

DOI: 10.62829/VNHN.370.41.46

HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TẠI VIỆT NAM - NHỮNG KẾT QUẢ TÍCH CỰC VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ CỦA HỆ THỐNG

✍ TS. Hoàng Khắc Lân

● **TÓM TẮT:** Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, việc ban hành và thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật đóng vai trò hết sức quan trọng, là cơ sở để quản lý xã hội bằng pháp luật, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình xây dựng, ban hành và thực thi các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay vẫn còn tồn tại một số bất cập như chồng chéo, thiếu tính khả thi, chậm được sửa đổi hoặc không sát với thực tiễn cuộc sống. Những hạn chế này không chỉ ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý nhà nước mà còn gây ra những hệ lụy về niềm tin pháp luật trong xã hội. Bài viết tập trung phân tích thực trạng ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động này trong thời gian tới.

● **Từ khóa:** Văn bản quy phạm pháp luật; hoàn thiện hệ thống pháp luật; giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

● **ABSTRACT:** Abstract: In the process of building a socialist rule-of-law state in Vietnam, the promulgation and implementation of legal normative documents play a crucial role as the foundation for governing society by law and ensuring the legitimate rights and interests of organizations and individuals. However, in practice, the process of drafting, issuing, and enforcing legal normative documents still faces several shortcomings, such as overlaps, lack of feasibility, delays in amendment, or inconsistencies with real-life situations. These limitations not only affect the effectiveness of state governance but also undermine public trust in the legal system. This article focuses on analyzing the current situation of promulgation and implementation of legal normative documents in Vietnam, thereby proposing several solutions to improve the quality and effectiveness of this activity in the coming time.

● **Keywords:** Legal normative documents; improvement of the legal system; solutions to enhance the quality of law-making.

Ngày nhận bài: 18/8/2025 Ngày bình duyệt: 05/9/2025 Ngày duyệt đăng: 10/9/2025

KẾT QUẢ TÍCH CỰC

Việc ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; điều đó được thể hiện ở một số nội dung sau:

1. Số lượng và chất lượng VBQPPL được nâng cao; cụ thể, hằng năm, hàng nghìn văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ở các cấp (quốc hội, chính phủ, bộ ngành, địa phương), góp phần cụ thể hóa Hiến pháp và các luật lớn. Cùng với đó, hệ thống pháp luật ngày càng đầy đủ, đồng bộ hơn: Nhiều lĩnh vực mới như kinh tế số, chuyển đổi số, an ninh mạng, môi trường... đã có cơ sở pháp lý điều chỉnh.

2. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản đã được cải tiến. Theo đó, sự tham gia của người dân và doanh nghiệp được tăng cường thông qua việc lấy ý kiến rộng rãi trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, các bộ, ngành. Bên cạnh đó, quy trình soạn thảo, thẩm định, ban hành VBQPPL được tin học hóa, góp phần minh bạch và rút ngắn thời gian ban hành. Quy trình ban hành VBQPPL ngày càng chặt chẽ, có sự phân công rõ ràng và kiểm soát chất lượng từ khâu đề xuất chính sách đến soạn thảo và ban hành.

3. Nâng cao chất lượng nội dung văn bản, giảm bớt được tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản. Nội dung phản ánh sát tình hình thực tiễn, nhu cầu điều chỉnh pháp lý trong xã hội.

4. Việc kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật được thực hiện thường xuyên hơn: Nhiều văn bản không phù hợp đã được xử lý, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Công tác hệ thống hóa được quan tâm: Giúp người dân, doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận hệ thống pháp luật thông qua cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật.

5. Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được chú trọng, góp phần nâng cao nhận thức pháp luật cho người dân, nhất là ở vùng sâu, vùng xa. Công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật được tăng cường, góp phần phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm, bảo đảm pháp luật được thực thi nghiêm minh.

CÒN ĐÓ NHỮNG THÁCH THỨC, BẤT CẬP

Mặc dù đã đạt được những kết quả quan trọng, nhưng quá trình thực hiện các Văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện vẫn còn những thách thức và bất cập, ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của hệ thống pháp luật và quản lý nhà nước; cụ thể ở một số mặt sau:

1. Văn bản hướng dẫn chậm được ban hành: Có những đạo luật được Quốc hội thông qua nhưng chậm được hướng dẫn thi hành (do thiếu nghị định, thông tư cụ thể); dẫn đến tình trạng luật ban hành nhưng chậm đi vào cuộc sống (*Ví dụ:* Luật Bảo vệ môi trường 2020 có hiệu lực từ 1/1/2022, nhưng một số nghị định hướng dẫn phải đến giữa năm mới được ban hành).

2. Vẫn còn có VBQPPL chất lượng chưa cao: Còn những văn bản mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu tính thống nhất trong hệ thống pháp luật. Ngôn ngữ pháp lý còn khó hiểu, khó áp dụng. Có hiện tượng “lồng ghép lợi ích cục bộ” trong quy định pháp luật (*Ví dụ:* Một số quy định về đất đai, xây dựng, đầu tư chồng chéo nhau gây khó khăn cho doanh nghiệp và người dân).

3. Thiếu kiểm tra, giám sát trong quá trình thực thi: Việc kiểm tra, theo dõi thi hành pháp luật còn yếu, nhất là ở cấp địa phương. Còn thiếu cơ chế xử lý nghiêm khi cán bộ, cơ quan nhà nước không thực hiện đúng pháp luật.

4. Nhận thức pháp luật của người dân

và cán bộ chưa cao: Một bộ phận người dân còn thiếu hiểu biết pháp luật, dẫn đến vi phạm không chủ ý. Một số cán bộ công chức thiếu trách nhiệm, áp dụng pháp luật một cách tùy tiện, tiêu cực.

5. Thiếu sự tham gia, phản biện xã hội: Người dân, doanh nghiệp, chuyên gia còn ít có điều kiện góp ý cho VBQPPL khi soạn thảo. Việc công bố, lấy ý kiến đôi khi còn mang tính hình thức.

GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

Để khắc phục những bất cập, hạn chế nêu trên, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp trên các phương diện pháp lý, hành chính, tổ chức và xã hội:

Thứ nhất, tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung VBQPPL để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, tránh chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản. Tiếp tục nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL, chú trọng tính khả thi, dễ hiểu, dễ thực hiện. Tăng cường tham vấn ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động, chuyên gia, doanh nghiệp và người dân trong quá trình xây dựng pháp luật.

Thứ hai, đa dạng hóa hình thức tuyên truyền (qua báo chí, truyền hình, mạng xã hội, tọa đàm pháp luật...). Lồng ghép giáo dục pháp luật trong trường học và chương trình đào tạo nghề. Tổ chức các chương trình tập huấn pháp luật cho cán bộ, công chức và người dân, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa.

Thứ ba, cần cụ thể hóa trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc triển khai thực hiện VBQPPL. Tăng cường phối hợp liên ngành, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm. Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, theo dõi, đánh giá việc thi hành pháp luật.

Thứ tư, thiết lập cơ chế kiểm tra, thanh tra thường xuyên việc thi hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức. Kiên quyết xử lý

các hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện nghiêm VBQPPL. Xây dựng hệ thống báo cáo, thống kê thi hành pháp luật một cách minh bạch, cập nhật.

Thứ năm, thường xuyên thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng về pháp luật, kỹ năng hành chính, đạo đức công vụ. Tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ có chuyên môn phù hợp với vị trí công tác. Tăng cường trách nhiệm giải trình và xử lý nghiêm cán bộ vi phạm hoặc thiếu tinh thần trách nhiệm.

Thứ sáu, khuyến khích người dân phản ánh, tố cáo các hành vi sai phạm trong thực thi pháp luật. Tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội trong việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước. Cung cấp các kênh thông tin thuận tiện cho người dân góp ý, giám sát.

Có thể nói, vấn đề xây dựng, ban hành và thực hiện các VBQPPL được Đảng và Nhà nước, Quốc hội rất quan tâm. Điều đó cho thấy vai trò quan trọng của lĩnh vực này.

Mới đây, ngày 19/02/2025 Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15; Luật có hiệu lực từ 01/4/2025. Đây là Luật có tới 7 điểm mới so với Luật cũ. Cụ thể:

1. *Bỏ 2 loại văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã*

- *Hiện hành:* Theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) 2015, số 80/2015/QH13 thì hệ thống VBQPPL gồm 26 hình thức, do 16 chủ thể có thẩm quyền ban hành.

- *Luật mới số 64:* Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật gồm 14 loại văn bản pháp luật, không còn 02 loại văn bản: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã và Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã. Như vậy, Luật mới đã bỏ thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền cấp xã để

bảo đảm thống nhất với nội dung đề xuất nêu tại đề án đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật mà Đảng đoàn Quốc hội đã trình Bộ Chính trị. Luật mới có 25 hình thức VBQPPL (giảm 01 hình thức) và do 14 chủ thể có thẩm quyền ban hành (giảm 02 chủ thể) so với hiện hành.

2. Nghị quyết của Chính phủ trở thành văn bản quy phạm pháp luật

- *Hiện hành:* Luật năm 2015 đã bỏ hình thức Nghị quyết và chỉ giữ lại 01 hình thức văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành là Nghị định.

- *Luật mới:* Tại khoản 5 Điều 4 trong Luật mới đã bổ sung thêm hình thức văn bản quy phạm pháp luật Chính phủ được ban hành là Nghị quyết.

3. Thay Chương trình lập pháp cho Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

- *Hiện hành:* Điều 31 Luật cũ quy định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng hằng năm trên cơ sở đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh tại kỳ họp thứ nhất của năm trước.

- *Luật mới:* Quy định về Chương trình lập pháp (thay cho tên gọi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh). Cụ thể, Điều 24 Luật Ban hành VBQPPL 2025 quy định Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội. Theo đó, căn cứ định hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội hoặc yêu cầu giải quyết vấn đề bất cập, phát sinh từ thực tiễn (nếu có): Ủy ban Thường vụ Quốc hội tự mình đề xuất xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... gửi tờ trình đề xuất xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước ngày 01/8 hằng năm để đưa vào Chương trình lập pháp của năm tiếp theo. Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định Chương trình lập pháp của năm tiếp theo trước ngày 01/10 hằng năm trên cơ sở tờ trình đề xuất của cơ quan trình...

4. Tách quy trình chính sách khỏi chương trình lập pháp hằng năm

- *Hiện hành:* Quy trình xây dựng, ban hành Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết phải được thực hiện qua 02 bước với tổng thời gian tối thiểu khoảng 22 tháng: (1) Lập đề nghị xây dựng để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm (thời gian thực hiện cần tối thiểu 10 tháng). (2) Sau khi được đưa vào Chương trình, các cơ quan sẽ tiến hành soạn thảo, trình dự thảo văn bản để Quốc hội xem xét, thông qua theo tiến độ đã được xác định trong Chương trình (thời gian thực hiện tối thiểu 12 tháng).

- *Luật mới:* Quy định đổi mới quy trình chính sách theo hướng: Tách quy trình chính sách ra khỏi quy trình lập dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm thành 02 mục riêng biệt (*Mục 1, Mục 2 Chương II*). Phân định rõ quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (*Mục 2 và Mục 3 Chương II*). Theo đó, chỉ quy định thực hiện quy trình 02 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) Luật, Pháp lệnh mới; Luật, Pháp lệnh thay thế các Luật, Pháp lệnh hiện hành; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật có nội dung hạn chế quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp; Nghị quyết thí điểm của Quốc hội.

5. Giải thích áp dụng văn bản trong trường hợp chưa thống nhất

- *Hiện hành*: Việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh được thực hiện trong trường hợp quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành.

- *Luật mới*: Việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, Nghị quyết không được làm thay đổi nội dung quy định được giải thích và được thực hiện trong các trường hợp sau đây: Có cách hiểu khác nhau về quy định của văn bản; Chưa thống nhất việc áp dụng các văn bản (bổ sung).

Việc giải thích Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết phải bảo đảm thực hiện theo thứ tự các nguyên tắc, tiêu chí sau đây: Phù hợp với nghĩa phổ thông của từ ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật đó; Căn cứ vào quá trình xây dựng nội dung liên quan đến quy định cần giải thích; Phù hợp với quan điểm chỉ đạo, mục đích, tinh thần ban hành văn bản; Bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Quy định trách nhiệm trực tiếp của người đứng đầu cơ quan ban hành văn bản

- *Hiện hành*: Quy định về trách nhiệm của người đứng đầu như sau: Người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan trình, cơ quan thẩm tra và cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình phải chịu trách nhiệm về việc không hoàn thành nhiệm vụ và tùy theo mức độ mà bị xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và quy định khác của pháp luật có liên quan trong trường hợp dự thảo văn bản không bảo đảm về chất lượng, chậm tiến độ, không bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật được phân công thực hiện.

- *Luật mới*: Đã bổ sung quy định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Cụ thể, người đứng đầu của cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm trực tiếp: Chỉ đạo, tổ chức thực hiện các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; Khi đề xảy ra tình trạng trình hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền chậm tiến độ, trái pháp luật; đề xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong công tác xây dựng pháp luật của người do mình trực tiếp quản lý, giao nhiệm vụ; Chịu trách nhiệm liên đới trong trường hợp đã giao cấp phó của mình trực tiếp phụ trách công tác xây dựng pháp luật; Kết quả thực hiện công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức do mình đứng đầu; kết quả thực hiện là căn cứ để đánh giá, xét thi đua khen thưởng, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại.

6. *Sửa đổi, bổ sung 4 vấn đề trong xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn*

- *Hiện hành*: Luật cũ còn một số hạn chế trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy trình rút gọn như: Tiêu chí xác định các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn quy định còn chưa rõ ràng; Một số trường hợp cần thiết phải ban hành theo thủ tục rút gọn nhưng lại chưa được quy định...

- *Luật mới*: Đã sửa đổi, bổ sung để khắc phục một số tồn tại, hạn chế của Luật cũ gồm: Sửa đổi, bổ sung quy định về các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự rút gọn; Mở rộng phạm vi áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn và đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng Kiểm toán nhà nước trong việc xây dựng, ban hành Thông tư; Quy định rõ thời điểm đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn là trước hoặc trong

quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật (*khoản 1 Điều 51*); Quy định rõ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn (*khoản 4, 5, 6, 7 Điều 51*). Luật mới có bố cục gồm 8 chương, 72 điều (giảm 9 chương, 101 điều so với Luật Ban hành VBQPPL năm 2015).

7. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề và thách thức có thể diễn ra trong thực tế khi triển khai Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới (4/2025) như: (1) Nhiều địa phương và cấp xã hiện vẫn áp dụng theo quy định cũ (không có thẩm quyền ban hành VBQPPL), dẫn đến chậm trễ hoặc sai lệch trong thực tế thi hành, cho đến khi Luật

sửa đổi có hiệu lực từ 01/7/2025. (2) Mặc dù Luật yêu cầu ứng dụng chuyển đổi số và đảm bảo nguồn lực, thực tế tại một số địa phương, đặc biệt nông thôn, vẫn thiếu cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật và cán bộ đủ năng lực để triển khai hiệu quả Luật mới. (3) Dù đã có kế hoạch truyền thông, nhưng khối lượng lớn công chức, chuyên gia pháp chế tại các cấp có thể chưa được đào tạo, hiểu rõ các quy định mới và cách áp dụng hiệu quả, nhất là các thay đổi về thẩm quyền, trình tự, thủ tục rút gọn. (4) Việc rà soát, hợp nhất VBQPPL và đăng tải trên cơ sở dữ liệu pháp luật đòi hỏi hoạt động vận hành hệ thống thông tin đồng bộ và hiệu quả; Điều này phụ thuộc vào năng lực kỹ thuật và sự giám sát liên tục./.