

TRÁCH NHIỆM THẨM ĐỊNH CỦA BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI LUẬT, PHÁP LỆNH

HOÀNG ĐÌNH DŨNG*

Xây dựng pháp luật là hoạt động của các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền thực hiện theo trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định. Theo đó, sản phẩm của quá trình xây dựng luật, pháp lệnh điều chỉnh tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Để bảo đảm chất lượng của luật, pháp lệnh thì bộ và cơ quan ngang bộ có vai trò và trách nhiệm rất lớn trong việc thẩm định quá trình xây dựng chính sách đối với luật, pháp lệnh.

Từ khóa: Bộ, cơ quan ngang bộ; trách nhiệm thẩm định; xây dựng chính sách; luật, pháp lệnh.

Legislation formulation is the activity performed by competent state agencies and individuals in accordance with the regulated order and procedures of formulation and promulgation of legal normative documents. Accordingly, the product of the process of making laws and ordinances shall govern all aspects of social life. Ministries and ministerial-level agencies assume a great role and responsibility of appraisal in the policy development process for laws and ordinances to ensure the quality of laws and ordinances,

Keywords: Ministries and ministerial-level agencies; appraisal responsibility; policy development; law, ordinance.

NGÀY NHẬN: 10/12/2019

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/12/2019

NGÀY DUYỆT: 17/02/2020

Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, trong đó quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của bộ từ Điều 6 - 16. Tại Điều 6 của quy định, nhiệm vụ về xây dựng pháp luật được ưu tiên hàng đầu. Điều này cho thấy, bộ và cơ quan ngang bộ có vai trò và nhiệm vụ quan trọng trong quá trình ban hành văn bản quy phạm

pháp luật (VBQPPL), đó là: (1) Trình Chính phủ dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; dự thảo nghị định của Chính phủ theo chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật hằng năm của Chính phủ và các nghị quyết, dự án, đề án theo phân công của Chính phủ, Thủ tướng

* *Tòa án Quân sự khu vực 2 - Quân khu 4*

Chính phủ. (2) Trình Chính phủ có ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội liên quan đến ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của bộ.

Như vậy, bộ và cơ quan ngang bộ có trách nhiệm trình dự án luật của Quốc hội, dự án pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Quá trình chuẩn bị xây dựng dự án luật, pháp lệnh, bộ và cơ quan ngang bộ trải qua các giai đoạn như: xây dựng nội dung chính sách của luật, pháp lệnh; thẩm định chính sách của dự án luật, pháp lệnh; tổ chức lấy ý kiến và tham gia đóng góp ý kiến đối với chính sách của luật, pháp lệnh; soạn thảo dự án luật, pháp lệnh... Trong phạm vi bài viết, tác giả nghiên cứu về trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh. Bởi, thẩm định là khâu rất quan trọng trong quá trình ban hành VBQPPL và quá trình này đòi hỏi có sự tham gia của nhiều chủ thể trong thời gian dài từ quá trình xây dựng chính sách đến quá trình ban hành văn bản hướng dẫn quy định chi tiết.

1. Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ trong thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh

Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ được quy định tại khoản 1 Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015: “Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trước khi trình Chính phủ trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh”. Trong đó:

Thứ nhất, trách nhiệm của Bộ Tư pháp: là cơ quan chịu trách nhiệm cao nhất trong việc tổ chức thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, thực hiện các nhiệm vụ quy định tại Điều 13 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL, bao gồm: tổ chức thẩm định đề nghị xây dựng

luật, pháp lệnh, do Chính phủ trình đúng thời hạn, bảo đảm chất lượng; tổ chức nghiên cứu các nội dung liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; trường hợp cần thiết, tổ chức họp tư vấn thẩm định hoặc thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của đại diện Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Văn phòng Chính phủ và cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học; đề nghị cơ quan lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thuyết trình về đề nghị xây dựng văn bản và cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến các chính sách trong đề nghị; trường hợp cần thiết, tổ chức các hội thảo, tọa đàm về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Trong quy định về nội dung thẩm định: căn cứ Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, thẩm định đề nghị chính sách tập trung vào các nội dung sau: (1) Sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh. (2) Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước. (3) Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng văn bản. (4) Tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. (5) Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thực hành chính sách của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. (6) Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Quy định thời gian thẩm định: đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải được thẩm định trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Sau khi nhận đủ hồ sơ, Bộ Tư pháp tiến hành thẩm định; đồng thời có kết luận về kết quả thẩm định như: đề nghị xây dựng VBQPPL có đủ

điều kiện hoặc chưa/không đủ điều kiện trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua. Báo cáo thẩm định được gửi đến cơ quan chủ trì lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh chậm nhất 10 ngày kể từ ngày kết thúc thẩm định (Khoản 2, Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL).

Thứ hai, trách nhiệm của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao và các cơ quan khác: khoản 2 Điều 14 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm cử đại diện tham gia thẩm định đề nghị xây dựng luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Bộ Tư pháp thẩm định...

Bộ Tư pháp là cơ quan chủ trì thẩm định chính sách cùng với sự tham gia của các Bộ như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đối với luật, pháp lệnh do Chính phủ trình. Với tính chất, vai trò quản lý các lĩnh vực khác nhau, mỗi bộ sẽ có trách nhiệm riêng trong quá trình thẩm định. Đối với Bộ Tài chính sẽ thẩm định về nguồn kinh phí để thực hiện phần giải pháp mà nội dung chính sách đã phân tích. Bộ Ngoại giao sẽ thẩm định tính phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc là thành viên. Bộ Nội vụ sẽ thẩm định về nguồn lực để thực hiện của chính sách. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội sẽ thẩm định về nội dung lồng ghép về giới (nếu có).

Ngoài ra, để quá trình thẩm định chính sách được triển khai hiệu quả thì với vai trò là công đoạn "gác cổng", các bộ, cơ quan ngang bộ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh cũng cần phải có trách nhiệm: gửi đầy đủ hồ sơ thẩm định đến Bộ Tư pháp theo quy định; cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan; thuyết trình để nội dung luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ theo đề nghị của Bộ Tư pháp; bảo đảm sự tham gia của Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ trong quá trình lập đề nghị; nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý đề nghị trên cơ sở ý kiến thẩm định

để trình Chính phủ; cử đại diện có trình độ chuyên môn phù hợp tham gia Hội đồng tư vấn thẩm định và các cuộc họp thẩm định theo đề nghị của Bộ Tư pháp; nghiên cứu, giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; gửi đề nghị đã được chỉnh lý và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đến Bộ Tư pháp khi trình Chính phủ.

2. Một số kết quả đạt được về việc thực hiện chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ trong thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh

Với vai trò chủ thể và có trách nhiệm quan trọng đối với quyết định đến chất lượng của chính sách trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh, thời gian qua, các bộ, cơ quan ngang bộ đã tham gia hầu hết các công đoạn của quy trình thẩm định và phát huy tốt vai trò của chủ thể trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Hoạt động thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh ngày càng được quan tâm và thực hiện đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Hầu hết các hồ sơ đề nghị xây dựng chính sách đối với luật, pháp lệnh đều được Bộ Tư pháp thẩm định cùng với sự phối hợp tích cực của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ và Bộ Ngoại giao.

Xác định tầm quan trọng của công tác thẩm định, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản để chỉ đạo trực tiếp nhiệm vụ này. Bộ Tư pháp đã thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác thẩm định. Từ đầu nhiệm kỳ đến nay, Bộ Tư pháp đã thẩm định 71 dự án, dự thảo; công tác thẩm định và giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định dự án, dự thảo văn bản đạt được những kết quả tích cực¹.

Chẳng hạn, đối với báo cáo thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Dân số, Bộ Tư pháp tập trung thẩm định các nội dung, như: sự cần thiết lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; phạm vi, đối tượng điều chỉnh; về sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ

tương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; về tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của chính sách; tính khả thi, dự báo; về hồ sơ, trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Đối với báo cáo thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học đã được thẩm định trên các vấn đề: sự cần thiết đề nghị xây dựng luật; về tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của chính sách; tính khả thi, dự báo; về hồ sơ, trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật... Mỗi báo cáo thẩm định hồ sơ xây dựng luật, pháp lệnh đều được Bộ Tư pháp đánh giá một cách chuyên sâu, kỹ lưỡng các vấn đề. Kết thúc đánh giá, Bộ Tư pháp đều đưa ra kết luận có thể xây dựng luật, pháp lệnh đó hay yêu cầu nghiên cứu hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Nhờ có sự thẩm định kỹ lưỡng nên những văn bản luật, pháp lệnh được thông qua đều được đưa vào thực tiễn một cách hiệu quả.

Công tác thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh đã được đề cao. Tuy nhiên, quá trình thực hiện vẫn còn một số hạn chế nhất định.

Thứ nhất, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đối với một số dự án, dự thảo chưa được tiếp thu đầy đủ hoặc có giải trình nhưng chưa thuyết phục; một số dự án, dự thảo chưa có ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp nhưng đã trình Chính phủ hoặc vừa gửi Bộ Tư pháp thẩm định vừa trình Chính phủ, không có báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; có trường hợp dự án, dự thảo bổ sung nội dung mới sau thẩm định...

Thứ hai, việc thực hiện xây dựng chính sách chưa có sự phối hợp nhịp nhàng giữa các bộ, cơ quan ngang bộ để thực hiện các công đoạn này. Thực tế cho thấy, còn rất nhiều hạn chế trong quá trình phối hợp giữa các cơ quan liên quan trong việc xây dựng chính sách. Quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp trong quá trình thiết kế chính sách còn rời rạc, chưa chặt chẽ. Sự phối hợp giữa các bộ,

ngành còn lỏng lẻo và không có một cơ chế rõ ràng trong quá trình xây dựng chính sách dẫn đến thông tin được cung cấp không đầy đủ và thiếu chính xác. Thậm chí, có những dự án không có ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao theo yêu cầu của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015².

Thứ ba, trong quá trình đề xuất chính sách một số cơ quan còn chưa dự liệu được hết các yếu tố ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng thực hiện; chưa thực sự tính toán kỹ về phạm vi điều chỉnh, nội dung cũng như tác động của các chính sách đến đời sống xã hội.

Nguyên nhân của những hạn chế trên là do một số cơ quan chủ trì soạn thảo chưa quan tâm đúng mức đến việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; gửi hồ sơ thẩm định còn chậm nên không đủ thời gian để giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định. Nhiều trường hợp quan điểm của mỗi cơ quan một khác sẽ gây khó khăn cho công tác thẩm định. Hơn nữa, ý kiến thẩm định chỉ mang ý nghĩa tư vấn, tham khảo. Cũng khó đòi hỏi cao hơn ở ý kiến thẩm định vì cơ quan thẩm định không phải là cơ quan cấp trên hay là cơ quan có quyền quyết định đối với nội dung của chính sách. Cùng với đó là đội ngũ cán bộ xây dựng pháp luật và pháp chế còn thiếu về số lượng, hạn chế về năng lực, việc phối hợp với cơ quan thẩm định trong giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định chưa được thực hiện nghiêm túc.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả về việc thực hiện chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ trong thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh

Để mỗi chính sách được ban hành đúng pháp luật, nhận được sự đồng thuận cao và thực sự đi vào cuộc sống, bộ và các cơ quan ngang bộ cần nâng cao hiệu quả việc thực hiện chức năng thẩm định chính sách đối với luật, pháp lệnh, trong đó cần tập trung một số nội dung sau đây:

Một là, về mặt thể chế, đề nghị Nhà nước cần có chiến lược hoàn thiện các quy định của

pháp luật đối với công tác thẩm định. Quy định cụ thể về trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ và các chủ thể có thẩm quyền phân tích chính sách đối với luật, pháp lệnh. Việc phân định trách nhiệm của tập thể và cá nhân bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm về lĩnh vực chuyên môn cho đến đơn vị là cục, vụ... trực tiếp phân tích chính sách là rất cần thiết. Bên cạnh đó, cần quy định chế tài đối với từng chủ thể tham gia vào quy trình phân tích chính sách nếu trong trường hợp, những chính sách được phân tích đó không bảo đảm chất lượng, không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, khả thi... dẫn đến ảnh hưởng trực tiếp đối với dự thảo luật, pháp lệnh. Có thực hiện tốt những khâu đầu tiên của quá trình xây dựng chính sách thì khâu thẩm định mới được thực hiện tốt.

Hai là, cần hoàn thiện quy định pháp luật về sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học quy trình phân tích chính sách trong xây dựng luật, pháp lệnh (luật nên quy định cơ chế đầu thầu đối với công đoạn phân tích chính sách trong xây dựng luật, pháp lệnh). Bên cạnh đó, pháp luật cần có quy định cụ thể hơn nữa về phạm vi, nội dung, hình thức, cơ chế tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào quy trình này. Đặc biệt là sử dụng các thành tựu nghiên cứu khoa học vào công việc xây dựng luật, pháp lệnh. Điều này không những giúp ích cho hoạt động thẩm định mà còn khiến các chuyên gia, nhà khoa học có thêm động lực để nghiên cứu khi họ biết rõ sản phẩm trí tuệ của họ sẽ được sử dụng như thế nào. Việc sử dụng đội ngũ chuyên gia sẽ tham gia một phần để thực hiện việc xây dựng nội dung chính sách của luật, pháp lệnh vì nếu công đoạn này chỉ được thực hiện bởi bộ, cơ quan ngang bộ và các chủ thể khác làm việc trong cơ quan nhà nước sẽ tiềm ẩn nguy cơ không minh bạch hóa quá trình xây dựng chính sách.

Ba là, tăng cường hiệu quả phối hợp giữa chủ thể ban hành, đơn vị chủ trì soạn thảo,

đơn vị thẩm định và các cơ quan, đơn vị khác trong quá trình thẩm định, tiếp thu ý kiến. Các cơ quan này cần phối hợp chặt chẽ hơn trong việc cung cấp thông tin, đánh giá vấn đề thông qua cơ chế họp và phối hợp liên ngành. Đồng thời, cần tập trung đầu tư và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức làm công tác thẩm định thông qua các loại hình đào tạo, bồi dưỡng trong và ngoài nước theo hướng hiệu quả và lâu dài.

Thẩm định vừa có vai trò kiểm soát vừa có vai trò nâng cao chất lượng trong quá trình xây dựng chính sách đối với luật, pháp lệnh; là cơ sở quan trọng để Chính phủ quyết định thông qua hay không thông qua việc trình lên Quốc hội. Ý kiến thẩm định là cơ sở để các cơ quan chủ trì soạn thảo các văn bản tiếp thu hoàn chỉnh cả về mặt nội dung và kỹ thuật lập pháp để hoàn thiện hồ sơ, dự án, văn bản. Việc nâng cao trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình xây dựng chính sách đối với luật, pháp lệnh là hết sức cần thiết trong giai đoạn hiện nay. □

Chú thích:

1. Báo cáo tại phiên giải trình kỳ họp Quốc hội chiều ngày 24/4/2019 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp Lê Thành Long. <http://quochoi.vn>.
2. Không thể thiếu sự phối hợp. <http://www.dai-bieunhandan.vn>, ngày 21/02/2019.

Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
3. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
4. 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.
5. Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.