

VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

● NGÔ LINH NGỌC

TÓM TẮT:

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, việc giao và ban hành văn bản quy định chi tiết (VBQĐCT) được thực hiện bởi nhiều chủ thể, với nhiều hình thức VBQPPL khác nhau. Đây là nhóm VBQPPL có vị trí vai trò rất quan trọng, hỗ trợ cho các VBQPPL chính trong quá trình điều hành quản lý nhà nước và xã hội. Thực tiễn cho thấy, việc giao quy định chi tiết và việc ban hành VBQĐCT của các chủ thể vẫn còn một số vấn đề cần bàn luận, cần được tiếp tục hoàn thiện. Đây là vấn đề sẽ được đề cập, phân tích trong nội dung bài viết dưới đây.

Từ khóa: văn bản quy định chi tiết, văn bản quy phạm pháp luật, pháp luật, ủy quyền lập pháp, lập pháp ủy quyền,

1. Những vấn đề chung về văn bản quy định chi tiết văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Trong giai đoạn đất nước đổi mới, hội nhập và phát triển như hiện nay, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng. Hệ thống VBQPPL như Hiến pháp, luật của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTWQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước là những VBQPPL có giá trị cao, đã đưa ra những quy định mang tính “định khung” giúp điều chỉnh các quan hệ xã hội và định hướng các quan hệ này theo mục tiêu mà Nhà nước đề ra. Tuy nhiên, những quy định này đôi khi khó có thể đưa vào thực tiễn, gây ra nhiều lúng túng khi đưa vào giải quyết trong những trường hợp cụ thể. Với sự ra đời của VBQĐCT, Nhà nước có một công cụ hữu hiệu nhằm triển khai pháp luật một cách thuận lợi, hiệu quả, từ đó thực hiện tốt hơn các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội mà Đảng đã đề ra. Luật Ban hành

VBQPPL năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020) và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL (được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ) dù không đưa ra khái niệm cụ thể nhưng cũng đã có một số quy định về nhóm văn bản này, như: quy định các trường hợp cần giao quy định chi tiết, yêu cầu về nội dung, thời hạn ban hành, hiệu lực của VBQĐCT,...

Theo đó, Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định:

1. VBQPPL phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm

quyền quy định chi tiết. VBQĐCT chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết.

2. Cơ quan được giao ban hành VBQĐCT không được ủy quyền tiếp. Dự thảo VBQĐCT phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.

3. Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết nhiều nội dung của một VBQPPL thì ban hành một văn bản để quy định chi tiết các nội dung đó, trừ trường hợp cần phải quy định trong các văn bản khác nhau.

Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết các nội dung của nhiều VBQPPL khác nhau thì có thể ban hành một văn bản để quy định chi tiết.

Theo quy định như trên, “văn bản chi tiết” là văn bản được sử dụng để ban hành quy định cụ thể các nội dung được giao trong VBQPPL của các chủ thể có thẩm quyền cấp trên. Việc giao ban hành VBQĐCT phải được quy định ngay tại điều, khoản, điểm của VBQPPL, trong đó nêu rõ cơ quan được ban hành VBQĐCT và nội dung giao quy định chi tiết phải cụ thể. Trường hợp VBQPPL được xác định là VBQPPL quy định chi tiết thì đương nhiên hết hiệu lực cùng thời điểm với văn bản được quy định chi tiết thì hành theo quy định tại Khoản 4 Điều 154 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Như vậy, nhóm VBQĐCT ở Việt Nam hiện nay có vị trí rất quan trọng trong hệ thống pháp luật. Với quy định cụ thể tại Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL 2015 (sđbs 2020) VBQĐCT được thừa nhận là VBQPPL. Thậm chí trong rất nhiều trường hợp, nếu chưa có VBQĐCT thì văn bản chính không thể thi hành có hiệu quả trên thực tiễn được. Thẩm quyền ban hành VBQĐCT được quy định cho rất nhiều chủ thể bao gồm: Chính phủ ban hành Nghị định; Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ và Đoàn Chủ tịch UBTWMTTQVN ban hành Nghị quyết liên tịch; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành Thông tư; HĐND cấp tỉnh ban hành Nghị quyết và UBND cấp tỉnh ban hành Quyết định.

2. Một số vấn đề cần bàn luận và kiến nghị

VBQĐCT VBQPPL giữ một vị trí vai trò quan trọng, không thể thiếu trong hệ thống pháp luật

hiện hành, tuy nhiên vẫn còn một số vấn đề cần bàn luận với nhóm văn bản này, như sau:

Một là, chủ thể được giao ban hành VBQĐCT VBQPPL còn khá rộng. Theo đó, vẫn còn quá nhiều văn bản được xếp vào nhóm các VBQĐCT VBQPPL này. Việc quá nhiều chủ thể được giao ban hành VBQĐCT là nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu đồng bộ, khó kiểm soát, thậm chí chồng chéo mâu thuẫn trong ban hành VBQPPL. Nói cách khác, việc giao quy định chi tiết VBQPPL cho Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, đặc biệt một số trường hợp ủy quyền cho chính quyền địa phương quy định chi tiết có thể ảnh hưởng, tác động không nhỏ đến tính thống nhất trong tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.

Hai là, chưa phân định rõ ràng về phạm vi các vấn đề được giao quy định chi tiết VBQPPL. Với quy định Quốc hội có thể ủy quyền “những nội dung khác cần quy định chi tiết” (khoản 1 Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL 2015) có thể dẫn đến cách hiểu là bất cứ vấn đề nào thuộc thẩm quyền của Quốc hội, trừ 33 nội dung mà Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định là phải “do luật định”, “theo luật định” hoặc “theo quy định của luật” thì đều có thể được giao quy định chi tiết. Cách hiểu này sẽ dẫn đến tình trạng tùy tiện của cơ quan lập pháp trong việc xác định nội dung cần giao quy định chi tiết. Đồng thời, việc giao ban hành VBQĐCT VBQPPL quá nhiều cho cơ quan hành pháp sẽ làm tăng gánh nặng, sức ép cho các cơ quan này trong việc ban hành văn bản. Do vậy, nếu thiếu sự giám sát chặt chẽ, rất có thể các cơ quan này sẽ thực hiện quyền được trao đó không theo đúng cách thức, mục đích, yêu cầu mà Quốc hội mong muốn.

Ba là, quy định “VBQĐCT phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật” mặc dù đã quy định rõ tại khoản 2 Điều 11 nhưng trên thực tiễn đến nay vẫn còn gặp nhiều khó khăn, tình trạng “nợ” ban hành VBQĐCT VBQPPL từng bước được khắc phục nhưng chưa triệt để. Vẫn còn một số VBQĐCT VBQPPL được ban hành không có hiệu lực đồng thời với văn bản được quy định chi tiết. Vấn đề này tồn tại vì một số nguyên nhân như: (1) Trong quá trình soạn thảo VBQPPL, hầu hết các cơ quan chủ trì soạn thảo mới chỉ dự kiến được những nội dung để đề xuất chủ thể có thẩm quyền

giao quy định chi tiết, trong khi đó việc quyết định nội dung nào sẽ được giao quy định chi tiết và chủ thể nào có thẩm quyền ban hành VBQĐCT lại hoàn toàn do chủ thể có thẩm quyền xem xét, quyết định; (2) Về lý thuyết và trên thực tế đã xảy ra trường hợp dự án luật, dự thảo nghị quyết do một bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo nhưng trong dự thảo lại có quy định giao cho bộ, cơ quan ngang bộ khác, thậm chí địa phương ban hành VBQĐCT VBQPPL. Trong những tình huống như vậy, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ rất khó khăn trong việc chuẩn bị các dự thảo VBQĐCT; (3) Do một số luật giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định chi tiết VBQPPL tương đối nhiều nội dung, khoảng thời gian từ khi luật được thông qua đến thời điểm luật có hiệu lực thi hành tương đối ngắn; có trường hợp nội dung giao quy định chi tiết là những vấn đề mới, khó và phức tạp; một số trường hợp nội dung chính sách trong luật chưa rõ, hoặc thiếu định hướng cụ thể, dẫn đến kéo dài thời gian soạn thảo, ban hành VBQĐCT...

Bốn là, thiếu quy định về trách nhiệm của Quốc hội trong việc tham gia vào quá trình soạn thảo, ban hành VBQĐCT VBQPPL. Do vậy, thực tiễn việc kiểm soát từ phía Quốc hội đối với những nội dung mà mình đã ủy quyền VBQĐCT vẫn còn thiếu tính chủ động, thậm chí “đứng ngoài” quy trình ban hành VBQĐCT. Hiện nay, việc kiểm soát các trường hợp giao quy định chi tiết chủ yếu là kiểm soát trước, dựa vào hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và những phát hiện của các đại biểu Quốc hội thông qua hoạt động thảo luận, cho ý kiến đối với dự án luật, song đó là kiểm soát đối với nội dung trong luật, còn đến khi quy định nó được hướng dẫn như thế nào trong các VBQĐCT thì Quốc hội không kiểm soát.

Với những vấn đề cần bàn luận nêu trên, tác giả xin đưa ra một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất là, Luật Ban hành VBQPPL cần xác định rõ ràng, cụ thể hơn về thẩm quyền, tính chất, phạm vi các vấn đề được giao ban hành VBQĐCT. Việc xác định phạm vi ủy quyền cần dựa trên nguyên tắc không ủy quyền quy định chi tiết đối với những vấn đề quan trọng, vấn đề liên quan đến chính sách cơ bản của Nhà nước mang tính định hướng cho các quy phạm pháp luật cụ

thể của từng lĩnh vực. Các VBQPPL có chứa đựng nội dung giao quy định chi tiết cần có quy định rõ ràng về mục đích, phạm vi ủy quyền để định hướng cho các chủ thể được giao ban hành VBQĐCT VBQPPL, đồng thời tạo cơ sở cho việc giám sát từ phía cơ quan ủy quyền.

Thứ hai là, với quy định “Dự thảo VBQĐCT phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh”, Luật Ban hành VBQPPL nên sửa lại theo hướng khi trình chủ thể có thẩm quyền hồ sơ dự án VBQPPL, cơ quan trình phải trình đồng thời đề cương chi tiết của dự thảo VBQĐCT để chủ thể có thẩm quyền kiểm soát được tính hợp pháp, tính phù hợp về nội dung của dự thảo VBQĐCT so với yêu cầu ủy quyền đã được xác định trong dự thảo VBQPPL. Trong khoảng thời gian từ khi VBQPPL được thông qua cho đến khi có hiệu lực, cơ quan được ủy quyền phải hoàn thiện dự thảo và ban hành VBQĐCT để bảo đảm văn bản này có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của VBQPPL hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.

Thứ ba là, bổ sung cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc ban hành VBQĐCT theo hướng quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan của Quốc hội (Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội) trong việc tham gia ngay từ giai đoạn đầu tiên của quá trình soạn thảo, ban hành VBQĐCT VBQPPL của các cơ quan được giao để chủ động bảo đảm nội dung văn bản phản ánh đầy đủ, đúng tinh thần, nội dung quy định được Quốc hội ủy quyền quy định chi tiết, qua đó góp phần hạn chế khả năng làm thay đổi, thậm chí là sai lệch tinh thần và nội dung ban đầu của VBQPPL trong nội dung của các VBQĐCT.

4. Kết luận

Văn bản quy định chi tiết VBQPPL là nhóm văn bản có vai trò hết sức quan trọng trong việc triển khai đưa các quy định của các văn bản cấp trên, giúp các quy định mang tính chất định khung trở nên linh hoạt, dễ áp dụng, dễ thi hành trong thực tiễn. Nhóm văn bản này góp phần cụ thể hóa và triển khai thực hiện luật được nhanh chóng, hiệu quả và nâng cao hiệu lực thi hành các VBQPPL thiết lập trật tự kỷ cương xã hội, kỷ cương trong bộ máy nhà nước, góp phần hướng đến xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

- ¹ Bùi Thu Hằng (2022), Quy định của pháp luật về quản lý việc xây dựng văn bản quy định chi tiết của chính quyền địa phương <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2626>
- ² Võ Văn Tuyền, Trần Việt Đức (2020), Ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội - Tiếp cận dưới góc độ ủy quyền lập pháp, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=44666>

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Lê Hồng Hòa (2016), *Ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
2. Ngô Linh Ngọc (2023), *Vị trí, vai trò, tính chất pháp lý của văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay, Khoa Pháp luật Hành chính nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội. tr 3-10.
3. Võ Văn Tuyền, Trần Việt Đức (2020), Ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội - Tiếp cận dưới góc độ ủy quyền lập pháp, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=44666>
4. Bùi Thu Hằng (2022), Quy định của pháp luật về quản lý việc xây dựng văn bản quy định chi tiết của chính quyền địa phương, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2626>
5. Trường Đại học Luật Hà Nội (2017), *Giáo trình Xây dựng Văn bản pháp luật*, Nhà xuất bản Tư pháp.

Ngày nhận bài: 2/3/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/4/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 11/4/2023

Thông tin tác giả:

ThS.NCS. NGÔ LINH NGỌC

Đại học Luật Hà Nội

A STUDY ON VIETNAM'S REGULATORY GUIDANCE DOCUMENTS

● Ph.D student, Master. **NGO LINH NGOC**
Hanoi Law University

ABSTRACT:

According to the 2015 Law on Promulgation of Legal Documents (amended and supplemented in 2020), the assignment and promulgation of regulatory guidance documents are done by many entities with different types of legal documents. This group of legal documents plays a key role, supporting major legal documents in the state management. This is a group of legal documents with a very important role, supporting the main legal documents in the processes of state management and society.

Keywords: regulatory guidance documents, legal documents, legislation, legislative authorization, delegation of legislative power.