

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TRA, XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Đoàn Thị Tố Uyên**

1. Thực trạng pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Trong thời gian qua, trên cơ sở Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 40/2010/NĐ-CP, ngày 12/4/2010 về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật thay thế cho Nghị định số 135/2003/NĐ-CP, nhằm đảm bảo sự phù hợp với quy định mới của Luật cũng như thực tiễn. Sau khi Nghị định số 40/2010/NĐ-CP được ban hành, Bộ Tư pháp đã có Thông tư số 20/2010/TT-BTP, hướng dẫn thi hành Nghị định số 40/2010/NĐ-CP. Đây là những cơ sở pháp lý trực tiếp về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, tạo khung pháp lý quan trọng cho hoạt động này được triển khai và dần đi vào nề nếp, bước đầu khẳng định vai trò quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành.

Tuy nhiên, cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn chưa hoàn thiện. Thực tế cho thấy, khó khăn của nhiều bộ, ngành, địa phương hiện nay là chưa ban hành được văn bản quy định rõ ràng về phân công, phân cấp trách nhiệm trong công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều cơ quan còn chưa ban hành văn bản đề cụ thể hoá nội dung Nghị định số 40/2010/NĐ-CP, ngày 12/4/2010 làm cơ sở cho hoạt động kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật trong cơ quan mình. Ngược lại, một số bộ, ngành, địa phương đã ban hành được văn bản quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật riêng cho mình, nhưng qua kiểm tra cho

thấy, các văn bản này còn có sai sót, nội dung sơ sài hoặc sao chép lại văn bản của cấp trên và sử dụng hình thức không thống nhất: Có địa phương ban hành với hình thức quy chế kèm theo quyết định, có địa phương lại ban hành chỉ thị... Điều này dẫn đến kết quả là công tác kiểm tra không có hiệu quả cao.

Hiện nay, hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế còn gặp khá nhiều khó khăn, vướng mắc, biểu hiện qua những khía cạnh sau:

Thứ nhất, quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 về dấu hiệu đặc trưng của văn bản quy phạm pháp luật đối tượng của hoạt động kiểm tra và xử lý còn chưa rõ ràng. Thực tế cho thấy, nhiều chuyên viên trực tiếp thực hiện công việc này còn gặp khó khăn trong việc phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản áp dụng pháp luật, một phần là do quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Luật năm 2008) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 (Luật năm 2004) về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật còn chưa hợp lý. Theo quy định của Luật năm 2008, văn bản quy phạm pháp luật là văn bản phải hội tụ đủ các đặc điểm: Do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành; theo hình thức, trình tự, thủ tục luật định; chứa đựng qui tắc xử sự chung; có tính bắt buộc chung; được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước. Như vậy, văn bản chỉ cần thiếu một trong các đặc điểm trên thì không được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Quy định này dẫn đến một thực tiễn là, có những văn bản thực chất là văn bản quy phạm pháp luật, mặc dù đã thỏa mãn tới 4 dấu hiệu nhưng chỉ sai sót về hình thức hoặc trình tự, thủ tục ban hành, hoặc

* ThS., Đại học Luật Hà Nội.

quy định hiệu lực pháp lý không đúng quy định của Điều 78 Luật năm 2008, Điều 51 Luật năm 2004, lại không được coi là văn bản quy phạm pháp luật. Luật thực định không xác định đúng dấu hiệu bản chất của văn bản quy phạm pháp luật là: có chứa qui phạm pháp luật, do Nhà nước ban hành và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước, vì thế, những văn bản nêu trên cũng không là đối tượng của hoạt động kiểm tra, xử lý. Bên cạnh đó, vì không hiểu rõ bản chất và biểu hiện của qui phạm pháp luật nên trên thực tế, nhiều chuyên viên tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành văn bản đã lúng túng trong việc lựa chọn hình thức, trình tự, thủ tục ban hành. Bởi phải là văn bản quy phạm pháp luật thì mới được xây dựng, ban hành theo trình tự và với hình thức Luật định. Nhưng thực tế cho thấy, có những văn bản áp dụng pháp luật lại được ban hành với hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ, Quyết định số 30/2008/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng, ban hành ngày 22/5/2008 về việc phê duyệt sửa đổi, bổ sung một số nội dung của đề án quy hoạch mạng lưới trường phổ thông thành phố Đà Nẵng giai đoạn 1998-2010. Theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP của Chính phủ, ngày 06/9/2006 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật năm 2004, thì quyết định phê duyệt kế hoạch, quy hoạch không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Từ việc không hiểu rõ thế nào là qui phạm pháp luật dẫn đến việc rất nhiều văn bản hành chính có nội dung là qui phạm pháp luật được các chủ thể ban hành và triển khai thực hiện. Theo quy định của Luật năm 2004, thủ trưởng các Sở, ban, ngành không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, tại tỉnh Đắk Lắk, thủ trưởng các cơ quan này đã ban hành văn bản hành chính như công văn, thông báo, hướng dẫn... có chứa qui phạm pháp luật và được áp dụng chung trên địa bàn tỉnh khá phổ biến. Qua kiểm tra tại 15 đơn vị, Sở Tư pháp Đắk Lắk phát hiện có 14/15 đơn vị có ban

hành các loại văn bản này, tình trạng này không chỉ tồn tại ở cấp địa phương mà còn ở cấp trung ương, trong đó có các bộ, ngành. Ví dụ như Công văn số 283/NTBD-PQ1, ngày 08/5/2007 của Cục Nghệ thuật biểu diễn, Bộ Văn hóa - Thông tin (nay là Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch) về việc không cho phép sinh viên tham gia biểu diễn tại vũ trường, quán karaoke, trong đó quy định ... *"Không cho phép các học sinh, sinh viên tham gia biểu diễn nghệ thuật tại quán bar, vũ trường, quán karaoke và các tụ điểm dễ nảy sinh tệ nạn xã hội..."* Đây là quy phạm cấm thực hiện hành vi nhưng lại được ban hành không đúng thẩm quyền và không đúng hình thức văn bản. Trường hợp này, Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành thông tư mới đúng. Hoặc Công văn số 868/UBND-CN1 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc, ban hành ngày 20/3/2009 về việc tổ chức thực hiện chỉ định thầu các dự án cấp bách để kích cầu đầu tư. Công văn này được ban hành nhằm thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 229/TTrg ngày 16/02/2009 về việc áp dụng hình thức chỉ định thầu đối với các dự án cấp bách, góp phần ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội trên địa bàn tỉnh. Nội dung của Công văn có chứa đựng qui phạm pháp luật như: quy định điều kiện được áp dụng hình thức chỉ định thầu đối với các gói thầu thuộc các dự án có tổng mức đầu tư trên 5 tỷ đồng; điều kiện đối với tổ chức đề nghị chỉ định thầu... Tuy nhiên, chính Công văn của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc cũng có nội dung qui phạm pháp luật tương tự như Công văn của Thủ tướng Chính phủ nêu trên.

Ngoài hình thức công văn, khá nhiều văn bản hành chính với tên gọi khác như chương trình, đề án, phương án... cũng được các cơ quan nhà nước ban hành với nội dung chứa đựng quy phạm pháp luật. Ví dụ: Chương trình số 2386/CTr-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc về dân số, kế hoạch hóa gia đình giai đoạn 2009-2015.

trong đó có quy định về xử lý vi phạm đối với tập thể, cộng đồng dân cư có người sinh con thứ ba trở lên; các hình thức xử lý đối với cán bộ, công chức, viên chức sinh con thứ ba.

Cũng do nhầm lẫn, thậm chí có tình nhầm lẫn về dấu hiệu “chứa qui phạm pháp luật” mà rất nhiều chủ thể đã tham mưu cho cơ quan nhà nước ban hành những quy chế, điều lệ, nội quy, ban quy định có nội dung là quy tắc xử sự nội bộ kèm theo hình thức quyết định, nghị quyết có đề mục năm ban hành và mặc nhiên coi đó là văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: Quyết định của Ủy ban nhân dân quận Hồng Bàng, thành phố Hải Phòng ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân quận năm 2009. Theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP của Chính phủ, ngày 06/9/2006 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật năm 2004, quyết định ban hành quy chế nội bộ của cơ quan, đơn vị không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cũng cần hiểu rõ hơn quy định này của Nghị định 91, bởi có những quy chế được ban hành với nội dung là quy tắc xử sự chung mà không phải là quy tắc nội bộ thì văn bản đó vẫn là văn bản quy phạm pháp luật, là đối tượng của hoạt động kiểm tra, xử lý, ví dụ: Quyết định số 80/2007/QĐ-UBND ngày 05/7/2007 về ban hành Quy chế thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Nghệ An.

Ngoài ra, dấu hiệu “có chứa qui tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng” của văn bản quy phạm pháp luật cũng có nhiều cách hiểu khác nhau, ảnh hưởng đến việc lựa chọn chính xác văn bản quy phạm pháp luật để ban hành cũng như kiểm tra và xử lý trên thực tế. Hiểu thế nào là “áp dụng nhiều lần”? Về nguyên tắc, việc áp dụng từ hai lần trở lên đã được hiểu là nhiều, nhưng trên thực tế có những văn bản được áp dụng hơn hai lần lại chỉ thực hiện (có hiệu lực) trong khoảng thời gian rất ngắn. Dấu hiệu

này có liên quan mật thiết với đặc điểm cơ chứa qui tắc xử sự chung. Hiện nay có cách hiểu cho rằng, chỉ những văn bản được áp dụng cho toàn xã hội mới là văn bản quy phạm pháp luật, còn những văn bản áp dụng cho một nhóm đối tượng thì không phải văn bản quy phạm pháp luật. Cách hiểu này không chính xác, bởi nhiều đối tượng không nhất thiết là tất cả mọi thành viên trong xã hội, mà có thể là một nhóm người nhất định miễn họ là nhóm đối tượng có tính chất khái quát và là chủ thể chịu sự tác động trực tiếp của văn bản (có quyền và nghĩa vụ khi tham gia vào quan hệ xã hội mà văn bản điều chỉnh).

Như vậy, khái niệm văn bản quy phạm pháp luật quy định trong Luật không rõ ràng và chưa xác định được đặc điểm quan trọng nhất là nguyên nhân dẫn đến sự không thống nhất giữa cơ quan ban hành và cơ quan kiểm tra văn bản. Vấn đề này càng trở nên phổ biến và bức xúc ở cấp chính quyền địa phương.

Thứ hai, pháp luật hiện hành trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho quá nhiều chủ thể là một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật không hiệu quả.

Bên cạnh việc quy định về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật chưa rõ, Luật năm 2008 đã trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho quá nhiều chủ thể, nhất là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã nhưng không đem lại hiệu quả cho hoạt động quản lý nhà nước, là nguyên nhân làm cho hoạt động kiểm tra, xử lý gặp nhiều khó khăn. Thực tế cho thấy, số lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bởi Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện, nhất là cấp xã rất ít. Ví dụ, Ủy ban nhân dân quận 1 Tp. Hồ Chí Minh trong năm 2008 ban hành 02 chỉ thị và 04 quyết định; năm 2009 ban hành 02 chỉ thị và 03 quyết định, thậm chí có những xã cả năm không ban hành văn bản nào. Ngoài ra, về nội dung, những văn bản quy phạm pháp

luật của cấp huyện và xã chủ yếu sao chép lại các nội dung của văn bản quy phạm pháp luật do cấp trên ban hành. Trong khi đó, theo quy định của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật, Phòng Tư pháp cấp huyện vẫn là cơ quan thực hiện tự kiểm tra và kiểm tra theo thẩm quyền đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và xã; cán bộ tư pháp xã thực hiện tự kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành. Nhưng nhiều nơi ở cấp huyện và xã, đội ngũ chuyên viên thực hiện công tác này rất vụng về trình độ chuyên môn, trình độ pháp lý nên hoạt động kiểm tra không có hiệu quả.

Thứ ba, pháp luật hiện hành quy định chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp do Hội đồng nhân dân ban hành là quy phạm pháp luật.

Hiện nay, nội dung của Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 có nhiều nội dung chưa hoàn thiện, là nguyên nhân sâu xa ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Trước hết, Luật năm 2004 quy định về nội dung văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ban hành trong đó khẳng định: chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp là quy phạm pháp luật. Điều 12, Điều 13, Điều 14 Luật năm 2004 qui định: “Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh được ban hành để quyết định chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, y tế, xã hội, văn hóa, thông tin, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ...”; “Quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành để thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, đất

đai, công nghiệp, tiêu thụ công nghiệp...” Xét về lý luận, chủ trương, đường lối và chính sách luôn mang tính định hướng chung và là một trong những yếu tố của pháp luật (theo nghĩa rộng) nhưng không phải là chuẩn mực của hành vi (qui phạm pháp luật). Nói cách khác, chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước không trực tiếp điều chỉnh hành vi. Trong khi đó, qui phạm pháp luật luôn tác động trực tiếp đến hành vi và được hình thành trên cơ sở chủ trương, đường lối, chính sách chung. Pháp luật hiện hành đã đồng nhất chủ trương, đường lối, chính sách với qui phạm pháp luật. Vì vậy, các chủ thể rất khó xác định chính xác đâu là qui phạm pháp luật, nhất là với những chuyên viên tham gia xây dựng cũng như kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương có sự hạn chế về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ.

Càng khó khăn hơn cho những người làm công tác thực tiễn trong trường hợp phải nhận diện văn bản quy phạm pháp luật để kiểm tra, xử lý khi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2004 không phân định rõ ràng nội dung của nghị quyết do Hội đồng nhân dân ban hành và quyết định, chỉ thị do Ủy ban nhân dân các cấp ban hành. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trước hết khác nhau đó là: “quyết định chủ trương, đường lối, chính sách, biện pháp...” là thẩm quyền của Hội đồng nhân dân; còn “thực hiện chủ trương, chính sách, biện pháp...” là thẩm quyền của Ủy ban nhân dân. Quy định này khá mơ hồ và nặng về lý thuyết, trong khi thực tiễn cuộc sống muôn hình, muôn vẻ. Ngoài ra, hai đạo luật trên đã liệt kê những lĩnh vực mà Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân có thẩm quyền ban hành văn bản có sự bất hợp lý. Từ cấp tỉnh đến cấp huyện và cấp xã khác nhau về phạm vi lãnh thổ nhưng nội dung lĩnh vực quy định hoàn toàn giống nhau. Điều bất hợp lý là những lĩnh vực như nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, đất

dai, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ, du lịch, giáo dục và đào tạo chỉ thuộc thẩm quyền Ủy ban nhân dân ban hành quyết định, chỉ thị. Hội đồng nhân dân không ban hành nghị quyết về những lĩnh vực này. Vì thế, khi cần tham mưu cho cấp trên ban hành văn bản, có địa phương đề đảm bảo sự chắc chắn văn bản hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân rồi mới ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân để thực hiện; nhưng cũng có địa phương không ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Phía cơ quan kiểm tra văn bản lúng túng khi cùng nội dung lĩnh vực nhưng có huyện, xã lại ban hành nghị quyết, có huyện, xã ban hành quyết định và không biết lấy tiêu chí nào làm chuẩn mực để kiểm tra, xử lý.

Thứ tư, bất cập từ quy định của Nghị định số 40/2010/NĐ-CP về đối tượng kiểm tra, nội dung kiểm tra, các biện pháp xử lý...

Tại Điều 1 khoản 3 Nghị định số 40/2010/NĐ-CP quy định về đối tượng của hoạt động kiểm tra, trong đó có: văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật; văn bản có chứa quy phạm pháp luật hoặc có thể thức và nội dung như văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan, người không có thẩm quyền tại Bộ, ngành và địa phương ban hành. Khi Nghị định quy định như vậy nay sinh một vấn đề trong quá trình thực hiện kiểm tra đó là: Bằng cách thức nào và cơ quan nào có trách nhiệm phát hiện ra nhóm văn bản này để chuyển cho bộ phận pháp chế của cơ quan ban hành (nếu tự kiểm tra); hoặc cơ quan có thẩm quyền kiểm tra để kịp thời xử lý. Thực tế cho thấy, với nhóm văn bản này thông thường chỉ thông qua các phương tiện thông tin truyền thông mới phát hiện ra để kiểm tra và xử lý. Nghị định quy định như vậy chưa rõ ràng về cách thức phát hiện để tìm nguồn, nên chỉ sau một thời gian thực hiện đã phát sinh vướng mắc và khó triển khai dẫn đến khả năng bỏ lọt

nhiều văn bản thuộc nhóm này không được kiểm tra và xử lý, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động quản lý.

Về nội dung kiểm tra, ngay trong Điều về phạm vi điều chỉnh của Nghị định đã xác định: Nghị định này quy định về kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật và xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành. Như vậy, các cơ quan có chức năng chỉ kiểm tra về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật mà không kiểm tra về tính hợp lý của chúng. Đây là điểm khác biệt giữa Nghị định số 135/2003/NĐ-CP và Nghị định số 40/2010/NĐ-CP thay thế. Trước đây Nghị định số 135/2003/NĐ-CP quy định về hoạt động kiểm tra theo thẩm quyền là kiểm tra về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, còn tự kiểm tra được thực hiện vừa kiểm tra tính hợp pháp vừa kiểm tra tính hợp lý. Nghị định số 40/2010/NĐ-CP chỉ quy định nội dung của hoạt động kiểm tra nói chung là tính hợp pháp của văn bản và mục đích phân biệt rõ ràng hơn giữa hoạt động kiểm tra và hoạt động rà soát, hệ thống hóa. Nhưng để bao đảm cho hoạt động kiểm tra, xử lý có hiệu quả cao nhất, pháp luật nên quy định về nội dung kiểm tra bao gồm cả tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật. Bởi cũng cùng chung bộ máy hoạt động, cùng người thực hiện cùng qui trình khá giống nhau, trong quá trình kiểm tra nếu phát hiện văn bản bất hợp pháp và cả bất hợp lý sẽ thuận tiện hơn rất nhiều, tiết kiệm được thời gian, công sức và việc xử lý kịp thời hơn. Nếu Nghị định số 40/2010/NĐ-CP chỉ quy định nội dung kiểm tra về tính hợp pháp của văn bản, trong quá trình thực hiện phát hiện tính bất hợp lý sẽ để lại và bộ phận đảm nhiệm rà soát phải soát xét lại dẫn đến công kênh, không khoa học. Hơn nữa, chỉ ở cấp trung ương, cấp tỉnh mới có thể bóc tách về chức năng của bộ phận kiểm tra và bộ phận rà soát, hệ thống hóa; còn ở cấp huyện, số lượng chuyên viên

quá mỏng nên họ đồng thời kiêm nhiều công việc. Vì vậy, quy định này vô hình trung là nguyên nhân dẫn đến những bất cập, khó khăn khi triển khai trên thực tế.

Về các biện pháp xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 40/2010/NĐ-CP quy định có các hình thức như: Đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản; hủy bỏ, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản; và đình chỉ văn bản. Theo đó, hình thức đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản áp dụng trong trường hợp nội dung trái pháp luật đó chưa được sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, bãi bỏ kịp thời và nếu tiếp tục thực hiện có thể gây hậu quả nghiêm trọng, làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Hình thức hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản áp dụng trong trường hợp một phần hoặc toàn bộ văn bản đó được ban hành trái thẩm quyền về hình thức, nội dung hoặc không phù hợp với quy định của pháp luật từ thời điểm văn bản được ban hành. Hình thức bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản áp dụng trong trường hợp một phần hoặc toàn bộ văn bản làm căn cứ ban hành văn bản được kiểm tra đã được thay thế bằng văn bản khác của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, dẫn đến nội dung của văn bản không còn phù hợp với pháp luật hiện hành hoặc tình hình kinh tế xã hội thay đổi. Trong quá trình kiểm tra phát hiện văn bản chỉ sai về căn cứ pháp lý được viện dẫn, thể thức, kỹ thuật trình bày, còn nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp thì đình chỉ đối với những sai sót đó. Toàn bộ quy định trên đây so với Nghị định số 135/2003/NĐ-CP cụ thể, rõ ràng hơn, nhưng lại loại bỏ những hình thức xử lý khác như sửa đổi, bổ sung, thay thế đối với văn bản quy phạm pháp luật. Vậy trên thực tế khi văn bản quy phạm pháp luật rơi vào trường hợp một phần văn bản quy phạm không còn phù hợp với tình hình kinh tế xã hội cần

sửa đổi, bổ sung thì có được coi là biện pháp xử lý hay không. Nếu không coi biện pháp sửa đổi, bổ sung, thay thế là biện pháp xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật thì quy định này không phù hợp với Điều 9 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Bởi Luật này quy định: Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ngoài ra, Nghị định số 40/2010/NĐ-CP mới chỉ quy định rất chung chung về xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật sai trái. Vì vậy, thực tế đến nay chưa xử lý được chủ thể nào.

2. Một số giải pháp

Nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan và trực tiếp quy định về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, trong thời gian tới Quốc hội, Chính phủ cần thực hiện các biện pháp sau:

Một là, hoàn thiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng hợp nhất Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 thành một luật quy định về thẩm quyền, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật chung. Đồng thời quy định thống nhất và rõ ràng về khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật” nhất là đặc trưng “có quy tắc xử sự chung” làm cơ sở để cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, xử lý nhận diện chính xác đối tượng văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, sửa đổi quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) đến Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

(Xem tiếp trang 30)

quy phạm pháp luật hay văn bản dưới luật. Đây là một kinh nghiệm tốt, phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

Xây dựng các bộ tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật điện tử thống nhất, có

hiệu lực như văn bản gốc. Việc này nên đặt trong khuôn khổ của Công báo điện tử (thay thế cho Công báo in giấy như hiện nay rất tốn kém và khó khăn trong việc tiếp cận và sử dụng).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật cơ bản của CHLB Đức (Hiến pháp Liên bang) – Kỳ yếu Dự án GTZ “Tăng cường năng lực cho Ban Xây dựng pháp luật, Văn phòng Chính phủ”
2. Quy chế hoạt động chung của Chính phủ liên bang – Kỳ yếu Dự án GTZ “Tăng cường năng lực cho Ban Xây dựng pháp luật, Văn phòng Chính phủ”
3. Quy chế hoạt động chung của các Bộ liên bang – Kỳ yếu Dự án GTZ “Tăng cường năng lực cho Ban Xây dựng pháp luật, Văn phòng Chính phủ”
4. Tập huấn về pháp điển hoá và rà soát văn bản pháp luật, Ninh Bình, ngày 10 – 12 tháng 02 năm 2009 – Dự án InWent.
5. Báo cáo số 92/Pg-PL, ngày 03/7/2008 của Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ về kết quả chuyển khảo sát tại châu Âu trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường năng lực xây dựng pháp luật cho Văn phòng Chính phủ” do Tổ chức InWent, CHLB Đức tài trợ.
6. Báo cáo số 55/BC-PL, ngày 03/6/2009 của Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ về kết quả chuyển nghiên cứu, khảo sát tại CHLB Đức của Đoàn công tác Văn phòng Chính phủ.

(Tiếp theo trang 21 – Pháp luật về kiểm tra ...)

năm 2008, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 theo hướng không trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và xã mà chỉ thực thi văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên. Quy định này sẽ làm giảm gánh nặng cho cơ quan kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, vì thực tế ở cấp huyện và xã trình độ chuyên viên pháp lý yếu, những nghị quyết, quyết định, chỉ thị được ban hành chủ yếu sao chép lại văn bản của cấp trên.

Ba là, sửa đổi quy định 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 theo hướng bổ sung tiêu chí tính hợp lý vào nội dung kiểm tra; quy định rõ thời hạn cơ quan kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật phải thực hiện kể từ khi nhận được văn bản; bổ sung các biện pháp xử lý văn bản quy phạm pháp luật như: sửa đổi, bổ sung, thay thế, đồng thời quy định rõ dấu hiệu bất hợp pháp, bất hợp lý nào sẽ bị áp dụng từng biện pháp xử lý đó; quy định rõ các biện pháp và cách thức thực hiện quy định về truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật sai trái, cũng như cơ quan, đơn vị tham mưu soạn thảo, thẩm định văn bản đó.