

**BỘ TƯ PHÁP**  
**VIỆN NGHIÊN CỨU KHOA HỌC PHÁP LÝ**

----------

**ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CẤP BỘ**

**PHÁP CHẾ BỘ, NGÀNH - THỰC TRẠNG**  
**VÀ PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI**

**HÀ NỘI, 2002**

4982

411104

## NHÓM NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

### Ban Chủ nhiệm đề tài:

Chủ nhiệm đề tài: **PGS. TS. Đoàn Năng**  
Vụ trưởng Vụ Pháp chế  
Bộ Khoa học và Công nghệ

Phó Chủ nhiệm đề tài: **TS. Nguyễn Am Hiểu**  
Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật dân sự kinh tế  
Bộ Tư pháp

Thư ký đề tài: - **Ths. Đỗ Thị Ngọc**, Nghiên cứu viên,  
Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp  
- **Ths. Nguyễn Thị Mai Phương**, chuyên viên  
Vụ Pháp chế, Bộ Khoa học và Công nghệ

### Các thành viên khác:

- |                           |                                                 |
|---------------------------|-------------------------------------------------|
| 1. CN. Lê Anh Tuyến       | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Văn hoá Thông tin;  |
| 2. PGS. TS. Trần Đình Nhã | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Công An;            |
| 3. CN. Nguyễn Hữu Chí     | - Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Thương mại;     |
| 4. Ths. Bùi Sĩ Hiên       | - Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Xây dựng;       |
| 5. TS. Đinh Xuân Thảo     | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Thuỷ sản;           |
| 6. KS. Phan Bá Hiếu       | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Giao thông vận tải; |
| 7. CN. Nguyễn Tiến Vy     | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Công nghiệp;        |
| 8. TS. Nguyễn Bích Vân    | - Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Tổng cục Du lịch;      |
| 9. Ths. Võ Thanh Lâm      | - Chuyên viên Vụ Pháp chế, Tổng cục Bưu điện;   |
| 10. CN. Trịnh Xuân Thiện  | - Phó trưởng phòng Pháp chế, Bộ NN&PTNT;        |
| 11. CN. Nguyễn Đức Cường  | - Chuyên viên phòng Pháp chế, Bộ GD&ĐT.         |

## MỤC LỤC

### PHẦN I: BÁO CÁO TỔNG HỢP

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>LỜI MỞ ĐẦU</b>                                                                           | <b>1</b>  |
| <b>Chương I. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH</b>                   | <b>4</b>  |
| <b>I. KHÁI NIỆM, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP CHẾ</b>                            | <b>4</b>  |
| 1. Khái niệm về pháp chế                                                                    | 4         |
| 2. Chức năng và nhiệm vụ của pháp chế                                                       | 14        |
| 3. Vai trò của pháp chế                                                                     | 17        |
| <b>II. KHÁI NIỆM, CHỨC NĂNG VÀ NHIỆM VỤ CỦA TỔ CHỨC PHÁP CHẾ NGÀNH</b>                      | <b>19</b> |
| 1. Khái niệm về pháp chế ngành và tổ chức pháp chế ngành                                    | 19        |
| 2. Chức năng và nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành                                         | 21        |
| <b>Chương II. CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT NƯỚC TA VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH</b>                      | <b>24</b> |
| <b>I. CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH TRƯỚC NĂM 1997</b>                       | <b>24</b> |
| 1. Trước khi ban hành Nghị định số 178/HĐBT                                                 | 24        |
| 2. Giai đoạn từ Nghị định số 178/HĐBT năm 1985 đến khi ban hành Nghị định số 94/CP năm 1997 | 26        |

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH TỪ NĂM 1997 ĐẾN NAY</b>        | <b>30</b> |
| 1. Về xây dựng và củng cố tổ chức pháp chế ngành                                                   | 30        |
| 2. Về chức năng của tổ chức pháp chế ngành                                                         | 32        |
| 3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức pháp chế ngành                                               | 32        |
| <b>Chương III. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH</b>                              | <b>36</b> |
| I. THỰC TRẠNG TRIỂN KHAI CÁC QUY ĐỊNH CỦA NGHỊ ĐỊNH 94/CP VỀ XÂY DỰNG TỔ CHỨC CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH   | 36        |
| II. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH                                                        | 39        |
| <b>Chương IV. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH</b>        | <b>44</b> |
| I. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH | 44        |
| 1. Phương hướng                                                                                    | 44        |
| 2. Các quan điểm chỉ đạo                                                                           | 45        |
| II. CÁC GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH                                  | 47        |
| <b>KẾT LUẬN</b>                                                                                    | <b>53</b> |

## **PHẦN II: CÁC BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

|            |                                                                                                                       |            |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1.</b>  | <b>Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của pháp chế Bộ, ngành</b>                                                   | <b>56</b>  |
| <b>2.</b>  | <b>Thực trạng và phương hướng hoàn thiện pháp luật về pháp chế ngành</b>                                              | <b>64</b>  |
| <b>3.</b>  | <b>Pháp chế công an nhân dân 26 năm xây dựng và trưởng thành</b>                                                      | <b>92</b>  |
| <b>4.</b>  | <b>Thực trạng tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế của Bộ KHCNMT</b>                           | <b>100</b> |
| <b>5.</b>  | <b>Thực trạng tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế Bộ Văn hoá - Thông tin</b>                  | <b>111</b> |
| <b>6.</b>  | <b>Thực trạng tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế của Bộ Thủy sản</b>                         | <b>121</b> |
| <b>7.</b>  | <b>Thực tiễn hoạt động của pháp chế Bộ Thương mại</b>                                                                 | <b>134</b> |
| <b>8.</b>  | <b>Thực trạng tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế của Bộ Xây dựng</b>                         | <b>147</b> |
| <b>9.</b>  | <b>Báo cáo về tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế của Bộ Giao thông vận tải</b>               | <b>165</b> |
| <b>10.</b> | <b>Thực trạng tổ chức, hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế trong ngành công nghiệp</b>                 | <b>181</b> |
| <b>11.</b> | <b>Báo cáo thực trạng tổ chức hoạt động và phương hướng củng cố tổ chức pháp chế của Tổng cục Du lịch</b>             | <b>203</b> |
| <b>12.</b> | <b>Báo cáo hiện trạng tổ chức và hoạt động của Phòng Pháp chế Văn phòng Bộ NN&amp;PTNT và phương hướng hoàn thiện</b> | <b>215</b> |

|     |                                                                                  |            |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 13. | Thực trạng và phương hướng tổ chức pháp chế Bộ<br>Giáo dục và Đào tạo            | 232        |
| 14. | Báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động của tổ chức<br>pháp chế Tổng cục Bưu điện | 242        |
|     | <b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>                                                        | <b>257</b> |

PHẦN I

# BÁO CÁO TỔNG HỢP

# LỜI MỞ ĐẦU

## I. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI.

Thực hiện đường lối đổi mới do Đảng ta đề ra từ năm 1986, nước ta đã từng bước chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, và cũng đồng thời bắt đầu tiến hành xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, một nhà nước thực hiện quản lý xã hội, quản lý nền kinh tế bằng pháp luật và theo pháp luật.

Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải có nền pháp chế vững mạnh thì mới có thể bảo đảm cho sự quản lý của nhà nước có hiệu lực và hiệu quả thực sự; hiến pháp và pháp luật nói chung được chấp hành nghiêm chỉnh, thống nhất; trật tự, kỷ cương, phép nước được tôn trọng; kinh tế - xã hội phát triển, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

Để xây dựng nền pháp chế vững mạnh, cần triển khai một loạt biện pháp rất đồng bộ, từ việc xây dựng và thường xuyên hoàn thiện pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và áp dụng các biện pháp bảo vệ pháp luật cho đến việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, công chức và mọi tầng lớp nhân dân. Các hoạt động này phải được tiến hành một cách tích cực và có hiệu quả trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, ở mọi cơ quan, tổ chức, mọi địa bàn, ở Trung ương cũng như địa phương. Tuy nhiên những hoạt động này trước hết phải được triển khai có hiệu quả ở các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó có các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Nhằm góp phần tăng cường pháp chế trên toàn xã hội nói chung và pháp chế trong các lĩnh vực do từng Bộ, ngành quản lý nói riêng (sau đây gọi là pháp chế ngành), ngày 6/9/1997 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 94/CP về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (sau đây gọi là tổ chức pháp chế ngành).

Thực hiện nghị định số 94/CP nêu trên, tổ chức pháp chế ở nhiều Bộ, ngành được thành lập, kiện toàn, hoạt động pháp chế ở các Bộ, ngành ngày càng được đẩy mạnh, tổ chức pháp chế ngành góp phần ngày càng quan trọng cho việc thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật đối với từng ngành, từng lĩnh vực, tạo lập và giữ vững trật tự, kỷ cương, phép nước.

Tuy nhiên công tác pháp chế ở các Bộ ngành vẫn còn nhiều mặt hạn chế, bất cập; tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành còn gặp không ít trở



ngại, khó khăn, vướng mắc chưa được tháo gỡ, trong đó có cả trở ngại, vướng mắc về nhận thức. Chính vì vậy tiến hành nghiên cứu để đánh giá thật chính xác, khách quan thực trạng tình hình hoạt động của pháp chế ngành, tìm cho ra những nguyên nhân khách quan và chủ quan của những hạn chế, bất cập của hoạt động pháp chế ngành để rồi xác định phương hướng và giải pháp đổi mới, đẩy mạnh hoạt động pháp chế ngành là việc làm hết sức cần thiết.

## **II. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC.**

Trong những năm qua ở nước ta có một số công trình nghiên cứu sơ bộ và chưa chính thức về pháp chế ngành ở một vài Bộ ngành, có tính chất cục bộ; chưa có công trình nào có tính chất tổng thể, hệ thống, toàn diện và sâu sắc về pháp chế Bộ, ngành nhằm góp phần xây dựng luận cứ khoa học cho việc hoạch định cơ chế, chính sách và pháp luật về pháp chế Bộ, ngành và thúc đẩy, nâng cao hiệu quả công tác pháp chế ngành.

## **III. MỤC TIÊU CỦA ĐỀ TÀI.**

Việc nghiên cứu đề tài này nhằm các mục tiêu sau đây:

- Làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn cho tổ chức và hoạt động của các tổ chức pháp chế Bộ, ngành trong điều kiện hiện nay;
- Đánh giá khoa học thực trạng pháp luật về pháp chế Bộ, ngành;
- Xác định phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành, hoàn thiện các quy định pháp luật về pháp chế ngành nhằm phát huy hiệu quả của các tổ chức này trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với từng ngành, lĩnh vực cũng như toàn bộ đời sống kinh tế — xã hội.

## **IV. PHẠM VI NGHIÊN CỨU.**

Hoạt động nghiên cứu đề tài được giới hạn trong việc phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động của các tổ chức pháp chế Bộ, ngành trong những năm gần đây, đặc biệt từ khi có nghị định số 94/CP của Chính phủ về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

## **V. NỘI DUNG NGHIÊN CỨU.**

Nội dung nghiên cứu của đề tài tập trung vào các vấn đề sau đây:

- Cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của pháp chế Bộ, ngành;

- Thực trạng tổ chức và hoạt động của pháp chế Bộ, ngành;
- Thực trạng cơ chế, chính sách và pháp luật về pháp chế Bộ, ngành;
- Phương hướng hoàn thiện pháp luật về pháp chế Bộ, ngành;
- Phương hướng và giải pháp kiện toàn hệ thống tổ chức pháp chế Bộ, ngành.

## **VI. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.**

Các phương pháp được sử dụng để thực hiện đề tài gồm:

- Phân tích tổng hợp;
- So sánh đối chiếu;
- Lịch sử và hệ thống các thông tin số liệu.

## **VII. DẠNG SẢN PHẨM, KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI.**

Sản phẩm của đề tài là báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu, trong đó phân tích cơ sở lý luận để tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành; thực trạng pháp luật về pháp chế ngành; thực trạng tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành; phương hướng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành.

## **VIII. ĐỊA CHỈ ÁP DỤNG KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU.**

Kết quả nghiên cứu đề tài sẽ được gửi cho Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để tham khảo trong quá trình hoàn thiện cơ chế, chính sách và pháp luật về pháp chế ngành.

# **Chương I**

## **CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

### **I. KHÁI NIỆM, CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP CHẾ.**

#### **1. Khái niệm về pháp chế**

Pháp chế là một khái niệm pháp lý được sử dụng rộng rãi trong sách báo pháp lý, trong khoa học pháp lý và cả trong các văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước ta. Việc xác định một cách khoa học và chính xác nội hàm của khái niệm này có ý nghĩa quan trọng đối với việc khẳng định chức năng, nhiệm vụ và vai trò của pháp chế, xác định nội dung, hình thức và biện pháp tổ chức triển khai các hoạt động pháp chế, tăng cường pháp chế.

Từ trước đến nay ở nước ta nội hàm của khái niệm này vẫn chưa được quy định rõ ràng và cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Trong khoa học pháp lý, các nhà lý luận đã dành sự chú ý đáng kể cho việc xác định nội hàm của khái niệm “pháp chế”, song cho đến nay vẫn còn có nhiều cách hiểu khác nhau.

Khi nói về pháp chế xã hội chủ nghĩa, có ý kiến cho rằng “Pháp chế xã hội chủ nghĩa là một chế độ đặc biệt của đời sống chính trị — xã hội, trong đó tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, nhân viên nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách nghiêm chỉnh, triệt để và chính xác”<sup>1</sup>.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng “Pháp chế xã hội chủ nghĩa là chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý đời sống xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật”<sup>2</sup>. Cũng có ý kiến thứ ba khẳng định “Pháp chế là toàn bộ pháp luật của một nhà nước, một thời kỳ của một nhà nước hay toàn bộ pháp luật về một lĩnh vực của đời sống”<sup>3</sup>.

Theo quan điểm của chúng tôi, cách hiểu thứ nhất không cho chúng ta rõ đây là chế độ gì cụ thể, không rõ kết cấu nội tại của khái niệm và về bản chất dễ bị quy kết là phiến diện và đã đồng nhất nội dung khái niệm “pháp chế” với một trong những yêu cầu cơ bản của pháp chế là mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội phải chấp hành pháp luật một cách nghiêm

<sup>1</sup> Giáo trình “Lý luận Nhà nước và pháp luật” (PGS, TS Lê Minh Tâm làm chủ biên), NXB Công an Nhân dân, Hà Nội, năm 1997, tr. 486.

<sup>2</sup> Giáo trình “Pháp lý đại cương” (PGS, TS Nguyễn Thị Mơ và PGS, TS Hoàng Ngọc Thiết làm chủ biên), NXB Giáo dục, Hà Nội, năm 1999, tr. 43.

<sup>3</sup> Từ điển luật học. NXB từ điển bách khoa, Hà Nội, năm 1999, tr. 364.

chính. Và như vậy cách hiểu này không thể hiện đúng và đầy đủ nội hàm của khái niệm “pháp chế”.

Cách hiểu thứ ba trên thực tế cũng dễ bị quy kết là phiến diện và đã đồng nhất nội dung khái niệm “pháp chế” với hệ thống pháp luật của quốc gia - một trong những yêu cầu cơ bản của pháp chế, không đề cập đến các yêu cầu cơ bản khác là pháp luật phải được chấp hành một cách nghiêm chỉnh, phải được bảo vệ, và cũng không có khả năng thể hiện rõ kết cấu nội tại của khái niệm. Nói cách khác, cách hiểu thứ ba cũng không thể hiện đúng và đầy đủ nội hàm của khái niệm “pháp chế”.

Cách hiểu thứ hai có tính khái quát hơn, thể hiện đầy đủ hơn nội hàm của khái niệm “pháp chế”. Đó là chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật. Bản thân chế độ quản lý này được hình thành trên cơ sở pháp luật, theo quy định của pháp luật.

Để xác lập chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật, phải ban hành pháp luật với những quy định cụ thể về các vấn đề như:

- Chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, nội dung, công cụ, phương pháp, hình thức trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội;
- Nguyên tắc tổ chức và hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và bộ máy của các cơ quan nhà nước;
- Khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của mọi tổ chức, cá nhân trong từng lĩnh vực của đời sống xã hội;
- Các biện pháp nhằm tạo lập và bảo vệ trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế — xã hội.

Như vậy, hoàn toàn có thể khẳng định rằng cách hiểu thứ hai nêu trên thể hiện đầy đủ các thành tố cơ bản và đồng thời cũng là những yêu cầu cơ bản của pháp chế.

**Các yêu cầu cơ bản của pháp chế bao gồm:**

**a. Trước hết phải có pháp luật.**

Cần phải khẳng định rằng, không có pháp luật thì không có pháp chế, tức là không thể có chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt đời sống xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật.

Pháp luật là tổng hợp các nguyên tắc, quy tắc xử sự do nhà nước đặt ra hoặc chấp nhận, ràng buộc mọi người, mọi tổ chức trong xã hội khi tham gia vào các mối quan hệ xã hội, được nhà nước bảo đảm thi hành bằng nhiều biện pháp khác nhau, trong đó có biện pháp cưỡng chế. Song trong nhà nước pháp quyền, chính pháp luật lại là cơ sở cho việc tổ chức và triển khai hoạt động của bản thân bộ máy nhà nước, là công cụ để lực lượng lãnh đạo xã hội thực hiện quản lý bản thân nhà nước, để nhà nước thực hiện quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội. Tuy nhiên chúng ta phải hiểu pháp luật ở đây phải là một hệ thống thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện.

Hệ thống pháp luật thống nhất là một hệ thống trong đó:

- Hiến pháp có hiệu lực tối cao. Các bộ luật, đạo luật, pháp lệnh chuyên ngành không được trái hay mâu thuẫn với Hiến pháp, đều phải được ban hành trên cơ sở và nhằm cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp vào các lĩnh vực quan hệ xã hội cụ thể;
- Tất cả các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không được trái hay mâu thuẫn với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và của Chủ tịch nước;
- Các văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ, cơ quan ngang Bộ không được trái hay mâu thuẫn với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;
- Các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan chính quyền địa phương không được trái hay mâu thuẫn với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và cũng không được trái hay mâu thuẫn với các văn bản quy phạm của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành ở Trung ương.
- Tất cả các văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành đúng thẩm quyền cũng như hình thức, trình tự và thủ tục quy định.

Xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất như nêu trên sẽ loại trừ được các hiện tượng không mong muốn như mâu thuẫn, chồng chéo, lủng củng, loại trừ lẫn nhau giữa các quy định của pháp luật, giữa các văn bản quy phạm pháp luật - những hiện tượng làm giảm, thậm chí có lúc vô hiệu hoá hiệu lực của pháp luật, làm giảm hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm được sự thống nhất nêu trên của pháp luật là điều kiện tiên quyết cho việc thực hiện tốt các yêu cầu tiếp theo của pháp chế.

Hệ thống pháp luật mà pháp chế đòi hỏi không phải chỉ là hệ thống pháp luật thống nhất mà còn phải đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch và cụ thể.

Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền, không thể dùng mệnh lệnh chủ quan, duy ý chí để quản lý, để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Những quan hệ xã hội cần phải được điều chỉnh về mặt pháp lý thì phải có các quy định của pháp luật để áp dụng. Nói cách khác, không thể chấp nhận tình trạng thiếu pháp luật, thiếu sự đồng bộ của pháp luật. Không thể có nhà nước pháp quyền, nếu pháp luật không đầy đủ, không đồng bộ.

Để mọi cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân trong xã hội dễ dàng và chính xác thực hiện pháp luật, các quy định của pháp luật phải rõ ràng, minh bạch, cụ thể. Pháp chế không thể chấp nhận tình trạng nội dung pháp luật mập mờ, chung chung. Tình trạng này một mặt tạo cơ hội cho các phần tử xấu lợi dụng khe hở của pháp luật hoặc vận dụng pháp luật một cách lắt léo, tùy tiện, mặt khác gây khó khăn, lúng túng cho các tổ chức, cá nhân muốn nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật.

Như vậy, sự đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng và cụ thể của hệ thống pháp luật sẽ góp phần một mặt loại bỏ tình trạng khó khăn, lúng túng, thiếu căn cứ pháp luật của các cơ quan nhà nước trong việc xử lý các vấn đề phát sinh trong thực tiễn quản lý kinh tế, xã hội; bảo đảm tạo điều kiện cho việc tổ chức thực hiện pháp luật một cách có hiệu quả, thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của các quan hệ xã hội, bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức, cá nhân; mặt khác tạo ra hành lang pháp lý cho hoạt động của các đối tượng dù đó là cơ quan, tổ chức hay cá nhân. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, chúng ta chỉ có quyền đòi hỏi các cơ quan, tổ chức và cá nhân chấp hành nghiêm chỉnh và chính xác các quy định của pháp luật khi các quy định của pháp luật đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch và cụ thể.

Hệ thống pháp luật mà pháp chế đòi hỏi còn phải có tính khả thi cao. Điều này có nghĩa là nội dung các quy định của pháp luật phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ dân trí đã đạt được trong từng giai đoạn cụ thể, với tính chất, đặc điểm cũng như xu hướng phát triển lành mạnh, tiến bộ của các mối quan hệ xã hội, đồng thời cũng phải phù hợp với các điều kiện và khả năng của các cơ quan chức năng trong việc tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật. Tất cả những quy định có nội dung thoát ly thực tiễn cuộc sống và cả những quy định có nội dung không phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ dân trí đã đạt được trong từng giai đoạn cụ thể, với tính chất, đặc điểm cũng như xu hướng phát triển lành mạnh, tiến bộ của các mối quan hệ xã hội, không phù hợp với các điều kiện và khả năng của các cơ quan chức năng trong việc tổ chức thực hiện các quy

định của pháp luật, không thống nhất, đồng bộ, không rõ ràng, minh bạch và thiếu cụ thể đều trở thành hình thức, không có tính khả thi.

Hệ thống pháp luật mà pháp chế đòi hỏi còn phải không ngừng và kịp thời được hoàn thiện. Việc luôn luôn và kịp thời được hoàn thiện là điều kiện bảo đảm cho pháp luật ngày càng đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, cụ thể và tính khả thi ngày càng cao hơn, các quy định của pháp luật một mặt vừa theo kịp sự phát triển, thay đổi về tính chất và đặc điểm của các mối quan hệ xã hội, vừa tạo hành lang pháp lý cho các quan hệ xã hội mới tiếp tục phát triển thuận lợi.

Tính thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện của hệ thống pháp luật phải được trước hết xử lý ngay trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Nói cách khác, muốn bảo đảm tốt yêu cầu này của pháp chế, cơ quan lập pháp cũng như các cơ quan hành chính các cấp cần phải có các biện pháp có hiệu quả để triển khai tốt các việc sau đây:

- Soạn thảo hoặc thẩm định pháp lý các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm tính thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao của hệ thống văn bản pháp luật trước khi ký ban hành;
- Thường xuyên rà soát, đánh giá nội dung các văn bản hiện hành do các cơ quan có thẩm quyền ở tất cả các cấp ban hành, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật để phát hiện và xử lý hoặc kiến nghị biện pháp khắc phục những điểm chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất cập trong hệ thống pháp luật làm cho hệ thống pháp luật của Nhà nước ta không ngừng được hoàn thiện.

**b. Pháp luật phải được mọi cơ quan nhà nước, công chức, viên chức nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội chấp hành nghiêm chỉnh.**

Nếu có hệ thống pháp luật thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện, nhưng trên thực tế không được chấp hành nghiêm chỉnh thì pháp luật trở thành hình thức, thậm chí vô nghĩa. Và như vậy cũng không có pháp chế.

Muốn cho pháp luật được chấp hành một cách nghiêm chỉnh trong xã hội thì trước hết các cơ quan nhà nước, các công chức, viên chức nhà nước từ trên xuống dưới phải gương mẫu, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật; không có ngoại lệ trong việc chấp hành pháp luật.

Để pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh trên thực tế, các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước cần tăng cường và nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật và bảo vệ pháp luật. Công tác tổ chức thi hành pháp luật và bảo vệ pháp luật có nhiều nội dung, trong đó có việc hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc, giám sát việc thi hành pháp luật, thanh tra và kịp thời xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật v.v.... Đây là những công việc phức tạp và cũng cần phải được triển khai đồng bộ với sự tham gia của rất nhiều cơ quan khác nhau, bao gồm không chỉ các cơ quan quản lý nhà nước mà cả các cơ quan tư pháp, v.v....

Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình được pháp luật quy định, các cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm ban hành hoặc soạn thảo trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, thực hiện hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật, thanh tra và kịp thời xử phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các tổ chức, cá nhân; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật.

Pháp luật sẽ không được chấp hành nghiêm chỉnh, nếu các cơ quan, tổ chức và từng cá nhân không tự nguyện thi hành. Vì vậy một trong các nội dung quan trọng bậc nhất và có tính chất cơ bản, lâu dài của công tác tổ chức thi hành pháp luật là phải làm tốt việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật để nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cũng như ý thức chấp hành pháp luật trước hết của cán bộ, công chức nhà nước và sau đó là của tất cả các tầng lớp nhân dân; dần dần tạo ra cho họ ý thức tự nguyện và có thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.

**c. Cần xây dựng hệ thống cơ quan chuyên trách đủ mạnh để giúp các cấp có thẩm quyền xây dựng, tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật.**

Thực tiễn xây dựng, tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật nhằm đáp ứng các yêu cầu của pháp chế từ trước đến nay cho chúng ta thấy rằng, tất cả các cơ quan nhà nước dưới những hình thức và mức độ khác nhau đều tham gia thực hiện phần việc này hay phần việc khác thuộc nhiệm vụ của pháp chế. Cụ thể như sau:

- Có cơ quan thực hiện việc quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền do chính pháp luật quy định, bao gồm:
  - + Quốc hội thực hiện nhiệm vụ lập hiến, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các bộ luật, đạo luật, nghị quyết;
  - + Chủ tịch nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các quyết định, lệnh;



+ Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các pháp lệnh, nghị quyết;

+ Hội đồng nhân dân các cấp ban hành các nghị quyết.

- Các cơ quan vừa thực hiện việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi thẩm quyền của mình, vừa có trách nhiệm tổ chức soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật trình các cấp trên có thẩm quyền ban hành, bao gồm:

+ Chính phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các nghị định, nghị quyết; trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội các văn bản được phân công soạn thảo: các bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội, các dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ quốc hội;

+ Hội đồng Thẩm phán ban hành Nghị quyết; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các quyết định, thông tư, chỉ thị, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội các văn bản được phân công soạn thảo: các bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội, các dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ quốc hội;

+ Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các quyết định, thông tư, chỉ thị, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội các văn bản được phân công soạn thảo: các bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội, các dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ quốc hội;

+ Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như các quyết định, chỉ thị;

+ Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi thẩm quyền của mình như các quyết định, chỉ thị và thông tư; trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các dự thảo văn bản được phân công soạn thảo: nghị định, nghị quyết của Chính phủ, các dự thảo quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; các bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội; các dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ quốc hội;

+ Ủy ban nhân dân ban các cấp ban hành các quyết định, chỉ thị, soạn thảo trình Hội đồng nhân dân cùng cấp các dự thảo nghị quyết.

Để ban hành hoặc trình các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, mỗi cấp có thẩm quyền nêu trên đều phải thực hiện việc tổ chức soạn thảo các dự thảo văn bản. Thông thường các cơ quan có thẩm quyền nêu trên giao cho các đơn vị chức năng của mình trực tiếp soạn thảo các dự thảo văn bản. Ví dụ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao cho Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao v.v... soạn thảo các dự thảo thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội như dự thảo Luật, pháp lệnh, nghị quyết; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo các dự thảo Luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, thường vụ Quốc hội, các dự thảo nghị định, nghị quyết của Chính phủ, dự thảo quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thủ trưởng Bộ, ngành giao nhiệm vụ cho các đơn vị thuộc quyền quản lý của mình soạn thảo các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ, ngành hoặc các dự thảo văn bản cần trình cấp trên ban hành v.v...

Theo thực tiễn của nước ta, các cơ quan soạn thảo văn bản không nhất thiết là các cơ quan pháp chế. Các cơ quan thực hiện nhiệm vụ thẩm tra các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng không dứt khoát phải là Ủy ban Pháp luật của Quốc hội mà có thể là Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội.

Thông thường các cơ quan quản lý hay theo dõi chuyên ngành nào thì được giao soạn thảo dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về hoặc liên quan nhiều đến chuyên ngành đó. Trên thực tế hầu hết các dự thảo luật pháp lệnh, nghị quyết do Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không phải do các Ủy ban của Quốc hội hay Bộ Tư pháp soạn thảo mà do các Bộ, cơ quan quản lý chuyên ngành chuyên ngành của Chính phủ soạn thảo. Nhưng Bộ Tư pháp được giao nhiệm vụ giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thẩm định tất cả các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan soạn thảo trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; tổ chức pháp chế ngành thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan trực thuộc Bộ, ngành trình Thủ trưởng Bộ, ngành.

Những đơn vị chức năng nào không được giao trực tiếp soạn thảo hay chủ trì thẩm định, thẩm tra thì tham gia đóng góp ý kiến xây dựng các dự thảo văn bản về/liên quan đến lĩnh vực hoạt động của mình trong quá trình soạn thảo hoặc thẩm đtra, thẩm định văn bản.

Tất cả các đơn vị chức năng của mỗi cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đều thực hiện hoặc tham gia thực hiện nhiệm vụ tổ chức thi hành các văn bản quy phạm pháp luật về/liên quan đến chuyên ngành của mình, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật về/liên quan đến chuyên ngành được phân công theo dõi.

Với cách đặt vấn đề này và nhìn vào thực tiễn công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật những năm qua và vào hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của pháp chế trình bày ở phần sau, chúng ta có thể nói tất cả các cơ quan nhà nước các cấp, các ngành, với những hình thức và mức độ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của chính mình, đều tham gia thực hiện các công việc khác nhau liên quan đến công tác pháp chế, bởi lẽ các cơ quan này đều phải thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật.

Tuy nhiên, để bảo đảm chất lượng và hiệu quả trong hoạt động của mình, các cấp có thẩm quyền nêu trên không thể thiếu cơ quan chuyên trách làm đầu mối giúp việc triển khai một cách có hiệu quả một, một số, thậm chí hầu hết các công đoạn quan trọng của quá trình xây dựng, hoàn thiện cũng như tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật. Ví dụ các công đoạn sau đây: xây dựng và trình duyệt, đơn đốc thực hiện chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hàng năm và dài hạn; rà soát, kiểm tra, đánh giá các văn bản hiện hành để phát hiện và kiến nghị các biện pháp khắc phục các điểm chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất cập trong hệ thống pháp luật; nghiên cứu kiến nghị, soạn thảo hoặc thẩm định pháp lý các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật mới để trình cấp có thẩm quyền ban hành; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; tham mưu cho lãnh đạo các cấp trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật và thực hiện các biện pháp khác nhằm bảo vệ pháp luật; xử lý các vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý hàng ngày; giải đáp những thắc mắc về mặt pháp lý của các tổ chức, cá nhân trong quá trình thi hành pháp luật v.v...

Thực tiễn cho thấy chỉ có các cơ quan chuyên trách mới có đủ điều kiện về kinh nghiệm, kiến thức chuyên môn và về nghiệp vụ cần thiết để bảo đảm việc nâng cao chất lượng và hiệu quả trong công tác xây dựng, hoàn thiện cũng như tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật.

Ví dụ, để tiến hành một cách có hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, không phải bất kỳ cơ quan nào cũng có thể đáp ứng yêu cầu mà phải là các cơ quan có đội ngũ cán bộ vừa nắm vững kiến thức pháp luật vừa làm chủ nghiệp vụ tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật. Có rất nhiều cơ quan, tổ chức tham gia thực hiện công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, song cơ quan có đủ điều kiện và năng lực về chuyên môn làm đầu mối, chủ trì về mặt nội dung phải là các cơ quan chuyên trách về pháp luật thì mới có chất lượng và hiệu quả, mới có điều kiện duy trì thường xuyên và gắn bó chặt chẽ với quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Tham gia vào quá trình hoạt động bảo vệ pháp luật có tất cả các cơ quan nhà nước, với những hình thức và mức độ khác nhau, nhưng không thể thiếu cơ quan chuyên trách là các cơ quan công an, toà án, kiểm sát. Chỉ có

các cơ quan này mới đủ điều kiện về mọi mặt để trực tiếp thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ bảo vệ pháp luật.

Các cơ quan làm đầu mối thực hiện việc soạn thảo, thẩm định hay tổ chức thi hành các văn bản quy phạm pháp luật đều có thể được xếp vào phạm trù “cơ quan pháp chế” hay “tổ chức pháp chế”, nếu các cơ quan đó được thành lập chỉ để thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của pháp chế trình bày tại mục I.2 của chương này. Nói cách khác, chỉ những cơ quan chuyên trách công tác pháp chế mới được gọi là cơ quan pháp chế. Với cách tiếp cận này thì Ủy ban pháp luật của Quốc hội là cơ quan pháp chế của Quốc hội; cơ quan chuyên trách về tư pháp và pháp chế hiện nay của Chính phủ là Bộ Tư pháp, thực hiện không chỉ chức năng quản lý nhà nước về tư pháp mà cả chức năng quản lý nhà nước về công tác pháp chế, đồng thời trực tiếp thực hiện tất cả các nhiệm vụ của pháp chế Chính phủ; Các tổ chức pháp chế ngành - cơ quan chuyên trách về pháp chế của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện tất cả các chức năng và nhiệm vụ của pháp chế trong phạm vi ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành quản lý.

Tùy theo tính chất, chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định, tất cả các cơ quan ít hoặc nhiều đều được giao thực hiện hoặc tham gia thực hiện những công đoạn nhất định và cụ thể của quá trình xây dựng, hoàn thiện cũng như tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật, song chúng ta không thể coi tất cả các cơ quan này đều là cơ quan pháp chế.

Các cơ quan chuyên trách được gọi là “cơ quan pháp chế” nêu trên cần phải được hình thành trong tất cả các hệ thống cơ quan nhà nước: cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý hành chính, từ trung ương cho tới địa phương các cấp, đặc biệt trong các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành các cấp. Tuy nhiên từng cơ quan trong hệ thống phải được quy định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn, và phải có cơ chế phối hợp chặt chẽ, khoa học thì mới phát huy được hiệu quả. Nếu các cơ quan giúp việc nêu trên đủ mạnh, hoạt động có hiệu quả thì đương nhiên sẽ góp phần quan trọng vào việc tăng cường pháp chế, tức là tăng cường được chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Thực tiễn của nước ta những năm qua trong lĩnh vực đẩy mạnh công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật đã chứng minh hùng hồn cho sự tồn tại có tính tất yếu, khách quan của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, Ban pháp chế của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Bộ Tư pháp - cơ quan pháp chế của Chính phủ và các tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Thực tiễn những năm qua cũng chứng minh rằng ở nơi nào, lúc nào các cơ quan pháp chế nêu trên được tăng cường cả về thể và lực thì ở nơi đó, lúc đó công tác xây dựng, hoàn thiện cũng như tổ chức thi hành và bảo vệ pháp luật được đẩy mạnh hơn và có hiệu quả hơn.

Như đã trình bày ở trên, pháp chế là chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý đời sống xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật. Nhà nước phải thực hiện quản lý không chỉ đối với các hoạt động đối nội mà cả các hoạt động đối ngoại. Vì vậy chế độ quản lý này được thiết lập không chỉ trong các mối quan hệ có tính chất nội bộ mà cả trong các mối quan hệ đối ngoại của quốc gia.

Nước ta là một thành viên của cộng đồng quốc tế, Đảng và Nhà nước ta đã có đường lối, chính sách làm bạn với tất cả các nước trên thế giới, mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại, tích cực và chủ động hội nhập với nền kinh tế khu vực và quốc tế. Thực hiện đường lối, chính sách này, đương nhiên số lượng các điều ước quốc tế song phương cũng như đa phương mà nước ta ký kết hoặc tham gia ngày càng nhiều, và theo các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế hiện đại, chúng ta phải nghiêm chỉnh thực hiện những điều mà chúng ta đã cam kết trong các điều ước quốc tế đó.

Theo Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998, các Bộ, ngành không chỉ có quyền và trách nhiệm đề xuất việc đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế về/liên quan đến ngành, lĩnh vực được phân công quản lý mà còn có trách nhiệm tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế đó. Có nhiều biện pháp bảo đảm thực hiện các cam kết quốc tế ghi trong các điều ước quốc tế mà nước ta ký kết hoặc tham gia, trong đó có cả biện pháp sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản pháp luật mới của nước ta. Và như vậy các yêu cầu của pháp chế trình bày ở trên thích hợp cho cả các quan hệ nội bộ và quan hệ đối ngoại của quốc gia.

## **2. Chức năng và nhiệm vụ của pháp chế**

### **a. Chức năng của pháp chế.**

Trên cơ sở nghiên cứu nội hàm của khái niệm “Pháp chế” trình bày tại mục 1 nêu trên, chúng ta có thể xác định chức năng của pháp chế như sau:

- Giúp cho các cấp có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt đời sống xã hội, trong lĩnh vực đối nội cũng như đối ngoại, bằng pháp luật và theo pháp luật. Cụ thể là:
  - + Pháp chế bảo đảm cho Đảng lãnh đạo và nhân dân thực hiện quản lý nhà nước của mình bằng pháp luật và theo pháp luật. Điều đó có nghĩa là pháp chế bảo đảm cho tổ chức và hoạt động của bản thân nhà nước, của từng cơ quan, công chức, viên chức của nhà nước từ Trung ương đến địa phương được thực hiện trên cơ sở pháp luật, theo pháp luật.
  - + Pháp chế bảo đảm cho mọi hoạt động quản lý của nhà nước đối với xã hội và đối với từng lĩnh vực của đời sống xã hội, đối với mọi tổ

chức, cá nhân trong xã hội được thực hiện bằng pháp luật, theo pháp luật một cách nghiêm túc.

+ Pháp chế bảo đảm cho mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội có đầy đủ hành lang pháp lý an toàn trong mọi hoạt động, biết sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.

- Tổ chức thực hiện công tác xây dựng pháp luật, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm cho pháp luật trở thành một hệ thống thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện.
- Rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật rà soát, kiểm tra, đánh giá các văn bản hiện hành để phát hiện và kiến nghị các biện pháp khắc phục các điểm chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất cập trong hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm cho pháp luật trở thành một hệ thống thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện.
- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật để nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cũng như ý thức chấp hành pháp luật trước hết của cán bộ, công chức nhà nước và sau đó là của tất cả các tầng lớp nhân dân; dần dần tạo ra cho họ tính tự nguyện và có thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.
- Kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát hiện và kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các biện pháp, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật và cả các biện pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả của việc điều chỉnh pháp lý các quan hệ xã hội.
- Tổ chức thực hiện công tác nghiên cứu, xây dựng, thẩm định các dự thảo điều ước quốc tế mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia; Rà soát, hệ thống hoá các điều ước quốc tế mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia; tuyên truyền, phổ biến điều ước quốc tế để nâng cao trình độ hiểu biết và ý thức chấp hành điều ước quốc tế trước hết của cán bộ, công chức nhà nước; kiểm tra việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia nhằm phát hiện và kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các biện pháp nâng cao hiệu quả công tác thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam hoặc sửa đổi bổ sung các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

## **b. Nhiệm vụ của pháp chế**

Để thực hiện các chức năng của mình, pháp chế phải có các nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Trong công tác xây dựng pháp luật.

+ Đề xuất, tổng hợp, dự kiến chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn của cơ quan chủ quản và đơn đốc thực hiện chương trình xây dựng pháp luật đó;

+ Thẩm định các dự thảo văn bản, bao gồm cả các dự thảo điều ước quốc tế do các đơn vị khác cùng cấp soạn thảo trước khi trình cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định;

+ Trực tiếp soạn thảo hoặc tham gia soạn thảo các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm cả các dự thảo điều ước quốc tế, được giao;

+ Làm đầu mối giúp cơ quan cấp trên trực tiếp tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản pháp luật, bao gồm cả các dự thảo điều ước quốc tế, do các cơ quan khác gửi lấy ý kiến.

- Trong công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm cả các dự thảo điều ước quốc tế.

+ Tổ chức thực hiện việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật và cả các dự thảo điều ước quốc tế, trình cơ cấp trên trực tiếp phương án xử lý kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật;

+ Phối hợp với các đơn vị khác có liên quan trong việc đề xuất với cơ quan cấp trên trực tiếp để kiến nghị với cấp có thẩm quyền về việc đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ:

- Các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành trái với các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên; các điều ước quốc tế cấp thấp trái với các điều ước cao hơn, trái với Hiến pháp và các nguyên tắc cơ bản, tiến bộ của pháp luật quốc tế hiện đại, trái với các quy định của Nhà nước ta về thủ tục và thẩm quyền đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế.
- Các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước cùng cấp ban hành nhưng trái với các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước chuyên ngành;

- Trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Trực tiếp hoặc chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, tuyên truyền, phổ biến các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia trong phạm vi nhiệm vụ được giao.

- Trong công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật.

+ Trực tiếp hoặc chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan lập kế hoạch tổ chức kiểm tra việc thực hiện pháp luật và các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện pháp luật và các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật và các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia trong phạm vi nhiệm vụ được giao.

+ Tư vấn cho các cấp lãnh đạo và cho các cơ quan, tổ chức của Nhà nước trong việc xử lý các vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước và cả trong việc xử lý các vi phạm pháp luật.

### **3. Vai trò của pháp chế**

Với các chức năng và nhiệm vụ nêu trên, pháp chế có vai trò hết sức quan trọng trong công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước. Chúng ta không thể xây dựng được nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước, nếu không xây dựng nhà nước pháp quyền; không thể có nhà nước pháp quyền, nếu coi nhẹ và không tăng cường pháp chế, tức là không tăng cường chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Vai trò của pháp chế thể hiện cụ thể ở những điểm sau đây:

- Pháp chế phải là công cụ tạo lập và củng cố trật tự, kỷ cương, phép nước. Xã hội ta là xã hội còn có giai cấp và đấu tranh giai cấp, và vì vậy còn có nhà nước và pháp luật. Trong hoàn cảnh này xã hội sẽ lộn xộn, rối loạn, không thể tồn tại bình thường và phát triển, các quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tổ chức, cá nhân không thể được bảo đảm, nếu không có trật tự, kỷ cương, phép nước. Cần phải khẳng định rằng không thể có trật tự, kỷ cương, phép nước, nếu không có pháp luật và pháp luật không được mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân chấp hành nghiêm chỉnh. Mọi trật tự, kỷ cương, phép nước được hình thành trên cơ sở pháp luật và nhờ có việc pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh.



- Góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên tất cả các lĩnh vực. Tăng cường pháp chế là tăng cường việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, và tăng cường công tác bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh. Pháp luật được hoàn thiện và được chấp hành nghiêm chỉnh thì đương nhiên trật tự, kỷ cương, phép nước được hình thành, được tăng cường và có nghĩa là quản lý nhà nước đối với xã hội có hiệu lực và hiệu quả.
- Góp phần bảo vệ lợi ích của nhà nước, lợi ích công cộng, các quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức, cá nhân. Một khi nhờ có một nền pháp chế vững mạnh thì có trật tự, kỷ cương, phép nước, và đương nhiên không chỉ lợi ích của nhà nước, lợi ích công cộng mà cả các quyền và lợi ích chính đáng của mọi tổ chức, cá nhân đều được tôn trọng và bảo vệ. Không thể bảo vệ được lợi ích của nhà nước, lợi ích công cộng, các quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức, cá nhân trong một xã hội lộn xộn, rối loạn.
- Thúc đẩy quá trình hình thành nếp sống và làm việc theo hiến pháp và pháp luật trong mọi tầng lớp nhân dân, trước hết trong hàng ngũ cán bộ, công chức nhà nước ở các cấp. Nhờ tăng cường pháp chế mà trật tự, kỷ cương, phép nước được xác lập và tăng cường thường xuyên, liên tục, mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân hàng ngày, hàng giờ luôn luôn phải hoạt động trong khuôn khổ quy định, dần dần tạo thành nề nếp, thành thói quen, thành yêu cầu tự nhiên của mỗi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội.
- Góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong đó dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Như ở các mục trên đã trình bày, không có pháp chế thì không có nhà nước pháp quyền và cũng không xây dựng được nền kinh tế thị trường. Nếu tăng cường pháp chế thì tạo điều kiện và mở đường cho sự phát triển kinh tế - xã hội, cho việc xây dựng và củng cố nhà nước pháp quyền.

Có thể nói tăng cường pháp chế thực chất là: tăng cường chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật; đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thi hành pháp luật, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật.

Thực tiễn của hơn mười năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta, hơn mười năm chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của nhà nước, và cũng là

hơn mười năm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cho chúng ta thấy ở nơi nào, lúc nào pháp chế được tăng cường thì nơi đó, lúc đó có trật tự, kỷ cương, phép nước, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước cao hơn; nơi nào và lúc nào buông lỏng pháp chế thì nơi đó, lúc đó không có trật tự, kỷ cương, phép nước, hoạt động quản lý nhà nước không có hiệu lực và hiệu quả.

Tuy vậy, cho đến nay trong xã hội ta vẫn còn một bộ phận không nhỏ, trong đó có không ít cán bộ, công chức nhà nước chưa thấy rõ và thấy hết vai trò, tác dụng to lớn của pháp chế đối với việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, đối với việc bảo vệ trật tự, kỷ cương, phép nước. Điều này được minh chứng bởi thực tế trong thời gian qua ở một số nơi hoạt động pháp chế không được quan tâm đúng mức, các tổ chức pháp chế không được chú ý tăng cường.

## **II. KHÁI NIỆM, CHỨC NĂNG VÀ NHIỆM VỤ CỦA TỔ CHỨC PHÁP CHẾ NGÀNH**

### **1. Khái niệm về pháp chế ngành và tổ chức pháp chế ngành**

Pháp chế, như đã trình bày ở mục I, là chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt đời sống xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật. Điều này có nghĩa là từng ngành, từng lĩnh vực kinh tế - xã hội đều phải được quản lý theo pháp luật và bằng pháp luật; chính bộ máy nhà nước trong từng ngành, từng lĩnh vực kinh tế - xã hội cũng đều phải được quản lý theo pháp luật và bằng pháp luật.

Với cách xác định nội hàm của khái niệm “Pháp chế” như đã nêu ở trên, chúng ta có đủ cơ sở để khẳng định “Pháp chế ngành” là chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành. Khái niệm “ngành” hiện nay có nhiều cách hiểu khác nhau, nhưng ở đây có thể dùng để chỉ cả một lĩnh vực hay một loại quan hệ kinh tế, kinh tế - kỹ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao, ngoại thương v.v... và cũng có thể dùng để chỉ một nhóm hay một số nhóm, một bộ phận quan hệ xã hội của từng lĩnh vực, từng loại quan hệ xã hội trên phạm vi cả nước hoặc trong phạm vi một đơn vị hành chính lãnh thổ nhất định. Khái niệm ngành ở đây rộng hay hẹp và nội dung cụ thể ra sao tùy thuộc vào quan niệm của các cấp có thẩm quyền trong từng văn cảnh cụ thể. Tuy nhiên cách xác định nội hàm của khái niệm “ngành” không ảnh hưởng đến vấn đề thực hiện chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành. Đồng thời phải hiểu “pháp chế ngành” mà chúng ta đang bàn luận được hiểu là chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành trên phạm vi cả nước.

### Pháp chế ngành đòi hỏi:

- Phải có hệ thống các quy định pháp luật thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có hiệu lực thực sự và luôn luôn được hoàn thiện về từng ngành, lĩnh vực để làm cơ sở cho việc tổ chức và hoạt động của bản thân bộ máy nhà nước trong ngành và lĩnh vực, và là công cụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước;
- Hệ thống các quy định của pháp luật về ngành, lĩnh vực phải được mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức và cá nhân trong xã hội chấp hành nghiêm chỉnh;
- Phải có tổ chức chuyên trách đủ mạnh để giúp việc cho Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước đối với ngành (sau đây gọi là Thủ trưởng ngành) thực hiện chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành được phân công phụ trách.

Tổ chức pháp chế ngành là tổ chức được thành lập để giúp Thủ trưởng Bộ, ngành thực hiện chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành được phân công phụ trách trên phạm vi cả nước, tức là thực hiện chức năng của pháp chế trong ngành do cơ quan mình quản lý.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, nhiều Bộ là những cơ quan quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; một số Bộ và các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là các cơ quan quản lý một ngành hay một lĩnh vực gồm một số ngành nhất định. Theo xu hướng chung của các nước trên thế giới và cũng là của quá trình cải cách hành chính nói chung và cải cách bộ máy nhà nước nói riêng hiện nay ở nước ta, các Bộ, cơ quan ngang Bộ ngày càng trở thành các cơ quan quản lý tổng hợp hơn, tức là quản lý đa ngành, thậm chí đa lĩnh vực hơn. Song trên thực tế hiện nay người ta vẫn gọi chung tổ chức pháp chế ở các Bộ và ở các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đều là “tổ chức pháp chế ngành”. Phạm vi quản lý của Bộ, ngành mở rộng đến đâu thì phạm vi hoạt động của “tổ chức pháp chế ngành” được mở ra tới đó. Vì vậy, cần khẳng định rằng khái niệm “tổ chức pháp chế ngành” được sử dụng hiện nay hoàn toàn có tính chất quy ước.

Cũng như pháp chế nói chung, pháp chế ngành được thiết lập trong các lĩnh vực hoạt động có tính chất nội bộ của quốc gia và cả trong các hoạt động đối ngoại của quốc gia. Vì vậy, có thể nói hoạt động của tổ chức pháp chế ngành bao quát cả lĩnh vực hoạt động đối ngoại do Bộ, ngành chủ quản của mình thực hiện.

## **2. Chức năng và nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành**

### **a. Chức năng của tổ chức pháp chế ngành**

- Giúp Thủ trưởng Bộ, ngành tổ chức thực hiện công tác xây dựng pháp luật, cụ thể là soạn thảo các văn bản pháp luật, thẩm định các văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm cho các quy định pháp luật về ngành, lĩnh vực được phân công quản lý trở thành một hệ thống thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện.
- Rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật rà soát, kiểm tra, đánh giá các văn bản hiện hành luật về ngành, lĩnh vực được phân công quản lý để phát hiện và kiến nghị các biện pháp khắc phục các điểm chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất cập trong hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm cho pháp luật trở thành một hệ thống thống nhất, đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch, cụ thể, có tính khả thi cao và không ngừng được hoàn thiện.
- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật trong ngành, lĩnh vực để nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật cũng như ý thức chấp hành pháp luật về ngành, lĩnh vực được phân công quản lý, trước hết của cán bộ, công chức nhà nước và sau đó là của tất cả các tầng lớp nhân dân; dần dần tạo ra cho họ tính tự nguyện và có thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật nói chung và theo pháp luật về ngành, lĩnh vực nói riêng.
- Kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát hiện và kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các biện pháp, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, kiến nghị cả các biện pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả của việc điều chỉnh pháp lý các quan hệ xã hội trong ngành, lĩnh vực.
- Tổ chức thực hiện hoặc tham gia công tác nghiên cứu, xây dựng các dự thảo điều ước quốc tế chuyên ngành; thẩm định các dự thảo điều ước quốc tế chuyên ngành mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia; Rà soát, hệ thống hoá các điều ước quốc tế chuyên ngành mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia; tuyên truyền, phổ biến điều ước quốc tế để nâng cao trình độ hiểu biết và ý thức chấp hành điều ước quốc tế chuyên ngành trước hết của cán bộ, công chức nhà nước; kiểm tra việc thực hiện các điều ước quốc tế chuyên ngành mà Việt Nam cần ký kết hoặc tham gia nhằm phát hiện và kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các biện pháp nâng cao hiệu quả công tác thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam hoặc sửa đổi

bổ sung các điều ước quốc tế chuyên ngành mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

Có thể nói tăng cường pháp chế ngành thực chất là tăng cường chế độ quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật đối với ngành, lĩnh vực, trong từng ngành, từng lĩnh vực. Cụ thể là đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống các quy định pháp luật về ngành, lĩnh vực; đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thực hiện và bảo vệ pháp luật về ngành, lĩnh vực; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và các điều ước quốc tế chuyên ngành; làm tốt công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thi hành pháp luật và thực hiện các điều ước quốc tế, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật trong ngành, lĩnh vực.

### **b. Nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành**

Để thực hiện các chức năng của mình, tổ chức pháp chế ngành phải có các nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Trong công tác xây dựng pháp luật.

+ Chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan xây dựng trình Thủ trưởng Bộ, ngành duyệt chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn của Bộ, ngành mình và đơn đốc thực hiện chương trình xây dựng pháp luật đó;

+ Thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, và cả các dự thảo điều ước quốc tế chuyên ngành, do các đơn vị khác cùng cấp soạn thảo trước khi trình Thủ trưởng Bộ, ngành ký ban hành hoặc để Thủ trưởng Bộ, ngành trình cơ quan có thẩm quyền cấp trên ban hành hoặc xem xét quyết định;

+ Trực tiếp soạn thảo hoặc tham gia soạn thảo các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, và cả các dự thảo điều ước quốc tế chuyên ngành, được Thủ trưởng Bộ, ngành giao;

+ Làm đầu mối giúp Thủ trưởng Bộ, ngành tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và cả các dự thảo điều ước quốc tế chuyên ngành, do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành khác và các địa phương gửi lấy ý kiến.

- Trong công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật, và cả các điều ước quốc tế chuyên ngành.

+ Tổ chức thực hiện việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật, và cả các điều ước quốc tế chuyên ngành, trình Thủ trưởng Bộ, ngành phương án xử lý kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật và các điều ước quốc tế đó;

+ Phối hợp với các đơn vị khác có liên quan trong việc đề xuất với Thủ trưởng Bộ, ngành để:

- Kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với văn bản pháp luật của nhà nước và của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình phụ trách.
- Kiến nghị với Thủ trưởng Bộ, ngành khác đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do chính các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước và văn bản pháp luật do bộ, ngành mình ban hành.
- Đình chỉ thi hành, đề nghị Chính phủ bãi bỏ những quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình ban hành.

- Trong công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và các điều ước quốc tế chuyên ngành.

Trực tiếp hoặc chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, tuyên truyền, phổ biến các điều ước quốc tế chuyên ngành, trong phạm vi ngành, lĩnh vực.

- Trong công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật.

+ Trực tiếp hoặc chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan lập kế hoạch tổ chức kiểm tra việc thực hiện pháp luật và các điều ước quốc tế chuyên ngành, theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện pháp luật và các điều ước quốc tế chuyên ngành, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật và các điều ước quốc tế chuyên ngành trong phạm vi ngành, lĩnh vực.

+ Tư vấn cho Thủ trưởng Bộ, ngành và lãnh đạo các cơ quan, tổ chức thuộc ngành, lĩnh vực trong việc xử lý các vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước và cả trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật.

## Chương II

# CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT NƯỚC TA VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH

## 1. CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH TRƯỚC NĂM 1997

### 1. Trước khi ban hành Nghị định số 178/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về tổ chức và hoạt động của pháp chế ở các ngành và các đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc khu vực nhà nước ngày 17 tháng 6 năm 1985.

Trước khi ban hành Nghị định số 178/HĐBT ngày 17 tháng 6 năm 1985 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về tổ chức và hoạt động của pháp chế ở các ngành và các đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc khu vực nhà nước (sau đây gọi là nghị định số 178/HĐBT), và cũng là trước khi có đường lối đổi mới của Đảng Cộng sản Việt Nam, nền kinh tế và tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội của nước ta được quản lý theo cơ chế bao cấp, chỉ huy tập trung cao độ từ trung ương, một cơ chế ra đời do yêu cầu của thời chiến và còn tồn tại nhiều năm sau ngày giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước.

Trong cơ chế bao cấp, chỉ huy tập trung cao độ từ trung ương, vấn đề pháp luật và pháp chế đương nhiên chưa thể có điều kiện để được quan tâm đúng mức. Vì vậy, không có văn bản quy phạm pháp luật thống nhất nào được ban hành để chuyên điều chỉnh một cách đầy đủ và toàn diện các vấn đề pháp chế ngành. Tuy nhiên trong giai đoạn này đã có một số văn bản quy phạm pháp luật đơn lẻ cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và cả cấp Bộ, ngành về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một số Bộ, ngành, trong đó có một vài quy định khái quát về tổ chức pháp chế của Bộ, ngành. Ví dụ:

- Sắc lệnh số 50 ngày 13/4/1946 của Chính phủ có quy định về Phòng Tổ tụng và Pháp chế Bộ Giao thông Công chính, Nghị định số 117/NĐ ngày 14/7/1952, trong đó có quy định giao cho Văn phòng Bộ Giao thông Công chính thực hiện nhiệm vụ pháp chế;
- Quyết định số 09/CP ngày 15/1/1974 của Hội đồng Chính phủ về cơ cấu của Bộ Xây dựng, Quyết định số 1772/BXD-TCCB ngày 1/11/1978 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Ban Pháp chế;

- Quyết định số 2493/BNV ngày 27/10/1975 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) về Phòng Pháp chế trực thuộc Bộ trưởng, Quyết định số 08/CP ngày 21/7/1977 của Hội đồng Chính phủ về Vụ Pháp chế thuộc Bộ Công an, Quyết định số 57/QĐ-BNV ngày 15/5/1985 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) về tổ chức pháp chế ở các đơn vị và địa phương;
- Quyết định số 735/QĐ ngày 29/4/1976 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục về Phòng Pháp chế thuộc Bộ Giáo dục;
- v.v...

Nội dung của các văn bản cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nêu trên chỉ quy định việc cho phép thành lập tổ chức pháp chế ở Bộ, ngành này hay Bộ, ngành khác riêng rẽ. Nội dung của các văn bản cấp Bộ, ngành quy định cả việc thành lập và chức năng, nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành. Ví dụ, theo Quyết định số 1772/BXD-TCCB ngày 1/11/1978 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng, Ban Pháp chế Bộ Xây dựng có chức năng giúp Bộ trưởng trong lĩnh vực pháp luật bao gồm ban hành văn bản pháp quy, theo dõi tổ chức thực hiện pháp chế, làm tư vấn pháp luật cho Bộ trưởng. Nhiệm vụ cụ thể của Ban Pháp chế Bộ Xây dựng gồm:

- Hệ thống hoá các văn bản pháp luật về ngành; giúp Bộ trưởng góp ý kiến đối với các dự thảo văn bản của các cơ quan nhà nước gửi đến.
- Chuẩn bị để trình Bộ trưởng quyết định chương trình, kế hoạch công tác pháp chế; giúp Bộ trưởng theo dõi, đôn đốc thực hiện chương trình, kế hoạch bảo đảm cho pháp luật được ban hành và thi hành thống nhất trong toàn ngành.
- Giúp Bộ xem lại lần cuối cùng các dự thảo văn bản pháp quy trước khi các cục, vụ, viện trình Lãnh đạo Bộ ký ban hành; theo dõi việc ban hành các văn bản pháp quy của các đơn vị trực thuộc Bộ; kiến nghị sửa đổi hoặc bãi bỏ các văn bản pháp quy của các đơn vị trực thuộc Bộ nhưng trái với các văn bản cấp Bộ.
- Giúp Bộ trưởng giải quyết các vấn đề pháp chế phát sinh trong quá trình chỉ đạo và quản lý.
- Các lĩnh vực công tác; phổ biến, hướng dẫn thi hành pháp luật trong ngành.
- Bồi dưỡng nâng cao trình độ pháp chế cho cán bộ trong ngành.
- V.v...



Trong những trường hợp Bộ, ngành không có tổ chức pháp chế chuyên trách thì từng phần nội dung cụ thể của công tác pháp chế (soạn thảo văn bản, kiểm soát việc ban hành văn bản, kiểm tra việc thực hiện văn bản, tuyên truyền phổ biến pháp luật v.v...) được giao cho Văn phòng của Bộ, ngành hoặc liên quan đến đơn vị chức năng nào của Bộ, ngành, thì được chính thức hoặc mặc nhiên giao cho các đơn vị chức năng đó thực hiện. Ngay cả khi có Vụ hay Phòng Pháp chế thì Vụ hay Phòng Pháp chế cũng không phải là tổ chức duy nhất thực hiện tất cả các nhiệm vụ pháp chế nêu trên mà chỉ là lực lượng chủ yếu hoặc chủ trì thực hiện; các đơn vị chức năng khác của Bộ, ngành cũng đều có thể được giao nhiệm vụ chủ trì, tham gia hoặc phối hợp thực hiện một vài nhiệm vụ thuộc chức năng, nhiệm vụ của tổ chức pháp chế.

Như vậy, trước ngày ban hành Nghị định số 178/HĐBT, các quy định của pháp luật nước ta về pháp chế ngành rất tản mạn, chủ yếu gồm các quy định do lãnh đạo của từng Bộ, ngành ban hành để áp dụng riêng cho Bộ, ngành mình, không thống nhất trên cả nước, thiếu cụ thể và hiệu lực thi hành thấp. Đây là điều dễ hiểu, bởi vì đây là thời kỳ không có nền kinh tế thị trường, không có nhà nước pháp quyền và cũng không có cả ý tưởng xây dựng nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền. Vì vậy không có nhu cầu thực hiện việc quản lý nhà nước, quản lý nền kinh tế, quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật. Và do đó trong một thời gian dài không có chủ trương thống nhất về thành lập tổ chức pháp chế ở tất cả các Bộ, ngành, không có văn bản chung và thống nhất và có hiệu lực cao quy định về pháp chế ngành. Ngay cả Bộ Tư pháp - cơ quan chuyên trách của Chính phủ về những vấn đề tư pháp, pháp chế và pháp luật cũng có giai đoạn không tồn tại.

Nội dung các quy định của pháp luật về pháp chế ngành trong giai đoạn này còn thiếu nhiều, không đồng bộ, hoàn toàn không đề cập đến hoạt động pháp chế trong quan hệ đối ngoại nói chung và trong việc thực hiện các cam kết quốc tế ghi trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia nói riêng.

Tình trạng nêu trên của các quy định pháp luật không tạo ra cơ sở pháp lý đầy đủ và vững chắc cho tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành, không tạo điều kiện thúc đẩy và phát huy vai trò của pháp chế ngành trong các hoạt động quản lý nhà nước của các Bộ, ngành.

## **2. Giai đoạn từ ngày ban hành Nghị định số 178/HĐBT đến khi ban hành Nghị định số 94/CP năm 1997**

Chỉ khi bắt đầu chuẩn bị chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường, công tác pháp chế nói chung, công tác pháp chế ngành nói riêng, mới bắt đầu được quan tâm, bởi lẽ chính việc quản lý nền kinh tế thị trường đòi hỏi

phải xây dựng nhà nước pháp quyền và thực hiện chế độ quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Cùng với việc chuẩn bị chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường, chủ trương chuẩn bị tích cực và chủ động hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới đã góp phần quan trọng vào việc đổi mới tư duy kinh tế và tư duy pháp lý v.v...khẳng định chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền và thực hiện chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Vì vậy, Quốc hội nước ta đã quyết định tái thành lập Bộ Tư pháp, và ngày 17 tháng 6 năm 1985 Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị định số 178/HĐBT về tổ chức và hoạt động của pháp chế ở các ngành và các đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc khu vực nhà nước.

Theo quy định của Nghị định số 178/HĐBT, các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng có khối lượng công tác pháp chế lớn thì thành lập Vụ chính sách và pháp chế; nếu nhiệm vụ nghiên cứu chính sách đã giao cho các Vụ khác đảm nhiệm thì thành lập Vụ Pháp chế; các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng có khối lượng công tác pháp chế không lớn và chưa có Vụ chính sách và pháp chế thì thành lập Phòng pháp chế trực thuộc Bộ trưởng.

Việc thành lập Vụ Pháp chế hoặc Vụ Chính sách và Pháp chế do Bộ trưởng đề nghị Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng quyết định. Việc thành lập Phòng pháp chế do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng quyết định.

Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng cán bộ và tổng biên chế được Nhà nước giao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng quyết định biên chế của Vụ chính sách và pháp chế, Vụ pháp chế hoặc Phòng pháp chế.

Việc bổ nhiệm hoặc thay đổi cán bộ phụ trách Vụ pháp chế hoặc Phòng pháp chế do Bộ trưởng Bộ chủ quản, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng quyết định.

Và như vậy, Nghị định này không quy định một mô hình thống nhất cho các tổ chức pháp chế ngành. Tuy nhiên điều quan trọng ở đây là lần đầu tiên trong lịch sử của Nhà nước ta, pháp luật quy định không chỉ cho phép mà còn buộc phải thành lập tổ chức pháp chế ngành ở tất cả các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng.

Nghị định số 178/HĐBT còn quy định khá rõ nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức pháp chế ngành. Cụ thể như sau:

+ Các vụ, Phòng pháp chế thuộc các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng:

+ Làm cố vấn pháp lý cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng; góp ý kiến về mặt pháp lý với các bộ phận khác của cơ quan trong việc dự thảo văn bản; theo dõi việc xây dựng các văn bản pháp luật thuộc ngành mình.

+ Thẩm tra và chịu trách nhiệm về mặt pháp lý đối với các dự thảo văn bản do các đơn vị thuộc Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng ban hành hoặc do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng trình cấp trên ban hành.

+ Tổ chức việc hệ thống hoá pháp luật.

+ Phối hợp các bộ phận có liên quan khác trong cơ quan tổ chức tuyên truyền phổ biến pháp luật trong ngành; theo dõi, tổng hợp và phản ánh với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng tình hình thực hiện pháp luật và kiến nghị các biện pháp nhằm tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong ngành.

+ Tổ chức bồi dưỡng kiến thức pháp lý cho cán bộ trong ngành. Hướng dẫn nghiệp vụ cho các chuyên viên và cán bộ pháp lý ở các cơ quan, đơn vị thuộc ngành ở Trung ương.

Phối hợp với các Sở Tư pháp tỉnh, thành phố, đặc khu trực thuộc Trung ương trong việc hướng dẫn nghiệp vụ cho các chuyên viên và cán bộ pháp lý ở các cơ quan, đơn vị thuộc ngành ở địa phương.

+ Soạn thảo các báo cáo để Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng báo cáo với Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, đồng gửi Bộ trưởng Bộ Tư pháp tình hình chấp hành pháp luật trong ngành và tình hình hoạt động của hệ thống tổ chức pháp chế trong ngành; kiến nghị những biện pháp tăng cường pháp chế trong ngành và cải tiến hoạt động của hệ thống tổ chức pháp chế của ngành.

+ Thực hiện những công tác pháp lý khác do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng giao.

c. Vụ chính sách và pháp chế, Vụ pháp chế hoặc Phòng pháp chế của các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng được quyền:

+ Thẩm tra tính hợp pháp của các văn bản do các cơ quan, đơn vị trong ngành ban hành; kiến nghị sửa đổi hoặc bãi bỏ những văn bản hoặc quy định trái với pháp luật của các cơ quan, đơn vị ấy.

+ Tham gia công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật trong các cơ quan, đơn vị thuộc ngành, kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng những biện pháp nhằm bảo đảm việc tôn trọng pháp luật và đấu tranh chống vi phạm pháp luật trong ngành.

+ Yêu cầu các cơ quan, đơn vị có liên quan thuộc ngành tham gia vào việc dự thảo các văn bản pháp luật hoặc thực hiện những công tác pháp lý khác.

+ Kiểm tra hoạt động của các chuyên viên và cán sự pháp lý thuộc các cơ quan, đơn vị cấp dưới; yêu cầu báo cáo công tác và cung cấp những tài liệu cần thiết cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình.

Như vậy, Nghị định số 178/HĐBT tuy chưa quy định rõ chức năng của tổ chức pháp chế ngành, nhưng đã quy định khá rõ và tương đối đầy đủ các nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của tổ chức pháp chế ngành. Đây là một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực cao nhất của nước ta từ trước đến nay chuyên điều chỉnh vấn đề pháp chế ngành, tạo điều kiện cho việc từng bước thống nhất quản lý và nâng cao hiệu quả công tác pháp chế ngành, và cũng là một bước đột phá về nhận thức theo hướng tích cực đối với pháp chế ngành ngay trong điều kiện đất nước ta mới chỉ chuẩn bị bước vào thời kỳ đổi mới, thời kỳ xây dựng nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền.

Cũng giống như giai đoạn trước, nội dung các quy định của pháp luật về pháp chế ngành trong giai đoạn này vẫn không đầy đủ, tầm hiệu lực thấp, mô hình tổ chức pháp chế ngành vẫn không thống nhất, thiếu các quy định về những biện pháp bảo đảm thi hành. Điều rất dễ nhận thấy là hoàn toàn không đề cập đến hoạt động pháp chế trong quan hệ đối ngoại nói chung và trong việc thực hiện các cam kết quốc tế ghi trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia nói riêng. Tình trạng này của pháp luật là một trong những nguyên nhân làm cho pháp chế ngành gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc mà không thể tháo gỡ nổi.

Sau hơn mười năm thực hiện Nghị định số 178/HĐBT nêu trên, tổ chức pháp chế không phải đã được thành lập ở tất cả các Bộ, ngành; đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế ngành không được tăng cường đầy đủ về số cũng như chất lượng, điều kiện để hoạt động cũng không được bảo đảm tốt, và đương nhiên không thể đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ, đặc biệt trong bối cảnh cần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền.

Một trong những nguyên nhân làm cho các quy định của pháp luật về pháp chế ngành còn có nhiều điểm khiếm khuyết và các hoạt động pháp chế ngành trong giai đoạn này không thể bắt kịp để đáp ứng yêu cầu, về mặt chủ quan, chủ yếu do nhận thức chưa đúng và chưa đầy đủ của lãnh đạo các cấp các ngành về vị trí và vai trò của pháp chế ngành, về việc cần thiết phải thực hiện quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật theo đúng yêu cầu của việc xây dựng nền kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền; do nhiều người vẫn chưa từ bỏ thói quen và phong cách quản lý không bằng pháp luật.

Về mặt khách quan, nền kinh tế thị trường ở Việt Nam vẫn còn đang trong quá trình hình thành, nhà nước pháp quyền cũng đang còn trong giai đoạn đầu của quá trình triển khai xây dựng, và do đó chưa tạo ra được sự thúc ép thực sự mạnh mẽ đối với việc triển khai thực hiện chế độ quản lý đối với tổ chức và bộ máy của nhà nước, quản lý nhà nước đối với kinh tế, quản lý nhà nước đối với xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Về phía mình, các tổ chức pháp chế ở một số Bộ, ngành và các cán bộ pháp chế ngành ở đây chưa đủ sức bằng hành động thực tiễn của mình chứng minh cho sự tồn tại hữu ích của tổ chức pháp chế ngành.

Để đẩy mạnh và nâng cao hơn nữa hiệu quả công tác pháp chế ngành trong giai đoạn mới, ngày 6/9/1997 Chính phủ ban hành Nghị định số 94/CP về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

## **II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ PHÁP CHẾ NGÀNH TỪ NĂM 1997 ĐẾN NAY.**

### **1. Về xây dựng và củng cố tổ chức pháp chế ngành**

Theo quy định của Nghị định số 94/CP, tổ chức pháp chế phải được thành lập ở tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực công tác trong cả nước. Về hình thức tổ chức, các tổ chức pháp chế ngành có thể là Vụ Pháp chế hoặc Phòng Pháp chế.

Theo Điểm 1 Mục I của Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP ngày 30/12/1997 (sau đây gọi tắt là Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP) giữa Bộ Tư pháp và Ban tổ chức và Cán bộ Chính phủ phủ về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Phòng Pháp chế có thể thuộc Văn phòng Bộ hoặc trực thuộc Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành.

Việc thành lập Vụ Pháp chế do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, có ý kiến của Bộ trưởng, Trưởng ban Ban Tổ chức — Cán bộ Chính phủ. Việc thành lập Phòng Pháp chế do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ quyết định.

Trường hợp đã thành lập Vụ Pháp chế hoặc Phòng Pháp chế, thì căn cứ vào yêu cầu và khối lượng công tác pháp chế mà có thể giữ nguyên mô hình tổ chức hoặc tổ chức lại theo quy định tại Điểm 1 Mục I của Thông tư liên tịch này. Trong trường hợp đã thành lập Vụ Pháp chế ghép như Vụ Pháp chế - Chính sách, Vụ Thanh tra - Pháp chế, Vụ Pháp chế - Tổng hợp v.v..., thì tách lĩnh vực pháp chế thành tổ chức độc lập theo quy định tại Điểm 1 Mục I của Thông tư liên tịch này.

Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP còn quy định cả chức danh, tiêu chuẩn của cán bộ pháp chế ngành. Cụ thể là cán bộ pháp chế phải vừa là người có trình độ cử nhân luật, vừa có kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ, ngành mình. Cần bố trí cán bộ, công chức từ chuyên viên trở lên để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ pháp chế, tổ chức pháp chế. Nếu cán bộ pháp chế đã có bằng cử nhân luật và thực tiễn soạn thảo văn bản mà chưa có kiến thức chuyên ngành thì cần có kế hoạch đào tạo để đạt yêu cầu kiến thức chuyên ngành. Nếu cán bộ pháp chế đã có bằng cử nhân chuyên ngành và kinh nghiệm chuyên môn mà chưa có kiến thức pháp luật thì cần có kế hoạch bồi dưỡng, nâng cao trình độ, kiến thức pháp luật.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm về:

- Chất lượng và hiệu quả hoạt động pháp chế của Bộ, ngành mình;
- Xây dựng và củng cố tổ chức pháp chế Bộ;
- Quy hoạch việc đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, sắp xếp đội ngũ cán bộ pháp chế theo chức danh, tiêu chuẩn do Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định sau khi thống nhất ý kiến với Bộ trưởng, trưởng ban Ban tổ chức - Cán bộ Chính phủ.

Điều 7 của Nghị định số 94/CP nêu trên quy định rõ trong thời hạn 3 tháng kể từ ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ phải triển khai việc thành lập hoặc tổ chức lại tổ chức pháp chế Bộ theo quy định của Nghị định này. Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP còn quy định rõ việc này phải hoàn tất chậm nhất vào ngày 21/12/1997.

Bộ trưởng Bộ Tư pháp có trách nhiệm hướng dẫn nghiệp vụ của tổ chức pháp chế bộ, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ pháp chế ngành.

Nhìn vào các quy định nêu trên chúng ta thấy không tạo ra được một mô hình thống nhất và dứt khoát cho các tổ chức pháp chế ngành. Cách quy định như vậy tạo ra cơ hội cho sự tùy tiện và thiếu thống nhất trong việc kiện toàn hệ thống tổ chức pháp chế ngành.

## **2. Về chức năng của Tổ chức pháp chế ngành.**

Nghị định số 94/CP khẳng định tổ chức pháp chế Bộ có các chức năng sau đây:

- Giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật trong ngành, lĩnh vực được giao;
- Tổ chức thực hiện công tác xây dựng pháp luật, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật;
- Rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật;
- Phổ biến, giáo dục pháp luật;
- Kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật.

## **3. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ chức pháp chế ngành**

Nghị định số 94/CP khẳng định tổ chức pháp chế Bộ có các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Trong công tác xây dựng pháp luật.
  - + Đề xuất, tổng hợp, dự kiến chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ và đơn đốc thực hiện chương trình xây dựng pháp luật đó;
  - + Thẩm định các dự thảo văn bản do các đơn vị khác thuộc Bộ soạn thảo trước khi trình Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ ký ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành;
  - + Trực tiếp soạn thảo hoặc tham gia soạn thảo các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được giao;

+ Làm đầu mối giúp Bộ trưởng tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản pháp luật do các Bộ ngành khác hoặc địa phương gửi lấy ý kiến.

- Trong công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật.

+ Thường xuyên tổ chức thực hiện việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động của ngành, đề xuất phương án trình Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ xử lý kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật;

+ Phối hợp với các đơn vị khác có liên quan thuộc Bộ trong việc đề xuất với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ để:

- Kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với văn bản pháp luật của nhà nước và của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình phụ trách.
- Kiến nghị với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do chính các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước và văn bản pháp luật do bộ, ngành mình ban hành.
- Đình chỉ việc thi hành, đề nghị Chính phủ bãi bỏ những quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình ban hành.

- Trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Trực tiếp hoặc phối hợp với các đơn vị có liên quan tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật trong phạm vi ngành.

- Trong công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật.

+ Lập kế hoạch tổ chức kiểm tra việc thực hiện pháp luật của Bộ.

+ Theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện pháp luật, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật trong ngành.

+ Tham gia ý kiến về việc xử lý các vi phạm pháp luật trong ngành, đề xuất các biện pháp khắc phục.



Như vậy, Nghị định 94/CP nêu trên quy định cũng khá rõ và cụ thể chức năng của tổ chức pháp chế ngành. Nghị định 94/CP cũng quy định rõ các quyền hạn và nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành và cũng là một cái mốc quan trọng trong quá trình phát triển của pháp luật nước ta về pháp chế ngành, thể hiện sự nhận thức ngày càng đầy đủ hơn và sự quan tâm ngày càng gia tăng của Nhà nước ta đối với công tác pháp chế ngành.

Ngoài các quy định của Nghị định số 94/CP, các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của tổ chức pháp chế ngành còn được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ, ngành. Ví dụ: Quyết định của Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành ban hành Điều lệ Tổ chức và hoạt động của Tổ chức Pháp chế, Quy chế soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ, ngành, Quy chế làm việc của Bộ, ngành, Quy chế Văn thư, Lưu trữ của Bộ, ngành v.v... Các văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ, ngành thực tế chỉ cụ thể hoá các quy định của Nghị định số 94/CP vào điều kiện cụ thể của mỗi Bộ, ngành.

Các quy định của Nghị định số 94/CP cùng với các văn bản của các Bộ ngành, về cơ bản, có thể nói bước đầu đã hình thành một hệ thống tương đối cụ thể về pháp chế ngành, nhưng còn có không ít nhược điểm. Nhược điểm cơ bản của hệ thống này là ở chỗ vẫn chỉ là những quy định có tầm hiệu lực thấp, thiếu biện pháp bảo đảm thi hành và một số quy định cần thiết khác. Bên cạnh đó cần lưu ý rằng, tuy khá hơn với Nghị định số 178/HĐBT ở chỗ Nghị định số 94/CP khẳng định rõ chức năng của pháp chế ngành, nhưng lại có một vài điểm thụt lùi vì một số quy định rất cần thiết và quan trọng đã được khẳng định tại Nghị định số 178/HĐBT, nhưng không được tiếp tục khẳng định tại Nghị định số 94/CP như:

- Quy định pháp chế ngành phải là cố vấn pháp lý cho Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành;
- Tổ chức pháp chế của các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng có nhiệm vụ hướng dẫn nghiệp vụ cho cán bộ pháp chế thuộc ngành ở cả trung ương và địa phương;
- Thừa nhận sự tồn tại của hệ thống pháp chế của mỗi ngành gồm tổ chức pháp chế của các cơ quan quản lý ngành ở Trung ương là các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng và các chuyên viên và cán sự pháp lý ở các cơ quan, đơn vị thuộc ngành ở địa phương v.v...

Cũng giống như giai đoạn trước, nội dung các quy định của pháp luật về pháp chế ngành trong giai đoạn này vẫn hoàn toàn không đề cập cụ thể đến hoạt động pháp chế trong quan hệ đối ngoại nói chung và trong việc thực

hiện các cam kết quốc tế ghi trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia nói riêng, mặc dù cùng với sự tích cực và chủ động đẩy mạnh việc hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới, hoạt động đối ngoại của cả nước ta nói chung và của từng Bộ, ngành nói riêng ngày càng sôi động, và trong hoạt động đối ngoại cũng rất cần tăng cường pháp chế.

Tình trạng nêu trên của các quy định pháp luật là một trong những nguyên nhân quan trọng làm hạn chế hiệu quả hoạt động của pháp chế ngành trong những năm qua.

Để nâng cao hiệu quả điều chỉnh pháp lý các vấn đề pháp chế ngành, nâng cao hiệu quả công tác pháp chế ngành, cần nghiên cứu xử lý tất cả các nhược điểm nêu trên, đặc biệt là nhược điểm về tầm hiệu lực thấp, thiếu biện pháp bảo đảm thi hành các quy định hiện hành về pháp chế ngành và không có quy định cụ thể bao quát hết các lĩnh vực như lĩnh vực hoạt động đối ngoại v.v...

### **Chương III**

## **THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

### **I. THỰC TRẠNG TRIỂN KHAI CÁC QUY ĐỊNH CỦA NGHỊ ĐỊNH 94/CP VỀ XÂY DỰNG TỔ CHỨC CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

Thực hiện quy định của Nghị định số 94/CP về xây dựng và củng cố tổ chức pháp chế ngành, một số Bộ, ngành đã tiến hành kiện toàn tổ chức pháp chế ngành đã được thành lập theo Nghị định số 178/HĐBT; một số Bộ, ngành đã tiến hành làm thủ tục thành lập mới tổ chức pháp chế của mình. Theo báo cáo của Bộ Tư pháp sơ kết 3 năm thực hiện Nghị định số 94/CP, đến hết năm 1999 đã có 40/48 cơ quan Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đã thành lập tổ chức pháp chế, trong đó có 15 vụ pháp chế chuyên trách, 7 tổ chức pháp chế ghép với cơ quan tổng hợp hoặc thanh tra, 15 phòng pháp chế và 3 ban pháp chế. Cho đến tháng 1 năm 2003 đã có thêm các Vụ Pháp chế của các Bộ mới được thành lập là Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Bưu chính - Viễn thông.

Một số Bộ, ngành cũng đã chú trọng lựa chọn, bố trí và bồi dưỡng cán bộ pháp chế theo yêu cầu nêu trên của Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP, làm cho số cán bộ pháp chế vừa có trình độ, kiến thức pháp luật cần thiết, vừa có kiến thức và kinh nghiệm chuyên ngành ngày càng gia tăng. Trong tổng số hơn 300 cán bộ pháp chế ngành hiện nay đã có hơn chục tiến sỹ luật học, hơn hai chục thạc sỹ luật học, gần hai trăm cử nhân luật. Số cán bộ pháp chế này được đào tạo chuyên sâu về các lĩnh vực pháp luật khác nhau, nhưng nhìn chung có phong kiến thức chung về pháp luật và nghiệp vụ công tác pháp chế tương đối vững vàng. Nhiều người trong số này đang tiếp tục được nâng cao thêm về trình độ, kiến thức pháp luật, kiến thức quản lý hành chính và lý luận chính trị; một số khác đang được bổ túc thêm kiến thức chuyên ngành kinh tế - kỹ thuật.

Đáng chú ý là một số Bộ, ngành, điển hình là các Bộ, ngành như Thủy sản, Khoa học và Công nghệ, Công an, Công nghiệp, văn hoá - Thông tin, Thương mại, v.v... không chỉ kiện toàn tổ chức pháp chế mà còn rất chú trọng hoàn thiện cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của tổ chức này như ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của tổ chức pháp chế để quy định cụ thể cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ công tác giữa tổ chức pháp chế với các đơn vị trong và ngoài Bộ, ngành, với lãnh đạo của Bộ, ngành; đưa các quy định về bảo đảm hoạt động pháp chế vào Quy chế làm việc của Bộ, ngành, vào cả Quy chế soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ, ngành v.v...

Chính những việc làm nêu trên đã giúp khẳng định vị trí, vai trò của tổ chức pháp chế ngành, tạo điều kiện và môi trường ngày càng thuận lợi cho pháp chế ngành phát huy vai trò của mình trong các hoạt động quản lý nhà nước của Bộ, ngành. Nhờ đó một số tổ chức pháp chế ngành như Vụ Pháp chế Bộ Công an, Vụ Pháp chế Bộ Thủy sản, Vụ Pháp chế Bộ Khoa học và Công nghệ, Vụ Pháp chế Bộ Thương mại, Vụ Pháp chế Bộ Văn hoá Thông tin, Vụ Pháp chế Tổng cục Du lịch v.v... đã luôn luôn hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ và góp phần rất quan trọng vào việc tăng cường pháp chế trong các lĩnh vực do Bộ, ngành mình quản lý.

Bên cạnh những thành tích kiện toàn tổ chức và đẩy mạnh công tác pháp chế ngành ở một số Bộ, ngành nêu trên, rất tiếc cho đến tận ngày hôm nay, đã hơn 5 năm trôi qua kể từ ngày ban hành Nghị định số 94/CP mà ở một số cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ vẫn chưa thành lập tổ chức pháp chế; ở một số Bộ, ngành lớn vẫn còn tình trạng pháp chế ghép với bộ phận Tổng hợp hoặc với thanh tra. Nói cách khác, quy định của Nghị định số 94/CP của Chính phủ về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP hướng dẫn thi hành Nghị định này chưa được một số Bộ, ngành thực hiện nghiêm túc.

Hiện nay đang diễn ra quá trình sắp xếp lại bộ máy, chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, vấn đề tổ chức pháp chế ngành ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cũng là vấn đề được các cấp, các ngành bàn luận. Hầu hết các Bộ, ngành đều kiến nghị và khẳng định yêu cầu có Vụ Pháp chế độc lập trong cơ cấu tổ chức của mình.

Theo các nghị định mới được ban hành về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các Bộ mới được thành lập là Bộ tài nguyên và Môi trường và Bộ Bưu chính - Viễn thông, sự tồn tại của Vụ Pháp chế ở các Bộ này đã được khẳng định. Tuy nhiên cũng cần lưu ý rằng trong quá trình sắp xếp lại bộ máy này vẫn có những ý kiến trái ngược với yêu cầu đẩy mạnh việc xây dựng nhà nước pháp quyền, đòi xoá bỏ tổ chức pháp chế ngành với tư cách là một tổ chức độc lập trong cơ cấu tổ chức của Bộ, ngành. Điều này chứng tỏ trong hàng ngũ cán bộ công chức nhà nước cũng vẫn còn những người chưa thấy hết được vai trò, tác dụng của pháp luật và của tổ chức pháp chế ngành, chưa hiểu thấu đáo đòi hỏi tất yếu khách quan của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền.

Về cán bộ pháp chế ngành, con số hơn 300 người, trong đó có hơn chục tiến sỹ luật học, hơn hai chục thạc sỹ luật học vẫn là con số rất khiêm tốn, và rất tiếc cũng còn một số lượng tương đối lớn cán bộ pháp chế ngành chưa có trình độ cử nhân luật.

Nhìn vào con số nêu trên chúng ta thấy tuy có sự tiến bộ rõ rệt về số lượng và chất lượng cán bộ pháp chế ngành so với cuối năm 1997, đầu năm 1998 và đặc biệt so với những năm trước năm 1997, nhưng so với chức năng và nhiệm vụ được giao theo quy định của Nghị định số 94/CP thì còn xa mới đáp ứng được yêu cầu. Thực tế cho thấy ở không ít bộ, ngành số cán bộ pháp chế ngành chưa đạt tới con số 10; thậm chí có Phòng Pháp chế chỉ có 2 — 3 chuyên viên, không có cả trưởng hay phó phòng để điều hành công việc hàng ngày.

Thực trạng tổ chức và đội ngũ cán bộ pháp chế ngành như nêu trên gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của tổ chức pháp chế ngành, làm hạn chế đáng kể hiệu quả công tác pháp chế ở nhiều Bộ, ngành, và như vậy cũng góp phần hạn chế hiệu quả và hiệu lực công tác quản lý nhà nước của các Bộ, ngành. Có thể nói tổ chức và đội ngũ cán bộ pháp chế hiện nay ở một số Bộ, ngành không đáp ứng yêu cầu giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với ngành, lĩnh vực được phân công.

Có nhiều nguyên nhân gây ra tình trạng ở một số Bộ, ngành tổ chức pháp chế ngành không được hình thành hay không được kiện toàn, không phát huy được vai trò của mình theo như mong muốn và cũng là theo quy định của Nghị định số 94/CP của Chính phủ về tổ chức pháp chế ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Thông tư liên tịch số 302/1997/TTLT-BTCCBCP-BTP hướng dẫn thi hành Nghị định này, nhưng chủ yếu gồm:

- Các quy định của pháp luật về pháp chế ngành còn nhiều khiếm khuyết.
- Lãnh đạo của một số các Bộ, ngành và một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức nhà nước các cấp, các ngành làm tham mưu cho lãnh đạo chưa có nhận thức đầy đủ và đúng đắn về yêu cầu của nền kinh tế thị trường và của việc xây dựng nhà nước pháp quyền đối với việc quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật cũng như vị trí, vai trò của pháp chế ngành; chưa chấm dứt thói quen quản lý và hoạt động của thời kỳ tập trung, quan liêu, bao cấp.
- Các cơ quan có thẩm quyền chưa có biện pháp có hiệu quả để kiểm tra, đôn đốc và bảo đảm thi hành các quy định hiện hành của pháp luật về pháp chế ngành.
- Công tác nghiên cứu lý luận về pháp chế nói chung và pháp chế ngành nói riêng cũng như công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục về vấn đề này chưa được chú trọng.

## **II. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA TỔ CHỨC PHÁP CHẾ NGÀNH**

Hơn 5 năm qua kể từ ngày nghị định số 94/CP bắt đầu có hiệu lực, các tổ chức pháp chế ngành đã có nhiều cố gắng khắc phục khó khăn để thực hiện ở mức cao nhất chức năng, nhiệm vụ của mình.

Có thể nói rằng, hoạt động quản lý nhà nước của từng Bộ, ngành (đặc biệt là các Bộ, ngành lớn, tổng hợp) có phạm vi rất rộng, liên quan đến hoạt động của tất cả các Bộ, ngành khác và các địa phương, đến mọi tổ chức và cá nhân trên phạm vi cả nước; liên quan đến tất cả các lĩnh vực pháp luật. Vì vậy công tác của các tổ chức pháp chế ngành cũng có phạm vi rất rộng, đa dạng và phức tạp.

Để tiện theo dõi, chúng tôi phân tích tình hình hoạt động của các tổ chức pháp chế ngành theo từng nhiệm vụ đã được quy định trong Nghị định số 94/CP như sau:

### **a. Trong công tác xây dựng pháp luật.**

- Về đề xuất, tổng hợp, dự kiến chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ và đơn đốc thực hiện chương trình xây dựng pháp luật đó.

Đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của tổ chức Pháp chế ngành, nhiều tổ chức pháp chế ngành triển khai rất tốt. Song thời gian qua không phải tất cả các tổ chức pháp chế ngành đã triển khai hoặc triển khai có hiệu quả nhiệm vụ này. Một số tổ chức pháp chế ngành chưa đủ thể và lực để thực hiện nhiệm vụ của mình.

- Về thẩm định các dự thảo văn bản do các đơn vị khác thuộc Bộ soạn thảo trước khi trình Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ ký ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Nhiệm vụ này được tất cả các tổ chức pháp chế ngành triển khai với những mức độ khác nhau. Nhiều tổ chức pháp chế ngành phát huy rất tốt vai trò của mình trong việc thẩm định các dự thảo văn bản, đóng góp phần quan trọng vào việc nâng cao một cách rõ rệt chất lượng của dự thảo văn bản cả về mặt nội dung và kỹ thuật pháp lý. Tuy nhiên chất lượng thẩm định của một số tổ chức pháp chế ngành chưa cao, còn để tồn tại những sai sót, bất cập, chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống các văn bản do Bộ, ngành mình ban

hành hoặc trình cấp trên ban hành. Nhiều khi việc thẩm định chỉ tập trung vào vấn đề kỹ thuật pháp lý đơn thuần hoặc chỉ có tính chất hình thức.

- Về trực tiếp soạn thảo hoặc tham gia soạn thảo các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được giao. Đây là việc được tất cả các tổ chức pháp chế ngành thực hiện thường xuyên. Tuy nhiên, thông thường các tổ chức pháp chế ngành ít khi trực tiếp chủ trì soạn thảo văn bản mà chỉ làm công việc điều phối chung việc soạn thảo các văn bản và cử người tham gia vào quá trình soạn thảo, cuối cùng dành nỗ lực cho hoạt động thẩm định giúp nâng cao chất lượng của văn bản về mặt nội dung và kỹ thuật.
- Về việc làm đầu mối giúp Bộ trưởng tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ ngành khác hoặc địa phương gửi lấy ý kiến.

Hầu hết các tổ chức pháp chế mạnh đều được Bộ trưởng giao thực hiện toàn bộ công tác này; một số nơi tổ chức pháp chế không mạnh thì Bộ trưởng chỉ giao một phần công việc.

Đây là công việc cũng không kém phần phức tạp vì khối lượng văn bản pháp luật do các Bộ ngành khác hoặc địa phương gửi lấy ý kiến rất lớn và ngày càng nhiều. Có những văn bản gửi xin ý kiến không phải một lần, nội dung rất đa dạng, phức tạp, thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau. Nếu không có kiến thức pháp luật tổng hợp và vững vàng thì khó có thể hoàn thành nhiệm vụ một cách có hiệu quả. Thông thường hiện nay các tổ chức pháp chế ngành mới chỉ tập trung nghiên cứu và góp ý kiến đối với những vấn đề liên quan trực tiếp đến lĩnh vực quản lý của ngành mình nhằm thực hiện chức năng “gác cổng” cho ngành, chưa chú ý nhiều đến việc đóng góp ý kiến toàn diện cho dự thảo văn bản cả về mặt nội dung và kỹ thuật pháp lý.

Ngoài những văn bản pháp luật do các Bộ ngành khác hoặc địa phương gửi lấy ý kiến, hiện nay có một khối lượng lớn dự thảo văn bản do Chính phủ gửi xin ý kiến thành viên chính phủ và một số tổ chức pháp chế ngành được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ giao chuẩn bị văn bản góp ý kiến và đã hoàn thành tốt nhiệm vụ này.

#### **b. Trong công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật.**

- Thực hiện Quyết định số 355/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28/5/1997 về Tổng rà soát và hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật; các Bộ, ngành đã nhanh chóng triển khai việc thành lập Ban chỉ đạo của Bộ, ngành mình mà tổ chức Pháp chế Bộ, ngành là nòng cốt, thực hiện việc

hướng dẫn nghiệp vụ rà soát, kiểm tra việc rà soát của các đơn vị thuộc Bộ, ngành mình.

Nhìn chung, mặc dù có những khó khăn nhất định nhưng hầu hết các Bộ, ngành đã tập trung chỉ đạo và thực hiện có hiệu quả công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật. Có thể nói trong đợt tổng rà soát vừa qua, tổ chức pháp chế các Bộ, ngành đã thực hiện tốt Quyết định số 335/TTg nêu trên của Thủ tướng Chính phủ về Tổng rà soát văn bản quy phạm pháp luật.

- Các Bộ, ngành đã xác định việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động của ngành là một nhiệm vụ thường xuyên, liên tục của tổ chức pháp chế của Bộ, ngành mình. Trên thực tế các tổ chức pháp chế ngành vẫn thường xuyên tổ chức thực hiện việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động của ngành, đề xuất phương án trình Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ xử lý kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm cả việc kiến nghị bãi bỏ một loạt giấy phép theo yêu cầu cải cách thủ tục hành chính của Chính phủ.

- Một số tổ chức pháp chế ngành đã bước đầu phối hợp với các đơn vị khác có liên quan thuộc Bộ trong việc đề xuất với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ để kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với văn bản pháp luật của nhà nước và của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình phụ trách; kiến nghị với Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quy định do chính các cơ quan đó ban hành trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước và văn bản pháp luật do bộ, ngành mình ban hành; kiến nghị đình chỉ việc thi hành, đề nghị Chính phủ bãi bỏ những quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với các văn bản của Bộ về ngành, lĩnh vực do Bộ, ngành mình ban hành. Đây là vấn đề khá bức xúc và cũng hết sức phức tạp, nhưng do lực lượng còn quá mỏng cho nên có thể nói đa số các tổ chức pháp chế ngành chưa thực sự triển khai thực hiện.

### **c. Trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.**

Công tác này được triển khai ở tất cả các Bộ, ngành và nhiều tổ chức pháp chế ngành đang phát huy tốt vai trò nòng cốt của mình.

Thực hiện Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg và Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg ngày 7/1/1998 của Thủ tướng Chính phủ về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, hàng năm các tổ chức pháp chế Bộ, ngành đã phối hợp với Bộ tư pháp lập kế hoạch triển khai công tác này ở Bộ, ngành mình đồng thời lập kế



hoạch dài hạn từ năm 1998 - 2002. Các tổ chức pháp chế đã phân công cán bộ chuyên theo dõi, thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Một số Bộ, ngành đã thành lập Hội đồng phối hợp công tác phổ biến giáo dục pháp luật; các Bộ, ngành khác thành lập tiểu ban phối hợp hoặc tổ phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật, trong đó tổ chức pháp chế làm đầu mối nhằm triển khai hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật ở Bộ, ngành mình. Các tổ chức Pháp chế còn tham gia, chỉ đạo việc đưa pháp luật vào nội dung giảng dạy trong các trường học thuộc ngành.

Thực hiện Quy chế báo cáo viên pháp luật của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, các tổ chức pháp chế đã giúp lãnh đạo các Bộ, ngành lựa chọn những cán bộ, công chức đủ tiêu chuẩn đề nghị Bộ trưởng Bộ Tư pháp công nhận và cấp thẻ Báo cáo viên pháp luật trung ương; tổ chức cho cán bộ, công chức thi tìm hiểu Bộ luật Hình sự năm 1999; giúp lãnh đạo soạn thảo các văn bản phối hợp để triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật (Nghị quyết liên tịch số 01 về phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc ít người; Thông tư liên tịch của Bộ Tư pháp và Bộ Giáo dục và Đào tạo hướng dẫn giáo dục pháp luật trong trường học).

Hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật được các tổ chức pháp chế Bộ, ngành sử dụng như tổ chức các buổi nói chuyện, tọa đàm, biên soạn, phát hành tài liệu, tập huấn cho cán bộ, công chức trong cơ quan, tổ chức thi tìm hiểu pháp luật, xây dựng tủ sách pháp luật v.v...

Nhìn chung trong những năm qua, tổ chức pháp chế ngành đã có nhiều cố gắng trong việc thực hiện nhiệm vụ phổ biến, giáo dục pháp luật. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên công tác này cũng còn nhiều bất cập như hình thức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật vẫn còn đơn điệu, đôi khi chưa kịp thời, hiệu quả chưa cao, nhiều đối tượng, nhiều tầng lớp còn thiếu thông tin pháp luật về từng ngành, lĩnh vực.

#### **d. Trong công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật.**

Một số tổ chức pháp chế ngành đã phối hợp với các đơn vị liên quan trong ngành để lập kế hoạch và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm tra việc thực hiện pháp luật của Bộ; theo dõi, đôn đốc việc thực hiện pháp luật, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật trong ngành.

Nhiều tổ chức pháp chế ngành làm tốt việc tham mưu cho lãnh đạo Bộ, ngành và lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ, ngành mình trong việc xử lý những vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý; góp ý kiến về việc xử lý các vi phạm pháp luật trong ngành, đề xuất các biện pháp khắc phục.

Cũng có những tổ chức pháp chế chưa triển khai mạnh mẽ hoạt động này vì thiếu nhân lực, thiếu phương tiện và kinh phí v.v...

## **Chương IV**

# **PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

## **I. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

### **1. Phương hướng**

Như đã trình bày ở các mục trên, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nghĩa là xây dựng một nhà nước trong đó việc tổ chức và hoạt động của bản thân nhà nước, tổ chức và hoạt động của từng cơ quan nhà nước, hoạt động của từng công chức, viên chức nhà nước cũng như việc tổ chức và quản lý kinh tế và mọi mặt của đời sống xã hội phải được thực hiện trên cơ sở pháp luật và bằng pháp luật. Mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chỉ có thể được thực hiện một cách có hiệu quả, nếu chúng ta quan tâm tăng cường pháp chế nói chung trên phạm vi cả nước và pháp chế trong phạm vi từng ngành, lĩnh vực do từng Bộ, ngành quản lý nói riêng.

Thực tiễn cuộc sống cho chúng ta thấy rằng nền pháp chế của đất nước chúng ta không thể vững mạnh, nếu pháp chế trong phạm vi các lĩnh vực do từng Bộ, ngành quản lý không được tăng cường, bởi vì pháp chế trong phạm vi từng ngành, lĩnh vực do từng Bộ, ngành quản lý là bộ phận cấu thành của toàn bộ cơ thể pháp chế của quốc gia. Để tăng cường pháp chế trong phạm vi các lĩnh vực do từng Bộ, ngành quản lý, không có cách nào khác là phải khẩn trương và kiên quyết đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức pháp chế ngành trên cơ sở hoàn thiện pháp luật về pháp chế ngành. Nói cách khác, hoàn thiện pháp luật về pháp chế ngành phải theo tinh thần và chính là tạo điều kiện về mặt pháp lý cho đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức pháp chế ngành.

Từ những điểm phân tích tại tất cả các mục nêu trên, tôi cho rằng phương hướng hoàn thiện pháp luật về pháp chế ngành để đổi mới tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành hiện nay thể hiện ở hai điểm có sự tác động qua lại và gắn bó rất chặt chẽ với nhau như sau:

- Bảo đảm cho pháp chế ngành có hình thức tổ chức hợp lý, thống nhất, phản ánh đúng vị trí và vai trò của nó trong hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực bằng pháp luật, theo pháp luật.

Điều muốn nói ở đây là pháp chế ngành có hình thức tổ chức hợp lý, thống nhất, phản ánh đúng vị trí và vai trò của nó trong hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực hay không lại không tự nhiên mà có hay tự hình thành do yêu cầu khách quan của thực tiễn mà tùy thuộc vào quyết định chủ quan của cấp có thẩm quyền và tất nhiên nội dung của quyết định này cuối cùng phải thể hiện ra dưới dạng các quy định pháp luật. Yêu cầu khách quan của thực tiễn chỉ tạo điều kiện, thôi thúc và làm cơ sở cho sự ra đời của quyết định có tính chất đúng đắn, khách quan của cơ quan có thẩm quyền. Nếu cơ quan có thẩm quyền không nhận thức được hoặc không nhận thức đúng được yêu cầu khách quan của thực tiễn thì sẽ không thể có được quyết định nào hoặc không có quyết định nào phù hợp với yêu cầu khách quan.

- Tổ chức pháp chế ngành phải được tăng cường về mọi mặt để có đủ thể và lực hoạt động một cách có hiệu quả và bao quát hết tất cả các ngành, lĩnh vực mà Bộ, ngành được giao quản lý, bao quát cả các hoạt động trong nội bộ quốc gia và cả các hoạt động đối ngoại ngày càng sôi động phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập của nước ta với khu vực và quốc tế.

Thực tiễn công tác pháp chế ngành thời gian qua cho thấy trong điều kiện nhận thức pháp luật, ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức còn hạn chế, thói quen sống và làm việc theo pháp luật chưa được khẳng định chắc chắn thì cán bộ pháp chế không thể hoàn thành nhiệm vụ khi không có thể và có lực.

Nếu pháp chế ngành có hình thức tổ chức hợp lý, thống nhất, phản ánh đúng vị trí và vai trò của nó trong hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, nhưng không được tăng cường về mọi mặt để có đủ thể và lực hoạt động một cách có hiệu quả và bao quát hết tất cả các ngành, lĩnh vực mà Bộ, ngành được giao quản lý, bao quát cả các hoạt động trong nội bộ quốc gia và cả các hoạt động đối ngoại thì tổ chức pháp chế ngành chỉ tồn tại một cách hình thức, không thể hoàn thành được các chức năng và nhiệm vụ được giao.

## **2. Các quan điểm chỉ đạo.**

Trong quá trình hoàn thiện pháp luật về pháp chế ngành theo tinh thần và để đổi mới tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành, theo tôi, cần phải quán triệt các quan điểm cơ bản sau đây:

- Tổ chức Pháp chế ngành phải thực sự trở thành tổ chức đủ thể và lực để giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với ngành, lĩnh vực được phân công trong hoạt động đối nội cũng như đối ngoại.

Cần phải hiểu rằng trong điều kiện nền kinh tế thị trường, nhà nước nói chung và từng Bộ, ngành nói riêng chỉ được phép thực hiện quản lý kinh tế và quản lý mọi mặt của đời sống xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật. Đây là vấn đề có tính quy luật, tính nguyên tắc của nền kinh tế thị trường và cũng là của nhà nước pháp quyền. Nếu làm ngược lại thì phải trả giá đắt. Thiếu tổ chức chuyên trách có đầy đủ kiến thức pháp luật và nghiệp vụ pháp chế cần thiết để giúp việc thì Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành khó có thể hoàn thành được nhiệm vụ quản lý nhà nước của mình.

- Tổ chức Pháp chế ngành phải vươn lên để thực sự trở thành trung tâm, đầu mối xây dựng và hoàn thiện pháp luật, tuyên truyền và phổ biến pháp luật và cả các điều ước quốc tế về lĩnh vực do Bộ, ngành mình quản lý.

Không phải bất kỳ tổ chức nào cũng có thể thực hiện tốt công tác làm đầu mối xây dựng và hoàn thiện pháp luật, tuyên truyền và phổ biến pháp luật và cả các điều ước quốc tế về lĩnh vực do Bộ, ngành mình quản lý. Chỉ có tổ chức chuyên trách có đầy đủ kiến thức pháp luật và nghiệp vụ pháp chế cần thiết mới có thể làm tốt nhiệm vụ này.

- Tổ chức Pháp chế ngành phải trở thành “Văn phòng luật sư” đáng tin cậy không chỉ của lãnh đạo Bộ, ngành mà của cả từng đơn vị, từng công chức, viên chức của Bộ, ngành mình cả về pháp luật quốc gia lẫn pháp luật quốc tế.

Thực tiễn hàng ngày trong công tác quản lý nhà nước ở các Bộ, ngành cho thấy thường có khá nhiều vấn đề pháp lý hay khía cạnh pháp lý của các vấn đề khác nảy sinh và cần phải được xử lý một cách khoa học và đúng đắn. Việc xử lý những vấn đề này cần đến sự trợ giúp của những người có kiến thức pháp luật chuyên ngành vững vàng và nghiệp vụ pháp chế chuyên ngành cần thiết thì mới có hiệu quả.

- Tổ chức Pháp chế ngành thực sự là tổ chức chân rết, mắt xích, thành tố của hệ thống pháp chế của Chính phủ và của cả quốc gia.

Như đã trình bày ở các mục trên, pháp chế tồn tại trên quy mô cả nước, trong phạm vi từng hệ thống cơ quan nhà nước, trong hệ thống cơ quan quyền lực cũng như hệ thống cơ quan quản lý hành chính v.v...

Trong hệ thống cơ quan quản lý hành chính, có tổ chức pháp chế của Chính phủ, của các Bộ, ngành, địa phương. Và do đó các cơ quan chuyên trách công tác pháp chế không chỉ gồm các tổ chức pháp chế ngành, pháp chế địa phương mà có Bộ Tư pháp với tư cách cơ quan đầu mối, chủ trì công tác pháp chế của Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất quản lý công tác pháp chế. Với cách tiếp cận này thì các tổ chức pháp chế ngành là chân rết, mắt xích của Bộ Tư pháp tại các Bộ, ngành.

Các cơ quan quyền lực nhà nước các cấp và cả cơ quan hành chính địa phương cũng cần có các cơ quan chuyên trách công tác pháp chế. Tuy nhiên phạm vi chức năng và nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan pháp chế không hoàn toàn giống nhau, song hoạt động của tất cả các cơ quan này đều hướng vào bảo đảm các yêu cầu cơ bản của pháp chế. Có thể khẳng định rằng hoạt động của các cơ quan pháp chế ngành và các cơ quan pháp chế khác luôn luôn hỗ trợ, bổ sung cho nhau, thúc đẩy lẫn nhau hoàn thành nhiệm vụ.

Thực tiễn chứng tỏ rằng một khi tổ chức pháp chế ngành vững mạnh, hoạt động có hiệu quả thì Bộ Tư pháp có điều kiện hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình trong các hoạt động pháp chế và công tác pháp chế chung của Chính phủ cũng sẽ có hiệu quả. Vì vậy cần thiết kế cơ chế phối hợp chặt chẽ, hỗ trợ mạnh mẽ giữa Bộ Tư pháp và các tổ chức pháp chế ngành, đồng thời Bộ Tư pháp phải phát huy tốt vai trò chủ đạo.

## **II. CÁC GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA PHÁP CHẾ NGÀNH**

Để quán triệt các quan điểm chỉ đạo và triển khai thực hiện thành công phương hướng nêu trên, chúng tôi cho rằng cần thực hiện tốt các biện pháp sau đây:

1. Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 94/CP.

### **a. Về mặt tổ chức, cán bộ pháp chế ngành:**

Nghị định số 94/CP (sửa đổi) cần quy định rõ:

- + Tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc chính phủ đều phải có tổ chức pháp chế độc lập;
- + Các Bộ, cơ quan ngang Bộ phải có Vụ Pháp chế;
- + Các cơ quan thuộc chính phủ có Vụ hoặc Phòng Pháp chế trực thuộc Thủ trưởng cơ quan;
- + Khẳng định rõ chức danh, tiêu chuẩn cán bộ pháp chế;
- + Cán bộ lãnh đạo cấp vụ, cấp phòng pháp chế ít nhất phải có trình độ thạc sỹ luật học hoặc tiến sỹ luật học thì mới đủ tầm và điều kiện giữ vững và phát huy vai trò của tổ chức pháp chế;
- + Khung biên chế tối thiểu của Vụ Pháp chế, Phòng Pháp chế;

+ Các cục, tổng cục thuộc Bộ, ngành đều có bộ phận làm công tác pháp chế, tức là hình thành chân rết cho tổ chức pháp chế của Bộ, ngành.

+ Theo ngành dọc, các sở, ban ngành của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng phải bố trí cán bộ theo dõi, làm đầu mối về công tác pháp chế ngành ở địa phương và để phối hợp với cơ quan pháp chế chuyên ngành ở Trung ương, với Sở Tư pháp về công tác pháp chế ngành.

#### **b. Về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của pháp chế ngành:**

Nội dung của Nghị định số 94/CP (sửa đổi) cần khẳng định rõ hơn, đầy đủ hơn nữa những nhiệm vụ và quyền hạn của tổ chức pháp chế ngành đã được quy định trong Nghị định số 94/CP, đồng thời phải giao thêm cho các tổ chức pháp chế ngành các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật về/liên quan đến các lĩnh vực quản lý của Bộ, ngành mình do chính Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành mình hoặc các Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành khác, các Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành nhằm bảo đảm tính thống nhất, xoá bỏ mọi mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống các quy định pháp luật của ngành, lĩnh vực.
- Tư vấn cho lãnh đạo Bộ, ngành và lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ, ngành trong việc giải quyết những vấn đề pháp lý phát sinh trong hoạt động quản lý hàng ngày.
- Giải đáp những thắc mắc về mặt pháp lý chuyên ngành cho các cơ quan, tổ chức của nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước từ trung ương đến địa phương.
- Hướng dẫn nghiệp vụ pháp chế và bồi dưỡng kiến thức pháp luật chuyên ngành cho cán bộ pháp chế của các đơn vị thuộc Bộ, ngành mình và các sở, ban ngành có liên quan ở địa phương.
- Thực hiện các nhiệm vụ của pháp chế trong các hoạt động đối ngoại của Bộ, ngành mình.

#### **c. Về các biện pháp bảo đảm thực hiện các quy định của pháp luật về pháp chế ngành:**

Cần bổ sung vào Nghị định số 94/CP (sửa đổi) các quy định sau đây:

+ Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý công tác pháp chế của Chính phủ, trong đó có pháp chế ngành.

+ Quy định rõ hơn trách nhiệm của các Bộ, ngành đối với hiệu quả hoạt động pháp chế ngành và một số biện pháp xử lý cần phải được áp dụng đối với các trường hợp không chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về pháp chế ngành.

+ Khẳng định rõ Hồ sơ các dự án văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ, ngành gửi chỉ được Bộ Tư pháp thẩm định theo quy định của pháp luật, nếu có văn bản thẩm định của tổ chức pháp chế ngành.

+ Bộ Tư pháp định kỳ tổ chức kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về pháp chế ngành và kịp thời kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các biện pháp tăng cường tổ chức và hoạt động pháp chế tại các Bộ, ngành.

+ Hàng năm, Bộ Tư pháp có trách nhiệm tổ chức các lớp bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ pháp chế ngành.

+ Hàng quý, nửa năm và cuối năm, các Bộ, ngành phải gửi Bộ Tư pháp báo cáo về công tác pháp chế của Bộ, ngành mình. Hàng năm Bộ Tư pháp phải có báo cáo riêng về đánh giá công tác pháp chế ngành gửi Chính phủ.

Về lâu dài, nên đặt vấn đề nghiên cứu để tiến tới xây dựng một văn bản pháp luật có tầm hiệu lực cao hơn về pháp chế ngành.

### **1. Các biện pháp cần thực hiện trong thời gian chờ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 94/CP**

Hiện nay chúng ta đang tiến hành nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Nghị định số 94/CP. Chúng tôi cho rằng phần lớn các quy định của Nghị định số 94/CP đều hợp lý, hơn nữa lại đang hiện hành, Vì vậy trong khi chờ đợi sửa đổi, bổ sung Nghị định số 94/CP, Bộ Tư pháp cần nghiên cứu triển khai ngay một số biện pháp nhằm thúc đẩy việc tiếp tục thực hiện các quy định của Nghị định số 94/CP. Cụ thể là phải có biện pháp có hiệu quả để đôn đốc các Bộ, ngành tiếp tục thực hiện dứt điểm các yêu cầu sau đây:

- Hoàn tất việc thành lập các tổ chức pháp chế độc lập ở tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc chính phủ mà ở đó từ trước đến nay chưa có tổ chức pháp chế ngành nhằm bảo đảm ở tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ,

cơ quan thuộc chính phủ đều có tổ chức chuyên trách công tác pháp chế giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng ngành thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật.

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc chính phủ nào còn ghép pháp chế với thanh tra, tổng hợp, chính sách hoặc với các nội dung hoạt động khác thì khẩn trương tách bộ phận pháp chế thành tổ chức độc lập.

Việc thành lập các tổ chức pháp chế ngành độc lập trong cơ cấu tổ chức của các Bộ, ngành là cần thiết, bởi đây là lĩnh vực công tác đòi hỏi có tổ chức chuyên trách, với đội ngũ cán bộ chuyên trách có kiến thức pháp luật và nghiệp vụ pháp chế vững vàng. Ghép với các chuyên môn khác sẽ không bảo đảm tính tập trung, chuyên sâu của cán bộ pháp chế, làm giảm hiệu quả của công tác pháp chế. Mặt khác, nội dung công tác pháp chế rộng và phức tạp, đòi hỏi phải có bộ máy đủ thẩm quyền và cơ cấu tổ chức ngang tầm thì mới có thể và lực trong quan hệ với các đơn vị trong và ngoài Bộ, ngành.

- Sớm hình thành hệ thống tổ chức pháp chế ngành trong những Bộ, ngành lớn, tức là thành lập bộ phận làm công tác pháp chế ở các cục, tổng cục thuộc Bộ, ngành, hình thành chân rết cho tổ chức pháp chế của Bộ, ngành.

Theo các quy định của pháp luật hiện hành, các cục, tổng cục thuộc các Bộ, ngành là những đơn vị pháp nhân hành chính, trực tiếp thực hiện quản lý nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ được giao. Việc quản lý nhà nước ở đây cũng phải được thực hiện bằng pháp luật và theo pháp luật. Vì vậy, cần phải có tổ chức chuyên trách giúp lãnh đạo cục, tổng cục thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật.

Vì các cục, tổng cục thuộc Bộ, ngành, cho nên các tổ chức pháp chế ở các đơn vị này phải nằm trong hệ thống thống nhất các cơ quan pháp chế của Bộ, ngành. Tổ chức pháp chế của Bộ, ngành là cơ quan giữ vai trò đầu mối, chủ đạo của hệ thống này. Do phạm vi hoạt động hẹp và lại có tổ chức pháp chế của Bộ, ngành bao quát chung toàn bộ công tác pháp chế của Bộ, ngành, tổ chức pháp chế của các cục, tổng cục thuộc các Bộ, ngành nên được tổ chức dưới các hình thức gọn nhẹ, linh hoạt, và có thể ghép với đơn vị tổng hợp, chính sách hoặc thanh tra.

- Theo ngành dọc, các sở, ban ngành của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng phải bố trí cán bộ theo dõi, làm đầu mối về công tác pháp chế ngành ở địa phương và để phối hợp với cơ quan pháp chế chuyên ngành ở Trung ương, với Sở Tư pháp về công tác pháp chế ngành.

Thực tiễn những năm qua cho thấy ở những nơi nào có cán bộ chuyên trách theo dõi một lĩnh vực công tác nhất định thì hiệu quả công tác trong



lĩnh vực đó có hiệu quả rõ rệt. Những lĩnh vực công tác không có người làm đầu mối và chịu trách nhiệm thì không bao giờ được thực hiện tốt. Tuy nhiên, do đặc thù hoạt động của các sở, ban ngành của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, không cần phải hình thành một tổ chức pháp chế độc lập, công kênh, vì ở sở, ban ngành của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã có sở tư pháp chịu trách nhiệm chung về công tác pháp chế của địa phương.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ pháp chế ngành có đủ trình độ, kiến thức pháp luật và tư thế để hoàn thành nhiệm vụ.

Vấn đề tổ chức và cán bộ luôn luôn giữ vai trò quyết định đối với hiệu quả công tác pháp chế nói chung và pháp chế ngành nói riêng. Thực tiễn những năm vừa qua cho thấy ở Bộ, ngành nào cán bộ pháp chế có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ pháp chế vững vàng và năng động thì ở đó hoạt động pháp chế sôi động, hiệu quả, vai trò, vị thế của tổ chức pháp chế được khẳng định, được thừa nhận; lãnh đạo Bộ, ngành, lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ, ngành và tất cả mọi người cảm thấy cần đến pháp chế, thậm chí không thể thiếu pháp chế. Những nơi nào cán bộ pháp chế không có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ pháp chế vững vàng và không năng động thì ở đó hoạt động pháp chế kém hiệu quả, không có tiếng nói đối với lãnh đạo Bộ, ngành, lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ, ngành, vai trò, vị thế của tổ chức pháp chế không được khẳng định, không được thừa nhận; lãnh đạo Bộ, ngành, lãnh đạo các đơn vị thuộc Bộ, ngành và tất cả mọi người cảm thấy không cần đến pháp chế, cảm thấy có pháp chế thì thừa, thậm chí vướng cho hoạt động của mình. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho một số Bộ, ngành không muốn thành lập tổ chức pháp chế hoặc không muốn thành lập tổ chức pháp chế ngành độc lập.

- Tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đều phải ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung Điều lệ Tổ chức và Hoạt động của tổ chức pháp chế ngành, quy định rõ và cụ thể vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của tổ chức pháp chế ngành phù hợp với văn bản có liên quan của Chính phủ, quy định mối quan hệ công tác giữa tổ chức pháp chế với các đơn vị trong và ngoài Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; các quy định này cũng cần phải được khẳng định cả trong quy chế làm việc của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, trong Quy chế soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của mình nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động của tổ chức pháp chế ngành.

- Chỉ đạo các tổ chức pháp chế ngành tiến hành mở rộng các hoạt động pháp chế sang lĩnh vực đối ngoại của Bộ, ngành mình; yêu cầu bản thân tổ chức pháp chế ngành phải chủ động và sáng tạo lựa chọn các hình thức và biện pháp có hiệu quả để thực hiện nhiệm vụ được giao, tự thân đổi

mới mình nhằm chứng minh cho sự tồn tại hữu ích của tổ chức pháp chế ngành.

Đất nước ta không thể có nền pháp chế vững mạnh nếu pháp chế trong từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương không được tăng cường. Pháp chế trong từng ngành, từng lĩnh vực là bộ phận cấu thành không thể tách rời của toàn bộ cơ thể pháp chế thống nhất của quốc gia. Và như vậy, sẽ là phi lý, nếu hô hào tăng cường pháp chế, đẩy mạnh việc xây dựng nhà nước pháp quyền mà không quan tâm đầy đủ và đúng mức đến việc tăng cường pháp chế ngành.

Có thể nói, các Bộ, ngành không thể thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật đối với ngành, lĩnh vực được giao, không thể nâng cao được hiệu lực và hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được giao, nếu coi nhẹ hay không tăng cường công tác pháp chế ngành.

Thực tiễn của hơn mười năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta, hơn mười năm chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự quản lý của nhà nước, và cũng là hơn mười năm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cho chúng ta thấy ở nơi nào, lúc nào pháp chế được tăng cường thì nơi đó, lúc đó có trật tự, kỷ cương, phép nước, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước cao hơn; nơi nào và lúc nào buông lỏng pháp chế thì nơi đó, lúc đó không có trật tự, kỷ cương, phép nước, hoạt động quản lý nhà nước không có hiệu lực và hiệu quả.

## KẾT LUẬN

Từ những điểm trình bày ở các chương, mục nêu trên, chúng ta hoàn toàn có đủ cơ sở để khẳng định rằng pháp chế có vai trò hết sức quan trọng trong công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước. Pháp chế là công cụ tạo lập và củng cố trật tự, kỷ cương, phép nước; góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên tất cả các lĩnh vực; góp phần bảo vệ lợi ích của nhà nước, lợi ích công cộng, các quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức, cá nhân; thúc đẩy quá trình hình thành nếp sống và làm việc theo hiến pháp và pháp luật trong mọi tầng lớp nhân dân, trước hết trong hàng ngũ cán bộ, công chức nhà nước ở các cấp; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong đó dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Song rất tiếc rằng trong hàng ngũ cán bộ công chức nhà nước cũng vẫn còn những người chưa thấy hết được vai trò, tác dụng của pháp luật và của tổ chức pháp chế ngành, chưa hiểu thấu đáo đòi hỏi tất yếu khách quan của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền.

Chúng ta không thể xây dựng được nền kinh tế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nếu không xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; không thể có nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nếu coi nhẹ và không tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, tức là không tăng cường chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý mọi mặt của đời sống xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật.

Có thể nói tăng cường pháp chế thực chất là: tăng cường chế độ quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật; đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thi hành pháp luật, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật.

Thực tiễn của hơn mười năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta, hơn mười năm chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của nhà nước, và cũng là hơn mười năm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cho chúng ta thấy ở nơi nào, lúc nào pháp chế được tăng cường thì nơi đó, lúc đó có trật tự, kỷ cương, phép nước, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước cao hơn; nơi nào và lúc nào buông lỏng pháp chế thì nơi đó, lúc đó không có trật tự, kỷ cương, phép nước, hoạt động quản lý nhà nước không có hiệu lực và hiệu quả.

Ngay từ trước khi có đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta, một số văn bản quy phạm pháp luật cấp Chính phủ và cấp Bộ, ngành đã được ban hành nhằm xây dựng và từng bước tăng cường pháp chế ngành, phục vụ yêu cầu nâng cao hiệu lực và hiệu quả của công tác quản lý nhà nước đối với từng ngành, từng lĩnh vực. Đặc biệt từ năm 1978 đến nay, với việc ban hành Nghị định số 178/HĐBT, Nghị định số 94/CP và hàng loạt văn bản cấp Bộ, ngành phục vụ yêu cầu tiếp tục xây dựng và tăng cường pháp chế ngành trong điều kiện mới, tổ chức và hoạt động của pháp chế ngành có bước chuyển biến rất tích cực, góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của công tác quản lý nhà nước đối với từng ngành, từng lĩnh vực. Tổ chức pháp chế ở nhiều Bộ, ngành đã được thành lập hoặc kiện toàn, hoạt động khá sôi động và khẳng định được vị trí, vai trò của mình.

Tuy nhiên vẫn có tình trạng thực hiện chưa nghiêm túc các quy định của pháp luật về pháp chế ngành. Tổ chức pháp chế ngành ở một số cơ quan chưa được kiện toàn, cán bộ pháp chế chưa được chú ý bồi dưỡng, tăng cường, điều kiện hoạt động còn có nhiều khó khăn vướng mắc. Vì vậy hiệu quả công tác, vai trò và tác dụng của tổ chức pháp chế ngành ở những cơ quan này còn rất hạn chế. Nội dung của các quy định hiện hành của pháp luật về pháp chế ngành cũng còn nhiều điểm không đầy đủ, chưa hợp lý, bất cập, tính khả thi và tầm hiệu lực thấp. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân làm hạn chế khả năng phát huy vai trò, tác dụng của các tổ chức pháp chế ngành trong những năm qua.

Để tăng cường công tác pháp chế ngành phục vụ đắc lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chúng ta cần đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức pháp chế ngành. Với nhiệm vụ nặng nề này, chúng ta cần có những biện pháp hết sức tích cực và đồng bộ. Trong số các biện pháp cần triển khai, biện pháp quan trọng hàng đầu là phải hoàn thiện hệ thống các quy định của pháp luật về pháp chế ngành.

Phương hướng hoàn thiện các quy định của pháp luật về pháp chế ngành phải là: bảo đảm cho pháp chế ngành có hình thức tổ chức hợp lý, thống nhất, có đủ thể và lực hoạt động, phản ánh đúng vị trí và vai trò của nó trong hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực bằng pháp luật, theo pháp luật. Cần phải có những quan điểm chỉ đạo rõ ràng, đúng đắn cho quá trình hoàn thiện này. Các quy định của pháp luật về pháp chế ngành phải đầy đủ, đồng bộ, bao quát hết tất cả các lĩnh vực do từng Bộ, ngành chịu trách nhiệm quản lý nhà nước và có hiệu lực thực sự, có các biện pháp bảo đảm thi hành, được kiểm tra việc chấp hành trên thực tế v.v...

Điều không kém phần quan trọng là phải nâng cao nhận thức của các tầng lớp nhân dân, trước hết của cán bộ, công chức nhà nước về chức năng, nhiệm vụ và vai trò của pháp chế nói chung và của pháp chế ngành nói riêng.