

SỰ ĐA DẠNG CỦA THỰC TIỄN ẢNH HƯỞNG ĐẾN HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT - MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

NGUYỄN ĐỨC QUYỀN (*)

Tóm tắt: Văn bản quy phạm pháp luật là một trong những khái niệm trụ cột của khoa học pháp lý và không phải là một vấn đề mới. Tuy nhiên, việc xác định và quản lý văn bản quy phạm pháp luật đã trải qua quá trình phát triển và có nhiều thay đổi, đặt ra nhiều thách thức, đặc biệt là trong việc định rõ hình thức và nội dung của văn bản quy phạm pháp luật xuất phát từ các vấn đề thực tiễn của các bộ, ngành... Vì vậy, việc nghiên cứu, xem xét các vấn đề thực tế để ban hành văn bản là điều cần thiết để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và xã hội.

Từ khóa: Thực tiễn; văn bản quy phạm pháp luật; Việt Nam.

Abstract: Legal documents are one of the pillar concepts of legal science and are not a new issue. However, the identification and management of legal documents has undergone many development and changes, posing many challenges, especially in defining the form and content of legal regulations a result of practical issues in the ministries and branches. Therefore, it is necessary to review and consider practical issues for promulgation of documents to improve the effectiveness of state and society management.

Keywords: Current practice; legal documents; Vietnam.

Ngày nhận bài: 26/11/2023 Ngày biên tập: 25/01/2024 Ngày duyệt đăng: 22/02/2024

Kết quả của một văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) phản ánh sự tác động của nó đến các mối quan hệ xã hội, liên quan đến các yêu cầu và mục tiêu khi văn bản đó được ban hành. Nếu hiệu lực của văn bản QPPL thể hiện khả năng của nó để thực thi các quy định pháp luật, thì hiệu quả của nó chính là những gì mà văn bản đó có thể tạo ra trong cuộc sống thực tế. Đây là kết quả của tương tác giữa pháp luật và xã hội, bởi vì vai trò chính của pháp luật là điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Trong những năm gần đây, việc đánh giá một văn bản QPPL không chỉ dừng lại ở các tiêu chí nội tại, mà việc đánh giá ý nghĩa của việc tồn tại một văn bản QPPL được xem xét từ một góc độ khác, đó là tính hiệu quả của nó, tức là kết quả của sự tác động của các QPPL đối với các mối quan hệ xã hội được điều chỉnh và các đối tượng áp dụng. Xu hướng này xuất phát từ học thuyết về tính kinh tế của pháp luật mà các học giả Hoa Kỳ đã phát triển vào

những năm 70 của thế kỷ XX. Học thuyết này đặt nặng vai trò của kinh tế học trong lĩnh vực pháp luật và áp dụng các lý thuyết kinh tế vào lĩnh vực pháp luật. Theo học thuyết này, hiệu quả của quy phạm pháp luật, hoặc cụ thể hơn, của một văn bản quy phạm pháp luật, sẽ được đánh giá dựa trên các chi phí liên quan.

1. Xác định văn bản mang tính quy phạm pháp luật - từ lý thuyết đến thực tiễn

Để xác định một văn bản mang tính QPPL cần phải xác định được văn bản QPPL đó có những đặc trưng gì, các điều kiện yếu tố cấu thành một văn bản, những yếu tố đó được thể hiện như sau:

Một là, những đặc trưng cơ bản của văn bản quy phạm pháp luật.

Văn bản QPPL được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, không phải tất cả các văn bản do Nhà nước ban hành đều được xem xét là văn bản QPPL. Chỉ có những văn bản được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, theo quy định của pháp luật thì mới được xem xét là văn bản QPPL.

(*) TS; Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh

Văn bản QPPL chứa các quy tắc xử sự chung. Điều này giúp phân biệt văn bản QPPL với các văn bản hành chính thông thường mà Nhà nước ban hành. Mặc dù cả hai loại văn bản đều có giá trị pháp lý nhưng chỉ văn bản chứa các quy tắc xử sự chung mới được gọi là văn bản QPPL.

Việc áp dụng văn bản QPPL xuất hiện nhiều lần trong cuộc sống và diễn ra trong mọi tình huống khi có sự kiện pháp lý xảy ra. Điều này giúp phân biệt văn bản QPPL với các văn bản pháp lý hành chính cá nhân, chỉ áp dụng cho một đối tượng cụ thể trong một quan hệ xã hội nhất định. Hình thức, trình tự, và quy trình ban hành văn bản QPPL được quy định bởi luật. Nói cách khác, văn bản QPPL phải tuân theo các quy định về hình thức, trình tự và thủ tục được quy định trong luật. Về mặt lý thuyết, dựa trên hệ quan điểm lý luận của Nhà nước và pháp luật đã được phát triển trong nhiều năm, một văn bản QPPL cần phải thỏa mãn các yếu tố hoặc đặc điểm được nêu trên. Và khi xem xét các đặc trưng của một văn bản QPPL từ góc độ lý thuyết thì không thể phủ nhận rằng những đặc trưng này thường được liên kết với văn bản QPPL. Tuy nhiên, khi nói đến mô hình lý thuyết, chúng ta phải thừa nhận một sự thực quan trọng: đó là sự trừu tượng mang tính chất ước lệ và tuyệt đối hoàn hảo.

Để một văn bản được xem xét là văn bản QPPL phải đáp ứng đầy đủ các yếu tố và đặc điểm nêu trên. Bên cạnh đó, không thể bỏ qua sự khác biệt giữa lý thuyết và thực tiễn, đồng thời không nên xem xét lý thuyết là không đúng vì những sự khác biệt đó. Điều này mở ra khái niệm về sự phù hợp, tích hợp nhưng có sự phức tạp trong quá trình chuyển từ nhận thức đến thực tiễn về khái niệm văn bản QPPL.

Hai là, mô hình của luật hiện hành về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020): Văn bản QPPL là một tài liệu được cơ quan nhà nước hoặc cơ quan phối hợp, tuân thủ theo quyền hạn, thủ tục, và trình tự quy định bởi luật, bao gồm quy tắc xử sự chung, có tính bắt buộc trong toàn xã hội và được Nhà nước đảm bảo thi hành để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Vì vậy, văn bản QPPL cần thỏa mãn

các điều kiện sau: phải được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền; tuân theo hình thức, trình tự và thủ tục được quy định bởi luật; có giá trị pháp lý bắt buộc trong xã hội; được Nhà nước đảm bảo thực hiện. Tuy nhiên, quan điểm này đã dẫn đến một tình huống thực tế, đó là một số văn bản thực sự có bản chất của văn bản QPPL hoặc đã thỏa mãn 04/05 yếu tố cơ bản nhưng do sai sót về hình thức, thủ tục ban hành hoặc quy định thời điểm hiệu lực không tuân thủ đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên không được coi là văn bản QPPL.

Bên cạnh các văn bản có thể dễ dàng xác định là văn bản QPPL còn tồn tại nhiều loại văn bản khác khó để xác định khi áp dụng pháp luật, thậm chí có thể dẫn đến xung đột pháp lý. Ví dụ, có nhiều văn bản chứa cả các quy tắc xử sự chung có tính quy phạm, cùng với các nội dung không mang tính quy phạm. Trên thực tế còn tồn tại loại văn bản, trong đó có cả văn bản QPPL cũng chứa nhiều nội dung không liên quan đến quy tắc xử sự chung, không phải là phần QPPL và theo cách hiểu cơ bản, chúng không có tính bắt buộc chung như các QPPL, mặc dù vẫn được đưa vào văn bản với tư cách là một phần của QPPL. Ngược lại, cũng có các văn bản hành chính thông thường chứa các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung, nhưng nếu có sự vi phạm các quy định này, cơ quan có thẩm quyền sẽ khó áp dụng biện pháp xử lý hoặc nếu có biện pháp xử lý lại không đủ căn cứ để áp dụng.

Mặt khác, có những văn bản không bao gồm các quy tắc xử sự chung nhưng vẫn thể hiện dưới hình thức của QPPL. Điều này có nghĩa là có sự sai sót hoặc nhầm lẫn về hình thức của văn bản. Ngược lại, cũng có các văn bản chứa các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, thậm chí bao gồm cả các biện pháp trừng phạt, nhưng lại được ban hành dưới hình thức văn bản pháp lý hành chính đặc biệt, hoặc thậm chí là trong bản ghi nhận của giao dịch hành chính.

2. Thực trạng từ quy định về hiệu lực của văn bản

Tại Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, được sửa đổi bởi khoản 48 Điều 1 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản

QPPL sẽ được xác định bên trong chính văn bản đó, thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL của cơ quan nhà nước ở Trung ương có hiệu lực sau ít nhất 45 ngày. Trong trường hợp văn bản QPPL đề cập đến các biện pháp khẩn cấp liên quan đến phòng chống thiên tai hoặc dịch bệnh, văn bản có thể có hiệu lực từ ngày công bố hoặc ký ban hành để đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn.

Quy định trên nhằm đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch trong việc thực hiện chính sách. Tuy nhiên, nguyên tắc chưa thể áp dụng hoàn toàn cho mọi tình huống thực tế, đặc biệt trong việc quản lý và điều hành của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Trong thực tế, có nhiều trường hợp cụ thể khác mà các văn bản QPPL cần phải có hiệu lực ngay thời điểm ban hành.

Các quốc gia phát triển trên thế giới đánh giá rằng, việc phát triển pháp luật cạnh tranh với nhiều mục tiêu có thể tạo ra xung đột giữa các mục tiêu này. Việc điều hòa các mục tiêu có thể có tác động tiêu cực đối với nguyên tắc cạnh tranh và tính độc lập của các cơ quan cạnh tranh. Vì vậy, các quốc gia này thường giảm sự sử dụng của pháp luật cạnh tranh để đạt được các mục tiêu xã hội chung, trong khi điều này vẫn phổ biến ở các quốc gia đang phát triển.

Ví dụ, nếu xem xét Luật Cạnh tranh của Việt Nam, trong toàn bộ các quy định của Luật, không có quy định nào nêu rõ mục tiêu cụ thể mà các nhà lập pháp đã đề ra cho Luật này. Từ các quy định của Luật, có thể hiểu rằng mục tiêu chính của Luật là thúc đẩy và duy trì cạnh tranh công bằng giữa các bên tham gia vào thị trường bằng cách kiểm soát các hành vi gây hạn chế cạnh tranh hoặc có tiềm ẩn gây hạn chế cạnh tranh và chống lại các hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

Tuy nhiên, thông qua các quy định của Luật Cạnh tranh, cụ thể là các điều khoản liên quan đến quyền miễn trừ trong các trường hợp tập trung kinh tế bị cấm, có thể thấy rằng Luật Cạnh tranh cũng đặt ra mục tiêu mở rộng xuất khẩu hoặc đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, hoặc duy trì việc làm cho người lao động (như đã quy định tại Điều 19 của Luật Cạnh tranh).

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật

Thứ nhất, cần tập trung vào tính hợp pháp, tính thống nhất và tính hợp lý của các văn bản QPPL. Để đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý và thống nhất của các văn bản QPPL, cần phải nâng cao quá trình xây dựng và soạn thảo văn bản luật. Do đó, cần phải có một cơ quan lập pháp chuyên nghiệp để xây dựng và ban hành các văn bản QPPL đảm bảo chất lượng và hiệu quả của văn bản. Vì vậy, cần quan tâm và đổi mới công tác đào tạo nguồn nhân lực, các bộ phận pháp chế của các bộ và ngành cần phải tự sáng tạo phối hợp và tham khảo ý kiến của người dân trước khi ban hành bất kỳ văn bản QPPL cụ thể nào.

Thứ hai, xác định rõ văn bản QPPL theo hướng tập trung vào những yếu tố quan trọng, loại bỏ những yếu tố không quan trọng như hình thức, trình tự và các thủ tục, vốn chỉ là cơ sở để văn bản QPPL được hình thành và tồn tại theo một quy trình chuẩn định. Một văn bản chỉ được coi là văn bản QPPL khi nó đáp ứng đúng hai và chỉ hai yếu tố quan trọng sau đây: chứa đựng các quy tắc xử sự chung và được ban hành bởi Nhà nước, đồng thời được Nhà nước bảo đảm thực hiện.

Thứ ba, dấu hiệu việc bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước là một vấn đề vô cùng quan trọng trong việc tổ chức thi hành văn bản QPPL. Dấu hiệu này xác định rằng văn bản QPPL cần phải tuân thủ, trước hết là sự tự nguyện tuân thủ từ các chủ thể bị điều chỉnh, tác động của văn bản thông qua ý thức tự giác hoặc thông qua công việc tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật. Hơn nữa, nếu không tuân thủ pháp luật, các chế tài luật định có thể áp dụng, thậm chí có thể xử phạt vi phạm pháp luật. Điều này khẳng định văn bản QPPL phải được Nhà nước cam kết thực hiện, thậm chí thông qua biện pháp cưỡng chế và các biện pháp xử phạt. Do đó, tính chất quy phạm và thẩm quyền của văn bản đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai thi hành một văn bản QPPL trong thực tế, để phân biệt các biện pháp tổ chức thi hành văn bản hoặc áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm.

Thứ tư, văn bản QPPL cần đảm bảo sự tiếp cận của công chúng. Để đảm bảo tính tự giác của công dân trong việc tiếp cận thông

**Ảnh Minh họa**

tin, các cơ quan nhà nước cần chủ động, công khai trình tự thủ tục một cách rõ ràng và tiện lợi, giúp người dân dễ dàng tiếp cận thông tin khi cần. Hơn nữa, người dân cần nâng cao khả năng tiếp cận thông tin ngay cả khi không có nhu cầu cụ thể thông qua việc cơ quan nhà nước chủ động công khai thông tin trên các trang web hoặc thông qua các kênh truyền thông khác để đảm bảo mọi người đều có thể tiếp cận thông tin.

Thứ năm, để đảm bảo văn bản QPPL có hiệu lực, các cơ quan nhà nước phải thực thi nhiệm vụ này một cách nghiêm túc và toàn diện. Các cơ quan này cần được trang bị không chỉ về khía cạnh pháp lý mà còn về cơ sở vật chất và nguồn nhân lực để đảm bảo thực thi pháp luật ở mọi cấp độ. Văn bản QPPL cần phải rõ ràng về thẩm quyền của các cơ quan liên quan cũng như về các cơ quan chủ trì và cơ chế phối hợp, đảm bảo cho công tác kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật được thực hiện một cách thống nhất. Có thể áp dụng cơ chế theo dõi chung và theo dõi riêng giữa các cơ quan này để đảm bảo hiệu suất và hiệu quả trong việc thực thi pháp luật.

Thứ sáu, văn bản QPPL cần làm rõ mục tiêu và đảm bảo sự thống nhất giữa các mục tiêu được nêu ra. Trong trường hợp một văn bản QPPL được ban hành để đạt nhiều mục tiêu cùng một lúc, các mục tiêu này phải được điều chỉnh để đảm bảo tính thống nhất về nội dung. Không nên thiết lập các mục tiêu mâu thuẫn với nhau, gây khó khăn và cản trở cho

việc thực hiện các mục tiêu. Do đó, khi xây dựng luật cần xem xét để đảm bảo sự thống nhất trong các mục tiêu của luật. Ngoài ra, các mục tiêu có thể được xác định theo thứ tự ưu tiên và cấp độ quan trọng liên quan đến từng mục tiêu cụ thể để giảm thiểu sự không rõ ràng có thể dẫn đến xung đột giữa các mục tiêu trong quá trình thực hiện.

Sự thực thi mang đến tính hiệu quả của văn bản QPPL nên được xem xét từ một góc độ toàn diện và rộng hơn. Cần

đánh giá văn bản QPPL dựa trên các mục tiêu xã hội mà nó đặt ra. Việc phân tích các yếu tố có tác động trực tiếp đến hiệu quả của văn bản QPPL sẽ cung cấp cơ sở cho việc nghiên cứu tình hình thực tế và các nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả của các văn bản QPPL. Từ đó, đề ra giải pháp thích hợp để nâng cao hiệu quả các văn bản QPPL của Việt Nam trong thời điểm hiện tại./.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*.
2. Văn phòng Quốc hội, *Văn bản hợp nhất số 23/VBHN-VPQH ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 15/7/2020*.
3. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), *Báo cáo đánh giá chất lượng hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các bộ có liên quan đến doanh nghiệp (LDEA) - giai đoạn từ 2020-2025*.
4. Ngô Văn Nhân, *Tác động của dư luận xã hội đối với ý thức pháp luật*, Tạp chí Triết học, tháng 8/2006.
5. Nguyễn Thị Thu Vân, *Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin*, trên trang web: duthaoonline; Th.S Vũ Công Giao, *Cơ chế và việc hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, trên trang web: <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/Hoithao/VNHOC/TB7/giao.pdf>.
6. <http://www.nclp.org.vn/>.