

THEO DÕI THI HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY - MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

NGÔ TUYẾT MAI*

Theo dõi tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là một nhiệm vụ có tầm quan trọng đặc biệt nhưng cũng rất khó khăn và phức tạp, mang ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả của các VBQPPL được ban hành. Bài viết tập trung phân tích thực trạng công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật thông qua việc đánh giá kết quả đạt được và những hạn chế, tồn tại, từ đó đưa ra một số đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Từ khóa: Văn bản quy phạm pháp luật, theo dõi, thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngày nhận bài: 13/8/2020; Biên tập xong: 15/8/2020; Duyệt đăng: 15/8/2020.

Following the implementation of legal documents in Vietnam is an important but difficult mission which has a decisive meaning for the effectiveness of the promulgated legal documents. The article analyzes current situation of following the implementation of legal documents by assessing achieved results and existed limitations, thereby giving some suggestions to improve effectiveness of that activity.

Keywords: Legal documents, follow, implementation of legal documents.

1. Khái niệm theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Theo dõi thi hành pháp luật là khái niệm mới trong khoa học pháp lý, cho đến nay vẫn chưa có định nghĩa chính thức cho khái niệm này. Để hiểu rõ, cần xem xét dưới góc độ phân tích khái niệm “theo dõi” và nội hàm khái niệm thi hành pháp luật. “Theo dõi” trong Từ điển tiếng Việt định nghĩa là “chú ý theo sát từng hoạt động, từng diễn biến để biết rất rõ hoặc có sự ứng phó, xử lý kịp thời”. Nội hàm khái niệm thi hành pháp luật là tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; ban hành văn bản pháp luật, kế hoạch triển khai thực hiện; phổ biến, giáo dục pháp luật. Hoạt động này thực chất là một khâu trong việc tổ chức thực hiện VBQPPL. Tuy vẫn còn nhiều cách hiểu khác nhau, nhưng quan điểm phổ biến nhất hiện nay cho rằng theo dõi tình hình thi hành pháp luật là việc cơ quan có thẩm quyền xem

xét, đánh giá quá trình pháp luật được thực hiện trên thực tế theo mục tiêu đã đặt ra. Hiểu một cách khái quát, đây chính là hoạt động thu thập một cách hệ thống các thông tin, phân tích, so sánh giữa mục tiêu đề ra với thực tế đạt được và chỉ ra sự tác động của quy định pháp luật cùng những tồn tại, bất cập do các nguyên nhân nào để có những kiến nghị sửa đổi, bổ sung hay tăng cường cho phù hợp với mục tiêu mong muốn¹.

2. Thực trạng công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

2.1. Những kết quả đạt được

- Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết

Trong năm 2018, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Văn phòng Chính phủ thường xuyên hướng dẫn, đôn đốc các bộ ngành

* Thạc sĩ, Bộ môn Xây dựng văn bản pháp luật, Khoa Pháp luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội

¹ Bộ Tư pháp, Báo cáo Kết quả triển khai nhiệm vụ theo dõi chung về thi hành pháp luật năm 2009.

túc thực hiện, đẩy nhanh tiến độ xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết. Theo đó, việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL đã được các bộ, ngành và địa phương thực hiện nghiêm túc, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Tiến độ xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết nhanh hơn, tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết đã giảm so với các năm trước đây. Năm 2016 còn 35 văn bản, giảm 23 văn bản so với năm 2015; năm 2017 còn 11 văn bản, giảm 22 văn bản so với năm 2016. Đến nay, Chính phủ còn nợ 11 văn bản, bằng số văn bản nợ đọng năm 2017. Các văn bản chưa ban hành đa số là các văn bản có nội dung khó, phức tạp cần xin ý kiến chỉ đạo của nhiều cấp. Trong 06 tháng đầu năm 2018, có tổng số 93 văn bản được ban hành, tăng 52 văn bản so với cùng kỳ năm 2017 (41 văn bản). Số văn bản nợ ban hành là 11 văn bản, giảm 04 văn bản so với cùng kỳ năm 2017 (15 văn bản). Đối với 52 văn bản quy định chi tiết 14 luật và những nội dung giao quy định chi tiết có hiệu lực trong thời gian tới, hiện đang được soạn thảo để trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền².

Đối với các địa phương, các văn bản quy định chi tiết cơ bản được ban hành kịp thời, đảm bảo chất lượng, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý nhà nước ở địa phương. Nội dung các văn bản phù hợp với Hiến pháp, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đảm bảo tính công khai, minh bạch, tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống VBQPPL.

- Tình hình bảo đảm các điều kiện thi hành pháp luật

Năm 2018, nhiều đạo luật có ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế xã hội có hiệu lực thi hành như: Bộ luật hình sự; Luật sửa đổi, bổ sung Bộ luật hình sự; Bộ luật tố tụng hình sự; Luật tiếp cận thông tin; Luật

trách nhiệm bồi thường nhà nước... Các bộ, ngành và địa phương đã chủ động tổ chức các hội nghị tập huấn cho đội ngũ cán bộ, công chức các cơ quan đơn vị để bảo đảm triển khai thực hiện hiệu quả các VBQPPL khi có hiệu lực thi hành. Bộ Tư pháp và các bộ, ngành, địa phương đã xây dựng các chương trình, kế hoạch tuyên truyền, phổ biến, tập huấn pháp luật³.

Hội đồng phối hợp phổ biến giáo dục pháp luật (PBGDPL) Trung ương và các địa phương đã ban hành Kế hoạch hoạt động của Hội đồng; Bộ Tư pháp, các bộ, ngành, đoàn thể, địa phương ban hành Kế hoạch PBGDPL hoặc lồng ghép công tác PBGDPL trong Chương trình, Kế hoạch công tác năm. Các ngành, các cấp đã tổ chức nhiều hội nghị, lớp tập huấn để quán triệt, phổ biến nội dung các luật, pháp lệnh và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành tới đội ngũ cán bộ, công chức thi hành công vụ; kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật với hướng dẫn áp dụng pháp luật, trợ giúp pháp lý, tư vấn pháp luật và hòa giải ở cơ sở để nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức và nhân dân trong việc thi hành pháp luật.

- Tình hình tuân thủ pháp luật

Năm 2018, việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền đã đạt được những kết quả, chuyển biến tích cực như: Công tác thanh tra, kiểm tra tiếp tục được tăng cường, tập trung vào các lĩnh vực có nhiều dư luận về tiêu cực, tham nhũng; đẩy nhanh tiến độ thanh tra các vụ việc phức tạp, được dư luận xã hội đặc biệt quan tâm: Vụ Mobifone mua 95% cổ phần của Công ty cổ phần nghe nhìn Toàn Cầu (AVG); việc thực hiện quy hoạch, thu hồi đất Khu đô thị mới Thủ Thiêm; cổ phần hóa cảng Quy Nhơn; cổ phần hóa Hãng phim truyện Việt Nam...v/v⁴. Qua công tác thanh tra, kiểm tra, đã phát hiện và kiến nghị thu hồi cho ngân sách Nhà

² Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2018, tr.6.

³ Bộ Tư pháp, Tlđđ, tr.6.

⁴ Bộ Tư pháp, Tlđđ, tr.9.

nước hàng chục nghìn tỷ đồng, hàng trăm héc-ta đất; kịp thời phát hiện nhiều bất cập, sơ hở trong chính sách, pháp luật để kiến nghị sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn còn những tồn tại, hạn chế như: kỷ luật, kỷ cương nhiều nơi chưa nghiêm; việc phối hợp công tác giữa một số cơ quan, đơn vị chưa chặt chẽ; còn tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm; công tác cán bộ còn những yếu kém, phát hiện nhiều vi phạm trong tuyển dụng, bổ nhiệm; hiệu lực, hiệu quả quản lý, chỉ đạo điều hành trong một số lĩnh vực chưa cao; một bộ phận cán bộ ở các cấp, các ngành chưa thể hiện tinh thần trách nhiệm cao, làm giảm sút niềm tin của nhân dân.

2.2. Những hạn chế, tồn tại

- Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết

Tình trạng ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật, không khả thi, gây bức xúc dư luận vẫn còn tồn tại ở nhiều bộ, ngành và địa phương. Năm 2018, Bộ Tư pháp đã thực hiện kiểm tra theo thẩm quyền việc ban hành VBQPPL của bộ ngành, địa phương, kết quả đã phát hiện ra nhiều văn bản được ban hành trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền cũng như có nhiều sai sót về căn cứ pháp lý, thể thức và kỹ thuật trình bày⁵.

- Tình hình bảo đảm các điều kiện thi hành pháp luật

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật tại các bộ, ngành và địa phương cũng còn nhiều hạn chế như: Công tác tập huấn, phổ biến, tuyên truyền pháp luật còn thiếu chủ động, chưa thực sự hiệu quả, thiết thực; biên chế cán bộ, công chức còn thiếu về số lượng trong khi chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức thi hành pháp luật còn nhiều ngành, nhiều cấp chưa được chuẩn hóa về chuyên môn nghiệp vụ; nguồn kinh phí bố trí cho thi hành pháp luật còn hạn hẹp, chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ⁶.

⁵ Bộ Tư pháp, *Tlđđ*, tr.6.

⁶ Bộ Tư pháp, *Tlđđ*, tr.8.

- Tình hình tuân thủ pháp luật

Qua theo dõi tình hình tuân thủ pháp luật cho thấy, các tổ chức, cá nhân và công dân đã cơ bản tuân thủ, chấp hành các quy định của pháp luật của Nhà nước⁷. Tuy nhiên, tình trạng vi phạm pháp luật hình sự, vi phạm hành chính vẫn diễn biến phức tạp. Vi phạm pháp luật hình sự diễn ra khá phổ biến trên các lĩnh vực và địa bàn, nhất là vi phạm về trật tự an toàn giao thông, vi phạm của các cơ sở kinh doanh có điều kiện về an ninh trật tự, vi phạm về phòng chống cháy nổ, vi phạm trên các lĩnh vực ngân hàng, hải quan, thuế, chứng khoán, tài nguyên môi trường, an toàn thực phẩm. Trong đó, tội phạm về xâm phạm trật tự xã hội, tội phạm về xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, chức vụ và tham nhũng, tội phạm về ma túy đã tăng so với năm 2017⁸.

3. Một số đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Qua việc phân tích thực trạng công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay, cũng như đánh giá những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân của công tác này, tác giả đưa ra một số đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ nhất, cần tập trung hoàn thiện hệ thống VBQPPL, đảm bảo đủ hành lang pháp lý cho mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội, đáp ứng nhu cầu thực tiễn đặt ra. Trong đó, thời gian tới, Nhà nước cần ban hành Luật về Tổ chức và thi hành pháp luật nhằm đảm bảo hiệu quả công tác thi hành pháp luật nói chung và theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật nói riêng.

Về nội dung này, theo Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ quy định về theo dõi tình hình thi hành

⁷ Bộ Tư pháp, *Tlđđ*, tr.9.

⁸ Theo Báo cáo công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật năm 2018.

pháp luật (THPL), trong quá trình theo dõi THPL, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp theo dõi tình hình THPL phải xem xét, đánh giá trên ba nội dung cơ bản: 1) Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL; 2) Tình hình bảo đảm các điều kiện cho THPL; 3) Tình hình tuân thủ pháp luật. Mặc dù khi xem xét, đánh giá tình hình văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL, Nghị định số 59/2012/NĐ-CP đã đặt ra yêu cầu về nội dung đánh giá bao gồm: tính kịp thời, đầy đủ của việc ban hành văn bản quy định chi tiết; tính thống nhất, đồng bộ; tính khả thi của văn bản, tuy nhiên, Nghị định chưa quy định trách nhiệm đánh giá tính khả thi chính sách của văn bản pháp luật. Theo chúng tôi, cần phân biệt nhiệm vụ đánh giá tính khả thi của văn bản và tính khả thi của chính sách. Một chính sách có thể rất khả thi nhưng do kỹ thuật chuyển tải chính sách trong văn bản pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu dẫn đến hiệu lực, hiệu quả của văn bản thấp hoặc ngược lại, văn bản được bảo đảm hiệu lực thi hành nhưng chính sách chưa phù hợp, chưa đáp ứng yêu cầu của cuộc sống. Do vậy, trong tương lai, Luật Tổ chức THPL cần quan tâm đến biện pháp nâng cao năng lực thực thi pháp luật thông qua những quy định cụ thể về trách nhiệm đánh giá chính sách của các chủ thể tổ chức thực thi.

Những quy định của Luật Tổ chức THPL phải thúc đẩy năng lực thu thập thông tin, năng lực phân tích thông tin và đưa ra sự đánh giá. Năng lực thu thập thông tin, phân tích thông tin là những năng lực quan trọng nhất giúp các chủ thể thực thi pháp luật hoàn thành việc nâng cao năng lực đánh giá thực thi pháp luật. Đây cũng chính là những giải pháp mang tính nền tảng cho việc nâng cao năng lực đề xuất và xây dựng chính sách của Chính phủ trong thực thi pháp luật nói chung và pháp luật về công vụ nói riêng.

Thứ hai, việc đánh giá và theo dõi thi

hành pháp luật là một nhiệm vụ lớn không chỉ của riêng Bộ Tư pháp mà là của tất cả các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp. Để làm tốt nhiệm vụ theo dõi chung, Bộ Tư pháp cần xây dựng một kế hoạch mang tính chiến lược và dài lâu, nghiên cứu đề xuất các biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Theo chúng tôi, thời gian tới cần tăng cường thẩm quyền, trách nhiệm của Bộ Tư pháp và các bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện các hoạt động theo dõi tình hình thi hành pháp luật. Theo đó, cần bổ sung khoản 3 vào Điều 12 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP về kiểm tra tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành. Cụ thể, căn cứ vào Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật hằng năm và thực tiễn thi hành pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý hoặc trên cơ sở lĩnh vực pháp luật trọng tâm, liên ngành được lựa chọn hàng năm, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp tiến hành kiểm tra tình hình thi hành pháp luật trong phạm vi quản lý nhà nước được giao. Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thành lập đoàn kiểm tra liên ngành về tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực pháp luật thuộc phạm vi quản lý liên ngành, có nhiều khó khăn, vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành.

Cần bổ sung khoản 4 vào Điều 12 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP về kiểm tra công tác quản lý nhà nước về theo dõi thi hành pháp luật. Cụ thể, kiểm tra công tác quản lý nhà nước về theo dõi thi hành pháp luật được thực hiện theo kế hoạch hoặc tiến hành đột xuất khi có những khó khăn, vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành hoặc theo đề nghị của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quy định cũng nêu rõ thẩm quyền kiểm tra của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Nội dung kiểm tra công tác quản lý

nhà nước tập trung vào các vấn đề sau: Việc ban hành các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện theo dõi thi hành pháp luật; việc bảo đảm các điều kiện về biên chế, kinh phí theo dõi thi hành pháp luật; việc tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ về theo dõi thi hành pháp luật; việc ban hành và tổ chức triển khai thực hiện các Kế hoạch theo dõi thi hành pháp luật; việc thực hiện công tác phối hợp theo dõi thi hành pháp luật; việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra xử lý kết quả theo dõi thi hành pháp luật.

Thứ ba, Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương cần tăng cường chỉ đạo thực hiện việc đảm bảo các điều kiện để thi hành pháp luật như các điều kiện vật chất (ngân sách, vật tư, phương tiện...) và các điều kiện về tổ chức, nhân sự cán bộ và lao động, các thủ tục hành chính... Nội dung theo dõi tình hình thi hành pháp luật phải được xác định trên cơ sở những tiêu chí chung nhất. Quá trình thu thập thông tin, số liệu, tiến hành kiểm tra, điều tra, khảo sát... nên tập trung vào các nội dung gồm: việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật; việc bảo đảm các điều kiện cho việc thi hành pháp luật; việc chấp hành và tuân thủ pháp luật nói chung. Đối với các nội dung cụ thể như xem xét, đánh giá việc ban hành từng văn bản cụ thể hay xem xét, đánh giá việc thi hành pháp luật đối với từng vụ việc cụ thể, nên xác định là trách nhiệm của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, thuộc phạm vi thẩm quyền của các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước và cơ quan thanh tra, kiểm tra.

Thứ tư, cần bổ sung quy định về xây dựng kế hoạch theo dõi tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bổ sung quy định về xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật. Theo đó, căn cứ nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán Ngân sách nhà

nước hằng năm và thực tiễn theo dõi tình hình thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ xem xét, lựa chọn lĩnh vực pháp luật trọng tâm, thuộc phạm vi quản lý nhà nước của nhiều bộ, ngành có nhiều vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành để ban hành kế hoạch trước ngày **15 tháng 01** hàng năm và tổ chức thực hiện kế hoạch, báo cáo Thủ tướng Chính phủ theo quy định. Căn cứ Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành hàng năm và thực tiễn thi hành pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật của bộ, ngành, địa phương và gửi về Bộ Tư pháp trước ngày **30 tháng 01** hàng năm để theo dõi, tổng hợp.

Thứ năm, trong thời gian tới, cần tiếp tục kiện toàn về tổ chức bộ máy, cán bộ làm công tác theo dõi thi hành pháp luật tại Bộ Tư pháp, tổ chức pháp chế các bộ, ngành, cơ quan tư pháp địa phương, tổ chức pháp chế của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Bên cạnh đó, cần tập trung đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ làm công tác theo dõi thi hành pháp luật nhằm triển khai thực hiện đồng bộ, có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu đặt ra của công tác theo dõi thi hành VBQPPL trong giai đoạn hiện nay.

Có thể nói, những phản hồi của xã hội trong quá trình thực thi pháp luật chính là thước đo hiệu quả xây dựng pháp luật, giúp phát hiện những vấn đề bất cập phát sinh nhằm rút kinh nghiệm để nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật. Thiết nghĩ, trong thời gian tới, công tác theo dõi thi hành VBQPPL của ngành Tư pháp nói chung và Bộ Tư pháp nói riêng cần được chú trọng hơn nữa, hướng tới mục tiêu tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa./.