

THỰC TRẠNG CẬP NHẬT QUY PHẠM PHÁP LUẬT MỚI VÀO BỘ PHÁP ĐIỂN

■ ThS. TRẦN THANH LOAN
& NGUYỄN THU HOÀI *

Ngày 16/4/2012, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật. Pháp lệnh được ban hành nhằm tạo cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước ở trung ương, trong một thời gian nhất định và theo một trình tự, thủ tục thống nhất, tiến hành rà soát, tập hợp các quy phạm pháp luật (QPPL) hiện hành ở cấp trung ương, sắp xếp các quy phạm đó theo một trật tự với bố cục logic, hợp lý và dễ dàng tra cứu thành Bộ pháp điển. Theo đó, pháp điển là việc cơ quan nhà nước rà soát, tập hợp, sắp xếp các QPPL đang còn hiệu lực trong các văn bản QPPL do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành để xây dựng Bộ pháp điển. Bộ pháp điển có cấu trúc gồm 45 chủ đề. Trong đó, có 271 đề mục thuộc 45 chủ đề. Thời gian vừa qua, Bộ Tư pháp và các bộ, ngành đã hoàn thành 185/271 đề mục, với tiến độ như hiện nay, Bộ pháp điển sẽ “về đích” trước lộ trình đề ra tại Quyết định số 1267/QĐ-TTg ngày 29/7/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án Xây dựng Bộ pháp điển (Quyết định số 1267/QĐ-TTg) và được khánh thành vào cuối năm 2021, là Bộ pháp điển chính thức của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật của nước ta.

Theo quy định tại Pháp lệnh Pháp điển hệ

thống quy phạm pháp luật (Điều 13), sau khi kết quả pháp điển đề mục, chủ đề đã được Chính phủ thông qua và đưa vào Bộ pháp điển thì: Trong trường hợp có QPPL mới được ban hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc có QPPL bị bãi bỏ thuộc đề mục đã có trong chủ đề thì cơ quan thực hiện pháp điển xác định QPPL tương ứng trong Bộ pháp điển, thực hiện pháp điển QPPL mới và gửi hồ sơ đến Bộ Tư pháp.

Về thời hạn cập nhật QPPL mới, theo Điều 18 Nghị định số 63/2013/NĐ-CP ngày 27/6/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật thì: Chậm nhất là 20 ngày, trước ngày QPPL mới ban hành có hiệu lực, cơ quan thực hiện pháp điển gửi về Bộ Tư pháp 01 bộ hồ sơ đề nghị cập nhật kết quả pháp điển QPPL mới bằng văn bản. Về cơ bản, khi có văn bản mới ban hành, các cơ quan thực hiện pháp điển đã chủ động thực hiện việc pháp điển các QPPL mới, đồng thời loại bỏ các QPPL hết hiệu lực ra khỏi đề mục, tuy nhiên, việc gửi hồ sơ về Bộ Tư pháp của các cơ quan chưa bảo đảm theo quy định. Trên thực tế, Bộ Tư pháp đã thường xuyên theo dõi, đôn đốc và hỗ trợ các cơ quan thực hiện pháp điển thực hiện việc cập nhật QPPL mới và trong thời gian tới, nhiệm vụ này càng phải thực hiện chủ động hơn và kịp thời hơn.

Pháp luật không phải là hiện tượng bất biến. Pháp luật phụ thuộc và được quyết định bởi điều kiện thực tế của xã hội, thay đổi và phát triển để phù hợp với sự thay đổi và phát triển của xã hội. Việc sửa đổi pháp luật được đặt ra nhằm điều chỉnh kịp thời và có hiệu quả các quan hệ xã hội. Nhưng việc sửa đổi pháp luật một cách thường xuyên, trong một thời gian ngắn hoặc rất ngắn thể hiện pháp luật chưa có tính ổn định tương đối. Trong thời gian vừa qua, có những văn bản pháp luật được ban hành gần chục năm mới phải sửa đổi, thay đổi. Tuy nhiên, cũng có nhiều văn bản

triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, việc hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới với nhiều điều ước quốc tế được ký kết đã làm cho nhiều văn bản QPPL trong nước phải được sửa đổi, thay đổi để phù hợp và thực hiện các cam kết quốc tế. Hai là, có nhiều văn bản QPPL hoặc nhiều quy định pháp luật cụ thể ngay sau khi được ban hành hoặc thực thi trong một thời gian ngắn đã bộc lộ sự không phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội như: Không bao quát được các quan hệ xã hội cần điều chỉnh; không cụ thể với các quan hệ xã hội cụ thể; không phù hợp với đặc điểm của điều kiện xã hội hiện

tại; không bảo đảm lộ trình, điều kiện cho việc thực hiện; không phù hợp với ý chí và lợi ích của các bên chủ thể tham gia quan hệ xã hội... Ba là, việc ban hành văn bản QPPL trước đó có những nội dung không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, mâu thuẫn, chồng chéo.

Thực tiễn trong thời gian qua, trung bình mỗi năm, các cơ quan có thẩm quyền ở trung



pháp luật được ban hành trong hai đến ba năm đã phải sửa đổi, thay đổi, thậm chí, có những văn bản chỉ có hiệu lực dưới 01 năm đã phải sửa đổi, thay đổi. Như vậy, nhiều trường hợp, pháp luật được sửa đổi, thay đổi quá nhanh. Việc sửa đổi pháp luật thường xuyên cũng do nhiều nguyên nhân: Một là, trong hơn hai mươi năm đổi mới ở nước ta, các quan hệ kinh tế đã thay đổi và phát triển nhanh chóng, thúc đẩy các quan hệ xã hội khác cũng thay đổi và phát triển theo. Điều đó làm cho rất nhiều văn bản QPPL phải sửa đổi, thay đổi cho phù hợp và tạo điều kiện cho sự phát

ương ban hành khoảng hơn một nghìn văn bản QPPL. Trong khi để thực hiện pháp điển xong một đề mục có thể mất hàng năm. Tính ra trung bình đối với mỗi đề mục (trong 271 đề mục) trong khi thực hiện pháp điển có tới 04 văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới. Tức là vừa thực hiện pháp điển, vừa sửa đổi, bổ sung pháp luật. Hơn nữa, các đề mục đã pháp điển xong thì khi có văn bản mới sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc ban hành mới thuộc nhóm quan hệ xã hội của đề mục trong Bộ pháp điển thì phải cập nhật kịp thời. Tức là kịp thời loại bỏ các quy định không còn hiệu

lực và đưa vào các QPPL mới được ban hành. Như vậy, với số lượng văn bản hàng năm được ban hành lớn như vậy (hơn 10% tổng số văn bản đang còn hiệu lực), việc thực hiện pháp điển các đề mục để xây dựng Bộ pháp điển cũng như việc kịp thời cập nhật QPPL mới là việc làm rất khó khăn, đòi hỏi sự bao quát, quản lý tốt tình trạng ban hành văn bản QPPL cũng như các văn bản sử dụng để pháp điển đối với mỗi đề mục. Trong khi đó, theo quy định tại Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật, việc cập nhật QPPL mới ban hành không giao Bộ Tư pháp thực hiện mà do nhiều cơ quan thực hiện (theo thẩm quyền ban hành văn bản QPPL). Ngoài ra, quy trình ban hành văn bản QPPL cũng như pháp điển QPPL mới còn phức tạp. Do vậy, không bảo đảm cập nhật QPPL mới ban hành đúng ngày QPPL đó có hiệu lực khiến Bộ pháp điển bị lỗi thời.

Theo quy định tại Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật (Điều 4), hiện nay có 27 cơ quan có thẩm quyền thực hiện pháp điển và cập nhật QPPL mới vào các đề mục theo mỗi chủ đề: (i) Bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện pháp điển đối với QPPL trong văn bản QPPL do mình ban hành hoặc chủ trì soạn thảo; QPPL trong văn bản QPPL do cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình điều chỉnh những vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của mình; (ii) Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước thực hiện pháp điển đối với QPPL trong văn bản QPPL do mình ban hành hoặc chủ trì soạn thảo; QPPL trong văn bản QPPL do cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình điều chỉnh những vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của mình; (iii) Văn phòng Quốc hội thực hiện pháp điển đối với QPPL trong văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy

ban Thường vụ Quốc hội ban hành điều chỉnh những vấn đề không thuộc thẩm quyền thực hiện pháp điển của cơ quan nhà nước quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 4 Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật; (iv) Văn phòng Chủ tịch nước thực hiện pháp điển đối với QPPL trong văn bản QPPL do Chủ tịch nước ban hành không thuộc thẩm quyền thực hiện pháp điển của cơ quan nhà nước quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 4 Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật.

Mỗi cơ quan lại không triển khai thống nhất nhiệm vụ thực hiện pháp điển (có cơ quan thì tổ chức pháp chế chủ trì pháp điển, có cơ quan thì các đơn vị chuyên môn chủ trì pháp điển). Pháp điển một đề mục có thể do một hoặc nhiều cơ quan, đơn vị phối hợp cùng thực hiện pháp điển, thậm chí có đề mục có tới vài chục cơ quan, đơn vị cùng phối hợp thực hiện. Trong khi hệ thống văn bản QPPL của nước ta có sự đan xen cả về nội dung lẫn phân cấp, phân lĩnh vực và việc thực hiện pháp điển hệ thống QPPL phải theo trật tự nhất định nên quy trình, trình tự thực hiện pháp điển trở nên rườm rà, phức tạp, tốn kém.

Hiện nay, trong 27 bộ, ngành thì có tới khoảng hơn hai trăm đơn vị trực thuộc được giao thực hiện nhiệm vụ pháp điển. Với cách tản việc như vậy, việc triển khai thực hiện pháp điển sẽ gặp nhiều khó khăn như việc bố trí nhân sự tại các đơn vị thuộc bộ, ngành làm công tác pháp điển sẽ rất khó khăn. Công tác pháp điển là việc mới mà không có quy định bố trí thêm biên chế cho các bộ, ngành làm công tác này. Như vậy, các bộ, ngành phải tự bố trí trong tổng biên chế hiện có. Thực tế hiện nay, 100% bộ, ngành bố trí nhân sự đang làm công việc khác kiêm nhiệm làm công

tác pháp điển. Việc này dẫn đến những vấn đề sẽ gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện pháp điển như:

- Do công chức được giao làm kiêm nhiệm nên thiếu đầu tư, tập trung nghiên cứu triển khai thực hiện pháp điển; thiếu chuyên nghiệp; thiếu tính trách nhiệm...

- Khó khăn trong việc hướng dẫn kỹ thuật pháp điển, cập nhật QPPL mới và sử dụng phần mềm pháp điển: Về cơ bản, tại các đơn vị thuộc các cơ quan thực hiện pháp điển không có bộ phận pháp chế cũng như không có cán bộ được đào tạo bài bản về pháp luật nên việc nắm chắc kiến thức, kỹ năng nghiệp vụ về kỹ thuật pháp điển gặp nhiều khó khăn. Trong khi hiện nay, các bộ, ngành rất nhiều việc về công tác chuyên môn nên việc nghiên cứu triển khai thực hiện công tác pháp điển bị thiếu tập trung. Trong thời gian qua, Bộ Tư pháp đã tổ chức nhiều lớp tập huấn và nhiều cuộc hội thảo, tọa đàm để trang bị kiến thức, kỹ năng nghiệp vụ về kỹ thuật pháp điển, kỹ thuật cập nhật QPPL mới và hướng dẫn sử dụng phần mềm pháp điển cho người làm công tác pháp điển tại các bộ, ngành, nhưng cho đến nay, số lượng người nắm chắc kiến thức này để độc lập thực hiện pháp điển theo đề mục còn rất hạn chế.

Ngoài ra, nhân sự làm công tác pháp điển thường xuyên biến động. Việc luân chuyển cán bộ, điều chuyển công tác hay thay đổi vị trí công việc của các công chức là thường xuyên thì những công chức được giao làm kiêm nhiệm công tác pháp điển thường bị thay đổi nhiều hơn. Trong khi pháp điển là công việc mới, phức tạp, nặng về kỹ thuật đòi hỏi người làm công tác này phải có kinh nghiệm, nắm chắc kỹ năng nghiệp vụ thì mới thực hiện hiệu quả công tác này...

Có những đơn vị thuộc các cơ quan thực hiện pháp điển chỉ thực hiện pháp điển 01 đề mục duy nhất, do đó, sẽ không thường xuyên cập nhật kiến thức về công tác pháp điển, thiếu chủ động trong việc thực hiện cập nhật QPPL mới ban hành, dẫn đến tình trạng kết quả pháp điển đề mục bị lỗi thời, không bảo đảm chứa đựng các QPPL hiện hành đang còn hiệu lực... Việc tổ chức thực hiện hoạt động pháp điển theo hướng “tản việc” như hiện nay dẫn tới sự thiếu tập trung, thiếu sự đầu tư thỏa đáng về nhân lực, vật lực cho việc xây dựng và thực hiện công tác pháp điển, còn chưa rõ ràng trong việc xác định trách nhiệm cuối cùng và trên hết đối với việc xây dựng Bộ pháp điển. Hơn nữa, trong quá trình thực hiện pháp điển, đa số các cơ quan, người có thẩm quyền chưa gắn kết chặt chẽ, có tổ chức hoạt động pháp điển với các hoạt động khác trong chuỗi các hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Trước tình hình trên, để khắc phục những khó khăn, vướng mắc sau khi kết quả pháp điển được Chính phủ thông qua, các bộ, ngành cần quyết tâm thực hiện cập nhật kịp thời khi có QPPL mới ban hành, Bộ Tư pháp với vai trò là đầu mối thường xuyên theo dõi, đôn đốc các bộ, ngành thực hiện tốt công tác cập nhật để Bộ pháp điển bảo đảm về chất lượng, kịp thời cập nhật các QPPL mới ban hành, đồng thời loại bỏ các QPPL hết hiệu lực ra khỏi Bộ pháp điển. Về lâu dài, với vai trò là cơ quan tham mưu, giúp Chính phủ tổ chức triển khai thực hiện công tác pháp điển, Bộ Tư pháp cần nghiên cứu đề xuất theo hướng nhiệm vụ cập nhật QPPL mới được giao cho bộ phận chuyên trách thực hiện, cụ thể: Chính phủ giao Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Tổ công tác

(trong đó, thành viên là đại diện Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội và các cơ quan thực hiện pháp điển) hoặc giao Bộ Tư pháp (Phòng Pháp điển thuộc Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật) để quản lý và duy trì Bộ pháp điển. Việc thay đổi mô hình tổ chức triển khai thực hiện pháp điển, cập nhật QPPL mới sẽ bảo đảm Bộ pháp điển được cập nhật kịp thời, luôn chứa đựng các QPPL hiện hành đang còn hiệu lực.

Bên cạnh đó, Bộ pháp điển là khái niệm hoàn toàn mới, mang tính luật học, hàn lâm nên người dân khó tiếp cận. Cấu trúc, nội dung Bộ pháp điển sắp xếp chưa thực sự hợp lý, lô gíc nên những người dân ít hiểu biết về pháp luật, công nghệ mới sử dụng, tra cứu khó hiểu, khó tiếp cận gây tâm lý ngại tìm hiểu, không mang lại hiệu ứng tự tuyên truyền của Bộ pháp điển. Các bộ, ngành chưa có cơ chế hiệu quả và nguồn lực đẩy mạnh tuyên truyền sâu, rộng cho Bộ pháp điển. Theo quy định tại Quyết định số 1267/QĐ-TTg, các cơ quan thực hiện pháp điển thực hiện phổ biến, tuyên truyền đến các đối tượng chịu sự tác động của các QPPL thuộc mỗi chủ đề, đề mục; Bộ Tư pháp thực hiện phổ biến, tuyên truyền rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng về kết quả các đề mục, chủ đề. Tuy nhiên, trong thời gian qua, các cơ quan thực hiện pháp điển chưa thực sự quan tâm đến công tác tuyên truyền kết quả pháp điển đề mục, chủ đề; Bộ Tư pháp tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng còn hạn chế (chủ yếu là trên báo chí).

Để Bộ pháp điển sớm đi vào cuộc sống, Bộ Tư pháp là cơ quan đầu mối được Chính phủ giao tổ chức triển khai xây dựng Bộ pháp điển

thì Bộ Tư pháp cũng cần nghiên cứu để tham mưu giúp Chính phủ trong việc tổ chức tuyên truyền Bộ pháp điển. Bộ Tư pháp cần nghiên cứu đưa ra một kế hoạch truyền thông trên nhiều phương diện; đòi hỏi nhiều bộ, ngành, địa phương cùng vào cuộc để từng người dân biết đến sự tồn tại của Bộ pháp điển cũng như tính hữu ích, tiện lợi của Bộ pháp điển mang lại. Để bảo đảm việc tuyên truyền được hiệu quả thì cần xác định rõ đối tượng và phương pháp tuyên truyền phù hợp. Ví dụ như: (i) Đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước: Bộ Tư pháp sẽ là cơ quan đầu mối triển khai và các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện tuyên truyền, giới thiệu và hướng dẫn khai thác sử dụng Bộ pháp điển trong cơ quan, trong ngành và địa phương mình. Phương pháp thực hiện có thể bằng hình thức tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm hoặc văn bản hướng dẫn cụ thể. (ii) Đối với các đối tượng hoạt động trong lĩnh vực chuyên môn như hải quan, đất đai, bảo hiểm... thì các bộ, ngành phụ trách lĩnh vực cần xác định rõ đối tượng liên quan để tuyên truyền, hướng dẫn khai thác, sử dụng Bộ pháp điển. Phương pháp thực hiện có thể bằng hội nghị, công văn hướng dẫn, tờ rơi, tờ gấp. (iii) Tuyên truyền rộng rãi trong toàn xã hội: Bộ Tư pháp cần lên kế hoạch cụ thể để xác lập các phương pháp tuyên truyền phù hợp như thực hiện tuyên truyền trên truyền hình, truyền thanh, báo chí...; các cơ quan, tổ chức cần đăng tải Bộ pháp điển điện tử trên Cổng/Trang thông tin điện tử của cơ quan mình để giúp các cá nhân, tổ chức liên quan đến cơ quan mình dễ dàng tiếp cận để khai thác, sử dụng Bộ pháp điển □