THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM VỀ PHÁP LÝ TRONG THỰC HIỆN, ÁP DỤNG PHÁP LUẬT CÔNG BẰNG, NGHIÊM MINH, NHẤT QUÁN THEO TINH THẦN ĐẠI HỘI XIII CỦA ĐẢNG

TRẦN THỊ QUYÊN
Trường Đại học Luật Hà Nội

Nhận bài ngày 21/02/2025. Sửa chữa xong 27/02/2025. Duyệt đăng 03/3/2025.

Abstract

Legal assurance is considered one of the most important guarantees in the implementation and application of the law fairly, strictly and consistently in Vietnam today. This article analyzes the current status of legal assurance in the implementation and application of the law fairly, strictly and consistently in the spirit of the 13th National Party Congress. Based on a full assessment of the current status, the author proposes solutions to improve this guarantee.

Keywords: *Legal assurance, application of the law, fairness, strictness, consistency.*

1. Đặt vấn đề

Thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán được Đảng ta quan tâm và chú trọng ghi nhận trong Văn kiện Đại hội XIII và Nghị Quyết 27. Điều này xuất phát từ tầm quan trọng của việc thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán nhằm bảo vệ công lý, bảo vệ chế độ và tạo đà phát triển cho đất nước. Pháp luật dù có hoàn thiện và chất lượng nhưng hoạt động thực hiện pháp luật của các cá nhân, tổ chức trong xã hội không công bằng, nghiêm minh, nhất quán sẽ cản trở việc hiện thực hoá các mục tiêu của Kỷ nguyên mới. Vì vậy, đánh giá đầy đủ về thực trạng bảo đảm về pháp lý trong thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán là cơ sở quan trọng giúp đưa ra các giải pháp hoàn thiện cho bảo đảm này.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Đại hội XIII của Đảng về bảo đảm thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán

Bảo đảm là nhờ có yếu tố đó mà pháp luật được thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán, hoặc nhờ có nó mà việc thực hiện được duy trì. Bảo đảm có thể là một sự vật (pháp luật), hoặc là 1 biện pháp (hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật). Nhận thức rõ ràng, đầy đủ về bảo đảm thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán; Đảng ta đã đưa ra đường lối, quan điểm cho vấn đề này: "Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận". Nghị quyết số 27 xác định ba trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, trong đó có trọng tâm về hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật. Đó là: hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp

(*) Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: *"Các giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XIII", Bộ Tư pháp năm 2024-2025.*
Email: tranquyen@hlu.edu.vn

luật[1]. Để hệ thống pháp luật đi vào cuộc sống được công bằng, nghiêm minh, nhất quán cần sự bảo đảm từ nhiều yếu tố (sự vật, hoạt động) nhất định.

Thực hiện pháp luật là hoạt động của tất cả các chủ thể trong xã hội nhằm đưa pháp luật vào đời sống. Do đó, yếu tố đầu tiên bảo đảm thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán là hình thức, nội dung pháp luật phải phù hợp, dân chủ, tiến bộ, khả thi (công bằng, chế tài hợp lý), công bằng cần nhìn theo nguyên tắc, tổ chức thực hiện, ý thức pháp luật. Tiếp đó, yếu tố xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật, kiểm soát hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật, quy định chế tài đối với những chủ thể tổ chức thực hiện pháp luật cũng đóng góp vai trò quan trọng bảo đảm thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán.

2.2. Thực trạng bảo đảm về nội dung pháp luật trong thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Thành tựu về tính toàn diện, phù hợp, khả thi của pháp luật

Hệ thống pháp luật Việt Nam có sự phát triển rất nhanh chóng cả về số lượng và chất lượng. Từ đầu năm 1987 đến hết tháng 6-2021, Quốc hội đã ban hành 440 bộ luật, luật; Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 188 pháp lệnh; Chính phủ đã ban hành 3.993 nghị định; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan, tổ chức khác đã ban hành 14.400 văn bản liên tịch. Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Nghị quyết số 48-NQ/TW, ngày 24-5-2005, của Bộ Chính trị, đã thu được nhiều thành tựu đáng ghi nhận xoay quanh ba trụ cột: xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; pháp luật về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quyền con người. Về cơ bản, hệ thống pháp luật, được xây dựng tương đối toàn diện, thống nhất, đồng bộ, cơ bản phù hợp với cơ chế thị trường và đáp ứng được ở mức độ nhất định yêu cầu, đòi hỏi của sự phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế [1].

2.2.2. Hạn chế và nguyên nhân

Một là, nội dung văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) chưa phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, nhu cầu thực tế của xã hội và chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước. Điển hình như quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 về các tội phạm trong lĩnh vực bảo hiểm còn tồn tại một số hạn chế, cụ thể như sau [2]: quy định pháp luật về tội phạm trong lĩnh vực bảo hiểm hiện mở rộng gồm cả hành vi có tính nguy hiểm thấp; tên tội danh được quy định tại Điều 213 Bộ luật Hình sự năm 2015 chưa bao quát hết các hành vi khách quan của tội phạm; định lượng tối thiểu để truy cứu trách nhiệm hình sự tội phạm trong lĩnh vực bảo hiểm tại Bộ luật Hình sự năm 2015 là tương đối thấp, có khả năng bỏ sót các trường hợp đủ dấu hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự; một số hành vi vi phạm Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 có thể dẫn đến hậu quả nghiêm trọng nhưng chưa được quy định thành các tội phạm; thiếu trường hợp pháp nhân thương mại phải chịu trách nhiệm hình sự đối với hành vi gian lận bảo hiểm y tế; thiếu các văn bản hướng dẫn giải thích một số tội phạm về bảo hiểm. Thực tế này có thể làm phát sinh nhiều vấn đề như không đảm bảo tính khả thi của quy định, hoặc chỉ truy cứu một số trường hợp, tạo nên sự không công bằng hoặc có thể dẫn đến tiêu cực trong hoạt động áp dụng pháp luật hình sự.

Hai là, nội dung VBQPPL thiếu tính dự báo và thiếu tính ổn định tương đối, chưa kịp thời nên ảnh hưởng đến tính khả thi của chính VBQPPL dẫn đến những vướng mắc trong thực hiện, áp dụng pháp luật.

Trong hệ thống văn bản quy phạm ở nước ta, Thông tư chiếm khoảng 60% số lượng VBQPPL do các cơ quan nhà nước ban hành. Đây là văn bản phát sinh hiệu lực trực tiếp và được áp dụng phổ biến trong hoạt động của cơ quan, doanh nghiệp và người dân. Nhưng nhiều thông tư rơi vào tình trạng thiếu tính ổn định, văn bản được ban hành trong thời gian ngắn đã phải sửa đổi, bổ sung và thay thế. Nguyên nhân trực tiếp do việc xây dựng, ban hành thông tư trong thời gian qua dường như còn khép kín, chưa có cơ chế phản biện, thẩm định từ bên ngoài. Các bộ, ngành vừa soạn thảo thông tư vừa tự thẩm định dẫn đến có ý kiến cho rằng đây tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi". Trong một số trường hợp thì thông tư được ban hành nhằm đưa ra giải pháp mang tính tình thế, đáp ứng yêu cầu về tiến độ,

1) Lê Anh, Trọng Quỳnh (2023), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh,* Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, ngày 16/6/2023, nguồn:https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=77077, truy cập 20/02/2025

kịp hiệu lực cùng với thời điểm của văn bản được quy định chi tiết, một số trường hợp được ban hành để phản ứng nhanh với một số hiện tượng quan hệ xã hội mới phát sinh chưa được tổng kết thực tiễn, chưa được đánh giá tác động và dự liệu nguồn lực thực hiện một cách đầy đủ. Chính vì vậy, tính khả thi không cao và trong nhiều trường hợp văn bản vừa mới ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung và thay thế[2].

Về tính kịp thời, đầy đủ của việc ban hành văn bản, theo báo cáo của các cơ quan của Quốc hội, vẫn còn nhiều văn bản quy định chi tiết được ban hành chậm hơn so với thời điểm có hiệu lực thi hành của luật, pháp lệnh, nghị quyết. Cụ thể như: trong số 325 văn bản được giám sát, có 32 văn bản ban hành chậm hơn thời điểm có hiệu lực thi hành của luật, pháp lệnh, nghị quyết; trong đó văn bản chậm ít nhất là 14 ngày, văn bản chậm nhiều nhất là 35 tháng 24 ngày, một số văn bản chậm từ 22 đến 25 tháng.

Ngoài ra, có 83 điều, khoản thuộc 24 luật, 01 pháp lệnh, 05 nghị quyết giao quy định chi tiết nhưng chưa ban hành văn bản, cụ thể: Chính phủ: 24 điều, khoản của 10 luật; Thủ tướng Chính phủ: 02 điều, khoản của 02 luật; Viện Kiểm sát nhân dân tối cao: 12 điều, khoản của 02 luật; Tòa án nhân dân tối cao: 10 điều, khoản của 03 luật, pháp lệnh; Bộ Y tế: 12 điều, khoản của 4 luật; Bộ Xây dựng: 09 điều, khoản của 02 luật; Thanh tra Chính phủ: 08 điều, khoản của 01 luật; Ủy ban Dân tộc: 08 điều, khoản của 01 luật; Văn phòng Chính phủ: 08 điều, khoản của 01 luật; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội: 07 điều, khoản của 03 luật; Bộ Ngoại giao: 07 điều, khoản của 02 luật; Bộ Thông tin và Truyền thông: 04 điều, khoản của 04 luật; Bộ Công Thương: 02 điều, khoản của 02 luật[3].

Ba là, một số VBQPPL còn mâu thuẫn; chưa quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện cho các nhóm đối tượng. Có thể dẫn ra khái niệm "người bị buộc tội" chưa thống nhất trong các điều luật của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (tại các Điều 4, 58, 72). Bên cạnh đó, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 chưa quy định rõ về các trường hợp có mặt của người bào chữa trong các hoạt động thu thập chứng cứ của cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng. Tuy nhiên, tại các điều luật cụ thể quy định về các hoạt động thu thập chứng cứ, quyền tham gia các hoạt động này của người bào chữa chưa được khẳng định rõ khi sử dụng các cụm từ "có thể"; "có thể cho"; "trường hợp cần thiết". Chẳng hạn, khoản 2 Điều 201 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, khoản 3 Điều 204 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

Tình trạng chồng chéo, xung đột giữa các đạo luật và các VBQPPL đang gây nhiều khó khăn cho người dân, doanh nghiệp và cả các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật. Là cơ quan trình dự án Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng nhận định, các thủ tục đầu tư, đất đai, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản, môi trường chưa được quy định thống nhất, đồng bộ giữa Luật Đầu tư và các Luật có liên quan đã dẫn đến sự trùng lặp, chồng chéo về mục tiêu, nội dung quản lý, cơ quan thẩm định, phê duyệt, đồng thời không có sự kế thừa, công nhận kết quả của nhau. Đồng thời, một số quy định của Luật Doanh nghiệp không tương thích với sự thay đổi của pháp luật có liên quan hoặc không còn phù hợp với thực tiễn mới phát sinh. Ngoài ra còn có sự xung đột giữa Luật Đầu tư và Luật Dầu khí trong triển khai các dự án dầu khí.

Các hạn chế, khó khăn nêu trên về tính khả thi của pháp luật xuất phát từ một số nguyên nhân, như thực tế xã hội Việt Nam đang biến đổi khá nhanh; quy trình xây dựng pháp luật còn có một số hạn chế, chưa đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, ảnh hưởng đến chất lượng của pháp luật nói chung, tính khả thi của pháp luật nói riêng; tình trạng luật chưa cụ thể, mang tính chất luật khung, luật ống mặc dù đã được cải thiện trong thời gian qua nhưng đến nay vẫn tồn tại; còn có sự cắt khúc, thiếu tính liên kết giữa việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật.

---

2) Minh Hùng (2023), *Đại biểu Quốc hội Kế hoạch số 222/KH-UBND về Chuyển đổi số tỉnh Thái Nguyên năm 2024. Đỗ Đức Hiển: đảm bảo tính ổn định của các văn bản dưới luật,* Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, ngày24/7/2023, nguồn: https://quochoi.vn/hoatdongdbqh/Pages/home.aspx?ItemID=78186, truy cập 01/8/2024.

3) Tú Giang (2024), *Nhiều văn bản quy định chi tiết ban hành chậm, có văn bản chậm hơn 35 tháng,* Báo điện tửu Đảng Cộng sản Việt Nam, ngày 22/4/2024, nguồn: https://dangcongsan.vn/phap-luat/nhieu-van-ban-quy-dinh-chi-tiet-ban-hanh-cham-co-van-ban-cham-hon-35-thang-663618.html, truy cập 01/8/2024.

Bốn là, không ít quy định của luật chưa xác định được nguồn lực để triển khai thực hiện, chưa xem xét đầy đủ đến khả năng thực hiện của đối tượng chịu sự tác động. Từ ngày Nghị định của Chính phủ số 151/2017 về quản lý tài sản công ra đời, trẻ em không còn được đến bể bơi nữa. Sở dĩ như vậy vì đơn vị Nhà nước sở hữu bể bơi này không thể thực hiện được đề án sử dụng tài sản công theo quy định của pháp luật. Nguyên nhân là vì những quy định tưởng chừng hợp lý nhưng không khả thi trong Nghị định này, như muốn khai thác tài sản công phải có đề án; đề án phải định giá được đất đai, tài sản, thương hiệu của đơn vị sự nghiệp công lập. Trong khi đó, chỉ riêng định giá đất đã vô cùng khó khăn, chưa nói đến định giá tài sản hay thương hiệu. Vì không thực hiện được đề án dẫn đến một vòng luẩn quẩn của khó khăn trong việc khai thác hiệu quả các thiết chế văn hóa. Như vậy, việc ban hành ra quy định nhưng thiếu nguồn lực thực hiện, là nguyên nhân dẫn đến pháp luật thực hiện thiếu nghiêm minh, nhất quán.

2.3. Thực trạng bảo đảm về hình thức pháp luật (thẩm quyền ban hành, trình tự thủ tục, kỹ thuật xây dựng pháp luật) trong thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh nhất quán ở Việt Nam hiện nay

2.3.1. Thẩm quyền ban hành, trình tự thủ tục

Theo Báo cáo của Bộ Tư pháp về 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, 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 nộidung; 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 VBQPPL nhưng có chứa quy phạm pháp luật [3]. Điển hình là một số văn bản: Thông tư số 53/2020/TT-BCT ngày 31/12/2020 của Bộ Công thương sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 57/2018/TT-BCT ngày 26/12/2018 quy định chi tiết một số điều của các Nghị định liên quan đến kinh doanh thuốc lá; Quyết định số 23/2019/QĐ-UBND ngày 04/6/2019 ban hành quy định chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn Khu kinh tế Nhơn Hội, tỉnh Bình Định; Quyết định số 05/2018/QĐ-UBND ngày 12/01/2018 ban hành Quy định đơn giá bồi thường, hỗ trợ về nhà, vật kiến trúc, cây trồng khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Bình Phước. Tuy nhiên, vấn đề này Bộ Tư pháp đã hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc các bộ, ngành, địa phương về công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL để kịp thời phát hiện, kiến nghị xử lý và xử lý dứt điểm các văn bản trái pháp luật, các kiến nghị, phản ánh về các mâu thuẫn, chồng chéo, không phù hợp với thực tiễn trong hệ thống pháp luật; tổng hợp kết quả xử lý.

Số lượng văn bản sai thẩm quyền là cản trở lớn đối với thực hiện pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán; gây thiệt hại về quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Mặt khác, việc ban hành văn bản sai thẩm quyền còn làm giảm sút uy tín của cơ quan nhà nước, gây khó khăn cho áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán.

2.3.2. Kỹ thuật xây dựng pháp luật

Khi xây dựng pháp luật, yêu cầu bắt buộc đặt ra là ngôn ngữ pháp lý phải đủ chính xác, và dễ hiểu - để khi ban hành được hiểu thống nhất. "Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường trong điều kiện bình thường" - về mặt kỹ thuật lập pháp, là một trường hợp không đạt yêu cầu. Các thuật ngữ như "phù hợp", "phổ biến", "điều kiện bình thường" về mặt pháp lý là chưa đủ rõ ràng và cần thiết phải được cụ thể hóa. Ví dụ, vấn đề khung giá đất là vấn đề đặc biệt quan trọng, ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước (tính thuế, thu thuế); của cá nhân, doanh nghiệp (lợi ích kinh tế, quyền tài sản) - hệ quả sẽ rất lớn nếu khái niệm không đủ rõ ràng và dẫn đến khó khăn lớn cho tất cả các bên khi thực thi trên thực tế. Tình huống này cho thấy, một trong những vấn đề rất quan trọng khi tiến hành sửa đổi Luật Đất đai đó là kỹ thuật xây dựng pháp luật phải được nâng cao. Bên cạnh việc viết điều luật sao cho thể hiện đúng ý đồ chính sách, mọi khái niệm, nguyên tắc phải được giải thích rõ ràng. Điều đó cũng gợi ý, bản thân Quốc hội, thông qua các Ủy ban chuyên môn, nên tập trung một số chuyên gia để chỉnh sửa dự thảo về cấu trúc luật, về diễn giải luật, bảo đảm tính kỹ thuật của luật, để một quy định không được hiểu đa nghĩa, cũng như tránh các khoảng hở, khoảng chồng chéo [10].

Trình tự, thủ tục ban hành văn VBQPPL sai sót sẽ làm giảm chất lượng các văn bản đó, do vậy, muốn bảo đảm pháp luật thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán thì các bước ban hành ra pháp luật cũng phải đúng yêu cầu của pháp chế.

2.4. Thực trạng bảo đảm về hoạt động xây dựng pháp luật, giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật trong thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh nhất quán ở Việt Nam hiện nay

2.4.1. Hoạt động xây dựng pháp luật

Bên cạnh những VBQPPL được đầu tư xây dựng và có chất lượng tốt thì vẫn còn nhiều VBQPPL chưa phù hợp thực tiễn, khó thực hiện, thậm chí có những quy định pháp luật đang quá xa rời thực tế. Tình trạng này gây nhiều khó khăn, phức tạp cho người dân và doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất, kinh doanh. Các quy định đưa ra thiếu thực tiễn, bất hợp lý mà không có hội đồng thẩm định, phản biện một cách nghiêm túc. Tình trạng "giấy phép con" tuy đã được chỉ đạo quyết liệt để cắt giảm song hiện tại vẫn còn những quy định thủ tục hành chính bất cập, gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp. Vẫn còn tình trạng nhiều văn bản pháp luật kém chất lượng, ở mức độ nhất định có còn trái pháp luật, vi phạm các quy định của văn bản luật, gây ảnh hưởng tiêu cực đến quyền, lợi ích, đến ý thức và hành vi tôn trọng, tuân thủ pháp luật của người dân.

Việc đề nghị điều chỉnh, bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm vẫn còn, với thời hạn yêu cầu soạn thảo, ban hành trong thời gian ngắn; việc xây dựng một số VBQPPL chưa đảm bảo đủ thời gian để thực hiện các quy trình, thủ tục theo quy định; việc tiếp thu và giải trình ý kiến thẩm định, ý kiến thành viên Chính phủ chưa đầy đủ, rõ ràng, có trường hợp không tiếp thu, cũng không giải trình rõ lý do; một số cơ quan chưa chủ động thực hiện việc lập đề nghị xây dựng, soạn thảo văn bản, cùng với yêu cầu về thời hạn nên đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn chưa phù hợp với quy định của Luật Ban hành VBQPPL hoặc dùng hình thức văn bản khác không đúng quy định để thay thế cho việc ban hành VBQPPL [9].

Sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các quy định pháp luật cũng tồn tại trong hoạt động thanh tra, kiểm toán đối với doanh nghiệp nhà nước. Nhiều trường hợp doanh nghiệp không biết phải thực hiện theo quy định nào, thực hiện quy định này thì lại vi phạm quy định kia [4]. Sự cồng kềnh, bất cập và mâu thuẫn, chồng chéo làm giảm tính minh bạch của pháp luật, khiến cho pháp luật trở nên phức tạp, khó hiểu và khó áp dụng, hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh thấp. Sự xung đột, chồng chéo giữa các văn bản pháp luật gây ra nhiều tác động tiêu cực đối với các đối tượng phải tuân thủ pháp luật như sự lãng phí thời gian, công sức, tiền bạc, lỡ cơ hội đầu tư, làm tăng chi phí và rủi ro đối với hoạt động kinh doanh. Đồng thời, các xung đột, chồng chéo này cũng là những cản trở đối với việc thực hiện pháp luật, làm giảm niềm tin vào pháp luật, tạo cơ hội phát sinh các hiện tượng nhũng nhiễu, tiêu cực, tham nhũng nhất là trong thực hiện các công trình, chương trình phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội.

Xây dựng pháp luật là hoạt động rất phức tạp, chịu sự tác động bởi nhiều yếu tố khách quan và chủ quan. Năng lực, trình độ, tầm nhìn của đội ngũ cán bộ, công chức về xây dựng pháp luật còn nhiều hạn chế và là một trong những nguyên nhân chủ yếu của tình trạng bất cập trong xây dựng pháp luật. Việc đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về xây dựng, phân tích chính sách, soạn thảo văn bản pháp luật chưa được thực hiện thường xuyên, bài bản, chế độ trách nhiệm cùng các chế tài xử lý vi phạm trong xây dựng pháp luật cũng mới chỉ dừng ở nguyên tắc chung [5].

Nguyên nhân của hạn chế: *Thứ nhất,* đó là sự bất cập, hạn chế ngay chính trong cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật. *Thứ hai,* xây dựng chính sách, pháp luật vẫn còn thiếu tính chuyên nghiệp, năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ về xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản pháp luật của một bộ phận đội ngũ cán bộ, công chức còn yếu. *Thứ ba,* về phương diện trách nhiệm: trách nhiệm của cơ quan soạn thảo, của người đứng đầu, của các bộ phận tham mưu, trách nhiệm giải trình, tuy đã được quy định nhưng còn chung chung, đặc biệt là còn thiếu các chế tài xử lý vi phạm trong xây dựng pháp luật, chế tài đối với việc ban hành các văn bản pháp luật trái quy định. *Thứ tư,* hạn chế trong việc chủ động phối hợp, chia sẻ thông

tin giữa các cơ quan nhà nước trong xây dựng chính sách, pháp luật. *Thứ năm*, chưa đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, ở mức độ nhất định, biểu hiện tư duy bao cấp, né tránh trách nhiệm… vẫn còn ít nhiều hiện hữu. *Thứ sáu*, việc xây dựng, phân tích chính sách - cơ sở lý luận, thực tiễn quan trọng cho việc soạn thảo nội dung các văn bản pháp luật chưa được thực hiện đúng đắn và đầy đủ. Về cơ sở pháp lý, Luật Ban hành VBQPPL 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. Nhưng trong thực tiễn, công đoạn xây dựng, phân tích, lấy ý kiến góp ý rộng rãi, đánh giá tác động chính sách, pháp luật còn nhiều hạn chế. Nhiều khi các đề nghị xây dựng luật mới chỉ là cảm tính, chưa đưa được cuộc sống vào luật; 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.

Nhằm nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tăng cường chỉ đạo, tập trung nguồn lực triển khai thực hiện tốt các nội dung.

2.4.2. Hoạt động giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật

Ngay từ Văn kiện Đại hội lần thứ X của Đảng, khi xác định những nguyên nhân chủ quan dẫn đến những yếu kém và bất cập về kinh tế, xã hội ở nước ta khi đó, đã khẳng định: "*Chỉ đạo và tổ chức thực hiện vẫn là một khâu yếu nhất*", nhưng đến nay điều đó vẫn chưa được khắc phục. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII thẳng thắn nhìn nhận là: "*chỉ đạo và tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu, chậm được khắc phục; năng lực cụ thể hoá, thể chế hoá chủ trương, nghị quyết còn hạn chế, năng lực tổ chức thực hiện của cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, làm cho pháp luật, nghị quyết chậm được thực hiện và hiệu quả thấp*". Việc phân công cơ quan hay những người có chức vụ, quyền hạn chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện văn bản hay quy định pháp luật nhiều khi không rõ ràng.[4] Công tác giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật là những hoạt động quan trọng nhất của tổ chức thực hiện pháp luật.

Hiến pháp quy định giải thích chính thức thuộc nhiệm vụ, quyền hạn chỉ của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, nhưng trên thực tế đã xuất hiện ngày càng nhiều văn bản không phải là VBQPPL nhưng có nội dung giải thích luật. Đó là các thông báo của cơ quan hành chính nhà nước hay các nghị quyết hoặc thông tư liên tịch của Hội đồng Thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao với các cơ quan nhà nước hữu quan, nhằm giải thích và hướng dẫn việc áp dụng luật. Điều đó vừa phản ánh nhu cầu cần phải giải thích pháp luật trong quản lý nhà nước và áp dụng pháp luật trong xét xử, đồng thời thể hiện cơ chế giải thích chính thức Hiến pháp, luật, pháp lệnh hiện hành của nước ta chưa phù hợp, cần phải có sự đổi mới một cách căn bản [6].

Tuy nhiên, quá trình tổ chức thi hành pháp luật tại một số địa phương trong còn nhiều khó khăn; quy trình giải thích pháp luật còn chưa phù hợp thực tiễn; giá trị văn bản giải thích pháp luật chưa rõ ràng; còn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm trong công tác giải thích và hướng dẫn áp dụng pháp luật. Trong nhiều trường hợp pháp luật không được hướng dẫn, giải thích kịp thời, làm cho việc thực hiện pháp luật thiếu sự nhất quán. Chẳng hạn, xuất phát từ những vướng mắc về quan điểm giải quyết đối với một số hình thức đánh bạc cụ thể. Toàn án Nhân dân Tối cao đã giải thích pháp luật, hướng dẫn áp dụng cho tội đánh bạc được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 1999. Tuy giải thích này về pháp lý đã hết hiệu lực do sự chấm dứt hiệu lực của Bộ luật Hình sự năm 1999 nhưng giá trị của lời giải thích trong văn bản này vẫn được Toà án các cấp khi xét xử tội phạm đánh bạc nghiên cứu, sử dụng trong quá trình áp dụng pháp luật hiện hành. Nhưng thực tiễn cho thấy, hình thức đánh bạc vô cùng đa dạng, không thể nêu ra được các hình thức cụ thể, bởi càng cụ thể, càng dễ bỏ lọt hành vi phạm tội và cần có lời giải

4) Nguyễn Minh Đoan (2021), *Nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật theo tinh thần văn kiện Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp, ngày 26/11/2021, nguồn: https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2613, truy cập ngày 11/7/2024.

thích mới, phù hợp với Bộ luật Hình sự năm 2015. Thêm nữa, quy trình giải thích pháp luật hiện nay còn chưa nhanh, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn nên cần đổi mới theo hướng gọn, nhẹ. Đối với giải thích VBQPPL dưới luật, hiện chưa có quy định cụ thể, có thể nghiên cứu trao quyền này cho Toà án hoặc quy định theo hướng cơ quan nào ban hành văn bản thì cơ quan đó giải thích. Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi) cần quy định rõ thẩm quyền giải thích và giá trị của văn bản giải thích [7].

Việc đổi mới tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước còn bộc lộ một số bất cập. Các cơ quan thực hiện điều chỉnh cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo Hiến pháp, pháp luật và thực hiện tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế theo các nghị quyết của Đảng còn chậm hoặc còn sắp xếp cơ học ở một số nơi; một số quy định về chức năng, nhiệm vụ của một số cơ quan chưa thực sự phù hợp và còn thiếu tính dài hạn [8].

Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật ở một số nơi còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả: Nội dung, hình thức tuyên truyền, phổ biến chưa phù hợp với đối tượng thực sự cần phổ biến, chất lượng phổ biến, giáo dục pháp luật chưa cao.

3. Kết luận

Như vậy, thực tiễn tồn tại nhiều vấn đề về chất lượng quy định pháp luật, hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật dẫn đến chưa bảo đảm cho thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán ở nước ta hiện nay. Thời gian tới, cần có những quan điểm chỉ đạo, giải pháp cụ thể để khắc phục từng hạn chế trên đây, góp phần cho thực hiện, áp dụng pháp luật công bằng, nghiêm minh, nhất quán.

Tài liệu tham khảo

[1] Trương Hồng Quang, Lê Xuân Tùng (2022), *Bảo đảm tính khả thi của pháp luật theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng*, nguồn: https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/825834/bao-dam-tinh-kha-thi-cua-phap-luat-theo-tinh-than-dai-hoi-xiii-cua-dang.aspx, truy cập 07/7/2024.

[2] Nguyễn Ánh Hồng (2024), *Hoàn thiện quy định của pháp luật về các tội phạm trong lĩnh vực bảo hiểm, ngày 15/01/2024*, nguồn: https://kiemsat.vn/hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-cac-toi-pham-trong-linh-vuc-bao-hiem-67555.html, truy cập ngày 11/7/2024.

[3] Minh Chiến (2018), *Bộ Tư pháp: Ban hành văn bản trái pháp luật thể hiện sự "nhờn" luật", ngày 08/8/2018*, nguồn: https://nld.com.vn/thoi-su/bo-tu-phap-ban-hanh-van-ban-trai-phap-luat-the-hien-su-nhon-luat-20180808091902444.htm, truy cập ngày 11/7/2024.

[4] Nguyễn Thị Hồng Thắm (2019), *Sự chồng chéo về văn bản quy phạm pháp luật giữa thanh tra và kiểm toán*, nguồn: http://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/61004/su-chong cheo-ve-van-ban-quy-pham-phap-luat-giua-thanh tra-va-kiem-toan.aspx., truy cập ngày 11/7/2024.

[5] Hoàng Thị Kim Quế, Lê Thị Phương Nga (2022), *Những hạn chế chủ yếu và giải pháp khắc phục nhằm nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay*, nguồn: https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/202202/nhung-han-che-chu-yeu-va-giai-phap-khac-phuc-nham-nang-cao-chat-luong-xay-dung-phap-luat-o-nuoc-ta-hien-nay-310649/, truy cập 11/7/2024.

[6] Trần Ngọc Đường, *Thực trạng và nhu cầu giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh ở Việt Nam*, nguồn: https://nguoibaovequyenloi.com/User/ThongTin_ChiTiet.aspx?MaTT=19201653010106920&MaMT=23&MaNT=2, truy cập ngày 11/7/2024.

[7] Vy Anh (2024), *Đổi mới, đơn giản hóa quy trình giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật*, nguồn: https://dangcongsan.vn/phap-luat/doi-moi-don-gian-hoa-quy-trinh-giai-thich-huong-dan-ap-dung-phap-luat-686617.html.

[8] Vũ Thị Hoài Phương, *Hoàn thiện cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, nguồn:https://phaply.net.vn/hoan-thien-co-che-to-chuc-thuc-hien-phap-luat-trong-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-a257479.html, truy cập ngày 01/8/2024.

[9] Báo điện tử Chính phủ (2023), *Một số giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật nhằm ngăn ngừa tham nhũng, lợi ích nhóm*, nguồn: https://baochinhphu.vn/mot-so-giai-phap-nang-cao-chat-luong-xay-dung-phap-luat-nham-ngan-ngua-tham-nhung-loi-ich-nhom-102230814160706098.htm, truy cập ngày 01/8/2024.

[10] Hà Lan (2022), *Kỹ thuật xây dựng pháp luật phải được nâng cao*, nguồn: https://daibieunhandan.vn/van-de-hom-nay/ky-thuat-xay-dung-phap-luat-phai-duoc-nang-cao-i297854/, truy cập ngày 01/8/2024.