu quả nên thành lập Phòng kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Vụ pháp chế của mỗi Bộ. Trên cơ sở đó hoàn thiện quy trình tác nghiệp, nghiệp vụ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật cho các cán bộ của Phòng kiểm tra.

- Kiện toàn và tăng thẩm quyền của cơ quan kiểm tra độc lập. Mặc dù hoạt động tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật có nhiều ưu điểm, nhưng cũng có thể bị chi phối bởi những quan điểm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật từ trước hoặc chỉ thuần túy là phản ứng tự bảo vệ mà cơ quan này có thể khó hoặc không muốn thừa nhận sự khiếm khuyết của văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là những khiếm khuyết được tạo ra ngay trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Do vậy, cần phải có thêm cơ quan khác có cái nhìn khách quan hơn đối với văn bản quy phạm pháp luật. Cần kiện toàn, tăng thẩm quyền của cơ quan kiểm tra độc lập quy định Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật không chỉ dừng lại ở hoạt động kiểm tra tính hợp pháp mà cần kiểm tra cả tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật.

3.2.4. Hoàn thiện pháp luật về chế độ trách nhiệm của chủ thể ban hành Văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng

Các quy định của pháp luật và hoạt động thực tiễn liên quan đến quá trình xây dựng, kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật đều có mục đích đảm bảo cho chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, nhưng sự tồn tại các văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết là một thực tế khách quan. Hậu quả bất lợi gây ra bởi các văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng là rất lớn. Hiện nay, vấn đề trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, 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, tuy nhiên các quy định của pháp luật về trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ đặt ra khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật bất hợp pháp chứ chưa đặt ra khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý; trách nhiệm của các cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng được quy định rất chung chung nên việc truy cứu trách nhiệm trên thực tế không thực hiện được. Vì vậy, cần hoàn thiện chế độ trách nhiệm bằng cách:

- Xác định cụ thể hơn trách nhiệm pháp lý của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng, ngoài việc quy định chung cần có những quy định mang tính định tính, định lượng rõ ràng hơn làm cơ sở cho việc xác định dạng trách nhiệm pháp lý và truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với từng trường hợp cụ thể.

- Quy định trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật không chỉ đối với trường hợp vi phạm tính hợp pháp mà bao gồm cả trường hợp vi phạm tính hợp lý.

- Không chỉ quy định trách nhiệm tự kiểm tra của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà cần quy định hoạt động tự kiểm tra này là một hoạt động bắt buộc được tiến hành trong một thời hạn nhất định sau khi văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Và để đảm bảo tính khả thi cho quy định như vậy thì cần

phân biệt trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở mức độ khác nhau trong 2 trường hợp: trường hợp cơ quan kiểm tra, giám sát phát hiện văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết trong thời hạn tự kiểm tra và trường hợp cơ quan kiểm tra, giám sát phát hiện văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết khi đã hết thời hạn kiểm tra.

- Quy định trách nhiệm đối với cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở mức nặng hơn nếu cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật không xử lý văn bản khiếm khuyết khi đã được cơ quan kiểm tra, giám sát yêu cầu xử lý mà sau đó đã được cơ quan có thẩm quyền xác nhận yêu cầu xử lý là đúng đắn, vì trường hợp này không chỉ là cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật không thực hiện đầy đủ trách nhiệm tự kiểm tra của mình mà còn không phối hợp với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước để thực hiện nhiệm vụ chung, vô hiệu hóa hoạt động của các cơ quan có liên quan.

- Quy định trách nhiệm của người xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng cả về tính hợp pháp và tính hợp lý.

Xuất phát từ quan điểm về trách nhiệm qua lại giữa nhà nước với công dân, do đó, khi thi hành văn bản quy phạm pháp luật gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức, cơ quan, các văn bản quy phạm pháp luật được thi hành đều áp dụng biện pháp bồi thường thiệt hại, phục hồi những tổn hại do việc thực hiện gây ra. Việc bồi thường trên cơ sở các nguyên tắc của pháp luật dân sự. Người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải trả lời trước nhà nước, xã hội về nội dung văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành ra. Khi văn bản ban hành ra không hợp pháp, hợp lý cần phải truy cứu trách nhiệm người ban hành tùy theo mức độ và tính chất mà có thể bị truy cứu trách nhiệm kỷ luật, hành chính, bồi thường vật chất hoặc trách nhiệm hình sự. Điều quan trọng trong trường hợp này là phải xác định tính chất lỗi của người ban hành văn bản quy phạm pháp luật để truy cứu trách nhiệm. Khi áp dụng các biện pháp trách nhiệm cần lưu ý tới các yếu tố của trách nhiệm công vụ. Thực tiễn người ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể dựa trên cơ sở các ý kiến của hệ thống bộ máy giúp việc, các cơ quan có liên quan do đó lỗi trong trường

hợp này là lỗi của cả hệ thống, không phải chỉ người ra quyết định có lỗi mà cả hệ thống phải chịu trách nhiệm.

3.2.5. Chuẩn hóa các quy định về hình thức bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng

Một trong những hoạt động đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật sau khi được ban hành là giám sát, kiểm tra, xử lý nếu văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu bất hợp pháp, hợp lý bằng những hình thức nhất định. Các hình thức xử lý gồm sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ. Hiện nay, Hiến pháp 2013 không quy định về hình thức hủy bỏ và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 cũng đã bỏ hình thức "hủy bỏ" này.

Bãi bỏ là thừa nhận hiệu lực pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật cho đến thời điểm bị bãi bỏ, hậu quả pháp lý của việc bãi bỏ là chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực trên thực tế kể từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền tuyên bố bãi bỏ.

Xét về tình trạng thực tế của văn bản quy phạm pháp luật cần xử lý: Nếu thừa nhận văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ có hiệu lực pháp lý cho đến thời điểm văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ thì văn bản đó không phải được ban hành trái thẩm quyền hay nội dung trái pháp luật. Vậy bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trong trường hợp:

- Nội dung văn bản không phù hợp với thực tế ngay khi ban hành mà sự không phù hợp này có thể gây nên những hậu quả bất lợi hay sự tồn tại của văn bản là hoàn toàn không cần thiết trong quản lý nhà nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp với thực tế nhưng sau một thời gian thực hiện trở nên không còn phù hợp do sự biến đổi các quan hệ xã hội mà văn bản điều chỉnh. Khi đó, để pháp luật không cản trở các quan hệ xã hội phát triển thì cần có các quy định mới tiếp tục điều chỉnh các quan hệ xã hội đó một cách thích hợp hơn. Trường hợp này bãi bỏ chỉ được áp dụng khi cần điều chỉnh ở cấp độ cao hơn.

- Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành để điều chỉnh những quan hệ xã hội nhất định và do sự biến đổi của xã hội hay yêu cầu quản lý thay đổi mà nhà nước xét thấy các quan hệ đó chỉ cần các quy phạm xã hội khác điều chỉnh là đủ, không cần điều chỉnh bằng pháp luật nữa nên bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật.

3.2.6. Hoàn thiện cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến của cá nhân, tổ chức về Văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng

Trong xã hội pháp quyền, cá nhân, tổ chức là “người tiêu dùng” sản phẩm pháp luật do nhà nước sản xuất ra. Việc các cá nhân, tổ chức nêu ý kiến về văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng có thể thực hiện bằng nhiều cách khác nhau. Có quốc gia trên thế giới cho phép cá nhân, tổ chức kiện văn bản quy phạm pháp luật sai trái; tuy nhiên trong điều kiện Việt Nam hiện nay việc quy định quyền khiếu nại, khiếu kiện đối với văn bản quy phạm pháp luật sai trái chưa có tính khả thi. Hiện nay, quyền kiến nghị mới chỉ được quy định một cách chung chung, chưa được chú ý trong quá trình xây dựng, thực hiện văn bản quy phạm pháp luật. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và các văn bản luật triển khai cũng chưa có quy định cụ thể để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền kiến nghị văn bản quy phạm pháp luật sai trái. Vì vậy, khi cá nhân, tổ chức muốn kiến nghị về văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết thì về căn bản họ không biết phải thực hiện quyền này ở đâu và thực hiện như thế nào, ngay cả các cơ quan nhà nước cũng không có căn cứ pháp lý rõ ràng để xác định mỗi cơ quan có thẩm quyền giải quyết kiến nghị đối với những Văn bản quy phạm pháp luật nào và cách thức giải quyết ra sao. Chính sự thiếu sót này của pháp luật làm cho cá nhân, tổ chức khó thực hiện quyền kiến nghị và các cơ quan nhà nước cũng không quan tâm đúng mức đến việc này. Để giải quyết thực trạng này, trước hết cần hoàn thiện cơ chế kiến nghị, giải quyết kiến nghị của cá nhân, tổ chức bằng việc ban hành Văn bản quy phạm pháp luật quy định trực tiếp, đầy đủ, cụ thể về quyền kiến nghị và thủ tục giải quyết kiến nghị đối với Văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết, trong đó phải thực hiện được những vấn đề sau:

- Người có quyền kiến nghị: Pháp luật không nên hạn chế phạm vi người có quyền kiến nghị văn bản quy phạm pháp luật sai trái bởi bất kỳ điều kiện nào, ngoại trừ điều kiện về năng lực hành vi của cá nhân, như vậy các văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết mới được phát hiện nhanh chóng;

- Thẩm quyền tiếp nhận và giải quyết kiến nghị: Nên quy định cơ quan tiếp nhận kiến nghị không nhất thiết phải là cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ văn bản quy phạm pháp luật bị kiến nghị. Cơ quan tiếp nhận kiến nghị phải xem xét kiến nghị, văn bản bị kiến nghị khi nhận thấy kiến nghị không có cơ sở thì phải trả lời cho người kiến nghị; khi thấy kiến nghị có cơ sở thì phải chuyển kiến nghị tới cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật và thông báo cho người kiến nghị biết về việc đó.

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

- Trong tương lai, tác giả luận văn cho rằng nên nghiên cứu thành lập một cơ quan có chức năng kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết; cơ quan này am hiểu những vấn đề của quản lý nhà nước để có thể phán xét không chỉ yếu tố hợp pháp mà còn cả yếu tố hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, cơ quan này cần có độ độc lập nhất định đối với các cơ quan quản lý nhà nước và có đủ thẩm quyền để xử lý văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết. Vấn đề này cần được xem xét thận trọng trong mối quan hệ với cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, truyền thống pháp lý, môi trường quan giữa các thiết chế chính trị - pháp lý của Việt Nam với các nước khác trong điều kiện hội nhập quốc tế để chọn ra mô hình phù hợp.

3.2.7. Hoàn thiện cơ chế bảo đảm về kinh phí và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật

Người đứng đầu cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần bảo đảm các điều kiện cần thiết cho công tác xây dựng chính sách, soạn thảo Văn bản quy phạm pháp luật trang bị các phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin để đáp ứng hiệu quả các yêu cầu tiếp cận, nghiên cứu và xử lý thông tin nhằm phục vụ tốt hoạt động đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật, soạn thảo và ban hành Văn bản quy phạm pháp luật.

Tập trung nguồn lực thích đáng cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Tăng cường trách nhiệm cho Bộ Nội vụ trong việc hướng dẫn các Bộ, ngành kiện toàn cơ cấu, tổ chức bộ máy, điều động, luân chuyển, bố trí đủ nguồn nhân lực có chất lượng nhằm bảo đảm thực hiện công tác xây dựng, ban hành, theo dõi, đánh giá tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Bộ Tài chính cần quy định cụ thể hơn về mức chi bảo đảm cho các hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đưa ra ý kiến về nguồn tài chính trong các đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nguồn tài chính để đảm bảo thực hiện công tác xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định, kiểm tra và theo dõi tình hình thực hiện văn bản quy phạm pháp luật.

Cần hiện đại hóa phương tiện xây dựng pháp luật và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng và khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật, tin học hóa các hoạt động soạn thảo, thẩm định, kiểm tra và rà soát văn bản quy phạm pháp luật.

Kết luận chương 3

Nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật để văn bản quy phạm pháp luật thực sự là phương tiện không thể thiếu để Nhà nước quản lý xã hội, tác giả đưa ra các quan điểm và giải pháp bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

Một là, thực hiện đúng quy trình soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Hai là, thực hiện kỹ thuật rà soát và hệ thống hóa văn bản;

Ba là, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật bất hợp lý;

Bốn là, hoàn thiện pháp luật về chế độ trách nhiệm của chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng;

Năm là, chuẩn hóa các quy định về hình thức hủy bỏ, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng;

Sáu là, hoàn thiện cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến của cá nhân, tổ chức về văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng;

Bảy là, hoàn thiện cơ chế bảo đảm về kinh phí và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật.

Các giải pháp đưa ra vừa để đảm bảo tính hợp pháp, vừa đảm bảo tính hợp lý cho văn bản quy phạm pháp luật để tránh tình trạng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành chỉ là những khuôn mẫu cứng nhắc, không có giá trị thực tiễn.

KẾT LUẬN

Trong những năm qua được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đã kịp thời thể chế hóa đường lối đổi mới của Đảng trong sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, bảo vệ các quyền tự do của nhân dân, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, phục vụ cho yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế và yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

Tuy nhiên, việc đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý khi xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn hiện nay còn nhiều bất cập. Cụ thể như các văn bản quy phạm pháp luật ban hành không đúng thẩm quyền, không đúng chủ thể không phù hợp với Hiến pháp và các văn bản pháp luật cao hơn, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Thậm chí một số văn bản quy phạm pháp luật 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 và nguyện vọng của nhà nước, xã hội. Tình trạng này không chỉ dừng lại ở các văn bản quy phạm pháp luật do địa phương ban hành mà còn phổ biến trong cả các văn bản quy phạm pháp luật do trung ương ban hành, và đặc biệt có cả các thông tư, thông tư liên tịch do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành trong những năm qua.

Xuất phát từ thực trạng trên, tác giả luận văn nhận thấy việc nghiên cứu, phân tích và đề xuất các giải pháp để giải quyết tình trạng văn bản quy phạm pháp luật nói chung và văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành không đảm bảo chất lượng là một yêu cầu cần thiết.

Nghiên cứu đề tài “Tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch”, luận văn đưa ra một số kết luận như sau:

- Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian qua đã được Đảng, Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, không chỉ ở số lượng văn bản mà quan trọng ở chất lượng văn bản đảm bảo cả tính hợp pháp và hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật.

- Sau khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 ra đời, đặc biệt Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 vừa có hiệu lực áp dụng đã góp phần nâng cao một bước cả về chất lượng và số lượng các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, do tính chất đặc thù của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên thực tế cũng không tránh khỏi tình trạng văn bản quy phạm pháp luật ban hành vi phạm yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý. Bên cạnh đó hệ thống văn bản hướng dẫn và hệ thống văn bản quy định chế tài xử lý văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo chất lượng còn nhiều bất cập nên hiệu quả công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật không cao.

Để quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý, nhằm xây dựng nhà nước pháp quyền định hướng XHCN, tác giả luận văn đưa ra hệ thống các giải pháp góp phần xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, dễ tiếp cận rút ngắn khoảng cách giữa nhà nước và nhân dân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alechxayep (1996), *Pháp luật trong cuộc sống của chúng ta*, Đồng Ánh Quang dịch, Nxb Pháp lý, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2005), Nghị quyết 48-NQ/BCT ngày 24 tháng 5 năm 2005 về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.
3. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch, Bộ Nội vụ (2008), Thông tư liên tịch số 43/2008/TTLT - BVHTTDL-BNV ngày 06 tháng 6 năm 2008 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Nội Vụ *quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện*.
4. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch (2009), Thông tư số 03/2009/TT- BVHTTDL ngày 22 tháng 8 năm 2009 *quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Trung tâm Văn hóa tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*
5. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch, *Báo cáo công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật hàng năm theo quy định của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP*.
6. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch (2014), Thông tư số 03/2014/TT-BVHTTDL *quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, theo dõi tình hình thi hành pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch*.
7. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch, Bộ Nội vụ (2015), Thông tư liên tịch số 07/2015/TTLT-BVHTTDL-BNV ngày 14 tháng 9 năm 2015 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Nội Vụ *hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Phòng Văn hóa và Thông tin thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*.

8. Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch (2016), Thông tư số 01/2016/TT-BVHTTDL *quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP ngày 05/10/2012 của Chính phủ quy định về biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang; thi người đẹp và người mẫu; lưu hành, kinh doanh bản ghi âm, ghi hình ca múa nhạc, sân khấu.*
9. Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp và các định chế chính trị*, Nxb Sài Gòn.
10. Lê Thị Kim Chi, *Vấn đề chủ động định hướng hoạt động của con người trên cơ sở nhận thức các nhu cầu.*
11. Chính phủ (2007), Nghị định số 185/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 12 năm 2007 *quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.*
12. Chính phủ (2010), Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 *quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật.*
13. Chính phủ (2012), Nghị định số 79/2012/NĐ-CP ngày 05/10/2012 *quy định về biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang; thi người đẹp và người mẫu; lưu hành, kinh doanh bản ghi âm, ghi hình ca múa nhạc, sân khấu.*
14. Chính phủ (2013), Nghị định số 76/2013/NĐ-CP ngày 16 tháng 7 năm 2013 *quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.*
15. Chính phủ (2016), Nghị định số 15/2016/NĐ-CP ngày 15/3/2016 *sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 79/2012/NĐ-CP.*
16. Cục văn thư và Lưu trữ nhà nước (2005), *Chương trình chuẩn hóa văn bản quản lý nhà nước*, Hà Nội.
17. Nguyễn Đăng Dung (2002), *Quyền lập quy của cơ quan hành pháp*, Tạp chí Luật học số 4/2002.
18. Nguyễn Sỹ Dũng (2009), *Hợp pháp trước hết phải hợp lý*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật.
19. Phạm Quang Duy (2009), *Về tính hợp pháp, hợp lý trong quyết định quản lý hiện nay*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp.

20. Trần Thái Dương (2016), *Góp phần nhận thức về phân biệt xã hội ở nước ta*, Tạp chí Luật học (5).
21. Bùi Thị Đào (2008), *Tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính*, Luận văn tiến sỹ, Hà Nội.
22. Nguyễn Minh Đoan (2009), *Văn bản quy phạm pháp luật và quy định của luật thực định Việt Nam về Văn bản quy phạm pháp luật*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp.
23. Nguyễn Minh Đoan (2010), *Các tiêu chí đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp.
24. Nguyễn Minh Đoan (2011), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
25. Vũ Minh Giang (1994), *Pháp luật trong quan hệ với các yếu tố phi quan phương ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Thu Hằng (2013), *Để không lọt những quy định thiếu tính khả thi*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp.
27. Hội đồng Anh (1998), *Pháp luật và sự quản lý của Nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Nguyễn Văn Huê và Phan Hoàng Ngọc (2007), *Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 11.
29. Olga Ivanovna Moskalskaja (1996), *Ngữ pháp văn bản*, Trần Ngọc Thêm dịch, Nxb Giáo dục Hà Nội.
30. Nguyễn Thị Phương (2010), *Đổi mới cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của Văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ở Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ luật học.
31. Trần Thị Thu Phương (2013), *Làm luật sai - xử lý thế nào*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật.
32. Quốc hội (2004), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*.
33. Quốc hội (2008), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
34. Quốc hội (2015), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

35. Vương Đình Quyền (2004), *Vấn đề tiêu chuẩn hóa văn bản quản lý nhà nước - nhìn từ góc độ lý luận*, Tạp chí Văn thư lưu trữ, số 6.
36. Lê Minh Tâm (2003), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
37. Lã Thanh Tân (2008), *Nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, thẩm định và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật phục vụ năm cải cách hành chính*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 12.
38. Hồng Thúy (2007), *Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật tại Thanh tra Chính phủ: 71 văn bản chông chéo, mâu thuẫn*, Báo Pháp luật, số 88.
39. *Từ điển luật học* (2000), Nxb Từ điển bách khoa, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
40. Đoàn Thị Tố Uyên (2009), *Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Luật học, số 11.
41. Đức Uy (dịch) (2000), *Sự sai lệch chuẩn mực xã hội*, tập 1, Nxb Thông tin lý luận, Hà Nội.
42. Văn phòng Quốc hội, *Pháp luật và chính sách về trách nhiệm bồi thường nhà nước ở một số nước*.
43. Viện Khoa học pháp lý (2004), *Cơ chế kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*.
44. Bùi Khắc Việt (1998), *Kỹ thuật và ngôn ngữ soạn thảo văn bản quản lý nhà nước*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.