

VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC - HÌNH THỨC QUAN TRỌNG NHẤT ĐỂ THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP

*TRẦN VĂN DUY**

Ngày nhận bài: 16/03/2017

Ngày phản biện: 12/05/2017

Ngày đăng bài: 15/06/2017

Tóm tắt:

Trong Nhà nước pháp quyền, quyền hành pháp là quyền định hướng, hoạch định chính sách, quyền lập quy và có ý nghĩa bao trùm, tác động trực tiếp đến mọi mặt của đời sống kinh tế - chính trị - văn hóa - xã hội, do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Trong đó, tiêu chí xây dựng của nhà nước pháp quyền là phải có một hệ thống pháp luật, không ngừng được hoàn thiện để quản lý nhà nước và xã hội hiệu lực, hiệu quả. Quá trình đổi mới thể chế của đất nước đã đạt những kết quả bước đầu như: hệ thống VBQPPL liên quan đến thể chế kinh tế thị trường tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện; cải cách hành chính có bước tiến rõ rệt... Tuy nhiên, công tác hoàn thiện thể chế còn có hạn chế, tồn tại như việc ban hành các VBQPPL hướng dẫn chưa bảo đảm tiến độ; kỷ cương hành chính chưa nghiêm, công tác kiểm tra, giám sát chất lượng, hiệu quả VBQPPL của CQHCCN còn nhiều vướng mắc, hạn chế... Những hạn chế bất cập này một phần có nguyên nhân từ nhận thức

Abstract:

In the rule of law state, executive authority, which is carried out by state administrative agencies, is the right to direction, policy formulation, rule making, and has the covering meaning and directly affects all aspects of economic, political, cultural and social life. The criteria of building a rule of law state is to have a legal system that is constantly being perfected for efficient and effective state and social management. The institutional reform process of the country has achieved initial results such as: the legal document system relating to market economy institutions has been supplemented and improved; Administrative reform has marked progress;... However, the work of institutional improvement still has limitations, such as the issuance of implementing documents do not ensure the deadline; Administrative disciplines are not strict; The inspection and supervision of quality and efficiency of legal normative documents of state administrative agencies still have many obstacles, limitations...

* TS. NCV., Viện Tư pháp và Bách khoa thư Việt Nam; Email: duy luat1982@gmail.com

chưa rõ quyền định hướng, hoạch định chính sách, quyền lập quy CQHCNN hiện nay. Do đó, bài viết này tập trung làm rõ một số vấn đề lý luận VBQPPL của CQHCNN hiện nay, qua đó, có những quan điểm để nâng cao chất lượng VBQPPL của CQHCNN.

Từ khóa:

Văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước, hành chính, quyền hành pháp.

These shortcomings are partly due to unclear understanding of the right to orientation, policy making, the right to rule making of state administrative agencies nowadays. Therefore, this article focuses on clarifying some theoretical issues of legal normative documents of state administrative agencies, thus, there are views to improve the quality of legal normative documents of state administrative agencies.

Key words:

Legal normative documents, State administrative agencies, administration; executive authority.

1. Quan niệm văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước

Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước (VBQPPL của CQHCNN) được thực hiện và nghiên cứu với quan niệm về quyền “lập quy” khi nó được hiểu là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hay còn được gọi là văn bản pháp quy về một vấn đề quản lý nhất định do một cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành theo quy định của luật hoặc được ủy quyền ban hành để điều chỉnh các quan hệ trên tất cả các mặt, các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước, đối với tất cả các đối tượng cơ quan, tổ chức, công dân.

Khái niệm “VBQPPL của CQHCNN” gắn chặt với những đặc trưng cơ bản nhất của CQHCNN. CQHCNN là một loại cơ quan nhà nước, là một bộ phận cấu thành bộ máy nhà nước. Do vậy, CQHCNN cũng mang đầy đủ các đặc điểm chung của các cơ quan nhà nước như: Hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, được tổ chức và hoạt động trên nguyên tắc tập trung dân chủ. Tính quyền lực nhà nước thể hiện ở chỗ; cơ quan hành chính nhà nước đều có một thẩm quyền nhất định, thẩm quyền này do pháp luật quy định. Các cơ quan nhà nước tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật và để thực hiện pháp luật. Trong quá trình hoạt động có quyền ban hành các quyết định hành chính thể hiện dưới hình thức là các văn bản pháp quy và các văn bản cá biệt. Đồng thời, có tính độc lập và sáng tạo trong tác nghiệp điều hành nhưng theo nguyên tắc tập trung dân chủ, nguyên tắc quyền lực phục tùng.

Việc xác định đặc trưng pháp lý của CQHCNN trong việc ban hành VBQPPL sẽ giải mã được những vấn đề như: Cơ quan đó có quyền đình chỉ, bãi bỏ văn bản của cơ quan nào và văn bản do nó ban hành hay có thể bị cơ quan nào đình chỉ, bãi bỏ, hủy bỏ VBQPPL; cơ

quan đó được ban hành văn bản pháp luật có tên gọi như thế nào, hiệu lực pháp lý của chúng về thời gian, không gian, đối tượng thi hành. Như vậy, xác định vị trí pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước là xác định vị trí, chỗ đứng của nó trong bộ máy nhà nước trên cơ sở quy định của pháp luật, trên cơ sở xác định các mối liên hệ quan hệ của nó với các cơ quan, tổ chức khác và với công dân. Vấn đề VBQPPL của CQHCNN cũng nhằm thực hiện nhiệm vụ trên. CQHCNN được thực hiện thẩm quyền quyền đơn phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật hành chính và văn bản đó có hiệu lực bắt buộc đối với các đối tượng có liên quan; cơ quan hành chính nhà nước có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế đối với các đối tượng chịu sự tác động, quản lý của cơ quan hành chính nhà nước.

VBQPPL của CQHCNN công cụ thể hiện ý chí cơ quan hành chính nhà nước (HCNN) khi được Hiến pháp và Luật cho phép, trao quyền để thực hiện trên cơ sở và để thi hành luật, theo những trình tự và hình thức do luật định và Hiến pháp quy định. Từ nhận thức về VBQPPL, khi thực hiện chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của mình CQHCNN thì VBQPPL của CQHCNN lại có những yếu tố nhận diện khác biệt mà chỉ trong hoạt động quản lý hành chính mới hình thành yếu tố đó. *“VBQPPL của CQHCNN được ban hành nhằm đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hay làm chấm dứt, thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng hành chính nhà nước”¹.*

VBQPPL của CQHCNN cũng giống như văn bản của cơ quan có thẩm quyền lập pháp, vì chúng cùng có hiệu lực trên toàn vẹn lãnh thổ quốc gia hoặc đơn vị hành chính lãnh thổ được phân cấp. Tuy nhiên, trong nhà nước pháp quyền, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về Nhân dân, Nhân dân thông qua quyền lập hiến ủy quyền quyền lực nhà nước của mình cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, ủy quyền cho Chính phủ thực hiện quyền hành pháp. Đồng thời, nội dung và hình thức VBQPPL là khác nhau thể hiện thẩm quyền quản lý nhà nước của từng chủ thể.

CQHCNN xuất phát từ yếu tố quản lý xã hội của mình. Xã hội ngày càng phát triển, càng ngày càng hình thành các quan hệ xã hội đa dạng thì CQHCNN sẽ là chủ thể dễ thích ứng nhất với những biến chuyển của xã hội, do nằm vị trí tất yếu tiên liệu được khuynh hướng của xã hội. CQHCNN sẽ cùng với các cơ quan nhà nước khác trong bộ máy nhà nước từ trung ương tới địa phương cũng cần tham gia đặt ra những quy tắc xử sự chung để điều hành hoạt động chấp hành và điều hành của mình. Khi thực hiện chức năng quản lý hành chính mọi hoạt động của đời sống xã hội từ kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa, y tế, giáo dục,... thì cơ quan nhà nước khác như Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) không thể kịp thời thể hiện mọi chính sách tổng quát của quốc gia, địa phương đều có thể kịp thời đưa ra quyết định nhanh theo cơ chế kỳ họp. Trong trường hợp này người ta phải dựa vào sự năng động sáng tạo của cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.

¹ Xem chi tiết: Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2014), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr.451.

CQHCNN ban hành các VBQPPL để triển khai thực hiện các đạo luật của Quốc hội, văn bản của HĐND các cấp đã được thông qua. Các văn bản pháp luật này có hiệu lực dưới luật, dựa trên cơ sở luật nhằm bảo đảm luật được thực hiện trên thực tế. Việc ban hành các văn bản này thuộc thẩm quyền của hệ thống CQHCNN như Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp và được thừa nhận rộng rãi trên thế giới.

Tuy nhiên, vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh, tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của UBTVQH. Việc Chính phủ ban hành các văn bản này có thể được Quốc hội trực tiếp hoặc gián tiếp cho phép. Trong những trường hợp này được coi là Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Chính phủ. Hình thức ủy quyền có thể là ủy quyền trực tiếp hoặc là ủy quyền gián tiếp. Việc xác định như thế nào là VBQPPL của CQHCNN không chỉ căn cứ vào nội dung, thẩm quyền ban hành còn phải dựa vào tính ý chí nhà nước, tính quyền lực nhà nước và tính pháp lý để xác định nội hàm khái niệm “VBQPPL của CQHCNN”. Bởi lẽ, VBQPPL của CQHCNN là những VBQPPL được ban hành đáp ứng yêu cầu và ý chí hợp pháp và hợp lý của chủ thể có thẩm quyền ban hành theo luật định để nhằm thiết lập một trật tự quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, theo Nguyễn Cửu Việt và Phạm Hồng Thái quan niệm *thì khái niệm “VBQPPL của CQHCNN” không đồng nhất với khái niệm “quyết định pháp luật”*². Bởi lẽ, VBQPPL chỉ là một trong những hình thức thể hiện ra bên ngoài của của quyết định pháp luật mà thôi. Hoa Kỳ về quan niệm VBQPPL của hành pháp là quyền đương nhiên. Quyền hành pháp được ban hành văn bản pháp luật theo thẩm quyền quản lý như: Thi hành luật do Quốc hội ban hành; lãnh đạo và điều khiển quân đội với chức vụ Tổng Tư lệnh; ký kết các hiệp ước với nước ngoài, nhưng các hiệp ước này phải được 2/3 Thượng viện thông qua, bổ nhiệm Đại sứ Mỹ, và có quyền (ngầm) về kiểm soát chính sách ngoại giao, bổ nhiệm các chức vụ trong bộ máy liên bang bao gồm: Các chức vụ trong nội các, các thẩm phán và các đại sứ. Các chức vụ cao cấp nhất trong nội các như bộ trưởng và trưởng các cơ quan ngang bộ, các thẩm phán và các đại sứ phải được Quốc hội phê chuẩn với số phiếu đa số, ân xá các tội phạm luật liên bang trước khi bị tòa kết án và phủ quyết các đạo luật Quốc hội ban hành. Nhưng Quốc hội có thể vượt qua sự phủ quyết này nếu 2/3 lưỡng viện Quốc hội biểu quyết thông qua³.

Như vậy, “Hoa Kỳ là không có Luật ban hành VBQPPL như Việt Nam và không có khái niệm như thế nào là một VBQPPL và hệ thống VBQPPL. Theo luật của Hoa Kỳ khái niệm “quy định” và “quy tắc” thường được sử dụng thay cho nhau. Theo định nghĩa trong Luật thủ tục hành chính năm 1946, “quy tắc” được định nghĩa là “*toàn bộ hoặc một phần*

² Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2014), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr.448.

³ Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Việt Nam (2000), *Luật Hiến pháp Hoa Kỳ*, tr.7.

*tuyên bố của một cơ quan có tính áp dụng chung hoặc áp dụng cho một nhóm đối tượng và có hiệu lực trong tương lai được xây dựng để thực hiện, diễn giải hoặc mô tả luật hoặc chính sách nào đó*⁴. Hoa Kỳ không đưa khái niệm VBQPPL CQHCNN và liệt kê tên gọi đầy đủ như Việt Nam trong một đạo luật chuyên ngành mà chỉ liệt kê hình thức văn bản và viện dẫn quy định của Hiến pháp về thẩm quyền ban hành văn bản. “*Thẩm quyền ban hành văn bản cho cơ quan lập pháp và cơ quan này có thể ủy quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cơ quan tư pháp không ban hành văn bản mà chủ yếu thực hiện giải thích pháp luật, xử lý xung đột về thẩm quyền ban hành văn bản*”⁵. Đây chính là những gợi mở có ý nghĩa, bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam khi xây dựng hệ thống VBQPPL của CQHCNN thì khái niệm VBQPPL cần thận trọng. Bởi lẽ, trong quá trình áp dụng pháp luật tại Việt Nam thì việc phân biệt đâu là VBQPPL hay không VBQPPL lại là một vấn đề không chỉ mang tính học thuật và khó khăn trong quá trình áp dụng pháp luật. Đối với người dân, doanh nghiệp họ quan niệm đó quyết định hành chính của CQNN có thẩm quyền. Bởi nếu xác định được rõ ràng khái niệm VBQPPL CQHCNN thì các chủ thể có thẩm quyền ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL một cách có hiệu quả nhất. Tuy nhiên, Hoa Kỳ có kinh nghiệm họ xác định rõ thẩm quyền và hiệu lực và mô tả quy tắc xử sự thì coi đó là VBQPPL của cơ quan lập pháp hay hành pháp ban hành.

Qua sự phân tích trên, mặc dù còn nhiều ý kiến trái chiều về vấn đề lý luận về VBQPPL của CQHCNN nói riêng và VBQPPL nói chung. Tác giả mạnh dạn đưa ra quan điểm như sau:

Văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước là một bộ phận của hệ thống VBQPPL của nhà nước, được ban hành theo những hình thức, thủ tục và trình tự pháp luật quy định, trong đó có chứa đựng quy phạm pháp luật, thể hiện ý chí của nhà nước khi thực hiện chức năng nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước, mang tính chất dưới luật, có hiệu lực bắt buộc chung và được thực hiện nhiều lần trong cuộc sống.

2. Văn bản quy phạm pháp luật là hình thức cơ bản nhất, quan trọng nhất để thực hiện quyền hành pháp

VBQPPL do CQHCNN ban hành nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Vì vậy, CQHCNN dẫn đến xu hướng được trao quyền ban hành VBQPPL để thực hiện quyền lực công quản lý hành chính nhà nước của mình thay cho việc thực hiện quyền lực công bằng mệnh lệnh hành chính hay bằng khẩu dụ. CQHCNN từ trung ương tới địa phương đều được pháp luật quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Theo Từ điển luật học nổi tiếng Black’s Law Dictionary “quyền hành pháp” (executive power) là “*quyền bảo đảm các*

⁴ Bộ Tư pháp (2013), *Kinh nghiệm của một số nước xây dựng và soạn thảo VBQPPL*, Tài liệu nội bộ phục vụ Ban soạn thảo Luật Ban hành VBQPPL, tr.3.

⁵ Bộ Tư pháp (2013), *Kinh nghiệm của một số nước xây dựng và soạn thảo VBQPPL*, Tài liệu nội bộ phục vụ Ban soạn thảo Luật Ban hành VBQPPL, tr.3-4.

đạo luật được thực thi một cách đầy đủ. Theo luật liên bang, quyền này được trao cho Tổng thống, còn ở các bang, quyền này được trao cho các Thống đốc. Các nội dung cụ thể của quyền hành pháp của Tổng thống được quy định trong mục 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ” của Bryan A. Garner (ed.)⁶.

Quyền ấy được phân biệt với “quyền lập pháp” (legislative power) được hiểu là “quyền làm và sửa đổi các đạo luật... Theo luật liên bang, quyền này được trao cho Quốc hội, gồm Hạ viện và Thượng viện. Cơ quan lập pháp có thể ủy một phần thẩm quyền lập pháp của mình cho các cơ quan thuộc ngành hành pháp dưới dạng thẩm quyền lập quy và thẩm quyền ban hành các quy định điều tiết, tuy nhiên không được ủy quyền lập pháp cho ngành tư pháp”⁷.

Như vậy, lý thuyết phân quyền ngày càng phát triển so với quan niệm nguyên thủy khi nghiên cứu về thẩm quyền của hành pháp - hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Quyền lực của chính phủ đã được mở rộng rất nhiều trong các chính thể, kể cả chính thể nội các lẫn chính thể tổng thống. Chính phủ ngày nay có khuynh hướng trở nên một quyền hành thúc đẩy, khởi xướng, chỉ huy tổng quát quốc gia, lãnh đạo dân chúng trong khi quốc hội chỉ đặt một vài biên thùy tổng quát cho hoạt động chính phủ và đồng thời, tán thành hay chỉ trích các hoạt động đó⁸.

Phân sự tổng quát nhất của các Chính phủ hiện nay là lãnh đạo quốc gia, ấn định những mục tiêu của quốc gia, phác thảo chương trình hành động của quốc gia. Trong việc tìm chính sách cho quốc gia, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, thậm chí UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương như thành phố Hồ Chí Minh hay thành phố Hà Nội phải phát hiện ra được các nhu cầu của xã hội, sau đó phân tích nhu cầu và tìm giải pháp để giải quyết. Giải pháp chính sách của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ có thể là những giải pháp mà Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ trực tiếp đem thi hành; hoặc là những giải pháp mang tính ổn định lâu dài thì Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ sẽ trình cho ngành lập pháp quyết định để bảo đảm quyền lợi tổng quát dưới hình thức các dự án luật hoặc các hình thức khác.

Hoạch định chính sách, chuyển các chính sách thành các dự án luật, sau đó được cơ quan lập pháp thông qua thành luật cũng mới chỉ hoàn thành một nửa chức năng của quyền hành pháp. Một nửa còn lại là chính phủ phải điều hành chính sách đã được thông qua (điều hành các đạo luật trong cuộc sống). Để điều hành chính sách, lãnh đạo quốc gia, Chính phủ không thể không đặt ra các chính sách cụ thể để lồng vào các chính sách tổng quát được chứa đựng trong các đạo luật đã được cơ quan lập pháp thông qua. Lãnh đạo không phải là tác nghiệp trực tiếp mà là hoạt động chỉ đạo, điều hành. Trong một chế độ phản dân chủ, độc tài

⁶ Xem: *Black's Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 657.

⁷ www.thfreedictionary.com.

⁸ Xem: Keith Dowding (2011), *Encyclopedia of Power* (Bách khoa thư về quyền lực), ,p.2345.

hay trong một chế độ tập trung quan liêu, việc lãnh đạo của hành pháp có thể được thực hiện bằng những mệnh lệnh thể hiện ý chí của cá nhân. Nền hành pháp trong một chế độ dân chủ không thể điều hành quốc gia theo cách đó, mà phải đặt ra các quy tắc tổng quát làm cơ sở, chuẩn mực, để việc điều hành đất nước được khoa học, hiệu quả và minh bạch. Đó chính là hoạt động lập quy của chính phủ.

Bằng quyền lập quy, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ và UBND các cấp đặt ra những quyết định, những chính sách cụ thể lồng vào những quyết định tổng quát, những chính sách chung. Quyền lập quy là loại quyền của CQHCCNN ban hành các văn bản pháp quy để tổ chức thi hành các chính sách đã được tuyên bố tổng quát trong các đạo luật do Chính phủ xây dựng và đã được Quốc hội thông qua. Ngoài ra, quyền lập quy cũng được sử dụng để điều chỉnh những chính sách mới chưa được tuyên bố trong luật.

Hệ thống CQHCCNN đứng đầu là Chính phủ đã trở thành trung tâm của chính quyền, là thiết chế vạch hướng phát triển cho quốc gia. Do đó, quyền lập quy - quyền ban hành VBQPPL của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các cấp càng ngày càng được tăng cường. Sở dĩ quyền ban hành VBQPPL của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các cấp, đặc biệt là Chính phủ được tăng cường vì quyền ban hành VBQPPL dưới luật gắn với bản chất của quyền hành pháp.

CQHCCNN - để thực thi quyền hành pháp không thể không lập quy. Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các cấp - hành pháp phải có quyền lập quy xuất phát từ chính yêu cầu quản lý xã hội của Chính phủ. Xã hội ngày càng phát triển, ngày càng hình thành các quan hệ xã hội đa dạng, phong phú trước bối cảnh phát triển của khoa học kỹ thuật, của xã hội công nghiệp, rồi hậu công nghiệp. Trước bối cảnh đó, nghị viện không thể tiên liệu được mọi sự tiến triển của xã hội nên không thể chế định toàn bộ các quy tắc tổng quát cho xã hội vận động. Chính phủ, với tư cách là người trực tiếp điều hành xã hội, là chủ thể dễ thích ứng nhất với những biến chuyển của xã hội, do đó, nằm ở vị trí tất yếu tiên liệu được các khuynh hướng của xã hội. Chính vì vậy, Chính phủ phải cùng với Quốc hội đặt ra các quy phạm pháp luật để điều hành xã hội. Trong một xã hội phát triển, dù rằng nghị viện là một thiết chế dân chủ nhưng không thể mọi chính sách tổng quát của quốc gia đều có thể kịp thời đưa ra quyết định tại nghị viện. Trong trường hợp này, người ta phải dựa vào sự năng động, sáng tạo của Chính phủ. Quyền lập quy của Chính phủ từ đó mà càng trở nên rất cần thiết. Ngay cả những chính sách đưa ra để quyết định tại nghị viện cũng không thể quá chi tiết, vì nghị viện không phải là thiết chế điều hành xã hội, nên không thể nắm được những vấn đề chi tiết của xã hội, buộc phải để Chính phủ quy định những chính sách cụ thể bằng việc thực hiện quyền lập quy.

Quyền ban hành VBQPPL của CQHCCNN đã được đa số các nước thừa nhận rộng rãi sự thừa nhận là quyền của cơ quan hành pháp nhưng việc hành xử quyền lập quy không được trái với các nguyên tắc pháp lý đã được xác lập bởi quyền lập pháp. CQHCCNN quyền ban hành

VBQPPL trên tinh thần tổ chức thi hành các đạo luật hoặc chí ít cũng không được trái với tinh thần của các đạo luật.

Về nguyên tắc, luật chính là một biên giới của quyền lập quy. Sở dĩ như vậy là vì các quốc gia hiện nay đa số đều cam kết thực thi pháp quyền. Pháp quyền đòi hỏi dân chúng phải được sống dưới các đạo luật do chính họ biểu quyết (qua trung cầu dân ý) hoặc do các đại biểu của họ biểu quyết. Trong các chế độ dân chủ đương đại, việc điều hành chính quyền cần phải bảo đảm sự năng động, sáng tạo, thích ứng với tốc độ phát triển của khoa học công nghệ, nhưng không được vì thế mà xâm phạm đến các quyền cơ bản của con người. Khoa học công nghệ cũng là để phục vụ con người. Con người là giá trị cao nhất. Pháp quyền chính là để bảo vệ con người. Các đạo luật do ngành lập pháp biểu quyết phản ánh rõ nhất mong muốn chung của con người, nên ngành hành pháp không được đặt ra các văn bản pháp luật đi ngược lại mong muốn chung của người dân, tức là không được trái luật. Do đó, cuối cùng quyền lập quy của ngành hành pháp là cần thiết để chính quyền điều hành xã hội dựa trên cơ sở tôn trọng pháp quyền, tôn trọng các quyền của con người.

Nhận thức quyền ban hành VBQPPL của CQHCNN là sự cần thiết tất yếu đối với ngành hành pháp, các nhà lập hiến Việt Nam đã sớm thừa nhận quyền lập quy của Chính phủ. Hiến pháp năm 1946 là bản văn Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam đánh dấu những bước phát triển đầu tiên trong lĩnh vực lập hiến của chúng ta. Trong bản Hiến pháp này, vai trò, vị trí pháp lý về việc ban hành VBQPPL của CQHCNN đã được công nhận bằng việc ghi nhận tại Điều 43, 52, 59. Sau đó, Hiến pháp Việt Nam năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 đều tiếp tục thể chế hóa rõ ràng hơn.

Việc thực hiện thẩm quyền ban hành VBQPPL của CQHCNN khi thực hiện quyền lực nhà nước có vị trí quan trọng, bởi vì, quyền hành pháp là quyền được thực hiện bởi các cơ quan hành động (hành pháp nghĩa hẹp - hành động). Hoạt động của nó mang tính thực tiễn cao nhất. Do đó, khi CQHCNN ban hành VBQPPL sẽ giúp cho việc thực hiện quyền lực nhà nước không bị ngưng trệ, xơ cứng, nhờ vậy, mọi quyền khác, mọi hoạt động của cơ quan khác có thể vận hành trong xã hội được; CQHCNN thường được tập trung trong tay toàn bộ nguồn nhân lực, tài lực của đất nước. Việc sử dụng có hiệu quả nguồn lực này phụ thuộc rất nhiều vào vai trò, năng lực, kỹ năng vận hành của CQHCNN; khi thực hiện chức năng này thì CQHCNN sẽ có điều kiện đúc kết, tổng kết để kịp thời ban hành VBQPPL để quản lý hành chính nhà nước.

CQHCNN phải thực hiện quyền lập quy xuất phát từ chính yêu cầu quản lý xã hội khách quan đó. Vì vậy, CQHCNN với tư cách là chủ thể trực tiếp có thẩm quyền hành chính được tổ chức hệ thống CQHCNN từ trung ương đến cơ sở theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phản ánh thứ bậc trong hệ thống hành chính. Hệ thống đó theo quy định của Hiến pháp gồm: Chính phủ; Bộ, cơ quan ngang bộ; UBND các cấp theo Hiến pháp và luật định. Theo đó, hệ thống CQHCNN được tạo bởi hệ thống thứ bậc theo thẩm quyền hành chính. Thẩm quyền

hành chính cao nhất thuộc về Chính phủ; thẩm quyền trung tâm của ngành, lĩnh vực thuộc về Bộ, cơ quan ngang bộ; thẩm quyền theo cấp hành chính nhà nước thuộc về các cơ quan hành chính ở địa phương. Theo cách thức tổ chức này thì thẩm quyền hành chính rất rộng lớn, đa dạng và phức tạp. Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam thì quyền lập pháp được phân công cho Quốc hội. Theo đó, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp. Quốc hội là cơ quan làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật. Tuy nhiên, trên thực tế CQHCCNN mà thực tế là Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang bộ có một vai trò rất to lớn trong hoạt động làm luật và sửa đổi luật, bởi vì, phần lớn các dự thảo luật do Chính phủ soạn thảo, trình Quốc hội.

Do đó, CQHCCNN ở vị trí tất yếu để nhận biết các quy tắc tự nhiên trong xã hội. Sâu sát với đời sống, các công chức của CQHCCNN là người hiểu rõ nhất nhân dân đang muốn gì và cần sinh hoạt theo quy tắc nào. Vì vậy, tìm ra quy tắc sát hợp với tự nhiên, hợp với dân nguyện, mưu lợi hạnh phúc cho nhân dân là trách nhiệm của hành pháp.

3. Một số định hướng nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước đảm bảo thực hiện quyền hành pháp triệt để

Thứ nhất, ban hành VBQPPL của CQHCCNN phải đảm bảo yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, tăng cường tính kỷ cương hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu nền hành chính trong sạch, hiệu lực, hiệu quả.

Hiến pháp năm 2013 đã có nhiều quy định về tổ chức và vận hành theo nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tạo khuôn khổ Hiến định tăng cường tính kỷ cương hành chính nhà nước, xác định rõ sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; trong đó có quy định về thẩm quyền và hình thức văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành; cơ quan hành chính nhà nước yêu cầu phải chú trọng công tác hoạch định chính sách, tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật, xử lý các văn bản trái pháp luật... Đây là căn cứ rất quan trọng cho việc xây dựng thể chế nhà nước theo quan điểm mới về xây dựng pháp luật với những quy định mang tính đột phá vì mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền (NNPQ) và nền hành chính trong sạch, hiệu lực, hiệu quả. Không thể chấp nhận trong NNPQ cơ quan hành chính lại là cơ quan bị buông lỏng quản lý, yếu kém về năng lực xây dựng và ban hành VBQPPL.

Chính vì vậy, cần tăng cường thực hiện nghiêm túc Luật ban hành VBQPPL năm 2015 quy định giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật: Ở cấp trung ương thì Quốc hội bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Đồng thời, Ủy ban thường vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất; bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTƯQH. Tại cấp địa phương, Hội đồng nhân

dân bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp trái với nghị quyết của mình, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

Bên cạnh đó, thực hiện nghiêm túc cơ chế kiểm soát quyền hành pháp còn được thực hiện bởi việc quy định Tòa án có quyền xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính theo Luật Tố tụng Hành chính năm 2015. Tòa án thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính đúng pháp luật, Luật TTHC năm 2015 quy định trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, hành vi hành chính đó và trả lời kết quả cho Tòa án theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản quy phạm pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án (Điều 6)...

Đây thực chất là cơ chế bảo đảm cho hoạt động lập quy cơ quan hành pháp thống nhất với Hiến pháp. Vì thế, kiểm soát quyền lực Nhà nước theo cách này là nhiệm vụ đương nhiên của hành pháp và các cơ quan trong Bộ máy nhà nước. Để giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và tài phán vi phạm Hiến pháp đối với các cơ quan hành pháp, do đó, cần phải có cơ chế giám sát độc lập từ bên trong và bên ngoài.

Thứ hai, VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới hệ thống chính quyền.

VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới hệ thống chính quyền. Do đó, phải gắn với việc hoàn thiện cơ chế bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, sự kiểm soát chặt chẽ trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Hạn chế việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương. Hoàn thiện cơ chế bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, sự kiểm soát chặt chẽ trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp. Hạn chế việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương; việc giao thẩm quyền ban hành VBQPPL của CQHCCN phải gắn với việc đổi mới năng lực quản lý điều hành của chủ thể, cấp quản lý hành chính nhà nước. Chẳng hạn như: Vấn đề ủy quyền lập pháp của Quốc hội cần được đổi mới mạnh mẽ.

Cần đổi mới cơ bản cách thức thực hiện uỷ quyền, theo hướng trao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyền chủ động, linh hoạt và có tính khả thi trong ban hành văn bản theo uỷ quyền, trong đó có xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật nhưng phải có cơ chế giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước cấp trên và cùng cấp.

VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước phải có sự đổi mới căn bản với định hướng và mục tiêu pháp lý rõ ràng, đầy đủ, đồng bộ thống nhất và có tính khả thi cao, đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển của địa phương, gắn liền phân cấp, phân quyền, mở rộng dân chủ. Trong đó, phân định rõ ràng thẩm quyền, vị trí, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan hành chính cấp trung ương với cơ quan hành chính cấp địa phương và cơ quan hành chính thuộc đơn vị hành chính đặc biệt. Chỉ khi đó, chúng ta mới xác định chính xác thẩm quyền về nội dung ban hành VBQPPL của cơ quan hành chính trong hệ thống chính trị. Cần xác định lại thẩm quyền ban hành VBQPPL của UBND các cấp.

Quan điểm bám sát, thể hiện đầy đủ các quy định của Hiến pháp, nhất là về tăng cường bảo vệ quyền con người, quyền công dân; bảo đảm tính pháp chế, pháp quyền trong xây dựng, thi hành pháp luật, về thẩm quyền lập quy của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ; thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương trong phạm vi phân cấp; tăng cường vai trò của Chính phủ trong tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

VBQPPL của cơ quan hành chính phải được ban hành đúng thủ tục quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan hành chính trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mà chậm tiến độ, thủ tục sai luật định. Các chủ thể có trách nhiệm bảo vệ chính sách do mình đề xuất trong suốt quá trình thảo luận, thông qua dự án; chịu trách nhiệm chủ trì trong việc chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng VBQPPL cũng như trong quá trình soạn thảo, trình các VBQPPL. Quy định rành mạch trách nhiệm của cơ quan soạn thảo theo hướng yêu cầu cơ quan chủ trì phải bảo đảm chất lượng dự thảo VBQPPL; phải trình dự án đúng thời hạn. Bên cạnh đó, để nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng pháp luật VBQPPL quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền cấp tỉnh trong việc bồi thường thiệt hại do việc chậm ban hành VBQPPL hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, luật, pháp lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Thứ ba, chú trọng xây dựng chính sách trước khi tiến hành soạn thảo VBQPPL.

Trước tiên, cần triển khai việc tổ chức triển khai thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, trong đó có việc phân tích chính sách và xây dựng pháp luật. Cần tiếp tục đề cao vai trò của phân tích chính sách và soạn thảo pháp luật có những chức năng hoàn toàn khác biệt, yêu cầu về kiến thức và kỹ năng hỗ trợ việc thực hiện những chức năng này cũng khác nhau. Do đó, cần phải lựa chọn kết hợp hay tách bạch các chức năng này. Việc tách bạch này sẽ giúp dự án VBQPPL được soạn thảo tốt hơn, soạn thảo được nhiều dự án

luật hơn, cần ít nguồn lực để triển khai hơn và trình độ chuyên môn nghiệp vụ của hai vai trò sẽ được tăng cường tốt hơn.

Cơ quan xây dựng VBQPPL cần nghiên cứu xây dựng, phân tích chính sách, đánh giá tác động chi tiết từng chính sách; lấy ý kiến cơ quan tổ chức, cá nhân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp VBQPPL. Bởi lẽ, một trong những khâu yếu nhất của quy trình ban hành VBQPPL của cơ quan HC của nước ta hiện nay là khâu "làm chính sách". Nghĩa là trên thực tế có rất nhiều VBQPPL của cơ quan HC ra đời nhưng chính sách lại không thực tế, thiếu khả thi, thiếu thống nhất. Điều này xuất phát từ hoạt động phân tích, hoạch định chính sách còn hạn chế, chưa được coi trọng và chưa được đầu tư nghiêm túc khi ban hành VBQPPL; mới chỉ chú trọng đến thủ tục, thẩm quyền và sự cần thiết ban hành văn bản mà chưa tập trung vào việc lập và phân tích chính sách ngay trong giai đoạn này.

Việc bóc tách giai đoạn xây dựng chính sách (xây dựng Đề án chính sách) ra khỏi giai đoạn soạn thảo luật, phân biệt rạch ròi hai giai đoạn như nói trên, theo nhóm nghiên cứu sẽ đem lại nhiều ưu việt hơn quy trình hiện hành ở những điểm sau: (i) Giúp cho cơ quan có thẩm quyền có đầy đủ căn cứ, cơ sở để xác định và lựa chọn được các Dự Luật có chất lượng để ưu tiên đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm. Quốc hội chỉ đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm các dự án luật, pháp lệnh (do Chính phủ trình) đã được thiết kế về nội dung chính sách dự kiến điều chỉnh - tức là có Đề án chính sách đã được Chính phủ thông qua. Từ đó, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm sẽ có tính khả thi cao hơn khi đã được nghiên cứu kỹ về mặt nội dung chính sách. (ii) Có thể rút ngắn được thời gian soạn thảo một dự án luật. Thông thường hiện nay, một dự án luật từ khi chuẩn bị soạn thảo đến khi thông qua có thể mất từ 18 tháng tới vài ba năm (thậm chí có dự án luật lớn, phức tạp, thời gian xây dựng còn dài hơn nữa). Nếu làm theo quy trình hai công đoạn nói trên thì việc soạn thảo (quy phạm hoá chính sách) và thông qua một dự án luật có lẽ sẽ được rút ngắn hơn, sẽ giảm bớt được gánh nặng cho các cơ quan chủ trì soạn thảo luật, cho Quốc hội, giảm bớt áp lực về chương trình, Quốc hội cũng có thể thông qua được nhiều luật hơn trong một kỳ họp. (iii) Mặc dù xây dựng chính sách, pháp luật là một quá trình tư duy (có thể có thay đổi trong quá trình soạn thảo) nhưng việc chuẩn bị tốt về mặt chính sách bằng một đề án được nghiên cứu và xây dựng công phu, bài bản thì chắc chắn sẽ nâng cao được chất lượng của dự án luật, luật sẽ đi vào cuộc sống được tốt hơn từ đó sẽ hạn chế được tình trạng xây dựng các đạo luật khung, luật "ống", kiểm soát tốt hơn tình trạng "cài cắm" lợi ích cục bộ trong quá trình xây dựng các dự án luật"⁹

⁹ Xem: Viện Nghiên cứu lập pháp, (2014), *Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài cấp bộ cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện Luật BHVBQPPL ở nước ta hiện nay*, Hà Nội, tr.52.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện Nghiên cứu lập pháp, (2014), *Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài cấp bộ cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay*, Hà Nội, tr.52.
2. New York (2010), *Palgrave Macmillan*, p.319.
3. *Black's Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 657.
4. *Quyền hành pháp*, truy cập tại www.threedictionary.com.
5. Keith Dowding (2011), *Encyclopedia of Power* (Bách khoa thư về quyền lực).
6. Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội (2014), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
7. Bộ Tư pháp (2013), *Kinh nghiệm của một số nước xây dựng và soạn thảo VBQPPL*, Tài liệu nội bộ phục vụ Ban soạn thảo Luật Ban hành VBQPPL.
8. Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Việt Nam (2000), *Luật Hiến pháp Hoa Kỳ*.