

## PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH HOẠT ĐỘNG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG SỰ NGHIỆP ĐỔI MỚI Ở NƯỚC TA

TS. NGUYỄN QUỐC HOÀN\*

### 1. Pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trước năm 1986

Trước năm 1986, trong hệ thống pháp luật Việt Nam đã có những quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Có thể khái quát một số điểm cơ bản về pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta trong giai đoạn này như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta mặc dù đã được chú trọng nhưng vẫn còn ở mức độ rất khiêm tốn, chưa có văn bản riêng quy định một cách cụ thể về thẩm quyền và trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài những quy định về thẩm quyền ban hành các loại văn bản của các cơ quan nhà nước trong hiến pháp và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước, cơ sở pháp lý chủ yếu cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật là Điều lệ về chế độ công văn giấy tờ ban hành kèm theo Nghị định số 142-CP ngày 28/9/1963 của Hội đồng Chính phủ; Thông tư số 02/BT ngày 11/1/1982 của Bộ trưởng Tổng thư kí Hội đồng bộ trưởng hướng dẫn những điều chi tiết để thực hiện thống nhất việc xây dựng và ban hành văn bản trong các cơ quan thuộc Hội đồng bộ trưởng và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực

thuộc trung ương và cấp tương đương. Trong đó, Nghị định số 142-CP ngày 28/9/1963 chỉ tập trung điều chỉnh các vấn đề chung về công văn giấy tờ nói chung chứ không quy định riêng về văn bản quy phạm pháp luật, Thông tư 02/BT ngày 11/1/1982 chỉ có một số quy định liên quan đến các văn bản quy phạm pháp luật.

*Thứ hai*, các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu tập trung vào hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước; trình tự, thủ tục ban hành các văn bản luật và pháp lệnh hầu như chưa được quy định rõ ràng. Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 có một số quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của Hội đồng bộ trưởng, Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng và các bộ trưởng; Thông tư số 02/BT nêu trên chỉ quy định những vấn đề liên quan đến việc ban hành các văn bản của các cơ quan thuộc Hội đồng bộ trưởng và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương. Pháp luật trong thời kì này chỉ có một số quy định liên quan đến thẩm quyền ban hành và thủ tục thông qua luật và pháp lệnh được quy định trong hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội.

\* Giảng viên Trung tâm luật so sánh Trường Đại học Luật Hà Nội

Trong đó, những quy định đáng chú ý là các quy định trong hiến pháp về ban hành và sửa đổi hiến pháp (Điều 70 Hiến pháp năm 1946; Điều 112 Hiến pháp năm 1959; Điều 147 Hiến pháp năm 1980) và các quy định trong hiến pháp về thẩm quyền ban hành các văn bản luật và pháp lệnh.

*Thứ ba*, các quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu tập trung vào vấn đề thẩm quyền và hình thức của văn bản chứ không chú trọng đối với các vấn đề liên quan đến trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nghiên cứu các quy định trong hiến pháp và các luật tổ chức bộ máy nhà nước về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật này cho thấy hầu hết các quy định này thường chỉ xác định tên gọi và cơ quan ban hành. Có rất ít các quy định liên quan đến thủ tục thông qua các đạo luật hoặc nghị quyết của Quốc hội. Ví dụ, trong các bản Hiến pháp thường chỉ có một số điều khoản quy định về vấn đề ban hành các đạo luật và các sắc lệnh/pháp lệnh cũng như một số văn bản dưới luật khác (Điều 29 và Điều 49 Hiến pháp năm 1946; Điều 48 Hiến pháp năm 1959; Điều 87 Hiến pháp năm 1980). Thông tư số 02/BT cũng chỉ quy định về tên gọi và nội dung chủ yếu của các văn bản pháp quy chứ không quy định trình tự và thủ tục ban hành.

*Thứ tư*, chưa có sự phân biệt rõ ràng văn bản quy phạm pháp luật với các loại văn bản mang tính chất pháp lý khác. Trong hiến pháp, các luật về tổ chức nhà nước và các văn bản dưới luật khác chưa đưa ra được định nghĩa về văn bản quy phạm pháp luật

mà chỉ quy định các tên gọi các văn bản một cách chung chung chứ không xác định cụ thể văn bản nào là văn bản quy phạm pháp luật. Trong Thông tư số 02/BT, có thuật ngữ “văn bản pháp quy” nhưng Thông tư này lại không làm rõ khái niệm “văn bản pháp quy”. Dựa vào các quy định trong Thông tư này thì văn bản quy phạm pháp luật chỉ là một loại văn bản pháp quy. Nói cách khác, theo các quy định trong Thông tư thì không thể đồng nhất văn bản quy phạm pháp luật với văn bản pháp quy. Một số văn bản theo thông tư này được đưa vào nhóm văn bản pháp quy nhưng nội dung có thể là một văn bản áp dụng pháp luật. Chẳng hạn, điểm 1 mục C của Thông tư số 02/BT quy định về quyết định của bộ trưởng như sau: “*Quyết định dùng để ban hành các chế độ, thể lệ thuộc lĩnh vực công tác của ngành; quy định việc thành lập, giải thể hoặc quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền; bổ nhiệm, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, nhân viên trong ngành; phê duyệt các kế hoạch, các phương án kinh tế, kĩ thuật, nhiệm vụ công tác, giải quyết việc cấp phát vật tư, tiền vốn, lao động, phương tiện và các công việc khác...*”. Như vậy, xét về nội dung, quyết định của bộ trưởng vừa có thể là văn bản quy phạm pháp luật (trong trường hợp dùng để ban hành các chế độ, thể lệ thuộc lĩnh vực công tác của ngành) và có thể là văn bản cá biệt (trong trường hợp được sử dụng để bổ nhiệm, khen thưởng, kỉ luật cán bộ...) nhưng lại được xếp vào nhóm văn bản pháp quy trong Thông tư này.

Mặc dù có những hạn chế như vậy

nhưng hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước ta trước năm 1986 cũng đã đạt được những thành tựu đáng kể. Số liệu thống kê cho thấy từ năm 1945 đến năm 1986, các cơ quan nhà nước ở trung ương đã ban hành gần 10.000 văn bản quy phạm pháp luật các loại.<sup>(1)</sup>

## **2. Pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ năm 1986 đến nay**

Để hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, nhiệm vụ cấp thiết được đặt ra là phải hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong giai đoạn này, pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng hoàn thiện, thể hiện ở những khía cạnh cơ bản sau:

- *Mức độ điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng cao*

Một trong những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên đặt nền móng cho quá trình hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật là Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh được ban hành kèm theo Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN8 ngày 6/8/1988 của Hội đồng Nhà nước. Nếu như giai đoạn trước năm 1986, do chưa có quy định rõ ràng nên sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn lúng túng, thiếu khoa học thì nhờ vào Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh, hoạt động này đã từng bước được ổn định.<sup>(2)</sup> Tiếp sau sự ra đời của Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh, với sự ra đời của Hiến pháp năm 1992, các quy định của

pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật tiếp tục được hoàn thiện trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 1992 và các luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước như Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ. Trong đó, một văn bản đáng chú ý về vấn đề này là Thông tư số 33/BT ngày 10/12/1992 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Có thể nói, với hai văn bản này trong giai đoạn đầu của thời kì đổi mới, hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta đã từng bước đi vào nề nếp.

Tuy nhiên, hai văn bản trên chỉ là bước đầu, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, từ các văn bản này, qua một quá trình nghiên cứu, hoàn thiện và thảo luận, ngày 12/11/1986, Quốc hội khoá IX đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và đã được Quốc hội khoá XI sửa đổi, bổ sung bằng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được thông qua ngày 16/12/2002 (dưới đây, hai văn bản này sẽ được gọi chung là: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Năm 2004, Quốc hội khoá XI tiếp tục thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân. Như vậy, chỉ trong một thời gian ngắn, các đạo luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được thông qua. Đây được coi là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt

động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Các văn bản này đã thực sự trở thành cơ sở pháp lý cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong thời kì đổi mới ở nước ta.

*- Nội dung điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng toàn diện*

Điều này thể hiện ở một số điểm sau:

*Một là*, phạm vi điều chỉnh đã mở rộng tới các quan hệ phát sinh ở tất cả các giai đoạn của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Lập chương trình, thông qua chương trình xây dựng văn bản; soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật; thẩm tra dự án hoặc dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; cơ quan có thẩm quyền xem xét và cho ý kiến về dự thảo văn bản; lấy ý kiến của các đối tượng về dự thảo văn bản; cơ quan có thẩm quyền xem xét đề thông qua hoặc kí ban hành văn bản quy phạm pháp luật; công bố văn bản quy phạm pháp luật và kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Ngay từ bản Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh được ban hành kèm theo Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN8 ngày 6/8/1988 của Hội đồng Nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác nhau trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định khá cụ thể. Pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định các vấn đề này rất rõ ràng. Chẳng hạn, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định khá chi tiết trình tự và thủ tục ban hành nghị quyết, luật của Quốc hội và pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội... Luật ban hành

văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân đã điều chỉnh hoạt động của các chủ thể tham gia các giai đoạn của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp. Bên cạnh đó, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền khác cũng được ban hành rất cụ thể trong một số văn bản khác. Cụ thể là trên cơ sở Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan khác của Nhà nước đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của mình chẳng hạn, Quyết định số 28/1998/QĐ-BCN ngày 04/27/1998 của Bộ trưởng Bộ công nghiệp về việc ban hành quy chế xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong ngành công nghiệp; Quyết định số 1175/QĐ-BBCVT ngày 12/31/2003 của Bộ trưởng Bộ bưu chính viễn thông ban hành Quy chế soạn thảo, thẩm định và ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Quyết định số 1484/QĐ-UBTĐTT ngày 23/08/2006 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban thể dục thể thao quyết định ban hành Quy chế về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban thể dục thể thao...

*Hai là*, các quy định của pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân đã quy định rất rõ quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia hoạt

động ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ việc lập kế hoạch và chương trình ban hành văn bản cho đến việc soạn thảo, thảo luận, thông qua và công bố văn bản quy phạm pháp luật. Chẳng hạn, các điều 22, 23 và 24 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định khá cụ thể quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quá trình lập chương trình và thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trong đó, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật theo quy định của hiến pháp gửi đề nghị xây dựng luật và pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ; Chính phủ lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trình Ủy ban thường vụ Quốc hội; Ủy ban pháp luật của Quốc hội chủ trì và phối hợp với các cơ quan khác của Quốc hội thẩm tra dự kiến của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và đề nghị xây dựng luật và pháp lệnh của các cơ quan khác, tổ chức và đại biểu Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự án, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định; Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh... Các điều khoản khác của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định rõ quyền và nghĩa vụ của chủ thể tham gia hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, mức độ hoàn thiện của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong 20 năm đổi mới còn thể hiện ở tính đồng bộ của nó trên hai khía cạnh cơ bản dưới đây:

+ Các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã phân định rõ hơn thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tránh được sự trùng lặp với các quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước được quy định trong pháp luật điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan này.

Trước hết, cần phải khẳng định rằng ban hành văn bản quy phạm pháp luật (theo nghĩa rộng) là hoạt động của Nhà nước, chủ yếu được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là chỉ có các cơ quan nhà nước mới tham gia vào hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Mọi cá nhân và tổ chức đều có thể tham gia vào hoạt động này trong từng giai đoạn cụ thể và với những hình thức cụ thể. Vì vậy, về mặt lý luận, không nên cho rằng hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một hoạt động riêng biệt của các cơ quan nhà nước. Do đó, không thể đưa các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào một nội dung trong các luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Với quan điểm đó, pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định rất rõ phạm vi điều chỉnh của nó để tránh được sự trùng lặp với các quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Ngay Lời nói đầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định: "*Luật này quy định thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành văn bản quy*

*phạm pháp luật*” và Lời nói đầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân cũng xác định: *Luật này quy định thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân*”. Các văn bản quy phạm pháp luật khác về vấn đề này cũng đã nêu cụ thể phạm vi điều chỉnh của chúng. Điều đó cho thấy pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác định được phạm vi của chúng và vì thế nó tránh được sự trùng lặp với các quy định khác trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước chỉ quy định thẩm quyền của các cơ quan trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật chứ không quy định về nội dung các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của các cơ quan đó theo chức năng và nhiệm vụ của mình được xác định trong pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Mặt khác, các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đã xác định rõ được mối quan hệ giữa pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật với pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước. Xét ở khía cạnh nhất định, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đóng vai trò quyết định trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, vì thế pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật có mối quan hệ mật thiết với pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Điều này được thể hiện rất rõ trong các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ, thẩm quyền về hình thức của văn bản quy phạm pháp luật thường được xác định trong các quy định của pháp luật về nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước. Ví thể, các quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật dựa trên các quy định đó để xác định thẩm quyền theo hình thức văn bản của cơ quan ban hành văn bản. Để tránh tình trạng trùng lặp, mâu thuẫn giữa các quy định về ban hành văn bản quy phạm pháp luật với các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, các quy định về thẩm quyền theo nội dung của văn bản quy phạm pháp luật thường viện dẫn các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan đó. Chẳng hạn, “*Nghị quyết của hội đồng nhân dân huyện được ban hành để quyết định chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, y tế, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, xã hội, đời sống, khoa học và công nghệ, tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính trên địa bàn huyện quy định tại các điều 19, 20, 21, 22, 23, 24 và 25 của Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên*” (khoản 1 Điều 15 Luật ban

hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân).

+ Các văn bản, các quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật luôn đảm bảo sự thống nhất.

Điều này xuất phát từ nguyên tắc được xác lập trong các văn bản đó: *"Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải phù hợp với hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lí của văn bản trong hệ thống pháp luật; văn bản do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên"* (Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Nguyên tắc này không chỉ áp dụng đối với các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực khác của đời sống xã hội mà trước hết nó được áp dụng đối với chính hệ thống các văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Vì thế, nghiên cứu hệ thống các quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chúng ta luôn thấy được tính thống nhất của chúng. Trong hệ thống các văn bản quy điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân là những văn bản có giá trị pháp lí cao được ban hành phù hợp với Hiến pháp. Trên cơ sở những văn bản này, các cơ quan nhà nước trong phạm vi chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mình đã ban hành các văn bản để điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy

phạm pháp luật trong phạm vi thẩm quyền của mình. Chẳng hạn, trên cơ sở Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/1997/CP ngày 23/9/1997 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khi Quốc hội ban hành Luật bổ sung, sửa đổi một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thay thế Nghị định số 101/1997/ND-CP. Trên cơ sở các văn bản này, các cơ quan nhà nước khác trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình được pháp luật quy định cũng đã ban hành các văn bản cụ thể hoá các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn như đã phân tích ở phần trên. Hệ thống các văn bản được xây dựng theo thứ bậc như vậy đã tạo ra sự đồng bộ của hệ thống quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Tính thống nhất của các quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn được bảo đảm bởi chính các quy định điều chỉnh hoạt động này thông qua văn bản quy phạm pháp luật đã xây dựng cơ chế kiểm tra và xử lí văn bản quy phạm pháp luật. Cơ chế kiểm tra và xử lí văn bản quy phạm pháp luật được quy định rất cụ thể

trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân và đặc biệt là các quy định Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong việc kiểm tra và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội ở các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội nói chung và trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói riêng để đảm bảo tính thống nhất của chúng. Nói cách khác, Nghị định này cũng có vai trò trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, mức độ hoàn thiện của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn thể hiện ở kỹ thuật pháp lý trong việc xây dựng các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này đã đạt đến trình độ khá cao. Điều này thể hiện trước hết là trong giai đoạn này các quy định cơ bản của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng trong các văn bản có giá trị pháp lý cao, chủ yếu là luật của Quốc hội. Đây là sự khác biệt cơ bản so với giai đoạn trước. Việc các quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành dưới hình thức luật của Quốc hội cho thấy chúng đã được đầu tư đáng kể. Nếu xét từ quy trình ban hành ra văn bản luật được Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định thì bản

thân các văn bản điều chỉnh hoạt động này phải trải qua rất nhiều giai đoạn và có sự tham gia đóng góp ý kiến của nhiều cá nhân, tổ chức, các nhà khoa học và sự quan tâm đúng mức của các cơ quan tham gia quá trình soạn thảo và thông qua văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, các văn bản này được trình bày khoa học, các chương, các điều được trình bày hợp lý là điều không thể phủ nhận. Thêm vào đó, các thuật ngữ được sử dụng trong các văn bản khá rõ ràng, một số khái niệm pháp lý cơ bản liên quan đến hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được làm rõ. Ví dụ: Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: *"Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng XHCN"*. Mặc dù còn có những vấn đề đặt ra từ khái niệm này<sup>3</sup> nhưng đây là lần đầu tiên khái niệm văn bản quy phạm pháp luật được ghi nhận chính thức, thể hiện rõ sự phát triển về nhận thức và góp phần tạo ra một sự khác biệt lớn so với pháp luật điều chỉnh hoạt động này ở các giai đoạn trước.

Như vậy, trong 20 năm vừa qua, pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có những bước phát triển đáng kể. Các quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật toàn diện hơn, đồng bộ hơn và chúng được ban hành ở trình độ kỹ thuật pháp lý cao hơn rất nhiều so với giai đoạn trước. Sự phát



triển của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta trong giai đoạn này và đóng vai trò quan trọng đối với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và quá trình hội nhập quốc tế.

### **3. Những vấn đề đặt ra cho việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam hiện nay**

Mặc dù đã đạt được những kết quả rất đáng khích lệ trong quá trình phát triển, pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta vẫn còn bộc lộ những hạn chế cần khắc phục để đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thời gian tới.

*Trước hết là vấn đề lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.* Có thể nói đây là bước đóng vai trò quan trọng đối với tính khả thi của chương trình xây dựng luật và pháp lệnh. Các quy định trong pháp luật về chương trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật còn quá khái quát và chung chung vì thế các chương trình được lập ra thiếu tính khả thi. Các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu các quy định về quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng pháp luật. Có một thực tế là “*việc xem xét, quyết định đưa các dự án luật, pháp lệnh vào dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thuộc phạm vi nhiệm vụ quyền*

*hạn của Chính phủ chưa được tiến hành đồng bộ từ việc phân tích chính sách, quyết định chính sách đến việc cụ thể hoá chính sách đó trong các luật, pháp lệnh nên trong một số dự án luật, pháp lệnh được xem xét quyết định đưa vào dự kiến chương trình chưa xác định rõ được sự cần thiết cũng như phạm vi và đối tượng điều chỉnh, chưa xuất phát từ tính chất đặc thù của các quan hệ xã hội trong mỗi lĩnh vực cụ thể để lựa chọn giải pháp điều chỉnh bằng pháp luật”.*<sup>(4)</sup>

*Thứ hai, cần hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật để tránh tình trạng cơ quan chủ trì soạn thảo lại là các cơ quan quản lý nhà nước.* Việc làm này có thể sẽ dẫn đến các văn bản quy phạm pháp luật mang tính chủ quan gắn với lợi ích của cơ quan chủ trì soạn thảo vì thế làm giảm đi hiệu lực thực tế của văn bản. Ở nước ta hiện nay có tới hơn 90% dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chủ trì. Những dự án luật này phần lớn được giao cho các bộ, cơ quan ngang bộ soạn thảo. Theo lý thuyết thì cơ quan quản lý nhà nước là nơi tổ chức thực hiện pháp luật, nơi đưa các quy định của pháp luật vào cuộc sống. Vì vậy có không ít ý kiến cho rằng với cách thức làm luật như vậy sẽ dẫn đến tình trạng cục bộ, “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, thiếu khách quan trong việc tham mưu ban hành chính sách, pháp luật.<sup>(5)</sup>

*Thứ ba, bổ sung thêm các quy định liên quan đến kỹ thuật pháp lý và những quy định xác định cụ thể những đòi hỏi về nội dung của từng loại văn bản quy phạm pháp luật để đảm bảo chất lượng của các văn bản, tránh*

tình trạng nhiều văn bản luật quy định quá chung chung dẫn đến việc phải có nhiều văn bản hướng dẫn thi hành kèm theo. Cụ thể là các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần phải xác định rõ ràng nội dung cần quy định của từng loại văn bản, chẳng hạn, văn bản luật phải quy định chi tiết đến đâu, nội dung của pháp lệnh quy định đến đâu để tránh tình trạng khi chưa thống nhất được giải pháp cho các vấn đề cần điều chỉnh, các nhà làm luật lại đưa ra quy định “vấn đề này giao cho Chính phủ hoặc các cơ quan có thẩm quyền nào đó quy định cụ thể”.

*Thứ tư* là vấn đề lấy ý kiến nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Đây là vấn đề rất nhạy cảm bởi việc lấy ý kiến nhân dân không đơn thuần chỉ là một vấn đề thuộc quy trình lập pháp mà nó còn là một biểu hiện quan trọng của chế độ dân chủ trong nhà nước pháp quyền. Ngoài ra, việc lấy ý kiến nhân dân trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn có ý nghĩa rất lớn trong việc giáo dục và nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân - điều có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm hiệu lực thực tế của văn bản quy phạm pháp luật. Việc lấy ý kiến nhân dân trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo cho các văn bản quy phạm pháp luật khi đã được ban hành thể hiện được đúng bản chất của pháp luật xã hội chủ nghĩa là thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Vì vậy, cần phải coi trọng vấn đề này trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong các quy

định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành ở nước ta hiện nay, vấn đề này chưa thực sự được coi trọng hoặc nếu có chỉ là những quy định mang tính chất hình thức mà chưa có cơ chế bảo đảm hiệu quả thực sự của nhân dân trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong Mục 6 Chương 3 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các quy định về lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh còn sơ sài, chưa thực sự xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tiếp thu ý kiến của nhân dân. Các câu hỏi như: những văn bản nào sẽ được đưa ra để lấy ý kiến nhân dân? Ý kiến của nhân dân đối với các dự án và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được xử lý như thế nào? tiếp thụ ra sao? không tiếp thụ vì lý do gì?... chưa có câu trả lời một cách xác đáng trong các quy định của pháp luật hiện hành./.

(1).Xem: Lê Minh Tâm, “*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Nxb. CAND, Hà Nội 2003. Số liệu thống kê cho thấy từ tháng 9/1945 đến tháng 12/1954 có khoảng 1747 văn bản (tr. 77); từ năm 1955 đến năm 1959 có khoảng 1917 văn bản (tr. 90); từ năm 1958 đến năm 1075 có khoảng 3857 văn bản (tr. 97); từ năm 1976 đến năm 1980 có khoảng 779 văn bản (tr. 109); từ năm 1980 đến năm 1986 có khoảng 1114 văn bản (tr. 113).

(2).Xem: Nguyễn Quang Minh, “*Một số vấn đề về quy trình lập pháp của Quốc hội*”, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 1/2002.

(3).Xem: Đoàn Thị Tố Uyên, “*Bàn về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật*”, Tạp chí luật học, số 2/2004.

(4), (5). Báo Pháp luật Việt Nam, số 210 (2.992) ngày 01/9/2006, tr. 15.