

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ THỊ UYÊN

**KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
DO BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ BAN HÀNH
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ THỊ UYÊN

**KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
DO BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ BAN HÀNH
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp – Luật Hành chính
Mã số: 62.38.01.02**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

TS. ĐẶNG VŨ HUÂN

TS. LÊ HỒNG SƠN

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin, số liệu nêu trong Luận án là trung thực. Các luận điểm kế thừa được trích dẫn rõ ràng. Kết quả nghiên cứu của Luận án chưa từng được công bố trong công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Lê Thị Uyên

MỤC LỤC

TT	Nội dung	Trang
	MỞ ĐẦU	1
1.	Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu	1
2.	Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	4
3.	Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	5
4.	Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	6
5.	Những đóng góp mới về khoa học của Luận án	7
6.	Ý nghĩa lí luận và thực tiễn của Luận án	8
7.	Bố cục của Luận án	8
	Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU	9
1.1.	Tổng quan tình hình nghiên cứu	9
1.2.	Cơ sở lý thuyết nghiên cứu	23
	KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	25
	Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DO BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ BAN HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	26
2.1.	Khái niệm, đặc điểm, bản chất của văn bản QPPL và văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	26
2.2.	Khái niệm, đặc điểm, bản chất, mục đích của kiểm tra văn bản QPPL và kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	35
2.3.	Nguyên tắc, đối tượng, chủ thể, nội dung kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	49
2.4.	Phương thức, trình tự, thủ tục kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	60
2.5.	Chủ thể có thẩm quyền xử lý và các hình thức xử lý văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành trái pháp luật	69
2.6.	Xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản QPPL trái pháp luật và khắc phục hậu quả do áp dụng văn bản trái pháp luật gay ra	74
2.7.	Các yếu tố tác động đến kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	77

2.8	Nghiên cứu cơ chế bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản QPPL của một số quốc gia trên thế giới và liên hệ với cơ chế kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành ở Việt Nam hiện nay	82
	KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	87
	Chương 3: THỰC TRẠNG KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DO BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ BAN HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	88
3.1.	Những kết quả đã đạt được trong kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	88
3.2.	Những hạn chế, yếu kém trong kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	99
3.3.	Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém trong kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	109
	KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	123
	Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÔNG TÁC KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DO BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ BAN HÀNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	124
4.1.	Phương hướng nâng cao chất lượng kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	124
4.2.	Giải pháp nâng cao chất lượng kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành	129
	KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	148
	KẾT LUẬN	149
	CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Ủy ban nhân dân:	UBND
Hội đồng nhân dân:	HĐND
Quy phạm pháp luật:	QPPL
Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996:	Luật năm 1996
Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2004:	Luật năm 2004
Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008:	Luật năm 2008
Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015:	Luật năm 2015
Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (giai đoạn 2007-2012):	Nghị quyết 48-NQ/TW
Nghị quyết số 900/UBTVQH11 ngày 21/3/2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về Kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW:	Nghị quyết 900/UBTVQH11
Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020:	Nghị quyết 49-NQ/TW
Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2003 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL:	Nghị định 135/2003/NĐ-CP
Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12 tháng 4 năm 2010 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL:	Nghị định 40/2010/NĐ-CP
Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015:	Nghị định 34/2016/NĐ-CP

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm qua, nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý đất nước trong tình hình mới, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành một số lượng rất lớn văn bản quy phạm pháp luật (QPPL), góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia, tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho công cuộc đổi mới đất nước. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, do nhiều nguyên nhân khác nhau, hệ thống pháp luật hiện nay vẫn bộc lộ nhiều khiếm khuyết và hạn chế như: chồng chéo, khó tiếp cận; nhiều mâu thuẫn, chông chéo; nhiều văn bản, nhiều quy phạm pháp luật trái pháp luật, lạc hậu hoặc không phù hợp với thực tiễn cuộc sống nhưng chưa được đình chỉ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế kịp thời... Do đó, chưa đáp ứng được các yêu cầu về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Theo đó, hệ thống pháp luật phải hoàn thiện theo hướng công khai, minh bạch, đồng bộ, dân chủ, quyền con người, quyền công dân được bảo đảm; thể chế hóa đầy đủ quy định của Hiến pháp về sự phân công, phối hợp và “kiểm soát” lẫn nhau trong thực hiện quyền lực nhà nước. Đồng thời, phục vụ đắc lực cho công cuộc đổi mới toàn diện đời sống kinh tế - xã hội của Đất nước và tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Bên cạnh việc nâng cao chất lượng và kỹ thuật lập pháp, chúng ta đã có nhiều nỗ lực và thực hiện nhiều hoạt động khác nhau nhằm loại trừ tối đa tình trạng này. Một trong những hoạt động quan trọng đó chính là kiểm tra văn bản QPPL. Kiểm tra văn bản QPPL đã được quy định tại Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và tiếp tục được quy định tại Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015 (trước đây được quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ 2001), Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (trước đây được quy định tại Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân (HDND) và Ủy ban nhân dân (UBND) năm 2003), Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 (trước đây được quy định tại Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996, Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008, Luật Ban hành văn bản QPPL của HDND và UBND năm 2004). Để triển khai công tác kiểm tra văn bản QPPL trên thực tế, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL (sau đó được thay thế bởi Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010) và

hiện nay là Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 (Luật năm 2015).

Hoạt động kiểm tra văn bản QPPL được triển khai đồng bộ trên phạm vi toàn quốc với đối tượng là văn bản QPPL do cấp bộ đến văn bản QPPL do các cấp chính quyền địa phương ban hành. Trong đó, với vị thế là loại văn bản QPPL được xếp bậc thứ nhất trong hệ thống các văn bản QPPL là đối tượng của hoạt động kiểm tra văn bản QPPL, là văn bản được thực hiện, áp dụng trong phạm vi toàn quốc, văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành có vị trí hết sức quan trọng. Do đó, kiểm tra, kiểm soát việc ban hành văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành thời gian qua bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, cụ thể là:

Về mặt nhận thức, lý luận, một số cán bộ, công chức hoặc người có thẩm quyền kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành chưa nhận thức được đầy đủ ý nghĩa, vai trò, tầm quan trọng của kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành; chưa quan tâm chỉ đạo việc kiểm tra, tự kiểm tra, xử lý văn bản thuộc thẩm quyền theo đúng quy định của pháp luật; chưa quan tâm ban hành văn bản cụ thể hóa hoạt động kiểm tra văn bản tại bộ, ngành mình; chưa tạo điều kiện về nhân sự, biên chế, kinh phí và các điều kiện bảo đảm khác phục vụ kiểm tra văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành; việc phối hợp trong kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật, nhất là từ phía cơ quan đã ban hành văn bản còn nhiều hạn chế; vẫn còn thực tế nể nang, né tránh, ngại va chạm, “dĩ hòa vi quý” trong kiểm tra, xử lý văn bản...

Bên cạnh đó, về mặt nhận thức, cần đánh giá lại vị trí, vai trò của kiểm tra văn bản nói chung và kiểm tra văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành nói riêng. Theo đó, ngoài việc có góc nhìn và nhận thức như lâu nay cho rằng, kiểm tra văn bản QPPL là một cơ chế kiểm soát nội bộ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và là phương thức nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, cần đổi mới cách nhìn theo hướng, coi kiểm tra văn bản QPPL là một phương thức kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước. Từ cách nhìn này, sẽ có những nghiên cứu về mặt lý luận, thực tiễn, những giải pháp thích hợp cho việc tăng cường chất lượng, hoặc đổi mới phương thức kiểm tra, xử lý văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành.

Hiện nay, các nghiên cứu một cách đầy đủ, chuyên sâu về kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ không nhiều, nếu có, thì các nghiên cứu này chủ yếu được “lồng ghép” trong các nghiên cứu chung về kiểm tra văn bản QPPL, thiếu tính đồng bộ. Bên cạnh đó, nhiều vấn đề lý luận xung quanh vấn đề này còn chưa được làm sáng tỏ, như về khái niệm, vị trí của kiểm tra văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành; thẩm quyền kiểm tra, xử lý văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành... do đó, thiếu những nghiên cứu lý luận sắc bén làm cơ sở cho việc đề xuất hoàn thiện pháp luật, nâng cao chất lượng hoạt động kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành.

Về mặt pháp luật thực định, qua quá trình triển khai thực hiện các quy định hiện hành về kiểm tra văn bản QPPL nói chung và kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành nói riêng cho thấy, quy định pháp luật về vấn đề này còn chưa đầy đủ, toàn diện. Điều này có thể cũng xuất phát từ góc nhìn hoặc quan điểm chưa coi kiểm tra văn bản QPPL là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Do đó, trên cơ sở đổi mới nhận thức, quan điểm về kiểm tra văn bản QPPL, cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về vấn đề này tạo tiền đề để triển khai thực hiện tốt hoạt động kiểm tra văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành. Trong đó, cần đầu tư nghiên cứu công phu và sửa đổi, bổ sung pháp luật hiện hành đối với một số nội dung như: thẩm quyền của Tòa án nhân dân tối cao trong xem xét, phán quyết tính pháp lý của văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành; thẩm quyền và hình thức xử lý văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành trái pháp luật; quy định cụ thể trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL trái pháp luật; trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ban hành và thi hành văn bản QPPL trái pháp luật gây ra; việc khắc phục hậu quả do thực hiện văn bản trái pháp luật gặp nhiều khó khăn, vướng mắc; cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật không bị xử lý trách nhiệm...

Về thực tiễn triển khai hoạt động này cho thấy, việc kiểm tra văn bản do các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành còn nhiều hạn chế, bất cập, chẳng hạn như: Văn bản có nội dung trái pháp luật chưa được phát hiện kịp thời (phát hiện chậm hoặc không phát hiện nội dung trái pháp luật của văn bản); văn bản có nội dung trái pháp luật chưa được xử lý kịp thời, triệt để hoặc xử lý không đúng quy định; việc khắc phục hậu quả do thực hiện văn bản trái pháp luật gặp nhiều khó khăn, vướng mắc; cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật không bị xử lý trách nhiệm...

Có nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến tình trạng này, trong đó, về mặt chủ quan, việc chấp hành trật tự, kỷ cương trong công tác soạn thảo, ban hành văn bản tại một số bộ, cơ quan ngang bộ chưa nghiêm; đội ngũ cán bộ kiểm tra văn bản còn thiếu về số lượng, trình độ, năng lực chưa đồng đều; việc phối hợp trong kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật, nhất là từ phía cơ quan đã ban hành văn bản còn nhiều hạn chế; nhận thức về kiểm tra văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành còn chưa đầy đủ và đúng mức; các nghiên cứu lí luận về vấn đề này còn mỏng... Về mặt khách quan, văn bản do các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành trong thời gian qua có số lượng lớn, xu hướng ngày càng tăng. Bên cạnh đó, nhiều vấn đề mới nảy sinh xuất phát từ tình hình kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế, làm cho việc xây dựng, ban hành văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực gặp nhiều khó khăn, vướng mắc (nhất là về tài chính, ngân hàng, đất đai, tài nguyên, môi trường...); quy định pháp luật về soạn thảo, ban hành văn bản còn khiếm khuyết, nhất là việc xác định bản chất, giá trị pháp lý (hiệu lực) của văn bản khi có sự thay đổi (hết hiệu lực) của văn bản cấp trên; quy định pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL chưa thực sự đầy đủ và hoàn thiện; kiểm tra văn bản là công việc phức tạp, đòi hỏi kiến thức chuyên môn sâu, kinh nghiệm, bản lĩnh nghề nghiệp, trong khi đó điều kiện bảo đảm, nhất là chính sách thu hút, đãi ngộ cán bộ, công chức làm công tác này còn nhiều hạn chế, chưa tương xứng yêu cầu nhiệm vụ...

Từ thực trạng này, đặt ra yêu cầu cấp thiết phải có những nghiên cứu sâu sắc về lí luận cũng như thực tiễn để phân tích, làm rõ nguyên nhân, đưa ra được các giải pháp thích hợp và đồng bộ cho việc nâng cao chất lượng, hiệu quả kiểm tra văn bản QPPL do các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành, góp phần kiểm soát việc tuân thủ pháp luật trong ban hành văn bản QPPL, nâng cao chất lượng ban hành văn bản QPPL, làm cho hệ thống pháp luật được thống nhất, đồng bộ, minh bạch và khả thi. Đó cũng là lý do mà nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài ***“Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành ở Việt Nam hiện nay”*** để làm Luận án Tiến sĩ luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của Luận án này là thông qua nghiên cứu các vấn đề lí luận về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn kiểm tra, văn bản QPPL do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành, xây dựng các luận cứ khoa học và thực