

# VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA LUẬT, PHÁP LỆNH TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

■ PGS.TS. HOÀNG VĂN TỬ \*

**Tóm tắt:** Trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, luật và pháp lệnh có vị trí, vai trò rất quan trọng góp phần xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất và đồng bộ. Việc ban hành luật, pháp lệnh góp phần làm cho xã hội ổn định, hạn chế sự lạm quyền, làm cho quyền lực phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội. Vì vậy, cần nhận thức rõ vị trí, vai trò của luật, pháp lệnh trong hệ thống pháp luật để phát huy vai trò điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội.

**Abstract:** Laws and ordinances have an important position, role in the contribution to setting up a united, comprehensive legal system in the current Vietnamese legal system. The promulgation of laws, ordinances contributes to social stabilization, power misuse limitation, and the power in conformity with the law and social moral. It is, therefore, necessary to be aware of position, role of laws, ordinances in the legal system with a view to promote regulating effective role of social relationships.

## 1. Vị trí, vai trò của luật, pháp lệnh trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Nghiên cứu hệ thống pháp luật tức là nghiên cứu một chỉnh thể thống nhất mà trong đó các bộ phận cấu thành nó có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, phụ thuộc vào nhau. Tuy nhiên, mỗi liên hệ khẳng định đó không loại trừ tính độc lập tương đối của mỗi văn bản trong hệ thống pháp luật. Mỗi văn bản quy phạm pháp luật đều có vị trí và vai trò nhất định của nó.

Vị trí của một văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật chính là địa vị pháp lý của văn bản đó đối với cả hệ thống nói chung và với các văn bản khác trong hệ thống pháp luật nói riêng.

Vai trò của một văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật chính là tác dụng, ý nghĩa của nó trong sự hình thành, củng cố và phát triển

toàn diện, có chất lượng của hệ thống.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, pháp luật có vị trí, vai trò hàng đầu trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản. Vai trò hàng đầu của pháp luật được đảm bảo bằng nhiều cách thức khác nhau, trong đó có việc xác lập và thực hiện sự kiểm soát tính tối cao của các đạo luật. Trong hệ thống pháp luật, các đạo luật chiếm ưu thế<sup>1</sup>. Sự thống trị của các đạo luật, vị trí, vai trò chủ đạo của luật góp phần làm cho xã hội ổn định, hạn chế sự lạm quyền, làm cho quyền lực phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội.

Xác định vị trí của luật trong hệ thống pháp luật, trước hết có thể thấy, hệ thống các văn bản pháp luật mang tính thứ bậc rất rõ ràng, theo đó, luật chỉ đứng sau Hiến pháp. Luật là văn bản được ban hành để cụ thể hóa Hiến pháp, thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng thành quy phạm

\* Viên Nghiên cứu lập pháp

pháp luật và luật có giá trị pháp lý cao nhất so với các văn bản quy phạm pháp luật khác, trừ Hiến pháp.

Cũng như Hiến pháp, luật do Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành theo những trình tự, thủ tục hết sức chặt chẽ. Để đảm bảo vị trí và giá trị pháp lý của luật trong hệ thống pháp luật, pháp luật đã quy định cơ chế chặt chẽ để giám sát tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, đòi hỏi các văn bản quy phạm pháp luật khác phải phù hợp với các quy định của luật. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội (khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013), Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (khoản 3 Điều 74 Hiến pháp năm 2013). Những văn bản trái với luật có thể bị đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ.

Với vị trí như trên đã tạo cho luật có một vai trò chủ đạo trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Trong một đất nước mà nhân dân thực sự làm chủ, toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, không phải pháp luật nói chung mà chính là các đạo luật phải ở vị trí cao nhất. Luật quy định các vấn đề chủ yếu, quan trọng thuộc các lĩnh vực đối nội, đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Luật điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau, nội dung của luật bao quát hầu như tất cả các vấn đề được điều chỉnh trong các văn bản của hệ thống pháp luật. Đặc biệt, trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ

nghĩa, khi Nhà nước thực hiện sự quản lý trên tầm vĩ mô, việc quản lý nền kinh tế bằng pháp luật, nhất là bằng các đạo luật có một ý nghĩa hết sức quan trọng. Luật thiết lập nên những quy phạm rõ ràng nhằm điều chỉnh một cách chính xác và hiệu quả những quan hệ xã hội ngày càng phức tạp. Việc ra đời và phát huy hiệu quả thiết thực trong cuộc sống, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển trong giai đoạn vừa qua của các luật đã cho thấy điều đó. Ngoài ra, luật có hiệu lực pháp lý rộng rãi trên toàn lãnh thổ, có giá trị pháp lý cao và được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực nhà nước, do đó, luật không chỉ là công cụ quản lý xã hội quan trọng và hiệu quả nhất mà còn là nguồn cơ bản, chủ yếu để hình thành nên các ngành luật trong hệ thống pháp luật nước ta.

Vai trò chủ đạo của luật trong hệ thống pháp luật còn được thể hiện ở vai trò của luật với các loại văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật. Không chỉ là văn bản cụ thể hóa những quy định của Hiến pháp trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội mà còn là cơ sở để ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Căn cứ vào các quy định của luật, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của văn bản. Luật là cơ sở quan trọng để xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất và đồng bộ. Như vậy, hệ thống pháp luật bao gồm nhiều bộ phận có quan hệ mật thiết với nhau. Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ sự mâu thuẫn, trùng lặp, chồng chéo giữa các văn bản được ban hành, xác định ranh giới giữa các ngành luật và định ra một hệ thống quy phạm căn bản đồng bộ. Để đạt được điều đó, cần thiết phải nhấn mạnh tính tối cao của Hiến pháp, vai trò chủ đạo của luật, bởi vì đó là các

đạo luật có giá trị pháp lý cao, các văn bản dưới luật nhất thiết phải dựa vào các quy phạm của các đạo luật đó để cụ thể hóa thành hệ thống các quy phạm trong lĩnh vực tương ứng. Hơn nữa, các đạo luật do Quốc hội ban hành theo một trình tự, thủ tục, hình thức chặt chẽ. Đây là điều kiện tạo ra sự nhất quán trong hệ thống các quy phạm, căn bản được mâu thuẫn, chồng chéo hay trùng lặp<sup>2</sup>.

Vị trí và vai trò chủ đạo trên đây của luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam trước hết xuất phát từ vị trí, vai trò của Quốc hội - cơ quan có thẩm quyền ban hành luật. Hoạt động của Quốc hội là sự thể hiện tập trung nhất nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Ban hành luật là một trong những hoạt động cơ bản và quan trọng nhất của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội kết tinh trong các quy định của luật. Do vậy, có thể nói, quyền lực thực tế của Quốc hội được đo bằng hiệu lực thực tế của các đạo luật trong thực tiễn<sup>3</sup>.

Không những thế, vai trò chủ đạo của luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam còn là một yêu cầu trong việc thực hiện chủ trương của Đảng ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Trong Nhà nước pháp quyền, luật chứ không phải văn bản nào khác phải là “linh hồn”, là “cuốn cẩm nang quan trọng nhất” để định hướng cho tất cả các cơ quan nhà nước, các cán bộ trong bộ máy nhà nước khi thừa hành công vụ, là cơ sở để mọi tổ chức và cá nhân bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, phát huy quyền làm chủ của nhân dân<sup>4</sup>. Sức mạnh và hiệu lực của luật phải thực sự được đảm bảo. Theo GS.TS. Hoàng Thị Kim Quế, tính tối cao của luật trong hệ thống văn bản pháp luật là một đặc điểm của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền<sup>5</sup>.

Nghiên cứu vị trí, vai trò của pháp lệnh trong hệ thống pháp luật cần thấy rõ tính chất của pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật ra đời trên cơ sở của việc ủy quyền lập pháp. Ủy quyền lập pháp là hành vi của cơ quan lập pháp hoặc cơ quan được giao quyền lập pháp ủy quyền từng lần cho cấp dưới thông qua một văn bản pháp luật gốc hoặc một văn bản pháp luật ủy quyền<sup>6</sup>. Pháp luật nhiều nước đều ghi nhận quyền lập pháp thuộc về Quốc hội (hay Nghị viện). Tuy nhiên, quyền lập pháp của Quốc hội có thể trao một phần thẩm quyền lập pháp cho Chính phủ (Tây Ban Nha, Đức...), cơ quan thường trực của Quốc hội (Trung Quốc), Ủy ban của Quốc hội hay chính quyền các lãnh thổ tự trị... để giảm nhẹ gánh nặng lập pháp. Ở nước ta, “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp”<sup>7</sup>. Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội có quyền ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao<sup>8</sup>.

Về vị trí, trước hết cần khẳng định, pháp lệnh là một văn bản dưới luật, đứng sau Hiến pháp và luật nhưng cao hơn các văn bản dưới luật do các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành. Vì vậy, khi xây dựng pháp lệnh phải dựa vào các quy định của Hiến pháp và luật.

Trong hệ thống pháp luật nước ta, pháp lệnh có vai trò không kém phần quan trọng. Vai trò đó tương tự vai trò của luật trong hệ thống pháp luật thể hiện ở việc pháp lệnh cũng là một văn bản cụ thể hóa Hiến pháp, là cơ sở cho việc ban hành các văn bản dưới luật khác trong lĩnh vực mà pháp lệnh điều chỉnh, do đó, pháp lệnh cũng là một yếu tố góp phần tạo nên tính đồng bộ cho hệ thống pháp luật. Ngoài ra, đối với những lĩnh vực chưa có luật điều chỉnh thì pháp lệnh được ban hành có giá trị pháp lý tương đương với luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Bên cạnh đó, do những

đặc điểm riêng về cơ quan có thẩm quyền ban hành, trình tự, thủ tục ban hành, nội dung vấn đề quy định, pháp lệnh còn có những ý nghĩa riêng trong hệ thống pháp luật nước ta.

Pháp lệnh được ban hành nhằm quy định những vấn đề cấp thiết của cuộc sống đòi hỏi phải có sự quản lý của Nhà nước mà chưa có điều kiện hoặc chưa cần thiết phải quy định ngay thành luật. Tính chất này giúp cho pháp lệnh có khả năng lấp những chỗ trống, những kẽ hở trong hệ thống pháp luật một cách kịp thời nhất. Không những thế, pháp lệnh còn là cơ sở để xây dựng thành những đạo luật trong tương lai. Thực tế cho thấy ở nước ta, nhiều pháp lệnh sau một thời gian thực hiện đã được Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thành luật.

Khẳng định vai trò quan trọng của pháp lệnh trong hệ thống pháp luật Việt Nam, cần nhận thức rằng, việc thay thế dần pháp lệnh bằng các đạo luật là một xu thế tất yếu và đúng đắn. Việc giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, Chính phủ ban hành nghị định độc lập chỉ phù hợp khi tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta chưa có điều kiện làm việc thường xuyên để ban hành đủ luật. Vì vậy, tại Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 3 (Khóa VIII), Đảng ta đã khẳng định: "Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phần đầu trong một thời gian nhất định, Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật"<sup>9</sup>. Đó là nhiệm vụ đặt ra xuất phát từ yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước mà một trong những trọng tâm của nó là xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do

dân, vì dân. Nhà nước pháp quyền gắn liền hữu cơ với bản chất dân chủ, chủ quyền nhân dân. Chỉ có luật do một tập thể - những người được nhân dân bầu ra, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân - ban hành mới thực sự là văn bản quy phạm pháp luật với vị trí và vai trò quan trọng nhất trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

## **2. Nâng cao vai trò của luật, pháp lệnh trong hệ thống pháp luật hiện nay ở Việt Nam**

Đề luật, pháp lệnh thực sự phát huy vai trò trong hệ thống pháp luật Việt Nam, tác giả đề xuất một số nội dung sau:

*Thứ nhất*, nâng cao nhận thức của nhân dân, của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về pháp luật nói chung và vị trí, vai trò của luật, pháp lệnh nói riêng. Muốn thế, cần tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật trong các cơ quan, tổ chức, các trường đại học, các trường phổ thông theo hướng làm rõ các quy định của luật để đưa các quy định này vào cuộc sống.

*Thứ hai*, tiếp tục cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội, xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo hướng dù về số lượng, tốt về chất lượng, đa dạng phong phú về các lĩnh vực điều chỉnh; xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng luật, pháp lệnh làm căn cứ cho việc nâng cao chất lượng các văn bản luật, pháp lệnh ở nước ta.

*Thứ ba*, ban hành các đạo luật theo hướng quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện; giảm dần luật khung, luật muốn thì hành cần nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn... Đó là điều kiện cho việc khẳng định và nâng cao hơn nữa vai trò của luật, pháp lệnh trong điều chỉnh các quan hệ xã hội, tránh việc làm "xói mòn các đạo luật", "làm thay đổi các đạo luật bằng các văn bản dưới luật"<sup>10</sup>.

ều mà chúng ta đã và đang nhìn thấy trong đời sống pháp luật của nước ta trong thời gian qua và hiện nay.

Xuất phát từ vai trò của luật trong hệ thống pháp luật, cần chú trọng hơn nữa đến tính ổn định của luật, bởi lẽ, luật có giá trị hiện thực và vai trò quan trọng, cần thiết trong điều kiện nó được ổn định để thực hiện một cách có kết quả các mục đích và chức năng của mình. Không những thế, tính ổn định của luật còn là cơ sở cho tính ổn định của các văn bản quy phạm pháp luật nói chung, là điều kiện rất quan trọng đảm bảo hoạt động bình thường không chỉ của hệ thống pháp luật mà còn của toàn xã hội. Đó cũng chính là một trong những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân đối với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay ở nước ta.

*Thứ tư*, hạn chế dần các pháp lệnh trong hệ thống pháp luật, nghiên cứu để nâng lên thành luật

các pháp lệnh đã được thực tế kiểm nghiệm, tăng số lượng các luật, bảo đảm chất lượng các đạo luật được Quốc hội thông qua. Trước mắt, mọi pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua phải được trình Quốc hội tại kỳ họp gần nhất, để các đại biểu thảo luận, cho ý kiến và quyết định bằng một nghị quyết. Nếu Quốc hội chấp thuận nội dung pháp lệnh, thậm chí có sửa chữa, bổ sung, pháp lệnh ấy sẽ trở thành đạo luật; còn ngược lại, nếu Quốc hội không chấp thuận, pháp lệnh sẽ mặc nhiên mất hiệu lực thi hành<sup>11</sup>.

Ngoài ra, có thể tiến hành các hoạt động rà soát lại hệ thống văn bản pháp luật đã ban hành, phát hiện kịp thời những điểm còn thiếu sót, những quy định trùng lặp, nâng cao trình độ cho đại biểu Quốc hội và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội để cho ra đời những đạo luật mang tính khả thi cao, phát huy vai trò điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội □

1. Hoàng Thị Kim Quế, Nhận diện Nhà nước pháp quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 05/2004, tr. 1 - 23.
2. Đào Tri Úc, Những nội dung cơ bản của khái niệm hệ thống pháp luật nước ta và các nguyên tắc lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10/2001, tr. 50.
3. Nông Đức Mạnh, Tăng cường vai trò và hiệu quả hoạt động của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu của nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, Báo Nhân dân ngày 20/7/2002, tr. 1.
4. Lê Cẩm, Nhà nước pháp quyền, các nguyên tắc cơ bản, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8/2001, tr. 61 - 64.
5. Hoàng Thị Kim Quế, Một số đặc điểm của pháp luật trong nhà nước pháp quyền, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4/2002, tr. 5 - 8.
6. Hoàng Văn Tú, Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, năm 2004, tr. 28.
7. Điều 69 Hiến pháp năm 2013.
8. Khoản 1 Điều 73 và khoản 2 Điều 74 Hiến pháp năm 2013.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương khóa VIII, Nxb. Chính trị Quốc gia, năm 1997, tr. 48.
10. Võ Khánh Vinh, Về tính ổn định của luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2004, tr. 5.
11. Hoàng Văn Tú, Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, năm 2004, tr. 115.