

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÔNG TÁC THẨM ĐỊNH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở TRUNG ƯƠNG

■ NGUYỄN HỒNG TUYẾN *

Tóm tắt: Bài viết này tập trung phân tích, đánh giá thực trạng và đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương.

Abstract: This article focuses on analyzing, assessing the situation and offering solutions to improve the quality of appraisal of the proposal to the drafting legal documents of central state agencies.

Ngày 22/6/2015, Quốc hội đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật năm 2015). Để triển khai thi hành Luật, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định số 34/2016/NĐ-CP).

So với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004, Luật năm 2015 đã đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo VBQPPL. Theo đó, việc thẩm định được tiến hành ở cả giai đoạn lập đề nghị và giai đoạn soạn thảo. Báo cáo thẩm định là kênh thông tin để Chính phủ xem xét, quyết định thông qua đề nghị xây dựng VBQPPL; đồng thời, là nguồn thông tin hữu ích để các cơ quan của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đại biểu Quốc hội

tham khảo trong quá trình thẩm tra, cho ý kiến, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng như thông qua các dự án, dự thảo VBQPPL.

1. Thực trạng công tác thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương

1.1. Kết quả đạt được

(i) Về việc chuẩn bị và gửi hồ sơ thẩm định của bộ, cơ quan ngang bộ

Theo quy định của Luật năm 2015, các bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì lập đề nghị có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ gửi Bộ Tư pháp thẩm định trước khi trình Chính phủ¹. Các bộ, cơ quan ngang bộ cần phải tập trung nguồn lực cho việc xây dựng, hoàn thiện hồ sơ đề nghị. Thời gian đầu, việc chuẩn bị hồ sơ các đề nghị còn có sự lúng túng nhất định, do đó, Bộ Tư pháp đã tăng cường đôn đốc, trực tiếp hướng dẫn, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị. Đến nay, hồ sơ các đề nghị đã được các bộ, cơ quan ngang bộ tập trung, chú ý hơn, bài bản hơn. Việc chuẩn bị hồ sơ từng bước được đảm bảo đầy

đủ, chất lượng theo yêu cầu, nhất là sau khi Bộ Tư pháp có Công văn số 1653/BTP-VĐCXPDL ngày 16/5/2018 về việc đôn đốc, hướng dẫn cụ thể các bộ trong việc xây dựng, hoàn thiện hồ sơ và ban hành văn bản quy định chi tiết².

(ii) Về thời hạn thẩm định

Thực tế thời gian qua cho thấy, số lượng đề nghị thẩm định là rất lớn, nhiều văn bản thẩm định có nội dung mới, phức tạp, liên quan đến những chính sách quan trọng, có hồ sơ đề nghị thời hạn gửi gấp nhưng vẫn bảo đảm về mặt tiến độ theo quy định của Luật năm 2015. Thời gian trung bình để hoàn thành việc thẩm định là 15 ngày. Cá biệt, trong một số trường hợp để kịp trình Chính phủ, Bộ Tư pháp đã tập trung nguồn lực, huy động nhiều chuyên gia, nhà khoa học, thời gian tổ chức được rút ngắn chỉ còn 05 ngày nhưng vẫn bảo đảm chất lượng thẩm định³.

(iii) Về trình tự, thủ tục thẩm định

Trên cơ sở quy định của Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Quyết định số 2410/QĐ-BTP ngày 27/11/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL và dự án, dự thảo VBQPPL đã quy định cụ thể về trách nhiệm, trình tự, thủ tục tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ thẩm định đề nghị. Quy định này đã được Bộ Tư pháp triển khai thực hiện nghiêm trên thực tế. Theo đó, khi tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ, nếu hồ sơ chưa đầy đủ thì chậm nhất là 01 ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Bộ Tư pháp đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung.

Trong quá trình thẩm định các đề nghị xây dựng VBQPPL, Bộ Tư pháp đã tuân thủ đầy đủ quy định của Luật năm 2015 về trình tự, thủ tục thẩm định. Tất cả các đề nghị xây dựng luật,

pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình và các đề nghị xây dựng nghị định đều được Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định theo đúng quy định. Ngoài thành phần bắt buộc theo quy định của Luật năm 2015 là Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, thì tùy theo tính chất của các đề nghị, Bộ Tư pháp còn mời đại diện các bộ, ngành liên quan, đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, huy động các chuyên gia, nhà khoa học thuộc các lĩnh vực khác nhau, đại diện đối tượng chịu sự tác động của văn bản để bảo đảm ý kiến thẩm định chính xác, khách quan. Một số đề nghị có nội dung phức tạp, liên quan đến các chính sách lớn, Bộ Tư pháp tổ chức tọa đàm trao đổi để làm rõ thêm các vấn đề trước khi thẩm định hoặc trước khi có báo cáo thẩm định⁴; một số đề nghị xây dựng VBQPPL có chất lượng hồ sơ chưa bảo đảm, Bộ Tư pháp đã chủ động làm việc với cơ quan chủ trì để trao đổi, thống nhất, đề nghị chỉnh lý, hoàn thiện lại hồ sơ trước khi thẩm định chính thức⁵. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp luôn bảo đảm sự tham gia của cơ quan chủ trì soạn thảo tại tất cả các cuộc họp thẩm định để trình bày những nội dung cơ bản của đề nghị xây dựng VBQPPL và giải trình những vấn đề liên quan theo đề nghị của Hội đồng.

(iv) Về nội dung thẩm định

Đề nâng cao chất lượng thẩm định, Bộ Tư pháp đã xây dựng các tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ trong đó cụ thể hóa các tiêu chí để đánh giá từng nội dung thẩm định; bố trí cán bộ có năng lực làm công tác thẩm định; thường xuyên tập huấn, bồi dưỡng, nâng cao năng lực cho cán bộ

trực tiếp làm công tác thẩm định; xây dựng mạng lưới chuyên gia thuộc các lĩnh vực để tham gia công tác thẩm định...

Việc xây dựng, gửi báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp được thực hiện theo đúng quy định của Luật năm 2015; các nội dung thẩm định đã được thể hiện đầy đủ, trong đó chú trọng đến sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, văn đề về thủ tục hành chính, việc lồng ghép giới. Trên cơ sở ý kiến thẩm định, các báo cáo thẩm định đều thể hiện rõ quan điểm về việc đề nghị có đủ hay không đủ điều kiện trình Chính phủ⁶.

(v) Về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định

Thực hiện Luật năm 2015, hầu hết các ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đều được cơ quan chủ trì tiếp thu, giải trình, trong đó chủ yếu là tiếp thu. Phần lớn các báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đều được gửi đến Bộ Tư pháp trước khi trình Chính phủ.

Bên cạnh đó, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp còn được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội đánh giá cao. Có trường hợp, cơ quan chủ trì không đồng ý với ý kiến của cơ quan thẩm định, nhưng khi thảo luận, Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ đã thống nhất với ý kiến thẩm định; nhiều đại biểu Quốc hội, Ủy ban của Quốc hội đã viện dẫn ý kiến thẩm định trong quá trình thảo luận về các dự án, dự thảo⁷.

1.2. Một số tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, về việc chuẩn bị và gửi hồ sơ thẩm

định:

- Hồ sơ một số đề nghị xây dựng VBQPPL gửi Bộ Tư pháp thẩm định còn chậm: có trường hợp đến sát phiên họp của Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo mới gửi đề nghị xây dựng VBQPPL để thẩm định. Điều này dẫn đến khó khăn về mặt thời gian, huy động nhân lực cho việc tổ chức thẩm định, làm ảnh hưởng đến chất lượng thẩm định.

- Có trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ gửi công văn đề nghị thẩm định xây dựng VBQPPL mà không có hồ sơ kèm theo hoặc gửi hồ sơ thẩm định nhưng thành phần chưa đầy đủ, chất lượng chưa đáp ứng theo quy định của Luật năm 2015⁸; thể thức một số tài liệu trong hồ sơ chưa đúng quy định của Luật năm 2015 và theo hướng dẫn của Bộ Tư pháp như tờ trình, báo cáo chưa được ký, đóng dấu, có trường hợp không đủ nội dung, dẫn đến Bộ Tư pháp phải trả lại hồ sơ và yêu cầu cơ quan chủ trì bổ sung, hoàn thiện⁹.

- Trong quá trình thẩm định, sự phối hợp tham gia thẩm định của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan vẫn còn hạn chế, chưa bố trí được người tham gia hoặc cử cán bộ tham gia không đúng thành phần hoặc còn ít kinh nghiệm xây dựng pháp luật; kiến thức tổng hợp về các lĩnh vực kinh tế - xã hội còn hạn chế..., đặc biệt, các cơ quan là thành phần bắt buộc trong hội đồng tư vấn thẩm định, nên chất lượng ý kiến tham gia thẩm định chưa cao.

Thứ hai, về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định

Ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đối với một số đề nghị xây dựng VBQPPL chưa được tiếp thu đầy đủ hoặc có giải trình nhưng chưa

thuyết phục. Có trường hợp báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định có nêu là tiếp thu, nhưng dự thảo và tờ trình lại không được tiếp thu, chính lý theo ý kiến thẩm định.

- Một số đề nghị xây dựng VBQPPL chưa có ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp nhưng cơ quan chủ trì đã trình Chính phủ hoặc vừa gửi Bộ Tư pháp thẩm định, vừa trình Chính phủ; không có báo cáo giải trình, tiếp thu hoặc không gửi lại báo cáo giải trình, tiếp thu cho Bộ Tư pháp hoặc gửi không đúng thời hạn, gây khó khăn cho Bộ Tư pháp trong theo dõi việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

- Có trường hợp đề nghị xây dựng VBQPPL của cơ quan chủ trì bổ sung nhiều vấn đề mới sau khi thẩm định, Bộ Tư pháp phải phát biểu bổ sung tại phiên họp Chính phủ hoặc được Thủ tướng Chính phủ yêu cầu có ý kiến thẩm định bổ sung.

Thứ ba, về nội dung thẩm định

- Trong một số trường hợp, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp chưa đánh giá đầy đủ, cụ thể về các nguồn lực, điều kiện bảo đảm thi hành¹⁰, nhất là liên quan đến nội dung chính sách dự kiến sẽ đề xuất ủy quyền, giao quy định chi tiết thi hành.

- Việc đánh giá mức độ tương thích giữa nội dung của chính sách trong đề nghị với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên còn hạn chế¹¹, có trường hợp chưa chỉ rõ nội dung nào của điều ước quốc tế cần bảo đảm tính tương thích khi xây dựng chính sách.

1.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

(i) Về nguyên nhân khách quan

- Đất nước ta đang trong quá trình phát triển

nhANH, nhiều quan hệ xã hội mới được định hình, tinh ổn định chưa cao. dẫn đến một số trường hợp. năng lực dự báo trong xây dựng thể chế cũng như thẩm định chưa theo kịp để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn.

- Thời gian qua, trước yêu cầu triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, số lượng đề nghị, dự án, dự thảo cần ban hành, sửa đổi, bổ sung rất lớn, trong đó có nhiều đề nghị, dự án, dự thảo cần phải ban hành gấp theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền. Trong khi nguồn lực dành cho công tác xây dựng pháp luật nói chung, thẩm định đề nghị, dự án, dự thảo còn hạn chế; chưa tương xứng với yêu cầu, tính chất, tầm quan trọng của công tác này; Luật năm 2015 yêu cầu cao và chặt chẽ về trình tự, thủ tục, đòi hỏi nhiều thời gian để thực hiện. Bên cạnh nhiệm vụ xây dựng pháp luật, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ còn phải dành nhiều thời gian cho công tác chỉ đạo, điều hành, giải quyết các vấn đề phát sinh cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Một số quy định của Luật năm 2015 còn bất cập như quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản; thể thức hồ sơ đề nghị, dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra...

(ii) Về nguyên nhân chủ quan

- Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác thẩm định của Bộ Tư pháp còn thiếu về số lượng, hạn chế về năng lực. Các cán bộ, công chức làm công tác thẩm định chủ yếu được đào tạo về trình độ chuyên môn luật, kiến thức và kinh nghiệm chuyên sâu về các lĩnh vực chuyên ngành còn hạn chế, dẫn đến khó khăn trong công tác thẩm

định.

- Việc huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào quá trình thẩm định các đề nghị, dự án, dự thảo còn hạn chế. Sự phối hợp của một số cơ quan trong quá trình thẩm định chưa chặt chẽ, như không cử hoặc cử không đúng thành phần tham gia hội đồng thẩm định, gây khó khăn cho việc xây dựng báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp.

- Lãnh đạo một số bộ, cơ quan ngang bộ chưa thực sự quan tâm, tập trung chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là công tác thẩm định, tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định các đề nghị; một số trường hợp, việc chuẩn bị hồ sơ thẩm định còn hạn chế, gửi chậm; việc nghiên cứu, đánh giá về nguồn lực, điều kiện bảo đảm thi hành văn bản cũng như tính tương thích của chính sách với các điều ước quốc tế chưa được chú trọng.

- Một số trường hợp, do gửi hồ sơ thẩm định chậm nên không đủ thời gian để nghiên cứu kỹ ý kiến thẩm định để giải trình, tiếp thu trước khi trình Chính phủ, dẫn đến báo cáo giải trình, tiếp thu trình còn mang tính hình thức, chỉ đủ thủ tục để trình.

- Đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật và pháp chế tại các bộ, cơ quan ngang bộ còn thiếu về số lượng, hạn chế về năng lực; việc phối hợp với cơ quan thẩm định trong việc hoàn thiện, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định chưa được thực hiện nghiêm túc, chất lượng.

2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng công tác thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương

Để nâng cao hiệu quả công tác thẩm định đề

nghị xây dựng VBQPPL của cơ quan trung ương, trong thời gian tới, Bộ Tư pháp, các bộ, cơ quan ngang bộ cần thực hiện một số giải pháp sau:

2.1. Đối với Bộ Tư pháp

- Tiếp tục duy trì cơ chế hội đồng thẩm định, tăng cường các thành viên hội đồng thẩm định là các chuyên gia, nhà khoa học nhằm nâng cao chất lượng thẩm định.

- Ưu tiên bố trí cán bộ có năng lực làm công tác thẩm định, tăng cường bồi dưỡng, nâng cao nghiệp vụ cho đội ngũ làm công tác thẩm định; nghiên cứu xây dựng cơ chế đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng cho các cán bộ làm tốt công tác thẩm định; thu hút hơn nữa các chuyên gia, nhà khoa học, nhà nghiên cứu am hiểu sâu về từng lĩnh vực tham gia vào quá trình thẩm định.

- Ưu tiên bố trí nguồn tài chính hợp lý cho công tác thẩm định.

- Tiếp tục tăng cường phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình xây dựng và thẩm định đề nghị.

- Ứng dụng công nghệ thông tin trong quá trình xây dựng và thẩm định đề nghị nhằm đảm bảo tiến độ và nâng cao chất lượng công tác thẩm định.

2.2. Đối với các bộ, cơ quan ngang bộ

- Chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL đầy đủ, đúng thể thức, bảo đảm chất lượng, gửi Bộ Tư pháp thẩm định đúng tiến độ; đối với các ý kiến thẩm định không được tiếp thu thì cần phải giải trình đầy đủ; gửi báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đến Bộ Tư pháp trước phiên họp của Chính phủ.

- Khi đề xuất xây dựng các luật, pháp lệnh, nghị quyết phải đặt trong tổng thể của cả hệ

thống pháp luật, tránh gây ảnh hưởng lớn đến cả hệ thống. Theo đó, quy định cụ thể, thống nhất, tránh có sự hiểu khác nhau về cùng vấn đề (như vấn đề ủy quyền, phân cấp...); rà soát, đánh giá thật kỹ tránh chông chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản, đặc biệt là giữa luật chung (như Luật Tổ chức chính quyền địa phương) và luật chuyên ngành để làm cơ sở, căn cứ cho hoạt động thẩm định.

- Quan tâm kiện toàn, nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật và

pháp chế tại các bộ, cơ quan ngang bộ. Đồng thời, đảm bảo nguồn tài chính cho công tác lập đề nghị và soạn thảo dự án, dự thảo.

- Tăng cường công tác phối hợp giữa đơn vị chuyên môn với tổ chức pháp chế; giữa bộ, cơ quan ngang bộ với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ trong việc xây dựng, thẩm định, trình ban hành văn bản; cử người tham gia Hội đồng thẩm định cần lựa chọn, cử những cán bộ có chuyên môn sâu về lĩnh vực liên quan đến nội dung đề nghị □

1. Số liệu thẩm định VBQPPL của Bộ Tư pháp: Năm 2017 thẩm định 55 đề nghị xây dựng VBQPPL; năm 2018 thẩm định 45 đề nghị xây dựng VBQPPL; năm 2019 thẩm định 25 đề nghị xây dựng VBQPPL (theo Báo cáo tổng kết công tác tư pháp năm 2017, 2018, 2019 của Bộ Tư pháp).

2. Theo đó: Các đề nghị gửi Bộ Tư pháp thẩm định đều bảo đảm đầy đủ thành phần hồ sơ theo đúng yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và bảo đảm về mặt thể thức theo hướng dẫn của Bộ Tư pháp tại Công văn số 1653/BTP-VDCXDPL.

3. Ví dụ như: Đề nghị xây dựng các dự án luật cần sửa đổi, bổ sung liên quan đến quy hoạch; Nghị quyết của Quốc hội về thi điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh; đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Sở hữu trí tuệ...

4. Bộ Tư pháp đã phối hợp Bộ Công Thương tổ chức hội thảo, tọa đàm về dự án Luật Cạnh tranh, qua đó có thêm nhiều thông tin, ý kiến được thể hiện trong Báo cáo thẩm định và được Ủy ban kinh tế, Ủy ban pháp luật của Quốc hội đồng tình trong các báo cáo thẩm tra.

5. Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về thi điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng, dự án Luật Giáo dục (sửa đổi)...

6. Một số dự án đã được thẩm định và không đủ điều kiện trình Chính phủ: Đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bưu chính năm 2009 và đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục năm 2005.

7. Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức...

8. Báo cáo thẩm định số 15/BC-BTP ngày 16/01/2018 của Bộ Tư pháp đối với đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật quy định về quy hoạch.

9. Xin xem Báo cáo số 95/BC-BTP ngày 29/3/2019 của Bộ Tư pháp về một số nội dung cơ bản của công tác thẩm định và việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định trong chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

10. Báo cáo thẩm định số 15/BC-BTP ngày 16/01/2018 của Bộ Tư pháp; Báo cáo thẩm định số 02/BC-BTP ngày 03/01/2018 của Bộ Tư pháp.

11. Báo cáo thẩm định số 29/BC-BTP ngày 26/01/2018 của Bộ Tư pháp; Báo cáo thẩm định số 42/BC-BTP ngày 31/01/2018 của Bộ Tư pháp.