

LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2015 VÀ NHỮNG
VẤN ĐỀ ĐẶT RA TỪ THỰC TIỄN

LÊ THỊ HOÀNG MINH*

Ngày nhận bài: 22/01/2022

Ngày phản biện: 05/02/2022

Ngày đăng bài: 30/03/2022

Tóm tắt:

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (đều được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã và đang là các cơ sở pháp lý cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam. Trên cơ sở phân tích một số vướng mắc, bất cập của quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền, thủ tục, hình thức văn bản định chi thi hành, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật; nội hàm khái niệm văn bản quy phạm pháp luật; mốc thời gian để xác định hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; thời hạn gửi văn bản quy phạm pháp luật để đăng Công báo hoặc niêm yết công khai, bài viết đã đưa ra một số quan điểm để hoàn thiện hơn các quy định pháp luật này.

Từ khóa:

Văn bản quy phạm pháp luật, hiệu lực, xử lý văn bản trái pháp luật, công báo.

Abstract:

The Law on Promulgation of Legal Documents in 2015 and Decree No. 34/2016/ND-CP detailing a number of articles and measures to implement the Law on Promulgation of Legal Documents (both amended and supplemented in 2020) has been the legal basis for the construction and promulgation of legal documents in Vietnam. On the basis of analyzing a number of problems and inadequacies of current legal regulations on (i) competence, procedures and forms of documents on suspension of execution or annulment of illegal documents, (ii) the content of the concept of legal documents, (iii) the timeline for determining the validity of legal documents of the People's Council and the People's Committee, and (iv) deadlines for sending legal documents for publication in the Official Gazette or for public posting, the article provides some views to further improve these legal provisions.

Keywords:

Legal Documents, validity, handle illegal documents, official gazette.

* ThS., Trường Đại học Kinh tế - Đại học Đà Nẵng; Email: minhth@due.edu.vn

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

1. Đặt vấn đề

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội khoá 13 ban hành vào năm 2015 đã tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, thống nhất, góp phần nâng cao chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta so với trước đây. Qua một thời gian thực hiện, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã tiếp tục được sửa đổi, bổ sung vào năm 2020 để ngày càng hoàn thiện hơn. Đồng thời, Luật này cũng đã được quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành bởi Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ và Nghị định này cũng đã được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với sự thay đổi của Luật.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 được sửa đổi, bổ sung vào năm 2020 (sau đây gọi tắt là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (SĐ,BS)) và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung vào năm 2020 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (SĐ,BS)) không chỉ là cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà còn là cơ sở để xác định các vấn đề liên quan như: hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật; áp dụng văn bản quy phạm pháp luật; giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật; hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật; pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật; rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật. Những quy định pháp luật hiện hành về cơ bản khá cụ thể, rõ ràng. Tuy nhiên, một số quy định vẫn còn vướng mắc, bất cập hoặc chưa thống nhất, cần tiếp tục được nghiên cứu, làm rõ và khắc phục.

2. Vướng mắc của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)

Thứ nhất, quy định về thủ tục, hình thức văn bản bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật

Theo quy định tại Chương XV Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật thì một trong các hình thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật là bãi bỏ. Văn bản quy phạm pháp luật bị bãi bỏ thì sẽ hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần theo quy định tại khoản 3 Điều 154 của Luật này. Ngoài ra, khoản 3 Điều 154 cũng đề cập việc bãi bỏ được thực hiện bằng “văn bản” của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà không xác định cụ thể văn bản này thuộc loại văn bản nào.

Hiện nay, theo quy định tại Khoản 4 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (SĐ, BS) thì việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn đã được bổ sung thêm trường hợp “bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế -

xã hội”. Như vậy, với quy định này thì loại văn bản được sử dụng để bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật và được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Tuy nhiên, với quy định về loại văn bản bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật là một văn bản quy phạm pháp luật thì cũng dẫn đến một số bất cập, chưa thống nhất giữa các quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung), cụ thể như sau:

Về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật: Theo quy định tại Điều 2 thì “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này”. Mà quy phạm pháp luật được giải thích trong Luật này là “quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần”¹. Trong khi đó, nội dung của văn bản bãi bỏ lại không phản ánh được các đặc điểm của quy phạm pháp luật theo khái niệm này.

Về thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện: Theo quy định tại khoản 3 Điều 167 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Điều 120 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong khi văn bản bãi bỏ phải là văn bản quy phạm pháp luật và được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Chính vì vậy, các quy định này hiện nay chưa có sự thống nhất.

Về mẫu văn bản bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân: Theo Phụ lục I Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung) thì Chính phủ đã ban hành mẫu văn bản quy phạm pháp luật bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật. Trong các mẫu văn bản này thì có mẫu số 42 “Nghị quyết của Hội đồng nhân dân bãi bỏ Nghị quyết/các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp” và mẫu số 43 “Quyết định của Ủy ban nhân dân bãi bỏ Quyết định/ các quyết định của Ủy ban nhân dân cùng cấp”. Với tên gọi của các mẫu văn bản này thì vô hình trung sẽ dẫn đến cách hiểu là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp với mình. Trong khi đó theo quy định tại Điều 167 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân chỉ có thể tự mình bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành trái

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung)

pháp luật hoặc của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp dưới theo thẩm quyền. Chính vì vậy, tên gọi của các mẫu văn bản này theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (SĐ, BS) chưa phù hợp với quy định của Luật và chưa bao quát trường hợp bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp dưới.

Thứ hai, quy định về thẩm quyền của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện trong việc xử lý văn bản trái pháp luật

Hiện nay, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đang có sự mâu thuẫn về quy định thẩm quyền của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện trong việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật, cụ thể như sau:

Như đã phân tích ở trên, theo quy định tại khoản 3 Điều 167 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và khoản 1 Điều 120 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp dưới. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 4 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (SĐ, BS) thì “trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội” thuộc trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật không thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân, vì vậy Chủ tịch Ủy ban nhân dân không thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật để bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp dưới.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 2 Điều 167 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp huyện và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp tỉnh bãi bỏ. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp xã và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp huyện bãi bỏ”. Như vậy, theo quy định này thì thẩm quyền đề nghị Hội đồng nhân dân cùng cấp bãi bỏ nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 2 Điều 120 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì thẩm quyền đề nghị này lại thuộc về Ủy ban nhân dân, cụ thể Chủ tịch Ủy ban nhân dân sẽ “báo cáo Ủy ban nhân dân để đề nghị Hội đồng nhân dân cùng cấp bãi bỏ”. Có thể thấy, quy định về vấn đề này giữa Luật và Nghị định chưa có sự thống nhất, cần được điều chỉnh, sửa đổi.

Thứ ba, quy định về thủ tục, hình thức văn bản đình chỉ thi hành văn bản quy phạm

pháp luật

Theo quy định tại các Điều từ 164 đến 167 và Điều 170 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Điều 130 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (SĐ, BS) thì đình chỉ thi hành là một trong các hình thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật. “*Đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản trong trường hợp nội dung trái pháp luật ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân nếu không được bãi bỏ kịp thời*”². Như vậy, biện pháp đình chỉ thi hành được áp dụng trong trường hợp văn bản có dấu hiệu trái pháp luật để xem xét bãi bỏ hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền bãi bỏ. Trường hợp có quyết định bãi bỏ thì văn bản hết hiệu lực, nếu không ra quyết định bãi bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực.

Tuy nhiên, các quy định hiện hành tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (SĐ, BS) và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung) chỉ mới quy định về thẩm quyền và hệ quả pháp lý khi đình chỉ việc thi hành văn bản mà chưa có quy định về hình thức văn bản và thủ tục ban hành văn bản đình chỉ ngoài quy định về việc đăng Công báo, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng tại khoản 3 Điều 153 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (SĐ,BS). Việc chưa quy định cụ thể về hình thức và thủ tục ban hành văn bản đình chỉ thi hành sẽ dễ dẫn đến sự không thống nhất trong việc áp dụng pháp luật trên thực tiễn.

Thứ tư, quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 khi chưa được sửa đổi, bổ sung thì thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại văn bản đó nhưng “*không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã*”. Như vậy, theo quy định này thì mốc thời gian để quy định thời điểm có hiệu lực là ngày Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực nghị quyết và thời điểm Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành quyết định.

Luật số 63/2020/QH14 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã điều chỉnh mốc thời gian này thành “*ngày thông qua hoặc ký ban hành*”. Cụ thể “*Thời điểm có hiệu lực toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật*

² Khoản 1 Điều 130 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP

được quy định tại văn bản đó nhưng...không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã”³. Với việc bổ sung mốc thời gian “ngày thông qua” để xác định ngày có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật và việc sử dụng từ “hoặc” trong trường hợp này đã cho thấy Luật đưa ra hai sự lựa chọn để Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xác định mốc thời gian quy định ngày có hiệu lực của văn bản. Tuy nhiên, theo tác giả, việc đưa ra quy định về sự lựa chọn này là không cần thiết, có thể dẫn đến cách hiểu và sự áp dụng không thống nhất trên thực tế, cho dù thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại văn bản đó.

Ngoài ra, theo quy định hiện hành, thời điểm “thông qua” văn bản quy phạm pháp luật được xác định rõ là ngày mà Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân họp để tiến hành biểu quyết thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Còn thời điểm Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực, Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật sau khi được thông qua thì chưa được quy định cụ thể. Quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể xem là quy định nguyên tắc để xác định và kiểm tra tính hợp pháp về ngày có hiệu lực được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể. Chính vì vậy, với mốc thời gian “ngày ký ban hành” khi chưa được quy định cụ thể nhưng được sử dụng làm mốc thời gian để xác định ngày có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật sẽ dẫn đến sự chưa rõ ràng trong quy định mang tính nguyên tắc này.

Thứ năm, quy định về thời hạn gửi văn bản đăng Công báo hoặc niêm yết công khai văn bản quy phạm pháp luật

Theo quy định tại khoản 4 Điều 150 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì “*Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo hoặc niêm yết công khai*”. Với quy định thời hạn là “3 ngày” thì thời hạn này sẽ tính cả là ngày làm việc và ngày nghỉ. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 89 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì thời hạn này được quy định là “03 ngày làm việc kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành”. Như vậy, giữa Luật và Nghị định hiện nay đang có sự quy định không thống nhất về vấn đề này.

³ Khoản 1 Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung)

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật

Thứ nhất, hoàn thiện khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Với khái niệm văn bản quy phạm pháp luật đang được quy định tại Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì chỉ giới hạn ở những văn bản có nội dung chứa đựng các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần. Tuy nhiên, qua lần sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào năm 2020 thì đã bổ sung thêm một số văn bản cũng được xác định là văn bản quy phạm pháp luật và ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn như văn bản được ban hành trong các trường hợp: bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn. Tuy nhiên, có thể thấy nội dung trong các văn bản này không phải là quy tắc xử sự chung được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần như các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Chính vì vậy, khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật” cần được xem xét sửa đổi, bổ sung để nội hàm của khái niệm bao quát được các loại văn bản được xác định là văn bản quy phạm pháp luật theo Luật. Theo tác giả, nội hàm của khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật” không chỉ là các văn bản có chứa quy phạm pháp luật mà còn là các văn bản liên quan đến việc xử lý, kéo dài thời hạn áp dụng của các văn bản có chứa quy phạm pháp luật nói trên và được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân

Cần điều chỉnh các quy định về thẩm quyền đình chỉ thi hành, bãi bỏ và kiến nghị bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch Ủy ban nhân dân đang được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thành thẩm quyền của Ủy ban nhân dân. Bởi vì các văn bản để xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật cần được ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân thì không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, cần sửa lại tên gọi các biểu mẫu văn bản số 42, 43 tại Phụ lục I Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (SĐ, BS) về bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Cụ thể, tên gọi của mẫu số 42 cần được điều chỉnh thành

“Nghị quyết của Hội đồng nhân dân bãi bỏ Nghị quyết/các Nghị quyết thuộc thẩm quyền xử lý”. Tên gọi của mẫu số 43 cần được điều chỉnh thành “Quyết định của Ủy ban nhân dân bãi bỏ Quyết định/các Quyết định thuộc thẩm quyền xử lý”. Với tên gọi biểu mẫu như vậy đã thể hiện được các biểu mẫu này được sử dụng trong trường hợp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật do chính mình ban hành hoặc do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp dưới ban hành.

Thứ ba, quy định rõ về hình thức văn bản, thủ tục ban hành văn bản đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể hình thức văn bản đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật, chính vì vậy dễ gây nên sự khó hiểu hay áp dụng không thống nhất trên thực tiễn. Hệ quả pháp lý của việc đình chỉ văn bản quy phạm pháp luật là làm ngưng hiệu lực của văn bản và đây cũng là một trong các hình thức xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật. Ngoài ra, trường hợp “*ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*” có hệ quả pháp lý khá tương tự với trường hợp đình chỉ việc thi hành nhưng trường hợp ngưng hiệu lực được quy định rõ hình thức văn bản là văn bản quy phạm pháp luật và được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn⁴.

Chính vì vậy, theo tác giả, cần quy định rõ hình thức văn bản đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật là văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Thứ tư, quy định thống nhất thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành

Có quan điểm cho rằng, quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành được xác định theo “ngày được ký ban hành” trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 khi chưa được sửa đổi, bổ sung là hợp lý và khả thi⁵. Bên cạnh đó, cũng có quan điểm cho rằng cần quy định mốc tính thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương “không sớm hơn...kể từ ngày văn bản quy phạm pháp luật được thông qua hoặc ký ban hành”⁶. Quan điểm này đã được thể hiện qua nội dung sửa đổi của Luật

⁴Khoản 2 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung)

⁵<https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/hieu-luc-phap-ly-cua-van-ban-quy-pham-phap-luat-cua-viet-nam-hien-nay-va-dinh-huong-sua-doi-bo-sung>, truy cập ngày 02/6/2021

⁶ <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=206841>, truy cập ngày 01/6/2021

Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Tuy nhiên, theo tác giả, thẩm quyền ban hành Nghị quyết, Quyết định thuộc về Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và đều bằng hình thức biểu quyết thông qua, vì vậy nên quy định thống nhất “ngày thông qua” là mốc thời gian để xác định thời điểm phát sinh hiệu lực của cả hai loại văn bản này. Đồng thời, như đã phân tích, quy định về thời điểm phát sinh hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể hiểu là quy định nguyên tắc để xác định và kiểm tra tính hợp pháp về ngày có hiệu lực được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể. Chính vì vậy, việc quy định thống nhất “ngày thông qua” sẽ đảm bảo được sự rõ ràng, dễ hiểu, dễ áp dụng hơn trên thực tế.

Qua đó, tác giả kiến nghị sửa đổi quy định tại khoản 1 Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (SĐ,BS) thành: “*Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại văn bản đó nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương; không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã*”. Đối với văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, việc sử dụng mốc thời gian “thông qua” hoặc “ký ban hành” để xác định thời điểm có hiệu lực của văn bản là phù hợp bởi vì ở trung ương, ngoài các văn bản được ban hành theo hình thức biểu quyết thông qua (như văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ) thì còn có các văn bản do các cá nhân có thẩm quyền ban hành (như văn bản của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng...). Còn đối với chính quyền địa phương thì Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Quyết định của Ủy ban nhân dân đều do các cơ quan này ban hành bằng hình thức biểu quyết thông qua nên việc quy định lấy mốc “ngày thông qua” để xác định thời điểm có hiệu lực của văn bản sẽ đảm bảo tính thống nhất, phù hợp.

Thứ năm, sửa đổi quy định về thời hạn gửi văn bản đăng Công báo hoặc niêm yết công khai

Với quy định chưa thống nhất giữa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP về thời hạn gửi văn bản đăng Công báo hoặc niêm yết công khai, tác giả kiến nghị cần sửa đổi quy định này tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng “*Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo hoặc niêm yết công khai*”. Việc quy

định thời hạn này là “03 ngày làm việc” sẽ phù hợp hơn với thực tiễn hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

4. Kết luận

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một trong số các văn bản quy phạm pháp luật có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong hệ thống pháp luật nước ta. Bởi lẽ đây không chỉ là cơ sở pháp lý để xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật khác mà còn là cơ sở mang tính nguyên tắc cho việc áp dụng pháp luật, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật và các vấn đề có liên quan. Chính vì vậy, việc nghiên cứu, phát hiện và kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật vướng mắc, bất cập luôn là một yêu cầu cấp thiết và cần được thực hiện thường xuyên. Với một số phân tích, kiến nghị trong bài viết này, tác giả hy vọng có thể góp phần hoàn thiện hơn các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*

2. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), *Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*

3. Phạm Vĩnh Hà, *Hiệu lực pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hiện nay và định hướng sửa đổi, bổ sung*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/hieu-luc-phap-ly-cua-van-ban-quy-pham-phap-luat-cua-viet-nam-hien-nay-va-dinh-huong-sua-doi-bo-sung>, truy cập ngày 02/6/2021.

4. Nguyễn Văn Hiền, *Nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp các văn bản do cùng một chủ thể ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề*, <http://www.lappphap.vn/Pages/TinTuc/210476/Nguyen-tac-ap-dung-phap-luat-trong-truong-hop-cac-van-ban-do-cung-mot-chu-the-ban-hanh-co-quy-dinh-khac-nhau-ve-cung-mot-van-de.html>, truy cập ngày 03/6/2021.

5. Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Chế tài đối với văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp của chính quyền địa phương*, <http://www.lappphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210523>, truy cập ngày 03/6/2021.

6. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), *Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

8. Đỗ Thị Ngọc Thuý, *Một số vấn đề pháp lý về ngưng hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật*, <https://stp.quangbinh.gov.vn/3cms/mot-so-van-de-phap-ly-ve-ngung-hieu-luc-van-ban-quy-phan-phap-luat.htm>, truy cập ngày 03/6/2021.

9. Nguyễn Đăng Phương Truyền, *Hoàn thiện các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=206841>, truy cập ngày 01/6/2021.