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

Hoàng Văn Tú *

1. Khái quát về luật, pháp lệnh

Chế độ tư hữu và sự phân chia xã hội thành các giai cấp khác nhau đã dẫn tới sự ra đời của Nhà nước. Để thiết lập, củng cố địa vị thống trị của mình trong xã hội, giai cấp thống trị thông qua Nhà nước sử dụng nhiều phương tiện, biện pháp khác nhau, trong đó, pháp luật là công cụ quan trọng và hiệu quả nhất.

Với ý nghĩa đó,"pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành và đảm bảo thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội"[1].

Ở mỗi quốc gia, hệ thống pháp luật được hình thành dần dần từng bước cùng với sự phát triển của nhà nước và hoạt động xây dựng pháp luật của các cơ quan theo những hình thức như: chuyển hóa các tập quán thành quy phạm pháp luật (tập quán pháp), thừa nhận các quyết định của các cơ quan hành chính hoặc cơ quan xét xử giải quyết những vụ việc cụ thể để áp dụng đối với các vụ việc tương tự (tiền lệ pháp) và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong các hình thức nêu trên, hình thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hình thức tiến bộ nhất.

Có nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật khác nhau do các cơ quan có thẩm quyền ban hành theo những thủ tục, trình tự luật định bao gồm văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội) ban hành (như luật, bộ luật, nghị quyết của Quốc hội...) và văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành (như nghị định của Chính phủ, thông tư của các bộ, ngành...).

Khái niệm luật được xem xét dưới các góc độ khác nhau. Luật có thể được hiểu là quy luật, tức là những mối liên hệ bản chất, ổn định, được lặp đi lặp lại giữa các hiện tượng tự nhiên và xã hội, ví dụ luật tiến hóa, luật cung cầu... Luật còn được hiểu là những điều quy định riêng buộc mọi người phải tuân theo trong một loạt hành động nào đó như: luật bóng đá, luật thơ Đường. Theo nghĩa khác, luật chính là cách nói tắt của từ pháp luật. Ở đây, chúng ta tìm hiểu luật dưới góc độ là một hình thức tồn tại của pháp luật, một loại văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành.

Theo Từ điển tiếng Việt: "luật là văn bản do cơ quan quyền lực nhà nước tối cao ban hành, quy định những phép tắc trong quan hệ xã hội buộc mọi người phải tuân theo"[2].

Để quản lý mọi mặt đời sống xã hội, Nhà nước ban hành nhiều loại văn bản khác nhau như: Hiến pháp, luật, nghị quyết, nghị định, quyết định... Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể là cơ quan quyền lực Nhà nước hoặc cơ quan hành chính Nhà nước. Luật là một hình thức văn bản quy phạm pháp luật ,vì vậy luật mang các đặc điểm chung của văn bản pháp luật , cụ thể luật là:

- Văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Điều đó có nghĩa không phải mọi văn bản đều có thể gọi là văn bản quy phạm pháp luật mà chỉ những văn bản được cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật ban hành mới có thể trở thành văn bản quy phạm pháp luật;

---

* TS Luật học, Phó vụ trưởng Vụ Công tác lập pháp – Văn phòng Quốc hội

[1] Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật*, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội - 2004, tr.66.

[2] Viện Ngôn ngữ, *Từ điển tiếng Việt 2000*, Nxb Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội – Đà Nẵng, tr. 590.

- Văn bản chứa đựng quy tắc xử sự chung (quy phạm pháp luật). Những văn bản dù có ý nghĩa pháp lý nhưng không chứa đựng quy phạm pháp luật thì cũng không phải là văn bản quy phạm pháp luật, ví dụ: tuyên bố, thông báo của Nhà nước, lời kêu gọi, hiệu triệu...;

- Văn bản được áp dụng nhiều lần trong đời sống, trong mọi trường hợp khi có sự kiện pháp lý xảy ra. Đặc điểm này phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản áp dụng pháp luật như bản án, quyết định của Tòa án...;

- Văn bản được ban hành theo những thủ tục, trình tự do pháp luật quy định.

Tuy nhiên, luật được phân biệt với các hình thức văn bản quy phạm pháp luật khác ở những điểm cụ thể như sau:

Về cơ quan có thẩm quyền ban hành, luật chỉ do Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành. Đặc điểm này phân biệt luật với tất cả các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan khác của nhà nước ban hành như văn bản của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương. Ngoài ra, trình tự, thủ tục ban hành luật hết sức chặt chẽ và phức tạp hơn so với trình tự, thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan khác ở trung ương và địa phương.

Luật còn được phân biệt với các văn bản khác cũng do Quốc hội ban hành là Hiến pháp, Nghị quyết.

Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước, quy định những vấn đề cơ bản nhất của nhà nước như: hình thức và bản chất của nhà nước, chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hóa, xã hội, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, hệ thống tổ chức và nguyên tắc hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trong hệ thống văn bản pháp luật, Hiến pháp có hiệu lực pháp lý cao nhất, mọi văn bản khác, trong đó có luật, phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp. Luật cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp.

Nghị quyết của Quốc hội cũng là văn bản nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, được ban hành để quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, chính sách dân tộc, tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh, dự toán ngân sách quốc gia, phê chuẩn điều ước quốc tế, quyết định chế độ làm việc của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội và những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Nghị quyết của Quốc hội chứa đựng các quy tắc xử sự chung có giá trị tương đương với luật. Tuy nhiên, Nghị quyết của Quốc hội được ban hành theo trình tự và thủ tục đơn giản hơn.

Về giá trị pháp lý, luật có hiệu lực pháp lý chỉ sau hiến pháp. Các văn bản dưới luật có giá trị pháp lý thấp hơn và phải được xây dựng trên cơ sở hiến pháp và luật.

Về hiệu lực pháp luật, thông thường, luật có hiệu lực trong một khoảng thời gian dài và tương đối ổn định trên phạm vi toàn lãnh thổ, được áp dụng đối với mọi tổ chức và cá nhân trên lãnh thổ đó. Đặc điểm này, về cơ bản giống với các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, phân biệt với các văn bản do các cơ quan nhà nước ở địa phương ban hành như Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân là những văn bản chỉ có hiệu lực trên phạm vi địa phương đó.

Từ những phân tích trên đây có thể rút ra những dấu hiệu đặc trưng của luật đó là:

- Luật do cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất - Quốc hội - ban hành;

- Luật quy định các vấn đề cơ bản, quan trọng thuộc các lĩnh vực đối nội, đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân;

- Luật có hiệu lực pháp lý cao nhất so với các văn bản quy phạm pháp luật khác (trừ Hiến pháp);

- Luật được xây dựng, sửa đổi, ban hành theo những trình tự, thủ tục riêng do luật định;

- Luật có tính ổn định, bền vững cao hơn các văn bản quy phạm pháp luật khác.

Chính vì những đặc điểm này, luật có khả năng đem lại hiệu quả to lớn trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Như vậy, *luật là văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành theo những trình tự, thủ tục luật định, thể hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và ý chí của nhân dân, được nhà nước bảo đảm thực hiện, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.*

Ngoài luật, còn có bộ luật. Khái niệm bộ luật không được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tư cách là một hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Vậy bộ luật là gì, luật và bộ luật có mối quan hệ với nhau như thế nào?

Theo Từ điển Hành chính, bộ luật là "văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành, tổng hợp có hệ thống theo chương, mục những quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội quan trọng của từng lĩnh vực trong đời sống xã hội"[3]. Tương tự như vậy, Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính định nghĩa: bộ luật là "văn bản luật do Quốc hội thông qua, có giá trị pháp lý cao (chỉ sau Hiến pháp), tập hợp đầy đủ và có hệ thống theo chương mục những quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng của từng lĩnh vực lớn trong đời sống xã hội"[4].

Như vậy, giữa bộ luật và luật đều có nguồn gốc từ các quy định của hiến pháp, đều do Quốc hội ban hành và do đó đều có vai trò quan trọng và hiệu lực như nhau trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Sự khác nhau chủ yếu giữa luật và bộ luật là ở mức độ, phạm vi điều chỉnh. Thường bộ luật có tính tổng hợp cao, phạm vi điều chỉnh rộng, bao quát, trọn vẹn một lĩnh vực quan hệ xã hội quan trọng như: hình sự, dân sự, lao động, hàng hải. Trong khi đó, luật chỉ điều chỉnh nhóm, loại quan hệ xã hội hẹp hơn. Luật và bộ luật có vai trò nòng cốt trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Nó vừa là văn bản cụ thể hoá Hiến pháp, bảo đảm cho Hiến pháp được thực hiện; vừa là cơ sở cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thực hiện quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội. Vì thế, định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải tăng cường sự hiện diện của luật và bộ luật trong hệ thống pháp luật. Điều đó cũng có nghĩa là thực hiện được nguyên tắc luật có địa vị tối cao, Quốc hội thực hiện được quyền lực cao nhất của mình.

Nếu như "luật" là khái niệm được hiểu tương đối thống nhất trong pháp luật của các nước trên thế giới thì khái niệm "pháp lệnh" lại có không ít khác biệt trong cách hiểu ở một số nước. Pháp lệnh (ordonnance), theo "Từ điển thuật ngữ pháp lý" của tác giả Gérard Cornu (Pháp), đó là loại trung gian giữa văn bản pháp quy (do cơ quan hành chính ban hành) và luật[5]. Còn theo tác giả Jay M. Shafritz trong cuốn "Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ", pháp lệnh (ordinance) là quy định của chính quyền địa phương, nó có sức mạnh của luật nhưng phải tuân thủ pháp luật liên bang và bang, được ban hành dưới danh nghĩa trao quyền (như một Hiến chương thành phố) hoặc dưới danh nghĩa một thực thể chủ quyền (như là một bang)[6]. Ở nước ta, pháp lệnh là văn bản do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành, quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thành luật.

---

[3] Tô Tử Hạ (chủ biên), *Từ điển Hành chính*, Nxb. Lao động – xã hội, Hà Nội - 2003, tr. 39.

[4] Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (chủ biên), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, Nxb. Lao động, Hà Nội - 2002, tr. 49 – 50.

[5] Gérard Cornu, *Vocabulaire Juridique*, ADAGP, Paris, 1987, tr. 560.

[6] Jay M. Shafritz, *Tõ #ión vò chýnh quyòn v# chýnh tr# Hoa Kú*, Nxb. Chýnh tr# Quèc gia, Hà Nội, 2002, tr. 645.

Những khác biệt trong cách hiểu về khái niệm "pháp lệnh" trên đây xuất phát từ thẩm quyền ban hành văn bản ủy quyền lập pháp (vấn đề ủy quyền lập pháp sẽ được đề cập trong phần sau). Trên thế giới, pháp lệnh có thể do một cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội (hay Nghị viện) ban hành (xu hướng này là phổ biến) hoặc do Chính phủ, chính quyền bang (trong nhà nước liên bang) ban hành.

Ở nước ta, luật và pháp lệnh tuy đều là kết quả hoạt động của cơ quan lập pháp nhưng khác nhau ở những điểm sau đây:

Về thẩm quyền ban hành: pháp lệnh do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội ban hành. Luật do Quốc hội ban hành.

Về nội dung: nếu như luật quy định về bất kỳ lĩnh vực nào mà Quốc hội cho là cần điều chỉnh bằng luật thì pháp lệnh chỉ quy định những vấn đề cụ thể được Quốc hội giao. Đó thường là các vấn đề có ý nghĩa cấp bách, những vấn đề mới, không ổn định, còn thiếu kinh nghiệm thực tiễn mà chưa có điều kiện để điều chỉnh bằng luật hoặc chưa cần thiết phải điều chỉnh bằng luật.

Về giá trị pháp lý: pháp lệnh có giá trị pháp lý thấp hơn Hiến pháp và luật. Pháp lệnh là văn bản dưới luật nhưng trong những lĩnh vực chưa có luật điều chỉnh, pháp lệnh có giá trị tương đương với luật.

Về trình tự, thủ tục ban hành: pháp lệnh được ban hành theo những trình tự, thủ tục đơn giản hơn luật.

Từ những phân tích ở trên, có thể định nghĩa "pháp lệnh" trong hệ thống pháp luật Việt Nam như sau:

Pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành theo những trình tự, thủ tục luật định nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, luật và quy định về những vấn đề được Quốc hội giao, thể hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và ý chí của nhân dân, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hệ theo định hướng xã hội chủ nghĩa..

Từ đây, có thể thấy rằng giữa khái niệm "luật" và khái niệm "pháp lệnh", ngoài những điểm tương đồng còn có nhiều khác biệt. Sự khác biệt đó được thể hiện ở thẩm quyền ban hành, giá trị pháp lý và nội dung của các văn bản đó.

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

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

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

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

Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, pháp luật có vị trí, vai trò hàng đầu trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản. Vai trò hàng đầu của pháp luật được đảm bảo bằng nhiều cách thức khác nhau, trong đó có việc xác lập và thực hiện sự kiểm soát tính tối cao của các đạo luật. Trong hệ thống pháp luật, các đạo luật chiếm ưu thế[7]. Sự thống trị của các đạo luật, vị trí, vai trò chủ đạo của luật góp phần làm cho xã hội ổn định, hạn chế sự lạm quyền, làm cho quyền lực phù hợp với pháp luật và đạo đức xã hội.

[7] Hoàng Thị Kim Quế, *Nhận diện Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5/2004, tr. 16 - 23.

Xác định vị trí của luật trong hệ thống pháp luật, trước hết ta thấy rằng, hệ thống các văn bản pháp luật mang tính thứ bậc rất rõ ràng, theo đó luật chỉ đứng sau Hiến pháp. Luật là văn bản được ban hành để cụ thể hóa Hiến pháp, thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng thành quy phạm pháp luật và luật có giá trị pháp lý cao nhất so với các văn bản quy phạm pháp luật khác, trừ Hiến pháp.

Cũng như Hiến pháp, luật do Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành theo những trình tự và thủ tục hết sức chặt chẽ. Để đảm bảo vị trí và giá trị pháp lý của luật trong hệ thống pháp luật, pháp luật đã quy định cơ chế chặt chẽ để giám sát tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, đòi hỏi các văn bản quy phạm pháp luật khác phải phù hợp với các quy định của luật. Theo quy định của Hiến pháp và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát đối với văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Những văn bản trái với luật có thể bị đình chỉ thi hành, hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ.

Ngoài ra, xem xét vị trí của luật trong hệ thống pháp luật cần lưu ý rằng không phải mọi văn bản luật đều có vị trí như nhau mà trong số đó, luật quy định về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước (như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân...) có vị trí cao hơn, các luật khác phải phù hợp với các quy định của luật tổ chức. Sở dĩ như vậy là vì các văn bản luật này là những nguồn quan trọng hình thành nên ngành luật nhà nước, ngành luật chủ đạo trong hệ thống pháp luật, điều chỉnh những quan hệ xã hội quan trọng nhất của quốc gia. Các ngành luật khác đều được hình thành trên cơ sở những nguyên tắc của luật nhà nước.

Với vị trí như trên đã tạo cho luật có một vai trò chủ đạo trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Trong một đất nước mà nhân dân thực sự làm chủ, toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, không phải pháp luật nói chung mà chính là các đạo luật phải ở vị trí cao nhất. Luật quy định các vấn đề chủ yếu, quan trọng thuộc các lĩnh vực về đối nội, đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Luật điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau, nội dung của luật bao quát hầu như tất cả các vấn đề được điều chỉnh trong các văn bản của hệ thống pháp luật. Đặc biệt, trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, khi nhà nước thực hiện sự quản lý trên tầm vĩ mô, việc quản lý nền kinh tế bằng pháp luật, nhất là bằng các đạo luật có một ý nghĩa hết sức quan trọng. Luật thiết lập nên những quy phạm rõ ràng nhằm điều chỉnh một cách chính xác và hiệu quả những quan hệ xã hội ngày càng phức tạp. Việc ra đời và phát huy hiệu quả thiết thực trong cuộc sống, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển trong giai đoạn vừa qua của các luật đã cho thấy điều đó. Ngoài ra, luật có hiệu lực pháp lý rộng rãi trên toàn lãnh thổ, có giá trị pháp lý cao và được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực nhà nước, do đó, luật không chỉ là công cụ quản lý xã hội quan trọng và hiệu quả nhất mà còn là nguồn cơ bản, chủ yếu để hình thành nên các ngành luật trong hệ thống pháp luật nước ta.

Vai trò chủ đạo của luật trong hệ thống pháp luật còn được thể hiện ở vai trò của luật với các loại văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật. Luật không chỉ là văn bản cụ thể hóa những quy định của Hiến pháp trong các lĩnh vực khác nhau

của đời sống xã hội mà còn là cơ sở để ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Căn cứ vào các quy định của luật, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của văn bản. Luật là cơ sở quan trọng để xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất và đồng bộ. Như vậy, hệ thống pháp luật bao gồm nhiều bộ phận có quan hệ mật thiết với nhau. Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ sù mâu thuẫn, trùng lặp, chồng chéo giữa các văn bản được ban hành, xác định ranh giới giữa các ngành luật và định ra một hệ thống quy phạm căn bản đồng bộ. Để đạt được điều đó, cần thiết phải nhấn mạnh tính tối cao của Hiến pháp, vai trò chủ đạo của luật, bởi vì đó là các đạo luật có giá trị pháp lý cao, các văn bản dưới luật nhất thiết phải dựa vào các quy phạm của các đạo luật đó để cụ thể hóa thành hệ thống các quy phạm trong lĩnh vực tương ứng. Hơn nữa các đạo luật do Quốc hội ban hành theo một trình tự, thủ tục, hình thức chặt chẽ. Đây là điều kiện tạo ra sự nhất quán trong hệ thống các quy phạm căn bản xác định được ranh giới giữa các ngành luật, tránh được mâu thuẫn, chồng chéo hay trùng lặp[8].

Vị trí và vai trò chủ đạo trên đây của luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam trước hết xuất phát từ vị trí, vai trò của Quốc hội - cơ quan có thẩm quyền ban hành luật. Hoạt động của Quốc hội là sự thể hiện tập trung nhất nguyên tắc quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể của quyền lực Nhà nước. Ban hành luật là một trong những hoạt động cơ bản và quan trọng nhất của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội kết tinh trong các quy định của luật. Do vậy, có thể nói, quyền lực thực tế của Quốc hội được đo bằng hiệu lực thực tế của các đạo luật trong thực tiễn[9].

Không những thế, vai trò chủ đạo của luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam còn là một yêu cầu trong việc thực hiện chủ trương của Đảng ta về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Theo GS. TSKH. Đào Trí Úc, khi nói đến Nhà nước pháp quyền, trước hết người ta nói đến sự ngự trị của pháp luật trong đời sống xã hội và chính trị với tư cách là ý chí của nhân dân, có giá trị phổ biến. TS. Nguyễn Cửu Việt quan niệm: "Nhà nước pháp quyền là nhà nước mà trong đó mọi chủ thể (kể cả nhà nước) đều tuân thủ nghiêm chỉnh, chịu phục tùng pháp luật - một pháp luật có tính pháp lý cao, phù hợp với lý trí, thể hiện đầy đủ những giá trị cao cả nhất của xã hội, của con người... Trong nhà nước pháp quyền, luật chứ không phải văn bản nào khác phải là "linh hồn", là "cuốn cẩm nang quan trọng nhất" để định hướng cho tất cả các cơ quan nhà nước, các cán bộ trong bộ máy nhà nước khi thừa hành công vụ, là cơ sở để mọi tổ chức và cá nhân bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, phát huy quyền làm chủ của nhân dân"[10]. Sức mạnh và hiệu lực của luật phải thực sự được đảm bảo. Theo TS. Hoàng Thị Kim Quế, tính tối cao của luật trong hệ thống văn bản pháp luật là một đặc điểm của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền[11].

Nghiên cứu vị trí, vai trò của pháp lệnh trong hệ thống pháp luật cần thấy rõ tính chất của pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật ra đời trên cơ sở của việc ủy quyền

---

[8] Đào Trí Úc, *Những nội dung cơ bản của khái niệm hệ thống pháp luật nước ta và các nguyên tắc lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 10/2001, tr. 50.

[9] Nông Đức Mạnh, Tăng cường vai trò và hiệu quả hoạt động của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu của nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, Báo Nhân dân ngày 20/7/2002, trang 1.

[10] Lê Cảm, *Nhà nước pháp quyền, các nguyên tắc cơ bản*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2001, tr. 61 - 64.

[11] Hoàng Thị Kim Quế, *Một số đặc điểm của pháp luật trong nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4/2002, tr. 5 - 8.

lập pháp. *Ủy quyền lập pháp là hành vi của cơ quan lập pháp hoặc cơ quan được giao quyền lập pháp ủy quyền từng lần cho cấp dưới thông qua một văn bản pháp luật gốc hoặc một văn bản pháp luật ủy quyền*[12]. Pháp luật nhiều nước đều ghi nhận quyền lập pháp thuộc về quốc hội (hay nghị viện). Tuy nhiên, quyền lập pháp của quốc hội không phải vô hạn. Quốc hội có thể trao một phần thẩm quyền lập pháp cho Chính phủ (Tây Ban Nha, Đức...), cơ quan thường trực của Quốc hội (Trung Quốc), Ủy ban của Quốc hội hay chính quyền các lãnh thổ tự trị... để giảm nhẹ gánh nặng lập pháp. Ở nước ta, "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp"[13]. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội có quyền ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao.

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

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

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

Khẳng định vai trò quan trọng của pháp lệnh trong hệ thống pháp luật Việt Nam, cần nhận thức rằng việc thay thế dần pháp lệnh bằng các đạo luật là một xu thế tất yếu và đúng đắn. Việc giao cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh, Chính phủ ban hành nghị định độc lập chỉ phù hợp khi tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta chưa có điều kiện làm việc thường xuyên để ban hành đủ luật. Vì vậy, tại Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 3 (Khóa VIII), Đảng ta đã khẳng định: "Giảm dần pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phấn đấu trong một thời gian nhất định, Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật" [14]. Đó là nhiệm vụ đặt ra xuất phát từ yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước mà một trong những trọng tâm của nó là xây dựng nền kinh tế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Nhà nước pháp quyền gắn liền hữu cơ với bản chất dân chủ, chủ quyền

[12] Hoàng Văn Tú, *Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay, Luận án Tiến sỹ Luật* học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, năm 2004, tr.28.

[13] Hiến pháp 1992, Điều 83.

[14] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương khoá VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, năm 1997 trang 48.

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

3. Nâng cao vai trò của luật trong hệ thống pháp luật hiện nay ở Việt Nam

Để luật thực sự phát huy vai trò trong hệ thống pháp luật Việt Nam, xin được nêu một vài suy nghĩ sau đây:

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

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

Thứ ba, ban hành các đạo luật theo hướng quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện; giảm dần luật khung, luật muốn thi hành cần nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn... Đó là điều kiện cho việc khẳng định và nâng cao hơn nữa vai trò của luật, pháp lệnh trong điều chỉnh các quan hệ xã hội, tránh việc làm "xói mòn các đạo luật", "làm thay đổi các đạo luật bằng các văn bản dưới luật"[15] - điều mà chúng ta đã và đang nhìn thấy trong đời sống pháp luật của nước ta trong thời gian qua và hiện nay.

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

Thứ tư, hạn chế dần các pháp lệnh trong hệ thống pháp luật, nghiên cứu để nâng lên thành luật các pháp lệnh đã được thực tế kiểm nghiệm, tăng số lượng các luật, bảo đảm chất lượng các đạo luật được Quốc hội thông qua. Trước mắt, mọi pháp lệnh do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thông qua phải được đệ trình Quốc hội tại kỳ họp gần nhất, để các đại biểu Quốc hội thảo luận, cho ý kiến và quyết định bằng một nghị quyết. Nếu Quốc hội chấp thuận nội dung pháp lệnh, thậm chí có sửa chữa, bổ sung, pháp lệnh ấy sẽ trở thành đạo luật; còn ngược lại, nếu Quốc hội không chấp thuận, pháp lệnh sẽ mặc nhiên mất hiệu lực thi hành[16].

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

---

[15] Võ Khánh Vinh, *Về tính ổn định của luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân,* Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2004, tr. 5.

[16] Hoàng Văn Tú, *Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay,* Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, năm 2004. tr. 115