

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG GIẢI THÍCH PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ, CÁC BỘ, VÀ CÁC CƠ QUAN KHÁC

1. Thực trạng giải thích pháp luật của Chính phủ, Các Bộ và các cơ quan khác

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền giải thích pháp luật. Ủy ban thường vụ Quốc hội tự mình hoặc theo đề nghị của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận hoặc kiến nghị của đại biểu Quốc hội quyết định việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

1.1 Thực trạng giải thích pháp luật của Chính phủ

Về cơ sở pháp lý, Chính phủ, các Bộ (Bộ trưởng), và các cơ quan khác là những chủ thể không được pháp luật trực tiếp quy định có quyền giải thích pháp luật. Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Chính phủ được quyền ban hành Nghị định để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Đối với những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Bộ trưởng được quyền ban hành thông tư để Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Đồng thời, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để quy định các biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình. Đây là một trong những nhiệm vụ đặc biệt quan trọng của các chủ thể này.

Trong các văn bản được ban hành theo thẩm quyền nêu trên, có khá nhiều nội dung diễn giải, nhằm làm cho pháp luật được hiểu rõ hơn. Thực tế này đã tác động lên nhiều mặt của đời sống pháp lý.

Tại Hội thảo quốc tế về giải thích pháp luật do Văn phòng Quốc hội phối hợp tổ chức vào tháng 2 năm 2008, đã có nhiều ý kiến nhận định về vấn đề này:

Có tác giả cho rằng: "... về thực chất thì việc quy định chi tiết hóa, cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên ở Việt Nam cũng là một "kiểu" giải thích pháp luật. Bản thân sự chi tiết hóa, cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành là nhằm đưa những tư tưởng, yêu cầu, ý định, nguyên tắc, quy định chung của cơ quan ban hành vào thực tiễn cụ thể của cuộc sống..., theo tôi, có thể đưa nó vào loại giải thích theo ngữ cảnh, giải thích về mặt chính trị - lịch sử, giải thích chung theo quan niệm Việt Nam.

Có tác giả khác cho rằng: ... nhìn chung, đại đa số các văn bản pháp luật do chủ thể hành pháp ban hành đều có giải thích pháp luật¹² và theo ông, tiếc là chưa có một quy định thật cụ thể để cho cơ quan hành pháp hoàn thành thuận lợi nhiệm vụ giải thích này.

Trong bài phát biểu khai mạc Hội thảo quốc tế về giải thích pháp luật, một học giả đã nêu rằng: cơ quan hành pháp đã giải thích pháp luật khi chưa có quy định về thẩm quyền và dường như sản phẩm giải thích pháp luật này đã "ngầm" thay thế vào chỗ trống của giải thích pháp luật hiện nay.

Những ý kiến trên đã đồng thời nhận định một thực tế: Cơ quan hành pháp Việt Nam đã tiến hành hoạt động giải thích pháp luật, và các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết đã ít nhiều chứa đựng những nội dung giải thích pháp luật nhưng chưa có quy định chính thức về mặt pháp luật cho sự giải thích đó. Tuy nhiên, xuất phát từ nội dung (các tiền đề) của văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội ủy quyền soạn dự thảo mà mặc nhiên Chính phủ, các Bộ như được ủy quyền ban hành những văn bản trong thẩm quyền của mình là nghị định, thông tư để giải thích những vấn đề tương

1. Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Văn phòng dự án hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp: Giải thích pháp luật, một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Sđd, tr.146, 195

ứng. Thực chất "giải thích pháp luật" của Chính phủ, các Bộ, các cơ quan khác của Chính phủ là sự diễn giải tại văn bản pháp luật mà Chính phủ ban hành theo thẩm quyền (nghị định) để hướng dẫn, quy định chi tiết luật, pháp lệnh. Các nội dung giải thích pháp luật này nằm xen lẫn các nội dung hướng dẫn, quy định chi tiết, tức là trong các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành có những phần nhất định thuộc về giải thích pháp luật.

Ví dụ: Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 123/2013/NĐ-CP ngày 14-10-2013 của Chính phủ về việc quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật luật sư năm 2006 sửa đổi, bổ sung năm 2012, giải thích: "Cơ sở đào tạo nghề luật sư quy định tại khoản 3 Điều 12 của Luật luật sư bao gồm Học viện Tư pháp thuộc Bộ Tư pháp và cơ sở đào tạo nghề luật sư thuộc Liên đoàn Luật sư Việt Nam".

Ngoài ra, đối với trường hợp Chính phủ tự mình ban hành nghị định khi chưa có luật, pháp lệnh - "Nghị định không đầu" (trường hợp này dự thảo nghị định phải báo cáo ủy ban thường vụ Quốc hội) - thì phạm vi hiệu lực của giải thích pháp luật còn vượt ra ngoài khuôn khổ hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính (nhiều quy định giải thích của Chính phủ được áp dụng cho cả các cơ quan của Quốc hội, như vấn đề đào tạo công chức, tiền lương, v.v. hoặc việc giải thích này cũng là căn cứ để Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân áp dụng trong quá trình Điều tra, xét xử đối với các vụ án hình sự, dân sự...)¹. Tất cả các hình thức ban hành văn bản trên, khi được triển khai có chứa đựng ít nhiều các nội dung giải thích pháp luật và có thể được gọi là "giải thích pháp luật trong quá trình ban hành các quyết định hành chính"³.

1.2. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Bộ "giải thích pháp luật".

- "Giải thích pháp luật" của các Bộ, cơ quan ngang Bộ:

Theo thông lệ, để thi hành các văn bản như luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ cụ thể là Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

3 Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Văn phòng dự án hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp: Giải thích pháp luật, một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Sđd, tr.97.

thường được giao theo thẩm quyền ban hành văn bản để giải thích, hướng dẫn, quy định chi tiết. Hình thức phổ biến nhất của loại văn bản này là thông tư do các Bộ và cơ quan ngang Bộ ban hành theo lĩnh vực chuyên môn. Tên của đại đa số các văn bản đều có cụm từ "giải thích và hướng dẫn".

Ví dụ: Thông tư số 20/TT-BLĐTBXH ngày 10-6-1994 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội giải thích, hướng dẫn việc thực hiện điều chỉnh trợ cấp các đối tượng hưởng chính sách thương binh - liệt sĩ; Thông tư liên tịch số 06/1999/TTLT/BLĐTBXH-BTCTW ngày 08-2-1999 của Ban Tổ chức Trung ương Đảng - Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn, giải thích về việc công nhận và giải quyết quyền lợi đối với người hoạt động cách mạng trước Cách mạng tháng Tám năm 1945; Thông tư số 37/2000/TT-BTC ngày 05-5-2000 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung Thông tư số 95/1997/TT-BTC ngày 29-12-1997 của Bộ Tài chính về hướng dẫn và giải thích nội dung các điều khoản của Hiệp định về tránh đánh thuế hai lần giữa Việt Nam và các nước đã ký kết và có hiệu lực thi hành tại Việt Nam.

Các thông tư của Bộ giải thích luật xuất hiện khá nhiều trong pháp luật Việt Nam, theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì Thông tư của Bộ trưởng (Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ) là văn bản được ban hành để quy định các vấn đề: Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ... Thông tư chiếm một số lượng lớn trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, việc giải thích pháp luật của thông tư là điều thường thấy, điều này xuất phát từ việc luật Việt Nam trong hầu hết các trường hợp: luật chỉ có các quy định chung chung mang tính nguyên tắc, cần được chi tiết hóa. Có những trường hợp, tính khái quát của luật còn quy định đơn giản chỉ dẫn chiếu đến văn bản lập quy; khi đó thông tư lấy danh nghĩa hướng dẫn thi hành luật, thiết lập nguyên tắc và đặt vấn đề, rồi sau đó cụ thể hóa luôn nguyên tắc và giải quyết vấn đề... Và đáng chú ý rằng, các thông tư mang tính giải thích luật thực sự là luật thay thế đối với luật được giải thích⁴.

⁴ Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Văn phòng dự án hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp: Giải thích

Ngoài ra, một số cơ quan thuộc Bộ trong quá trình thực hiện công việc của mình, cũng tiến hành "giải thích pháp luật" ở những mức độ nhất định. Ví dụ như, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của Bộ Tư pháp, Tổng cục Hải quan của Bộ Tài chính, v.v..

Trong Quy chế tổ chức và hoạt động của Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật ban hành kèm theo Quyết định số 908/QĐ- BTP ngày 13-6-2007 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thì Cục có nhiệm vụ triển khai thể chế về kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình kiểm tra, chủ thể này buộc thường xuyên phải giải thích pháp luật, tuy là không chính thức, nhưng những giải thích của cơ quan này tác động không nhỏ đến các chủ thể là tác giả các văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời tác động nhất định đến các quyết định của các chủ thể có thẩm quyền trong việc giải quyết, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật. Theo dõi các báo cáo kết quả công tác hằng năm của Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật sẽ thấy rõ thực trạng này.

Ví dụ: Năm 2009, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật đã kiểm tra 1.968 văn bản, kết quả bước đầu phát hiện 490 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật (93 văn bản của cấp Bộ, 397 văn bản của địa phương) theo các nội dung quy định tại Điều 3 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14-11-2003 của Chính phủ, cụ thể như sau: về căn cứ pháp lý: 162 văn bản; về thể thức và kỹ thuật trình bày: 136 văn bản, về nội dung: 224 văn bản không phù hợp với văn bản pháp luật cấp trên, 29 văn bản ban hành sai thẩm quyền⁵.

Quý I năm 2010, Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật đã tiếp nhận 1.094 văn bản để kiểm tra, đã tổ chức kiểm tra theo thẩm quyền, bước đầu phát hiện 118 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, đã và đang thực hiện việc xử lý theo quy định. Tháng 4 năm 2010, Cục tiếp nhận tổng số 250 văn bản để kiểm tra, đã tổ chức kiểm tra theo thẩm quyền, bước đầu phát hiện 40 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, đã và đang thực hiện việc xử lý theo quy định⁶.

pháp luật, một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Sđd, tr.380.

5 Xem Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Bộ Tư pháp: Báo cáo kết quả công tác các năm từ 2010- 2011 và phương hướng, nhiệm vụ các năm từ 2010-2011

Việc xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật đã được Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thực hiện kịp thời và đúng nguyên tắc, trình tự, thủ tục theo quy định tại Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14-11-2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với những văn bản sai căn cứ ban hành hoặc thể thức, kỹ thuật trình bày mà không ảnh hưởng đến nội dung văn bản, Cục thường xuyên nhắc nhở, rút kinh nghiệm chung thông qua các buổi làm việc cũng như tại các hội nghị tập huấn nghiệp vụ cho tổ chức pháp chế các Bộ, ngành, các Sở Tư pháp địa phương. Đối với những văn bản sai nội dung hoặc sai thẩm quyền, Cục tổ chức trao đổi, thảo luận với các đơn vị, cơ quan có liên quan và thông báo, yêu cầu cơ quan, người đã ban hành văn bản tự kiểm tra, xử lý theo quy định⁷.

Tổng cục Hải quan, Bộ Tài chính "giải thích pháp luật":

Trong quá trình hoạt động, cơ quan này cũng thực hiện hoạt động giải thích pháp luật, qua trường hợp cụ thể dưới đây, sẽ thấy sự tác động chính thức của một văn bản giải thích dưới dạng công văn của cơ quan này đối với các chủ thể liên quan như thế nào.

Ngày 11-3-1995, Tổng cục Hải quan ra Công văn số 420/TCHQ- GSQL về việc giải thích một số điểm tại Thông tư số 63/TCHQ-GSQL ngày 20-02-1995. Nội dung Công văn như sau:

"Kính gửi: Cục Hải quan các tỉnh, thành phố. Tổng cục Hải quan đã ban hành Thông tư số 63/TCHQ-GSQL ngày 20-02-1995 về việc hướng dẫn thực hiện Nghị định số 17/CP ngày 06-02-1995 của Chính phủ.

Căn cứ vào các ý kiến phản ánh và đề nghị của Hải quan một số địa phương. Nay Tổng cục bổ sung và giải thích thêm một số điểm sau đây:

Thứ nhất, rượu đựng trong can, bình, lọ, hộp nếu vượt định lượng quy định thì nộp thuế toàn bộ số rượu đựng trong can, bình, lọ, hộp.

Thứ hai, những mặt hàng ngoài định lượng quy định tại Nghị định số 17/CP như ti vi, tủ lạnh, xe đạp, đàn catssettes, điều hoà nhiệt độ, khách nhập

⁷ Xem Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Bộ Tư pháp: Báo cáo kết quả công tác các năm từ 2010- 2011 và phương hướng, nhiệm vụ các năm từ 2010-2011.

cảnh chỉ được phép mang theo mỗi loại một chiếc và phải nộp đủ thuế nhập khẩu phần vượt trị giá 500USD. Việc trừ trị giá 500USD miễn thuế vào loại hàng nào do chủ hàng tự chọn...”.

1.3. Ban soạn thảo, Tổ công tác thi hành văn bản pháp luật "giải thích pháp luật"

Thực tế hiện nay, khi ban hành một đạo luật hoặc một pháp lệnh nào đó thường có một Ban soạn thảo được giao nhiệm vụ soạn thảo và khi văn bản đó được mang ra thực hiện thì lại giao cho Tổ công tác xúc tiến thi hành (văn bản đó). Từ "tập quán" này mà khi có những quy định không rõ ràng, các cơ quan áp dụng pháp luật thường xin ý kiến của Ban soạn thảo hoặc Tổ công tác thi hành văn bản đó. Điển hình có thể kể đến quá trình áp dụng hai đạo luật đã được ban hành trước đây là Luật doanh nghiệp năm 2005 và Luật đầu tư năm 2005. Cụ thể, tại các điều 51, 52, 103, 104 Luật doanh nghiệp năm 2005 quy định điều kiện tiến hành cuộc họp hội đồng thành viên là 75% và tỷ lệ thông qua quyết định lần lượt là 65% và 75% đối với các quyết định quan trọng; còn đối với đại hội đồng cổ đông của công ty cổ phần thì Điều kiện tiến hành cuộc họp là tỷ lệ 65% và tỷ lệ thông qua quyết định lần lượt là 65% và 75% đối với các quyết định quan trọng. Tuy nhiên, các quy định này so với các quy định tương tự tại Nghị quyết số 71/2006/QH11 ngày 29-11-2006 của Quốc hội về việc phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập tổ chức thương mại thế giới (WTO) điều khoản này lại được bảo lưu, bao gồm điều kiện tiến hành cuộc họp hội đồng thành viên, đại hội đồng cổ đông và kể cả hình thức thông qua quyết định là 51%. Sự khác nhau này đã gây khó khăn cho các cơ quan áp dụng, liệu trong những trường hợp tương tự, sẽ áp dụng Nghị quyết số 71/2006/QH11 hay Luật doanh nghiệp năm 2005; và tỷ lệ bảo lưu này sẽ được áp dụng như thế nào: Đối với tất cả các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài? Chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp nước ngoài? Chỉ áp dụng Đối với một số ngành nghề thuộc doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh? Khi giải thích cho ủy ban kinh tế của Quốc hội và Công ty cổ phần Hải Phòng về Nghị quyết số 71/2006/QH11, Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp và Luật đầu tư giải thích sẽ không căn cứ vào Luật doanh nghiệp năm 2005 và Nghị quyết số 71/2006/QH11 mà căn cứ vào cam kết gia nhập WTO của Việt Nam, mà cụ thể

là Báo cáo công tác của Việt Nam gia nhập WTO. Mặc dù đây chỉ là ý kiến của Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp và Luật đầu tư, và trên thực tế, ý kiến này không mang tính bắt buộc nhưng rất nhiều cơ quan nhà nước, doanh nghiệp dựa vào đó làm cơ sở pháp lý khi soạn thảo điều lệ doanh nghiệp.

Một trường hợp khác, trước đây, khi giải quyết tranh chấp giữa các thành viên công ty với nhau về vấn đề xem xét "quyền đòi nợ" có được xem là tài sản góp vốn theo Luật doanh nghiệp hay không, hội đồng xét xử đã rất lúng túng khi ra quyết định, và đã "hỏi ý kiến" của Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp và được trả lời là quyền đòi nợ cũng là một quyền tài sản, vì vậy có thể được góp vốn vào công ty⁸.

2. Nhận xét về hoạt động "giải thích pháp luật" của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Bộ

Ở Việt Nam, các Bộ và cơ quan ngang Bộ trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ thường được giao khởi thảo các dự án luật, pháp lệnh để Chính phủ trình lên Quốc hội thông qua. Sau khi được công bố và có hiệu lực, các đạo luật lại được Chính phủ ban hành nghị định, và các Bộ, cơ quan ngang Bộ, theo từng lĩnh vực chuyên môn và đi đúng trình tự ban hành các thông tư để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành trong toàn quốc. Những nghị định và thông tư này thường được trình cùng với dự án luật và cũng thường là cùng một tác giả với dự án luật. Trong hai loại văn bản làm nhiệm vụ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật tiêu biểu này thường chứa đựng một lượng nhất định nội dung giải thích pháp luật gắn liền với nội dung quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

Thực tế trên đã tạo ra hàng loạt hệ quả đa chiều, góp phần tạo nên một bức tranh giải thích pháp luật đầy màu sắc, và cũng "công lắm, tội nhiều". Có thực tế này là do:

Thứ nhất, hoạt động giải thích pháp luật trong cuộc sống rất rộng, rất đa dạng và yêu cầu phải được tiếp cận cũng theo nghĩa rất rộng. Tuy nhiên ở nước ta, về mặt pháp lý, thì chỉ ủy ban thường vụ Quốc hội mới có quyền giải thích chính thức đối với Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Hiện nay theo Luật ban hành văn

8. Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Văn phòng dự án hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp: Giải thích pháp luật, một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Sđd, tr. 422.

bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ còn giải thích chính thức đối với luật, pháp lệnh. Nhưng pháp luật nước ta cũng chưa có quy định nào cấm hay hạn chế quyền giải thích pháp luật của các chủ thể khác, cũng không có quy định hay cấm về việc giải thích các văn bản pháp luật khác, lại càng không có quy định về cơ chế kiểm soát đối với giải thích pháp luật nói chung, chưa có bất cứ một chế tài nào đối với các vi phạm về giải thích các quy phạm pháp luật khác ngoài Hiến pháp, luật, pháp lệnh, về hoạt động giải thích pháp luật của tất cả các chủ thể khác ngoài ủy ban thường vụ Quốc hội. Do đó, việc có nhiều chủ thể cùng giải thích pháp luật, có nhiều hình thức văn bản quy phạm pháp luật được giải thích là điều hoàn toàn không có gì trái pháp luật, nhưng đồng thời cũng làm rối loạn giải thích pháp luật, làm cho hoạt động này không được hiểu theo đúng nghĩa của nó, hạ thấp nhiều giá trị một cách tự nhiên, và khó có thể nói là không có sản phẩm không vi hiến.

Thứ hai, bản thân các chủ thể như Chính phủ, hay các Bộ, Tòa án nhân dân tối cao trong quá trình thực hiện hoạt động của mình, việc các chủ thể này ban hành các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền, trong đó có những văn bản mang tính hướng dẫn, quy định chi tiết có chứa đựng cả những nội dung, những quy định mang tính giải thích pháp luật cũng là điều dễ hiểu, bởi trừ khi là những cố ý có mục đích lợi ích cục bộ rõ rệt, còn lại đó chính là bản thân tính chất của hoạt động hướng dẫn quy định chi tiết. Không ai có thể phân tách được rõ ràng giữa giải thích và hướng dẫn, đôi khi để hướng dẫn được thì phải giải thích, và ngược lại, muốn giải thích được thì phải có hướng dẫn trước. Cho nên, đôi khi việc có thẩm quyền hay không có thẩm quyền, các chủ thể trên để tiến hành việc hướng dẫn theo quy định của họ, họ buộc phải giải thích. Nguyên nhân tình trạng có nhiều chủ thể giải thích pháp luật trong khi không có thẩm quyền trực tiếp về lĩnh vực này là xuất phát từ bản thân tính chất hoạt động, đặc thù hoạt động, từ tính chất của văn bản quy phạm do các chủ thể đó ban hành. Điều này như là một tất yếu khách quan, chưa thể tránh khỏi.

Thứ ba, bản thân hiệu quả các nội dung giải thích của những chủ thể ngoài ủy ban thường vụ Quốc hội, ở một chừng mực nào đó, nếu không muốn nói là mức độ cao, đã rất có giá trị trong thực tiễn, đối với những chủ thể liên quan trực tiếp và rộng ra là toàn xã hội. Đây là lý do làm cho các giải thích

ngoài quy định còn tiếp diễn, bởi một mặt, như trên đã phân tích, nó không hẳn đã là trái pháp luật, và mặt khác nếu nó đã mang lại những giá trị nhất định thì nó có rất nhiều cơ hội để tồn tại và, khi nó đã mặc định được chấp nhận thì giải thích pháp luật theo đúng nghĩa của hoạt động này chưa có nhiều cơ hội phát triển cũng là dễ hiểu.

Thứ tư, mang tính tổng quát hơn, do chưa có một cơ chế bảo hiến thích hợp để có thể kiểm chứng một cách toàn diện các sản phẩm giải thích pháp luật của các chủ thể khác, thậm chí, cả của ủy ban thường vụ Quốc hội. Không kiểm chứng được thì cũng sẽ không và chưa thể có một cơ chế phán quyết hiến pháp hợp lý đối với các sản phẩm giải thích pháp luật dạng này. Do đó, vấn đề trách nhiệm cả theo nghĩa tích cực, lẫn tiêu cực chưa được đề cập và xử lý tương thích. Trách nhiệm còn chưa được xem xét thì chưa thể nói đến việc hạn chế một tác hại nào.

Tóm lại, hoạt động giải thích pháp luật của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác là hoạt động giải thích pháp luật chưa có quy định pháp luật chính thống làm cơ sở pháp lý. Giải thích pháp luật của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác là diễn giải, thuyết minh một văn bản quy phạm pháp luật nào đó để cho các cơ quan, cá nhân, tổ chức thi hành, sản phẩm giải thích pháp luật của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác xen lẫn trong văn bản hướng dẫn thi hành pháp luật, rất khó phân biệt đâu là giải thích, đâu là quy định chi tiết, đâu là hướng dẫn. Tùy theo bối cảnh hoạt động giải thích pháp luật của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ mà tình trạng ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành pháp luật đã gây nhiều phức tạp, giải thích quá nhiều quy định pháp luật mà chưa có quy trình riêng nên càng phức tạp hơn dẫn đến tình trạng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác giải thích pháp luật trong sự không thể kiểm soát nổi. Tuy nhiên, sự giải thích này về một phương diện nào đấy chỉ là một phương tiện để hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh. Cho nên, chỉ coi các nội dung giải thích pháp luật trong nghị định, thông tư là yếu tố giải thích pháp luật mà không phải là giải thích pháp luật theo đúng nghĩa của hoạt động này, không phải là giải thích pháp luật chính thức.

Yếu tố giải thích pháp luật trong nghị định, thông tư là nhằm làm sáng tỏ

quy phạm pháp luật để thi hành được trôi chảy, thuận lợi, chứ không nhằm vào một tình huống cụ thể nào. Đứng ở góc độ nhất định, có thể thấy yếu tố giải thích pháp luật của nhóm chủ thể trên ít nhiều mang tính chất là giải thích pháp luật trong trạng thái tĩnh, giải thích hàng loạt, để dùng cho nhiều lần. Và sản phẩm giải thích pháp luật trong văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết nói chung, trong nghị định, thông tư nói riêng là sản phẩm gắn liền với sản phẩm quy định chi tiết, tức sản phẩm của lập pháp, của xây dựng pháp luật.

Nội dung pháp lý của văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết và địa vị pháp lý của yếu tố giải thích pháp luật trong văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết là hai thứ khác nhau, cần phải phân biệt, nếu không, có thể dẫn đến phủ nhận giá trị pháp lý của văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết hoặc không thấy hết giá trị giải thích pháp luật chứa đựng trong loại văn bản này. Theo quy luật tự hoàn thiện của hệ thống pháp luật, văn bản quy định chi tiết sẽ dần ít đi, đồng thời về mặt chủ quan, Nhà nước cũng không khuyến khích loại văn bản này, trái lại, có chủ trương giảm bớt. Điều này một lần nữa xác nhận rằng quy luật hoạt động của giải thích pháp luật là tập trung về nơi thực hiện, đặc biệt là nơi áp dụng pháp luật chứ không phải nơi xây dựng, ban hành pháp luật.

Giải thích pháp luật hàng loạt, giải thích trong quá trình xây dựng pháp luật là hình thức giải thích pháp luật có tính hai chiều rất mạnh. Nhà nước tập quyền thường đề cao vai trò kiểm soát của nó, cho rằng nó có thể giải quyết được nhu cầu tất yếu của giải thích pháp luật, mà có lẽ chưa tính nhiều đến khả năng ngược lại là làm rối hoạt động giải thích pháp luật chính thống.

TTBD ĐBDC

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
2. Giải thích pháp luật - Một số vấn đề cơ bản về lý luận và thực tiễn Việt Nam
3. Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Văn phòng dự án hỗ trợ cải cách pháp luật và tư pháp: Giải thích pháp luật, một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Sdd.
4. Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Bộ Tư pháp: Báo cáo kết quả công tác các năm từ 2010- 2011 và phương hướng, nhiệm vụ các năm từ 2010-2011.
5. Nguyễn Văn Thuận (1999), Cơ sở lý luận và thực tiễn của thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH, Mã số 94-98- 106/ĐT, Hà Nội.
6. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hiến pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia.

TTBD ĐBDC