



Review Article

## Legal Document Control: A Basic Condition to Protect and Ensure Human Rights

Hoang Thi Kim Que\*, Le Thi Phuong Nga

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 12 April 2019

Revised 25 May 2019; Accepted 20 June 2019

**Abstract:** This article analyzes the significance of legal document control, one of the basic conditions to protect human rights and ensure freedom and constitutional, legitimate interests. Although the Vietnamese legal system is more and more complete, there are limitations to its legal document control. The article shows the clear negative influences of inappropriate legal regulations on human rights and interests. On that basis, the article referred to the basic rules of legal document control: The control of constitutionality, lawfulness and rationality throughout the legal document formulation process.

**Keywords:** Legal supervision, supervision of legal documents, mechanisms for supervising legal (normative) documents, constitutionality, legitimacy, profitability.

---

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [quekim016@gmail.com](mailto:quekim016@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4201>



## Kiểm soát văn bản pháp luật một trong những điều kiện cơ bản để bảo vệ bảo đảm quyền con người

Hoàng Thị Kim Quế\*, Lê Thị Phương Nga

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 12 tháng 04 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 5 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 6 năm 2019

**Tóm tắt:** Bài viết đã phân tích ý nghĩa của kiểm soát văn bản pháp luật như là một trong những điều kiện cơ bản để bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do và lợi ích hợp hiến, chính đáng của con người. Mặc dù hệ thống pháp luật Việt nam đã ngày càng hoàn thiện song vẫn còn hạn chế về phương diện kiểm soát văn bản pháp luật. Bài viết đã nêu rõ những tác động tiêu cực của những quy định pháp luật có nội dung sai trái, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của con người. Trên cơ sở lập luận đó, bài viết đã cập nhật những nguyên tắc cơ bản trong nội dung kiểm soát văn bản pháp luật: kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, kiểm soát trong tất cả các giai đoạn của quy trình xây dựng pháp luật.

**Từ khóa:** Kiểm soát pháp luật, kiểm soát văn bản pháp luật; cơ chế kiểm soát văn bản pháp luật, tính hợp hiến, hợp pháp, tính lợi ích.

### 1. Kiểm soát pháp luật - điều kiện cơ bản để bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do và lợi ích hợp hiến, chính đáng của con người

Một trong những yêu cầu thường trực của nhà nước pháp quyền là hoạt động của các cơ quan và các cá nhân công quyền đều phải được kiểm soát bằng những thiết chế, cơ chế pháp lý và xã hội. Nhà nước pháp quyền là nhà nước hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, hợp đạo đức, công

bằng, lẽ phải, hài hòa, cân bằng các loại lợi ích, hòa bình và hiệu quả. Nhà nước pháp quyền là nhà nước bị giới hạn quyền lực bởi pháp luật và các quyền, tự do, lợi ích của cá nhân.

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một trong những điều kiện cơ bản để bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do và lợi ích hợp hiến, hợp pháp, chính đáng của con người. Kiểm soát quyền lực nhà nước có nội hàm rộng lớn, bao gồm nhiều hợp phần chính yếu trong đó có kiểm soát pháp luật. Pháp luật do nhà nước ban hành và tổ chức thực thi cũng phải được đặt trong điều kiện bị kiểm soát. Kiểm soát pháp luật đến lượt mình cũng bao gồm nhiều thành tố cơ bản trong đó có kiểm soát văn bản pháp luật.

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [quekim016@gmail.com](mailto:quekim016@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4201>

Khi đề cập về kiểm soát quyền lực nhà nước, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã nhấn mạnh đến vai trò của pháp luật: “pháp luật phải kiểm soát quyền lực, nơi nào có quyền lực, nơi đó phải có giám sát, luật pháp phải theo hướng đó. Pháp luật phải kiểm soát quyền lực, khi pháp luật trao quyền cho bất cứ ai thì phải có cơ chế để kiểm soát quyền lực đó, kể cả đối với Thủ tướng” [1].

Kiểm soát quyền lực nhà nước chỉ có ý nghĩa đầy đủ, hiệu lực, hiệu quả nhất khi bao quát cả việc kiểm soát hành vi và các văn bản pháp luật. Nếu xét riêng về phạm vi, tần suất tác động, số lượng các chủ thể chịu sự tác động thì có thể nói, sự tác động của các văn bản pháp luật rộng lớn hơn so với những hành vi pháp luật của các cá nhân, tổ chức.

Kiểm soát văn bản pháp luật phải được áp dụng đối với tất cả các loại văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Trong điều kiện hiện tại ở nước ta, với một khối lượng đồ sộ các văn bản dưới luật thì hoạt động kiểm soát văn bản pháp luật lại càng đặt ra một cách cấp thiết với những giải pháp mạnh, đồng bộ và có tính chất đột phá.

Một quy định pháp luật sai trái sẽ gây nên tác động tiêu cực, ảnh hưởng ở những mức độ nhất định đến cuộc sống của tất cả những đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của các quy định pháp luật. Do vậy, pháp luật cần phải được kiểm soát, từ đầu vào và đầu ra của pháp luật, từ pháp luật trên giấy tờ, văn bản - “law in book” và pháp luật trong thực tiễn cuộc sống - “living law”.

Tầm quan trọng của kiểm soát văn bản pháp luật thì đã rõ, tuy vậy, sự quan tâm đúng mức đến sự tác động của các văn bản pháp luật đối với đời sống xã hội, đặc biệt là sự tác động tiêu cực của những văn bản pháp luật có nhiều quy định trái pháp luật thì vẫn còn rất khiêm tốn, chưa thật sự quyết liệt và còn thiếu những giải pháp thuộc về cơ chế, chế tài xử lý.

Suy cho cùng, hoạt động của các cơ quan nhà nước được thể hiện trong hành vi và các quyết định - văn bản pháp luật thuộc các lĩnh vực xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện

các chính sách, pháp luật trên phạm vi toàn quốc và từng địa phương. Sự tuân thủ pháp luật càng có mối quan tâm đặc biệt đến chất lượng, tính khả thi, giá trị nhân văn của các văn bản pháp luật, các quy định pháp luật, chứ không chỉ đến hoạt động đến những hành vi cụ thể của các cơ quan và các cá nhân công quyền.

## **2. Yêu cầu cấp thiết về kiểm soát văn bản pháp luật ở nước ta hiện nay**

Kể từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành đến nay, hệ thống pháp luật nước ta đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện với những thành tựu quan trọng, đặc biệt là về tổ chức bộ máy nhà nước và quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân. Cùng với hoạt động xây dựng pháp luật, công tác kiểm tra, giám sát các văn bản pháp luật cũng đã đạt nhiều thành tích quan trọng, nhất là việc phát hiện những quy định, văn bản pháp luật sai trái.

Tuy vậy, vẫn còn tình trạng nhiều văn bản pháp luật kém chất lượng, ở mức độ nhất định có còn trái pháp luật, vi phạm luật, hiến pháp, gây ảnh hưởng tiêu cực đến quyền, lợi ích, đến ý thức và hành vi tôn trọng, tuân thủ pháp luật của người dân. Vấn đề kiểm soát văn bản pháp luật, quy định trách nhiệm xử lý đối với các cơ quan nhà nước trong việc ban hành các văn bản trái pháp luật đã và đang được đặt ra một cách cấp thiết, là nguyện vọng và yêu cầu của nhà nước và toàn xã hội, cần có những biện pháp kịp thời giải quyết mang tính quyết liệt và thiết thực hơn.

Chỉ tính riêng trong phạm vi các văn bản pháp luật của các bộ, các cơ quan chính quyền địa phương, số lượng các văn bản pháp luật sai trái pháp luật được phát hiện còn khá lớn và không thuyên giảm. Những con số biết nói phần nào thể hiện vấn đề này. Theo Báo cáo đánh giá hậu quả, tác hại của việc ban hành văn bản trái pháp luật gửi Thủ tướng Chính phủ, qua kiểm tra văn bản do các bộ ngành, địa phương ban hành, Bộ Tư pháp đã phát hiện 5.639 văn bản trái pháp luật. Trong đó, có tới 1.236 văn bản trái pháp luật về thẩm quyền ban hành và nội

dung; hơn 3.829 văn bản sai sót về căn cứ pháp lý, thể thức kỹ thuật trình bày văn bản; 574 văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật nhưng có chứa quy phạm pháp luật..., việc ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật làm ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai minh bạch; đồng thời cũng “thể hiện sự "nhờn" luật, không nghiêm túc trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền” [2].

Việc ban hành các văn bản pháp luật sai trái pháp luật sẽ dẫn đến nhiều hậu quả, hệ lụy tiêu cực trên những mức độ như: xâm phạm các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, ảnh hưởng tiêu cực đến nguyên tắc thượng tôn Hiến pháp, pháp luật; làm giảm uy tín của chính các cơ quan ban hành văn bản pháp luật và người lãnh đạo các cơ quan này. Tình trạng còn nhiều văn bản, quy định pháp luật sai trái được biểu hiện không chỉ ở sự vi phạm về tính hợp pháp, hợp lý, tính khả thi mà còn ở sự chông chéo, mâu thuẫn lẫn nhau, thậm chí triệt tiêu lẫn nhau giữa nhiều loại văn bản pháp luật của trung ương và địa phương; ở sự chậm trễ, nóng vội hoặc nợ đọng văn bản pháp luật. Tình trạng “*pháp luật triệt tiêu pháp luật*” là hiện tượng không bình thường. Nhưng hiện tượng đó vẫn diễn ra, thậm chí còn khá phổ biến hiện nay... [3]. Về phía Chính phủ, sau khi xem xét báo cáo của Bộ Tư pháp về công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật năm 2017, Phó Thủ tướng Thường trực Trương Hòa Bình đã yêu cầu kiểm điểm, xử lý, đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ đối với người đứng đầu, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc ban hành văn bản trái pháp luật gây hậu quả nghiêm trọng. [4]

### **3. Cơ sở pháp lý của kiểm soát văn bản pháp luật ở nước ta hiện nay**

Về cơ sở pháp lý, chúng ta đã có khá nhiều quy định liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát văn bản pháp luật

nói riêng. Kiểm soát văn bản pháp luật theo quy định pháp luật hiện hành bao gồm: giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản pháp luật sai trái.

Hiến pháp năm 2013 đã đặt nguyên tắc cơ bản để xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Điều 119 hiến pháp đã quy định: Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án Nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định. Mặc dù hiện tại, Hiến pháp chưa có quy định về cơ chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách như Nghị quyết của Đảng đã đề ra, nhưng với quy định của Điều 119 đã tạo lập cơ sở hiến định về xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp cũng như trách nhiệm bảo vệ, tuân thủ hiến pháp.

Hiến pháp đã quy định thẩm quyền của Quốc hội về giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch Nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội (Điều 70). Theo Điều 74, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, đình chỉ việc thi hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao 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 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ

quan nhà nước cấp trên. Điều 98 Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

Luật ban hành văn bản pháp luật năm 2015 cũng đã quy định về chế độ giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (chương XV). Theo đó, tất cả mọi văn bản quy phạm pháp luật đều phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát theo quy định của pháp luật.

Điều 7 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ khâu lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, chủ trì, tham gia soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, trình dự án, dự thảo đến ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật năm 2015 bổ sung một điều quy định về các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 14), bao gồm các hành vi sau: ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; ban hành văn bản không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

#### **4. Nội dung chủ yếu của kiểm soát văn bản pháp luật dưới lăng kính nhà nước pháp quyền và quyền con người**

Kiểm soát văn bản pháp luật và kiểm tra văn bản pháp luật là hai khái niệm không hoàn toàn đồng nhất. Kiểm soát văn bản pháp luật

bao gồm giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản pháp luật với những chế tài hợp lý. Kiểm soát văn bản pháp luật đối với tất cả các công đoạn của quy trình xây dựng chính sách, soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thảo luận và thông qua. Xét một cách toàn diện hơn, kiểm soát văn bản pháp luật còn bao hàm giám sát, kiểm tra việc áp dụng các văn bản pháp luật trong hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Cần xác định đầy đủ mục đích, yêu cầu của kiểm soát pháp luật. Kiểm soát pháp luật không chỉ để phát hiện vi phạm về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành, công bố các văn bản pháp luật. Kiểm soát pháp luật còn có mục đích, nhiệm vụ đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, hài hòa, hạn chế đến mức thấp nhất sự chồng chéo, mâu thuẫn, khắc phục các lỗ hổng pháp luật của hệ thống pháp luật quốc gia nói chung và trong từng lĩnh vực hoạt động xã hội nói riêng.

Hiện nay ở Việt nam, kiểm tra văn bản pháp luật được xác định là hoạt động của cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản sau khi ban hành (hậu kiểm văn bản) nhằm phát hiện, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật.

Đối tượng của kiểm tra văn bản pháp luật theo quy định hiện hành rất hẹp, chỉ bao gồm các văn bản pháp luật từ cấp Bộ trưởng trở xuống sau khi văn bản đã được ban hành. Kiểm tra văn bản pháp luật theo quy định hiện hành thực chất là hoạt động hậu kiểm tra là chủ yếu. Theo quy định của khoản 1 Điều 103 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì văn bản phải được kiểm tra, xử lý bao gồm: Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân. Văn bản được xử lý gồm: văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn; văn bản vi phạm nghiêm trọng về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành.

Trên bình diện chung nhất, kiểm soát văn bản pháp luật có một số nội dung cơ bản như sau.

Trước hết là kiểm soát Hiến pháp: kiểm soát tính hợp hiến của tất cả các văn bản pháp luật, đặc biệt là đối với các văn bản pháp luật của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp ở trung ương. Kiểm soát Hiến pháp còn bao hàm nội dung quan trọng nữa là kiểm soát việc thể chế hoá các nguyên tắc, quy định cụ thể của Hiến pháp thành các văn bản luật trong cuộc sống.

Kiểm soát Hiến pháp đặt ra cả trước và sau khi ban hành văn bản pháp luật cũng như trong quá trình thực hiện chúng. Kiểm soát Hiến pháp hay nói cách khác là bảo vệ Hiến pháp cả trên phương diện kiểm soát hành vi và quyết định dưới dạng văn bản pháp luật là công cụ quan trọng nhằm thiết lập, bảo vệ trật tự hiến pháp - một trong những điều kiện cốt lõi của xã hội pháp quyền, dân chủ.

Kiểm soát toàn bộ quy trình xây dựng chính sách, đánh giá tác động của các chính sách, văn bản pháp luật, dự thảo văn bản pháp luật.

Để có các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng và đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn thì cần phải có chính sách tương ứng được xây dựng, phân tích thấu đáo. Về cơ sở pháp lý, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định, quy định quy trình xây dựng chính sách cần được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản.

Thời gian qua, đối với một số văn bản quy phạm pháp luật, công đoạn chính sách đã được thực hiện với kết quả tích cực. Tuy vậy, trong thực tiễn, công đoạn xây dựng, phân tích, lấy ý kiến góp ý rộng rãi, đủ lượng thời gian cần thiết trước khi soạn thảo văn bản pháp luật còn nhiều hạn chế. Chất lượng xây dựng và tổ chức thực hiện Chương trình xây dựng pháp luật còn hạn chế về đánh giá tác động chính sách.

Sự bất cập, sự đồng nhất hai quá trình: xây dựng, phân tích chính sách và soạn thảo văn

bản pháp luật. Đây có thể coi là một trong những hạn chế lớn nhất của quy trình lập pháp hiện nay, chưa hình thành nên những đề án chính sách - cơ sở vật chất cho việc hình thành một dự án luật. Các đề nghị xây dựng luật nhiều khi mới chỉ là cảm tính, *chưa đưa được cuộc sống vào luật* [5]. Nhiều dự án do vậy đã phải soạn thảo lại, sửa đổi nhiều lần, gây lãng phí lớn về thời gian, công sức và tiền bạc. Do chưa làm tốt ở công đoạn chính sách, chưa rõ ràng về chính sách trong dự thảo văn bản pháp luật nên phải lấy ý kiến nhiều lần, lặp lại, thiếu đánh giá tác động (RIA), thiếu tính toán về chi phí - lợi ích.

Một khi chất lượng, tính khả thi của văn bản pháp luật thấp kém sẽ kéo theo nhiều hệ lụy như giảm mức độ ủng hộ, giảm niềm tin, khó khăn trong việc hiểu và áp dụng chúng; tạo điều kiện thuận lợi cho các hiện tượng hư vô pháp luật cả ở thể nhẹ và thể nặng; dẫn đến vi phạm pháp luật, gây thiệt hại vật chất, tinh thần cho các cá nhân, tổ chức, tổn kém thêm tiền bạc, thời gian, công sức để khắc phục hậu quả. Theo chuyên gia kinh tế Phạm Chi Lan, để có một chính phủ kiến tạo và phục vụ, mong muốn và quyết tâm của Thủ tướng là chưa đủ. Một chính phủ kiến tạo chỉ có được trên nền tảng một thể chế đủ mạnh, trong đó xác định rõ vai trò và các chức năng của nhà nước, nhiệm vụ và quyền hạn của nhà nước và những người làm trong bộ máy nhà nước, cơ cấu tổ chức và con người trong bộ máy nhà nước, các nguyên tắc và cách thức thi hành công vụ, với những chuẩn mực minh bạch, có thể giám sát, đo lường và đánh giá được [6].

Kiểm soát sự hài hoà, cân bằng các loại lợi ích trong các văn bản pháp luật. Hài hoà, cân bằng các loại lợi ích là một trong những điều kiện căn bản để đảm bảo tính đúng đắn của các quy định pháp luật và tính khả thi của chúng trong thực tiễn. Hiệu lực và hiệu quả của pháp luật phụ thuộc vào sự tôn trọng cân bằng lợi ích của chủ thể thực thi pháp luật.

Kiểm soát để phát hiện, nhận diện vấn đề lợi ích nhóm trong các văn bản pháp luật. Không cài cắm vào luật những lợi ích nhóm làm ảnh hưởng đến lợi ích chung, lợi ích chính

đáng của các cá nhân, tổ chức. Đây là thông điệp được đưa ra của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác tư pháp năm 2017 [7].

Trong văn bản pháp luật cần được thể hiện rõ ràng những vấn đề cơ bản như: đối tượng có trách nhiệm thực hiện, cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện, cơ quan áp dụng chế tài; cơ quan giải quyết tranh chấp; cơ quan cấp vốn; cơ quan giám sát và đánh giá; cơ quan ban hành các văn bản dưới luật; cơ quan duy trì trật tự văn bản [8].

Kiểm soát văn bản pháp luật bao hàm việc kiểm soát sự tuân thủ, tính phù hợp của các quy định pháp luật với các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, trong đó có các nguyên tắc cốt lõi như: tôn trọng trật tự thứ bậc về hiệu lực pháp lý của các văn bản pháp luật, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người; công bằng, bình đẳng, nhân đạo; “được làm tất cả những gì pháp luật không cấm” và nguyên tắc “chỉ được làm những gì pháp luật cho phép”.

Kiểm soát văn bản pháp luật không chỉ để phát hiện vi phạm, mặc dầu điều này có tầm quan trọng và ý nghĩa xã hội to lớn. Kiểm soát văn bản pháp luật phải nhằm đảm bảo tạo lập, vận hành một hệ thống pháp luật đơn giản, gọn nhẹ, khắc phục nhanh chóng sự phức tạp, rườm rà, số lượng quá lớn, khó tiếp cận, khó áp dụng, gây ảnh hưởng đến ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật. Đây chính là một trong những điều kiện cơ bản đảm bảo cho tính hiện thực của các quyền, lợi ích của con người mà hiến pháp, pháp luật đã quy định.

Kiểm soát việc tổ chức, quản lý, xử lý, tiếp thu ý kiến, phản biện, tham vấn của người dân, doanh nghiệp đối với dự thảo chính sách và văn bản pháp luật trước và sau khi được ban hành. Chất lượng, tính đúng đắn của các văn bản pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào công đoạn tổ chức lấy ý kiến, tham vấn và phản biện xã hội một cách thực chất. Cần đổi mới cách làm, cách quản lý, xử lý thông tin lấy ý kiến một cách khách quan, thực chất hơn. Cần thu hút sự tham gia ý kiến của các chuyên gia, doanh nghiệp và người dân ngay từ khâu xây dựng chính sách

chứ không chỉ góp ý vào các Dự án, Dự thảo văn bản pháp luật.

Thực tiễn thời gian qua, do có chỉ đạo quyết liệt từ Chính phủ nên đã cắt giảm đáng kể các thủ tục hành chính, tạo lập môi trường pháp lý, môi trường đầu tư thông thoáng, giảm phiền hà cho người dân và doanh nghiệp. Đối với cộng đồng doanh nghiệp, việc loại bỏ những quy định thủ tục rắc rối, rườm rà cùng một số điều kiện kinh doanh chính là sự “cởi trói” cho doanh nghiệp, tạo lập không gian tự do kinh doanh những gì pháp luật không cấm, mở ra tạo cơ hội phát huy năng lực, tiềm năng, lợi thế và gia tăng sản phẩm có ích cho xã hội.

Mặc dầu chúng ta có rất nhiều quy định pháp luật về trách nhiệm của các cá nhân, cơ quan công quyền trong xây dựng, ban hành văn bản pháp luật, song mới chỉ dừng lại ở các quy định mang tính nguyên tắc, các quy định trách nhiệm pháp lý theo nghĩa tích cực. Hiện tại còn thiếu các chế tài xử lý cụ thể đối với các cá nhân, tổ chức trong xây dựng, ban hành văn bản pháp luật có những quy định trái pháp luật.

Trong nội dung của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu những chế tài về trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan soạn thảo, cán bộ, công chức trong việc tham mưu soạn thảo, thẩm định, trình, thông qua và kí ban hành văn bản trái pháp luật. Do vậy, nếu có sai phạm thì cũng không có quy định cụ thể để xử lý và trên thực tế “cũng chưa có ai bị xử lý vì ban hành văn bản trái pháp luật, nhiều Bộ, ngành, địa phương chấp hành chưa nghiêm việc gửi văn bản sau khi ban hành cho Bộ Tư pháp để kiểm tra, trong khi quy định hiện hành chưa có biện pháp xử lý cụ thể đối với việc không gửi văn bản đến cơ quan có thẩm quyền kiểm tra; chưa quy định về thời gian hoặc thời điểm văn bản được kiểm tra xong kể từ ngày nhận được văn bản” [9].

Trong phiên họp ngày 28.2.2016, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ Mai Tiến Dũng đã cảnh báo tình trạng “cài cắm câu chữ để bẫy doanh nghiệp”. Những quy định chung chung, định tính, không rõ ràng đã tạo sự thuận lợi cho ý định và hành vi tham nhũng.

Yêu cầu trở nên cấp thiết về xây dựng “ cơ chế cơ chế kiểm soát nguy cơ cài cắm trong xây dựng pháp luật, xây dựng quy trình quản lí. Theo kinh nghiệm của Hàn Quốc, cách tốt nhất để chống cài cắm chính sách là có một bộ phận chuyên môn độc lập làm việc này. Các dự thảo văn bản pháp luật phải được gửi cho đơn vị này để lấy ý kiến trước khi trình kí ban hành” [10].

Cần ban hành văn bản quy định cụ thể, chế tài cụ thể đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật và các hành vi vi phạm trong hoạt động kiểm tra văn bản pháp luật. Hình thức trách nhiệm pháp lí cũng cần được quy định đối với người đứng đầu các cơ quan xây dựng, ban hành pháp luật. Cần xây dựng các văn bản pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật, quy định cụ thể với các chế tài thích hợp về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan xây dựng pháp luật theo quy định tại Điều 7 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Đặc biệt là cần quy định rõ ràng, thiết thực, mạnh mẽ hơn nữa về hậu quả pháp lí đối với các văn bản pháp luật có vi phạm, quy định chế tài hợp lí về trách nhiệm đối với cán bộ, công chức trong việc tham mưu soạn thảo, thẩm định, trình, thông qua và kí ban hành văn bản trái pháp luật.

Về thiết chế, cơ chế thực hiện kiểm soát văn bản pháp luật do vậy cần thay đổi mạnh mẽ. Trong khi chúng ta chưa có một thiết chế hoàn chỉnh về bảo hiến - kiểm soát hiến pháp thì nên kiện toàn các thiết chế chuyên trách về kiểm soát văn bản pháp luật theo hướng tăng thẩm quyền, mở rộng phạm vi, đối tượng kiểm soát văn bản pháp luật của tất cả các cơ quan nhà nước.

*Cần nhận thức đầy đủ về kiểm soát văn bản pháp luật trên nguyên tắc: phân công rành mạch, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong xây dựng, ban hành văn bản pháp luật.*

Cơ chế kiểm soát văn bản pháp luật phải là một tổng thể bao gồm cơ chế kiểm soát văn bản pháp luật từ bên ngoài - cơ chế kiểm soát xã hội; cơ chế kiểm soát văn bản pháp luật bên

trong do các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp tự kiểm soát mình và kiểm soát lẫn nhau.

Đồng thời, phải có cả cơ chế kiểm soát văn bản pháp luật một cách độc lập do Luật quy định. Theo đây, cần bổ sung quy định pháp luật về trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hoạt động kiểm soát các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, cần nghiên cứu thành lập thiết chế bảo hiến phù hợp với điều kiện Việt nam, trao quyền cho thiết chế đó chức năng phán quyết, xem xét, xử lí các văn bản pháp luật vi phạm hiến pháp, pháp luật. Tham khảo kinh nghiệm một số quốc gia khác, cần xây dựng các thiết chế kiểm soát văn bản pháp luật độc lập, có như vậy mới có thể xây dựng, vận hành một hệ thống pháp luật thống nhất, đáp ứng được các nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân.

Trên quan điểm đặt lên hàng đầu quyền, lợi ích của người dân trong xây dựng chính sách, pháp luật, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã phát biểu trong phần trả lời chất vấn của các đại biểu vào ngày 1 tháng 11 vừa qua ” chúng ta phải hiểu và đặt sự lưu tâm đến từng người dân, không để bất kỳ ai bị bỏ sót hay cảm thấy bị bỏ sót trong các chính sách phát triển... Luật pháp không cho phép chúng ta hợp thức hoá cái sai, không ai có quyền quyết định trái pháp luật” [11].

### Tài liệu tham khảo

- [1] Đức Minh, “Thủ tướng: pháp luật phải kiểm soát quyền lực nhà nước”. <https://plo.vn/thoi-su/thu-tuong-phap-luat-phai-kiem-soat-quyen-luc-673489.html>.
- [2] Bộ Tư pháp, Ban hành văn bản trái pháp luật thể hiện sự "nhòn" luật. <https://nld.com.vn/thoi-su/bo-tu-phap-ban-hanh-van-ban-trai-phap-luat-the-hien-su-nhon-luat-20180808091902444.htm>.
- [3] Nguyễn Bá Chiến, Pháp luật triệt tiêu pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 74, tháng 4/2006.
- [4] Thế Kha, Phó Thủ tướng chỉ đạo xử lí các văn bản trái luật. <https://dantri.com.vn/xa-hoi/pho-thu-tuong>



- tuong-chi-dao-xu-ly-cac-van-ban-trai-luat-20180815220104277.htm.
- [5] Đinh Dũng Sỹ, Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 127, tháng 7/2008.
- [6] Phạm Chi Lan, Thề chế cho một chính phủ kiến tạo. <http://www.doanhnhansaigon.vn/van-de/the-che-cho-mot-chinh-phu-kien-tao/1102398>.
- [7] Thái Bình, Không cài cắm vào luật để phục vụ lợi ích riêng. <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-tri/thu-tuong-khong-cai-cam-vao-luat-noi-dung-khong-vi-loi-ich-chung-348136.html#inner-article>
- [8] Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeysekera, Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo, NXB. Chính trị Quốc gia, (2003) 70 - 72.
- [9] Nguyễn Thị Cẩm Tú, Công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc trách nhiệm của Bộ Tư pháp. <http://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thi-hanh-phap-luat.aspx?ItemID=377>.
- [10] Nguyễn Minh Đức, Triệt tiêu tình trạng cài cắm chính sách trong xây dựng pháp luật. <https://thanhnien.vn/chinh-tri/triet-tieu-tinh-trang-cai-cam-chinh-sach-trong-xay-dung-phap-luat-978708.html>.
- [11] <https://thuvienbinhphuoc.org.vn/chinh-tri/thu-tuong-khong-de-ai-bi-bo-sot-trong-chinh-sach-phat-trien-3746.html>.