

VỀ TIÊU CHÍ XÁC ĐỊNH VÀ THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

TS. VŨ HỒNG ANH *

Trong Dự thảo sửa đổi luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 sửa đổi, bổ sung năm 2002, Chính phủ đề nghị bổ sung quy định về đơn giản hoá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Đề nghị này xuất phát từ thực tế hệ thống pháp luật của nước ta có quá nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật.⁽¹⁾ Theo con số thống kê của Trung tâm thông tin - thư viện và nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội, số lượng văn bản luật hiện đang có hiệu lực là hơn 200 văn bản (không kể văn bản luật sửa đổi, bổ sung), gần 100 pháp lệnh, trong khi đó số lượng văn bản pháp quy đang có hiệu lực là gần mười nghìn văn bản, trong đó: Nghị định là 1512, nghị quyết của Chính phủ là 202; quyết định của Thủ tướng Chính phủ là 2242, chỉ thị là 467; quyết định của các bộ là 2571, thông tư là 2332.⁽²⁾

Bên cạnh đó, trong số các văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành không phải văn bản nào cũng chứa quy phạm pháp luật. Vì vậy, tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật đang diễn ra ở nước ta hiện nay là điều tất yếu. Muốn khắc phục tình trạng này cần thiết phải đơn giản hoá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở

nước ta, theo đó mỗi cơ quan nhà nước trong phạm vi thẩm quyền của mình chỉ ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật và không nhất thiết cơ quan nhà nước nào cũng có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây là dựa trên cơ sở nào để xác định văn bản này là quy phạm pháp luật, văn bản kia không phải là quy phạm pháp luật hoặc vấn đề này cần được điều chỉnh bởi văn bản quy phạm pháp luật, vấn đề kia không cần phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật. Hay nói cách khác chúng ta cần xác định tiêu chí về văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quan điểm của chúng tôi, để xác định tiêu chí về văn bản quy phạm pháp luật trước hết chúng ta cần căn cứ vào khái niệm văn bản quy phạm pháp luật theo luật định. Theo quy định của Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật là “*văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Định nghĩa

* Trường Đại học Luật Hà Nội

này cho thấy:

Thứ nhất, văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành theo thẩm quyền.

Về nguyên tắc, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải được xác định bởi Hiến pháp. Tuy nhiên, trong quy định hiện hành, Hiến pháp chỉ xác định số loại văn bản mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành mà không xác định cụ thể trong số các văn bản đó văn bản nào được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Do vậy, Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 2002 quy định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật như sau:

1. Văn bản do Quốc hội ban hành: Hiến pháp, luật, nghị quyết.

Văn bản do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành: Pháp lệnh, nghị quyết;

2. Văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ở trung ương ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội:

+ Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

+ Nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ;

+ Quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

+ Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

+ Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ

quan nhà nước có thẩm quyền với tổ chức chính trị - xã hội;

3. Văn bản do hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; văn bản do ủy ban nhân dân ban hành còn để thi hành nghị quyết của hội đồng nhân dân cùng cấp:

+ Nghị quyết của hội đồng nhân dân;

+ Quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân.

Quy định tại Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật bộc lộ những bất cập sau:

- Mặc dù định nghĩa khẳng định văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, tức là việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của tập thể nhưng khi liệt kê các loại văn bản quy phạm pháp luật thì lại bao gồm cả những văn bản do cá nhân có thẩm quyền ban hành. Trong số cá nhân có thẩm quyền chỉ có Chủ tịch nước là một thiết chế - cơ quan nhà nước do một cá nhân đứng đầu. Do vậy, việc cho phép những cá nhân có thẩm quyền đứng đầu các bộ ngành, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành văn bản quy phạm pháp luật liệu có phù hợp với tính chất tập thể của loại văn bản này không?

- Các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành văn bản không những tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành

mà còn để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn hiến định của mình. Ví dụ, theo quy định của Hiến pháp, Chủ tịch nước có quyền ban hành quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cao cấp trong các lực lượng vũ trang, hàm cấp ngoại giao và các hàm cấp nhà nước khác; Chính phủ ban hành nghị định quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ... Như vậy, việc quy định các cơ quan có thẩm quyền khác ở trung ương ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thi hành Hiến pháp và luật do Quốc hội ban hành chưa bao quát hết các vấn đề thuộc nội dung thẩm quyền của cơ quan nhà nước.

- Trong nhiều trường hợp, Chính phủ ban hành văn bản không phải để thi hành mà là để quy định chi tiết những điều khoản của luật, pháp lệnh. Trên cơ sở đó, các bộ ban hành thông tư hướng dẫn việc thi hành luật, nghị định.

- Nếu như các văn bản của cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp ban hành để hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thì về nguyên tắc, văn bản đó không nhất định phải là văn bản quy phạm pháp luật. Trong nhiều trường hợp, các văn bản do các cơ quan hành chính ban hành là văn bản áp dụng pháp luật.

- Quy định thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với tổ chức xã hội là văn bản quy phạm pháp luật mâu thuẫn với chính khái niệm văn bản quy phạm

pháp luật quy định tại điều này.

Ngoài ra, cách quy định không rõ ràng này dẫn đến tình trạng văn bản của cơ quan cấp dưới thường sao chép lại nội dung của văn bản của cơ quan cấp trên. Có nhiều trường hợp sao chép không đầy đủ hoặc bổ sung thêm quy định dẫn đến tình trạng nội dung văn bản cấp dưới trái với văn bản cấp trên, văn bản pháp quy trái với luật.⁽³⁾ Ngoài ra, cách quy định này dẫn đến tình trạng một vấn đề được điều chỉnh bởi nhiều loại văn bản do nhiều chủ thể ban hành tạo thành nhiều tầng nấc gây khó khăn cho cả người thực hiện lẫn người áp dụng.

Thứ hai, văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo thủ tục, trình tự luật định.

Thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật được xác định bởi luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, ở đây cần thấy rằng bất cứ văn bản nào khi ban hành đều phải tuân thủ quy định về trình tự thủ tục. Sự khác biệt giữa thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản khác ở quy trình chặt chẽ nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính hợp lý, tính hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật. Nếu văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trái thủ tục, trình tự, văn bản đó sẽ bị tuyên là không hợp pháp và phải bị huỷ bỏ.

Thứ ba, văn bản quy phạm pháp luật có chứa quy tắc xử sự chung.

Đây là một trong điều kiện bắt buộc để coi văn bản do cơ quan nhà nước ban hành có phải là văn bản quy phạm pháp luật hay

không. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây là có phải tất cả văn bản chứa quy tắc xử sự chung là văn bản quy phạm pháp luật hay không và có phải tất cả những văn bản không chứa quy tắc xử sự chung đều không được coi là văn bản quy phạm pháp luật không? Nếu đối chiếu với khái niệm thế nào là pháp luật, thế nào là hệ thống pháp luật và thế nào là quy phạm pháp luật thì còn nhiều vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ.

Theo cách hiểu hiện nay, pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội.⁽⁴⁾ Còn hệ thống pháp luật được hiểu theo 2 nghĩa: Hệ thống pháp luật và hệ thống pháp luật thực định. Theo đó, hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật có tính thống nhất nội tại bền vững đồng thời có tính độc lập nhất định, được phân chia thành các chế định pháp luật và các ngành luật; hệ thống pháp luật thực định là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của một quốc gia được sắp xếp theo trật tự thang bậc giá trị khác nhau.⁽⁵⁾ Tuy nhiên, có ý kiến khác cho rằng chỉ có một khái niệm hệ thống pháp luật, không thể phân biệt rõ nét được hai khái niệm hệ thống pháp luật và hệ thống pháp luật thực định đồng thời đưa ra định nghĩa về hệ thống pháp luật như sau: "*Hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau, được phân định thành các chế định pháp luật, các ngành luật và được thể hiện*

trong các văn bản do Nhà nước ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định".⁽⁶⁾

Mặc dù có sự khác nhau nhất định, tuy nhiên trong cả 3 quan điểm nêu trên về hệ thống pháp luật đều có chung một điểm là: Nói đến hệ thống pháp luật là nói đến quy phạm pháp luật mà những quy phạm pháp luật này lại nằm trong các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành. Vì vậy, các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành, bất luận về vấn đề gì, đều phải được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Có lẽ vì lí do đó mà luật hiện hành quy định tất cả các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành đều là văn bản quy phạm pháp luật. Cách hiểu này không phản ánh đúng thực tế, bởi lẽ như trên đã trình bày, không phải tất cả các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành đều chứa quy phạm pháp luật, vì vậy không thể coi là văn bản quy phạm pháp luật. Ở đây, một câu hỏi được đặt ra là vậy những văn bản không chứa quy phạm pháp luật có được coi là một bộ phận của hệ thống pháp luật hay không, nếu không được coi thì chúng thuộc loại nào và nếu được coi là một bộ phận của hệ thống pháp luật thì chúng đứng ở vị trí nào trong hệ thống pháp luật đó?

Mặt khác, theo cách định nghĩa nêu trên, văn bản quy phạm pháp luật là văn bản chứa quy tắc xử sự chung. Nói cách khác, trong số các văn bản, văn bản được coi là văn bản quy phạm pháp luật cần phải chứa quy phạm pháp luật mà quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban

hành và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh quan hệ xã hội theo những định hướng và nhằm đạt được những mục đích nhất định.⁽⁷⁾

Vi vậy, để xác định văn bản nào là văn bản quy phạm pháp luật cần phải xem xét chúng có chứa quy tắc xử sự chung hay không? Vậy thế nào là quy tắc xử sự chung? Lí luận về pháp luật cho rằng, quy tắc xử sự chung là quy tắc được đặt ra không phải để điều chỉnh một quan hệ xã hội cụ thể mà để điều chỉnh một quan hệ xã hội chung... tức là thiết lập ra quy tắc xử sự có tính chất chung cho tất cả những chủ thể tham gia quan hệ xã hội chung đó.⁽⁸⁾

Như vậy, muốn xác định văn bản quy phạm pháp có chứa quy tắc xử sự chung hay không cần phải căn cứ vào đối tượng điều chỉnh của văn bản pháp luật. Đối tượng điều chỉnh của mỗi văn bản pháp luật lại phụ thuộc vào thẩm quyền của cơ quan nhà nước, tức là phụ thuộc vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước. Nói cách khác, phải căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các cơ quan nhà nước để xác định tính chất văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của cơ quan nhà nước đó. Tuy nhiên, luật hiện hành lại không tính đến yếu tố này khi quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Do vậy, dẫn đến quy định là để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình, các cơ quan nhà nước ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bất luận nội dung của văn bản đó chỉ mang tính chất nội bộ, đề ra các biện pháp đôn đốc nhắc nhở

việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật; có văn bản hoàn toàn mang tính chất áp dụng luật, pháp lệnh.

Ngoài ra, một trong những đặc điểm cơ bản để phân biệt giữa văn bản quy phạm pháp luật là văn bản áp dụng pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện nhiều lần còn văn bản áp dụng pháp luật chỉ được thực hiện một lần. Vì vậy, đây cũng cần phải được coi là một tiêu chí cần bổ sung vào Điều 1 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở phân biệt văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ tư, quy tắc xử sự chung được Nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Pháp luật thể hiện bản chất giai cấp của mỗi nhà nước, do vậy pháp luật là công cụ phản ánh sâu sắc đường lối, quan điểm của lực lượng cầm quyền. Nhà nước ta là nhà nước xã hội chủ nghĩa, vì vậy pháp luật của Nhà nước mặc nhiên phải mang tính định hướng chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, việc quy định tính định hướng xã hội chủ nghĩa như là tiêu chí bắt buộc của văn bản quy phạm pháp luật là không cần thiết. Mặt khác, pháp luật cần phản ánh đường lối, chính sách của Đảng nhưng như thế không có nghĩa là tính định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải được phản ánh trong mọi quy định của văn bản pháp luật mà ngược lại chỉ cần được phản ánh trong một số điều khoản nhất định mang tính nguyên tắc để xây dựng văn bản pháp luật đó. Hơn nữa, các quan hệ xã hội mà pháp luật điều chỉnh rất

đa dạng, nhiều quan hệ mang tính chất cá nhân, đặc thù của xã hội công dân, do vậy không thể xác định định hướng xã hội chủ nghĩa cho từng quan hệ xã hội cụ thể. Ngoài ra, các quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra được đảm bảo bằng sức mạnh của quyền lực nhà nước thông qua các biện pháp giáo dục, thuyết phục, khuyến khích, trong trường hợp cần thiết là biện pháp cưỡng chế của nhà nước. Sự đảm bảo của Nhà nước là yếu tố đặc biệt cần thiết cho tính định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trên cơ sở các phân tích nêu trên, căn cứ vào thẩm quyền của các cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật hiện hành, mỗi cơ quan nhà nước ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật như sau:

1. Văn bản do Quốc hội ban hành:

Quốc hội thực hiện 3 chức năng, trong đó chức năng lập hiến, lập pháp được thực hiện thông qua hình thức văn bản luật; 2 chức năng quyết định các chính sách cơ bản và giám sát tối cao chủ yếu được thực hiện thông qua hình thức nghị quyết. Ở đây cần phân biệt nghị quyết nào mang tính quy phạm, nghị quyết nào không. Về nguyên tắc, chỉ những nghị quyết đặt ra quy định mới mới được coi là văn bản quy phạm. Những nghị quyết về phê chuẩn việc bỏ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên của Chính phủ; phê chuẩn điều ước quốc tế; nghị quyết giám sát... không mang tính quy phạm pháp luật. Nghị quyết mang tính quy phạm là nghị quyết về dự toán ngân sách nhà nước hàng năm, phân bổ ngân sách trung ương...

Tuy nhiên, để bảo đảm đơn giản hoá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, những nghị quyết mang tính quy phạm cần được ban hành dưới hình thức văn bản luật. Điều này không trái với quy định của Hiến pháp hiện hành.

2. Văn bản do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành:

Hiện nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh về những vấn đề do Quốc hội giao, những văn bản này là văn bản quy phạm pháp luật vì chúng bao hàm những quy định mới, theo sự uỷ quyền của Quốc hội.

Những nhiệm vụ và quyền hạn khác quy định tại Điều 91 Hiến pháp được thực hiện thông qua hình thức nghị quyết. Nhìn chung, các nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội không mang tính quy phạm, trừ nghị quyết giải thích Hiến pháp.

3. Văn bản do Chủ tịch nước ban hành:

Là người đứng đầu Nhà nước, Chủ tịch nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, theo quy định của Hiến pháp hiện hành, đa số quyền hạn của Chủ tịch nước được thực hiện để thực thi pháp luật. Do vậy, việc lựa chọn xác định loại văn bản nào do Chủ tịch nước ban hành là văn bản quy phạm pháp luật cần được cân nhắc để một mặt bảo đảm sự phù hợp giữa nội dung văn bản với tính chất của văn bản; mặt khác, bảo đảm khả năng điều hành đất nước của người đứng đầu Nhà nước, thay mặt cho đất nước về đối nội và đối ngoại.

4. Văn bản do Chính phủ ban hành:

Là cơ quan quản lý nhà nước trên các mặt của đời sống xã hội, Chính phủ không những tổ chức thi hành Hiến pháp và luật mà còn cần phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật hoặc đề quy định chi tiết những văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành hoặc đề điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh chưa được điều chỉnh bởi luật. Vì vậy, Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức nghị định trong 2 trường hợp sau:

- + Đề quy định chi tiết luật, pháp lệnh;
- + Quy định những vấn đề mới phát sinh chưa được điều chỉnh bởi luật, pháp lệnh.

Một số vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ ban hành dưới hình thức nghị định nhưng không phải là văn bản quy phạm pháp luật vì hoặc không mang tính chất chung hoặc chỉ điều chỉnh quan hệ nội bộ nên chuyển sang ban hành dưới hình thức nghị quyết.

Các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ ban hành dưới hình thức nghị quyết không được coi là văn bản quy phạm pháp luật.

5. Văn bản do Thủ tướng Chính phủ ban hành:

Những nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ quy định tại Điều 114 Hiến pháp cho thấy hoạt động của Thủ tướng là hoạt động chỉ đạo điều hành việc tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ. Trong quá trình chỉ đạo, điều hành, Thủ

tướng ban hành hai loại văn bản là quyết định và chỉ thị. Để giảm bớt số loại văn bản quy phạm pháp luật chỉ nên quy định Thủ tướng được ban hành một loại văn bản là văn bản quy phạm pháp luật mà thôi.

6. Văn bản do các bộ ban hành:

Bộ là cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước, vì vậy hoạt động của bộ là hoạt động chấp hành pháp luật. Do vậy, các văn bản do bộ ban hành thường là văn bản áp dụng luật hoặc hướng dẫn thi hành luật. Những văn bản này không phải là văn bản quy phạm pháp luật vì không điều chỉnh vấn đề mới, chỉ mang tính chất nội bộ áp dụng và chỉ bắt buộc đối với những người tổ chức thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, trong trường hợp bộ ban hành thông tư quy định chi tiết nghị định, quy định về vấn đề mới phát sinh thì văn bản này là văn bản quy phạm pháp luật. Không nên coi các văn bản do bộ trưởng ban hành là văn bản quy phạm pháp luật.

7. Văn bản do Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành:

Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao là cơ quan áp dụng quy định của pháp luật để bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền lợi ích của cá nhân, tổ chức và của Nhà nước. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, các cơ quan này ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật. Cho đến nay, các văn bản này vẫn được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù vậy, nếu xét trên khía cạnh pháp lý thì những văn bản này không mang tính chất là văn bản quy phạm mà mang tính chất là văn bản

hướng dẫn áp dụng pháp luật, cho dù trong nhiều trường hợp lại mang tính chất giải thích luật. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thuộc về Ủy ban thường vụ Quốc hội. Vì vậy, về lâu dài để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chúng ta cần tính đến giải pháp để giải quyết vấn đề này theo hướng giao cho toà án thẩm quyền giải thích luật.

Các văn bản do cá nhân chánh án Toà án nhân dân tối cao, viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao không nên coi là văn bản quy phạm pháp luật.

8. Thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước với tổ chức chính trị - xã hội ban hành: Không nên coi các văn bản này là văn bản quy phạm pháp luật vì các lí do sau:

- Chúng không được ban hành dựa trên cơ sở thẩm quyền riêng của cơ quan nhà nước nào;

- Chỉ có cơ quan nhà nước mới có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các tổ chức chính trị xã hội không có thẩm quyền này.

Ngoài vấn đề xác định tiêu chí và thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật, một vấn đề cần được đặt ra trao đổi là mối tương quan giữa văn bản quy phạm pháp luật và văn bản không chứa quy phạm pháp luật. Cả hai loại văn bản này đều do cơ quan có thẩm quyền ban hành, đều có hiệu lực thi hành, đều được đảm bảo thực hiện. Tuy nhiên, sự khác nhau giữa hai loại văn bản

này thể hiện ở các điểm sau:

- Về nội dung, hình thức, thủ tục ban hành. Sự khác nhau giữa nội dung và hình thức của 2 loại văn bản này đã được đề cập ở phần trên. Thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi phức tạp hơn so với thủ tục ban hành văn bản thông thường.

- Văn bản quy phạm có ưu thế hơn so với văn bản thông thường. Khi xảy ra tranh chấp, các cơ quan nhà nước phải căn cứ vào văn bản quy phạm pháp luật để đưa ra phán quyết. Nếu có sự khác nhau giữa văn bản quy phạm và văn bản không chứa quy phạm thì văn bản không chứa quy phạm phải bị tuyên là vô hiệu và cần huỷ bỏ.

Ngoài ra, về mặt lí luận chúng ta cần có quan niệm về pháp luật nói chung, hệ thống pháp luật nói riêng. Theo đó, hệ thống pháp luật không chỉ bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật mà bao gồm cả những văn bản thông thường không chứa quy phạm pháp luật./.

(1).Xem: *Tờ trình về Dự thảo luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi)* - số 102/TTr-CP ngày 25/10/2007, tr. 9.

(2).Xem: Thông tin của Trung tâm thông tin - thư viện và nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội tháng 10/2007.

(3).Theo báo cáo của UBTVQH về giám sát hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2005, trong số 673 văn bản dưới luật có 96 văn bản (chiếm 14,3%) có nội dung sai, trong đó 27 văn bản không đúng căn cứ pháp lí, 48 văn bản có nội dung không phù hợp, 4 văn bản sai thẩm quyền, 17 văn bản sai về hình thức.

(4), (5), (6), (7), (8).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình lí luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, H. 2007, tr. 66, 400, 401, 383, 381.