

# BẢO ĐẢM TÍNH CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Lê Thị Thiều Hoa\*

\*ThS. Trưởng ban Ban Nghiên cứu pháp luật Hành chính - Nhà nước, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Công khai, minh bạch; nhà nước pháp quyền; quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/7/2021

Biên tập : 15/8/2021

Duyệt bài : 18/8/2021

## Article Infomation:

*Keywords:* Transparency; the rule of law; process of development and promulgation of legal documents.

## Article History:

Received : 05 Jul. 2021

Edited : 15 Aug. 2021

Approved : 18 Aug. 2021

## Tóm tắt:

Công khai, minh bạch là những thành tố quan trọng của một nền quản trị quốc gia hiệu quả và là yêu cầu không thể thiếu nhằm đảm bảo thực hiện dân chủ trong nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật là tối thượng, là cơ sở của tổ chức và hoạt động của nhà nước; do đó, pháp luật phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, khả thi và hiệu quả. Tại Việt Nam, yêu cầu xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch và có tính ổn định cao luôn luôn được đặt ra. Để đạt được mục tiêu đó, một trong những điều kiện cần thiết và quan trọng là phải bảo đảm tính công khai, minh bạch ngay trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

## Abstract:

Publicity and transparency are the ones of the important components for an effective national governance and are indispensable requirements to ensure the implementation of democracy in the rule of law state of the people, by the people and for the people. Under the rule of law, the law is paramount, establishing a ground for the organization and operation of the state; therefore, the law should ensure the publicity, transparency, feasibility and effectiveness. In Vietnam, the requirement to develop a unified, synchronous, feasible, open, transparent and highly stable legal system has always been required. For this goal, one of the necessary and important conditions is to ensure publicity and transparency right in the process of development and promulgation of legal documents.

## 1. Khái niệm công khai, minh bạch và sự cần thiết phải bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

### 1.1. Khái niệm

Công khai được hiểu là “không giấu diếm, bí mật mà cho mọi người cùng biết”<sup>1</sup>. Còn minh bạch là “sáng rõ, rành mạch”<sup>2</sup>. Công khai, minh bạch không phải là những khái niệm mới, nhưng cùng với sự hình thành và

phát triển các lý thuyết về quản trị nhà nước thì các khái niệm này ngày càng được sử dụng rộng rãi và có nội hàm mở rộng hơn. Theo đó, công khai không chỉ là sự “mở” về thông tin mà còn là sự “mở” về việc người dân được quyền tiếp cận các thông tin do Nhà nước cung cấp. Minh bạch có hàm nghĩa rộng hơn, nghĩa là không những phải công khai mà còn thể hiện tính tin cậy, nhất quán, dễ hiểu, dễ tiếp cận của thông tin, tính

<sup>1</sup> Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2007, tr. 346.

<sup>2</sup> Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2007, tr.1037.

rõ ràng, không khuất tất, không khó khăn trong quá trình cung cấp thông tin. Đặc biệt, minh bạch luôn gắn liền với trách nhiệm của người cung cấp thông tin, không chỉ là sự sẵn sàng chia sẻ thông tin mà còn phải đảm bảo các điều kiện cho mọi người đều có khả năng tiếp cận được thông tin, là sự sẵn sàng tham gia trao đổi, giải trình một cách thẳng thắn, trung thực về các vấn đề xung quanh thông tin được cung cấp. Có trách nhiệm, mới có xu hướng công khai và đảm bảo các điều kiện cho công khai, và nhờ vậy, mới tạo ra được sự minh bạch.

Như vậy, có thể hiểu, bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) chính là việc cơ quan, người có thẩm quyền trong khuôn khổ quy định của pháp luật có trách nhiệm tạo cơ hội, điều kiện cho các cá nhân, tổ chức được biết, được hiểu, được tiếp cận, được tham gia ý kiến, trao đổi thông tin về các nội dung có liên quan trong suốt quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

### **1.2. Sự cần thiết phải bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

*Thứ nhất, bảo đảm công khai, minh bạch để người dân được thực hiện quyền hiến định.*

Hiến pháp năm 2013 ghi nhận, *công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý Nhà nước và xã hội; công khai và minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của người dân.* Quyền tham gia quản lý nhà nước được xem là quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, bảo đảm cho công dân thực hiện quyền làm chủ nhà nước, làm chủ xã hội, “được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra”. Quyền này được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, và một trong những nội

dung để Nhân dân tham gia quản lý nhà nước chính là việc Nhân dân tham gia xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Với bản chất của một nhà nước của dân, do dân, vì dân, pháp luật phải thể hiện được ý chí của Nhân dân, phản ánh trung thực ý chí của Nhân dân. Muốn vậy, trước hết, người dân cần được biết, được tiếp cận thông tin, được có ý kiến, được tham gia vào quá trình xây dựng văn bản pháp luật và Nhà nước phải có trách nhiệm bảo đảm quyền đó bằng cách tạo ra và vận hành một cơ chế công khai, minh bạch để thu hút được sự tham gia của người dân có hiệu quả. Ở đây cũng cần hiểu người dân tham gia với tư cách là người chủ quyền lực chứ không phải là một thiết chế tư vấn được hỏi đến khi Nhà nước thấy cần thiết.

*Thứ hai, bảo đảm công khai minh bạch để VBQPPL khi ban hành tạo được đồng thuận xã hội, từ đó mà nâng cao được hiệu quả trong tổ chức thi hành.*

Thực tiễn cho thấy, quá trình xây dựng chính sách, soạn thảo văn bản không được công khai minh bạch thì người dân không biết được các dự định của chính sách và khi văn bản được ban hành sẽ dễ gây sốc cho xã hội. Các chủ thể chịu sự tác động (trực tiếp hoặc gián tiếp) của văn bản không sẵn sàng cho việc thực thi pháp luật và điều đó sẽ khiến cho việc tổ chức thi hành pháp luật không đạt được hiệu quả như mong muốn. Quá trình xây dựng pháp luật là một quá trình phức tạp, phải giải quyết rất nhiều các mâu thuẫn, xung đột lợi ích của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Hơn ai hết, người dân, đặc biệt các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của văn bản sẽ biết được và dự đoán được văn bản đó sẽ có tác động như thế nào đối với họ, đối với xã hội và các đối tượng khác có liên quan. Do vậy, khi một chính sách được các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp trao đổi, tranh luận trước khi thông qua sẽ tránh được các phản ứng tiêu cực từ xã hội, dễ tạo được

sự đồng thuận xã hội, góp phần đảm bảo hơn tính khả thi của các VBQPPL trong tổ chức thi hành.

*Thứ ba, bảo đảm công khai, minh bạch để kiểm soát, ngăn ngừa lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật, phòng ngừa tham nhũng chính sách.*

Hoạt động xây dựng pháp luật là một hoạt động bao gồm rất nhiều công đoạn khác nhau, và chủ yếu đều tập trung vào Chính phủ, do cơ quan của Chính phủ (các bộ, ngành) chịu trách nhiệm. Điều này tiềm ẩn nhiều rủi ro: trong nhiều trường hợp việc soạn thảo chính sách bị chi phối bởi lợi ích nhóm, các toan tính cục bộ, đặc quyền, đặc lợi của bộ, ngành dẫn đến chính sách trở nên méo mó, lệch lạc, xa rời thực tiễn. Vì vậy, dưới góc độ kiểm soát, phòng ngừa sự chi phối bởi lợi ích nhóm và tham nhũng chính sách, việc bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động xây dựng pháp luật sẽ là một nội dung hết sức quan trọng, như là một liều “vắc xin” để phòng, chống căn bệnh quan liêu, lạm quyền - căn bệnh cố hữu của những người nắm giữ quyền lực.

## **2. Các quy định bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 (Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 4/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Nghị định số 34) đã có nhiều quy định nhằm mở rộng dân chủ, tăng cường công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 xem việc bảo đảm công khai, minh bạch là một trong những nguyên tắc mà cơ quan và người làm công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm

pháp luật phải tuân thủ. Theo quy định của Điều 5 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, việc xây dựng và ban hành VBQPPL phải bảo đảm tính minh bạch trong quy định của VBQPPL; bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Cụ thể hóa nguyên tắc này, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định một số nội dung như sau:

*- Một là, quy định rõ cá nhân, tổ chức, cơ quan được quyền tham gia ý kiến xây dựng VBQPPL và trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền là phải tạo điều kiện để cá nhân, cơ quan, tổ chức được tham gia ý kiến.*

Điều 6 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định một cách khái quát: Trong quá trình xây dựng VBQPPL, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự thảo VBQPPL, tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của VBQPPL. Căn cứ vào tính chất phức tạp của mỗi loại VBQPPL mà trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành mỗi loại văn bản có thể có những điểm khác nhau, tuy nhiên việc bảo đảm cho cá nhân, tổ chức, cơ quan được tham gia góp ý vào các đề nghị xây dựng văn bản và dự thảo văn bản vẫn được xem là một yêu cầu xuyên suốt, có tính chủ động và bắt buộc trong toàn bộ quy trình từ giai đoạn lập đề nghị, phân tích chính sách cho đến giai đoạn soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL.

Đặc biệt, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 với việc thực hiện các quy định về phân tích chính sách, đánh giá tác động chính sách trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản đã khiến cho các “ấn số” về sự xuất hiện của một chính sách mới trở nên minh bạch,

rõ ràng hơn khi được cơ quan lập đề nghị luận giải đầy đủ về mục tiêu, sự tác động và giải pháp thực hiện chính sách. Để tăng cường hơn nữa tính minh bạch của chính sách khi được đề xuất, trong giai đoạn này, cơ quan lập đề nghị phải đánh giá tác động của chính sách, xây dựng dự thảo báo cáo đánh giá tác động và có trách nhiệm lấy ý kiến góp ý, phản biện cả dự thảo báo cáo<sup>3</sup>.

- Hai là, phân định khá đa dạng các đối tượng tham gia với mức độ tham gia khác nhau để tăng cường tính hiệu quả và thực chất cho hoạt động tham gia ý kiến xây dựng VBQPPL.

Bên cạnh những quy định có tính chất tạo cơ hội mở cho sự tham gia rộng rãi của mọi cá nhân, cơ quan, tổ chức nói chung, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 cũng chú trọng đến việc lấy ý kiến của một số đối tượng đặc thù; ví dụ, quy định trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp đối với các giải pháp thực hiện chính sách trong các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định. Các Bộ nêu trên có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản đánh giá về nguồn tài chính, nguồn nhân lực, sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên, về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của đề nghị xây dựng với hệ thống pháp luật;<sup>4</sup> đối với tổ chức, vai trò của Phòng Thương mại và Công nghiệp (tổ chức đại diện cho tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp) và của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

cũng được khẳng định; đối với cá nhân, Luật cũng quy định rõ trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách cả trong giai đoạn lập đề nghị và soạn thảo văn bản<sup>5</sup>. Các chuyên gia, nhà khoa học có thể được huy động tham gia vào các hoạt động trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản như: tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến các chính sách được đề xuất; đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật<sup>6</sup>.

- Ba là, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tạo ra các hình thức lấy ý kiến công khai, đa dạng, phong phú vào các giai đoạn khác nhau của quá trình xây dựng VBQPPL như: lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo văn bản đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo, tọa đàm, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức họp báo thông tin, hoặc tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách khi cần thiết<sup>7</sup>.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 yêu cầu đăng tải công khai hồ sơ, tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo VBQPPL trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội/ Chính phủ và của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo để bất cứ ai quan tâm cũng có cơ hội chủ động tham gia ý kiến. Trong giai đoạn lập đề nghị, các tài liệu được đăng tải bao gồm báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động

<sup>3</sup> Khoản 3, khoản 5 Điều 85; Điều 86; khoản 3, Khoản 5 Điều 112; Điều 113 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>4</sup> Khoản 2 Điều 36 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 36; khoản 1 Điều 86, khoản 5 Điều 113; khoản 3 Điều 55; khoản 1 Điều 57; khoản 5 Điều 81; Điều 90, 91, Điều 97, Điều 101, Điều 114.

<sup>6</sup> Điều 11 Nghị định số 34.

<sup>7</sup> Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trong trường hợp cần thiết thì tổ chức họp báo thông tin về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để thu hút hơn nữa sự quan tâm của các đối tượng chịu sự tác động. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản<sup>8</sup> với thời gian đăng tải ít nhất là 30 ngày. Trong quá trình soạn thảo văn bản, tài liệu được đăng tải là toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình trong thời gian ít nhất là 60 ngày (trừ những văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn) để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến<sup>9</sup>. Bên cạnh việc đăng tải toàn văn dự thảo văn bản, cơ quan lấy ý kiến cũng xác định nội dung lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân. Trong thời gian dự thảo đang được lấy ý kiến, nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý<sup>10</sup>.

- *Bốn là, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan lấy ý kiến trong việc tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý*<sup>11</sup>.

Có thể nói rằng, khâu tiếp thu, phản hồi ý kiến của công dân, tổ chức là một thủ tục quan trọng thể hiện tính dân chủ, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước, đồng thời, thể hiện mối quan hệ thông tin hai chiều giữa chủ thể lấy ý kiến và chủ thể góp ý. Phản hồi không dừng lại ở việc chủ thể lấy ý kiến thông tin lại cho các đối tượng được lấy ý kiến về việc tổng hợp và tiếp thu, chỉnh lý dự thảo mà quan trọng hơn là giải thích lý

do của việc tiếp thu hay không tiếp thu đó. Chính vì vậy, luật cũng quy định rất cụ thể việc cơ quan chủ trì lấy ý kiến phải đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến trên Cổng thông tin điện tử trong đề nghị xây dựng VBQPPL và trong quá trình xây dựng dự thảo VBQPPL<sup>12</sup>. Thời gian đăng tải ít nhất là ba mươi ngày. Báo cáo giải trình việc tiếp thu ý kiến là một trong các tài liệu bắt buộc trong hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, ban hành<sup>13</sup>.

- *Năm là, quy định rõ việc bảo đảm quyền tiếp cận VBQPPL của các cơ quan, tổ chức, cá nhân sau khi văn bản được ban hành.*

Sau khi VBQPPL được thông qua hoặc ký ban hành, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện một số hoạt động như: Công bố VBQPPL; đăng Công báo; đăng tải VBQPPL trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng<sup>14</sup>. Việc công bố, đăng Công báo, đăng tải đều phải được thực hiện trong thời hạn luật định, nhằm bảo đảm cho tất cả mọi người đều có thể tiếp cận được VBQPPL một cách công khai, minh bạch, kịp thời, từ đó mà giúp mọi người biết được quyền, nghĩa vụ của mình để có sự sẵn sàng cho việc thực thi đúng và đầy đủ các quy định của pháp luật.

Tóm lại, với những nội dung nêu trên, có thể thấy rằng, về cơ bản, pháp luật hiện hành đã có nhiều quy định chặt chẽ, hợp

<sup>8</sup> Khoản 1 Điều 36.

<sup>9</sup> Khoản 1 Điều 57; khoản 4 Điều 81; khoản 2 Điều 97; khoản 2 Điều 101; khoản 2 Điều 105; khoản 2 Điều 106; khoản 2 Điều 107; khoản 2 Điều 108 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>10</sup> Khoản 1 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>11</sup> Khoản 1 Điều 36, khoản 3 Điều 57, khoản 3 Điều 86 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>12</sup> Khoản 1 Điều 36; khoản 3 Điều 55; khoản 3 Điều 86; khoản 2 Điều 97, khoản 3 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>13</sup> Ngoài ra, theo quy định tại Điều 36 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản được phân biện có trách nhiệm trả lời bằng văn bản đối với kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, trường hợp không tiếp thu kiến nghị thì phải giải trình; báo cáo ý kiến phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành văn bản.

<sup>14</sup> Điều 150 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

lý nhằm bảo đảm và tăng cường tính công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng góp phần tạo ra sự chuyển biến ngày càng tích cực hơn trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, từ đó góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản trị nhà nước. Đây cũng là việc đáp ứng các đòi hỏi, yêu cầu đã được đặt ra trong các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết và gia nhập, đó là: *“Tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định; Đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả...”*<sup>15</sup>.

### **3. Những hạn chế, bất cập về bảo đảm công khai, minh bạch trong thực hiện quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

Như đã phân tích ở trên, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2020 được đánh giá là “bước tiến” của quá trình mở rộng dân chủ, về cơ bản đã bảo đảm tính công khai và minh bạch hóa quy trình xây dựng VBQPPL, tạo ra nhiều cơ hội cho cá nhân, tổ chức (đặc biệt là chuyên gia, nhà khoa học, các đối tượng chịu sự tác động, cộng đồng doanh nghiệp) tham gia một cách thực chất và có ý nghĩa vào quy trình này. Tuy nhiên, việc thực hiện quy trình xây dựng VBQPPL trên thực tế vẫn còn một số tồn tại, bất cập làm hạn chế phần nào các quy định tiến bộ của luật. Có thể nêu ra một số bất cập như sau:

- *Việc công khai thông tin thu hút sự tham gia của người dân thông qua hoạt động đăng tải dự thảo văn bản và các tài liệu có liên quan trên Cổng thông tin điện tử vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự có hiệu quả.*

Việc đăng tải hồ sơ dự án luật trên các trang thông tin điện tử vẫn còn hình thức. Một số dự án luật chưa đăng tải đúng thời hạn theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, đặc biệt là với các dự án luật đề nghị bổ sung vào chương trình. Theo một thống kê đã được thực hiện, khi rà soát một số dự thảo luật, pháp lệnh đã được lấy ý kiến trên website: duthaoonline. quocchoi.vn (cập nhật ngày 20/8/2018) cho thấy, số lượng các ý kiến của người dân tham gia góp ý các dự thảo luật, pháp lệnh là rất ít (đa số chỉ có khoảng 10 đến 20 ý kiến); thậm chí có dự thảo luật không có ý kiến góp ý nào của người dân (Luật Đầu tư công, Luật sửa đổi, bổ sung các Luật có quy định liên quan đến quy hoạch, Dự thảo Luật Kiến trúc...)<sup>16</sup>. Tại các cổng thông tin điện tử, tỷ lệ người tham gia đóng góp ý kiến còn thấp hơn, mỗi văn bản chỉ từ một đến hai ý kiến, thậm chí có văn bản không có ý kiến. Một trong những nguyên nhân của hạn chế này là do việc lấy ý kiến còn dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm. Việc chỉ đăng tải toàn văn dự thảo (nhiều khi rất dài, rất “đồ sộ”) mà không nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến, không có hướng dẫn cụ thể nên người dân rất khó tiếp cận, khó tham gia ý kiến. Bên cạnh đó, các phiên bản dự thảo khác nhau cũng không được đăng tải đầy đủ trên trang tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo. Vì thế, trong nhiều trường hợp, khi dự thảo được lấy ý kiến công khai là phiên bản khác, sau đó dự thảo được chỉnh sửa với nhiều thay đổi quan trọng nhưng lại không được công khai. Người dân (đặc biệt là các đối tượng chịu sự tác động) không thể biết được dự thảo nào mới là dự thảo cuối cùng trước khi trình ký? Việc không được biết sự thay đổi giữa các phiên bản dự thảo

<sup>15</sup> Điều 13 Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng.

<sup>16</sup> Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2018), *Tác động của dự luật xã hội đối với việc xây dựng pháp luật tại Việt Nam hiện nay*, Đề tài NCKH cấp cơ sở (Chủ nhiệm: Lê Thị Thiều Hoa).

sẽ khiến cho tính minh bạch của quy trình soạn thảo bị giảm sút và mất ý nghĩa.

- Việc lấy ý kiến một số đối tượng đặc thù vẫn còn chưa mang lại hiệu quả mong muốn, còn bỏ sót nhiều đối tượng cần lấy ý kiến.

Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và nghị định hướng dẫn thi hành cũng đã tạo ra một cơ chế dân chủ và minh bạch để thu hút sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong từng giai đoạn của quy trình xây dựng pháp luật, nhưng việc lấy ý kiến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp vẫn chưa đầy đủ và chưa tạo ra được các hình thức lấy ý kiến đa dạng, phù hợp. Chưa có cơ chế thật sự hiệu quả để mở rộng hơn sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học trong vai trò của người phản biện chính sách một cách thường xuyên và có chất lượng. Việc tham gia phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vẫn còn khá mờ nhạt. Hiện nay, luật mới chỉ quy định việc thực hiện phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc trong giai đoạn soạn thảo văn bản mà không phải được thực hiện ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng chính sách.

- Việc nghiên cứu, tiếp thu, phản hồi, giải trình ý kiến góp ý vẫn còn chưa được chú trọng đúng mức, chưa thực hiện nghiêm túc và bài bản<sup>17</sup>.

Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến trong việc tiếp thu, phản hồi, giải trình ý kiến góp ý và đăng tải công khai nội dung tiếp thu giải trình, nhưng lại không quy định cụ thể về cách thức, nội dung, thời gian tiếp thu, phản hồi và các vấn đề khác có liên quan đến việc tiếp thu và phản hồi ý kiến. Việc tổng hợp ý kiến và giải trình, tiếp thu ý kiến đôi khi còn mang tính chủ quan của cơ quan chủ trì soạn thảo mà chưa xuất phát từ thực tiễn khách quan của

hoạt động lấy ý kiến. Các cơ quan hầu hết chỉ tiếp thu, giải trình trong hồ sơ trình, hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra mà không đăng tải công khai nội dung này để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý được biết. Đối với dự thảo Thông tư và VBQPPL địa phương, luật cũng không quy định trách nhiệm phải đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến.

Trong nhiều trường hợp, hầu như rất khó tiếp cận các bản giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo. Vì vậy, các đối tượng góp ý không thể biết được ý kiến của mình được tiếp thu hay không, đặc biệt, là đối với những chính sách, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Có thể nói, việc tiếp thu, phản hồi và giải trình đang là khâu hạn chế nhất trong quy trình minh bạch hóa hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay. Chính sự “thờ ơ” trong tiếp thu, phản hồi ý kiến đã khiến người đóng góp ý kiến không cảm thấy được tôn trọng và giảm động lực tham gia góp ý. Điều này về lâu dài sẽ làm nản lòng những chủ thể có ý kiến và niềm tin của họ về sự minh bạch, cầu thị từ cơ quan hoạch định chính sách sẽ dần suy giảm.

- Một số trường hợp xây dựng và ban hành văn bản QPPL theo trình tự thủ tục rút gọn rất dễ bị bỏ qua thủ tục lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp.

Để phục vụ cho hoạt động quản lý điều hành kịp thời, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2020 cho phép được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng và ban hành VBQPPL đối với một số trường hợp đặc biệt như trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn... Điều này đồng nghĩa với việc văn bản đó sẽ không phải thực hiện quy trình phân tích chính sách trong giai đoạn lập đề nghị<sup>18</sup>. Trong giai đoạn soạn thảo, cơ quan chủ trì

<sup>17</sup> Xem: Bộ Tư pháp (2019), Báo cáo số 08/BC-BTP ngày 11/01/2019, tldd, Hà Nội, tr.14.

<sup>18</sup> Đối với các văn bản phải thực hiện quy trình lập đề nghị.

soạn thảo cũng không bắt buộc phải tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Thực tế cho thấy, quy định này rất dễ bị lạm dụng, đặc biệt đối với việc ban hành văn bản trong trường hợp “cần sửa đổi ngay để phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành”. Việc xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn trong trường hợp này có thể làm mất đi cơ hội có ý kiến của các đối tượng chịu tác động và cũng khiến cho các quy định, chính sách được đánh giá chưa được kỹ càng, thận trọng, dễ dẫn tới các hệ quả thực tiễn không mong muốn. Trên thực tế, đã có quy định của VBQPPL ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp. Ví dụ, một số nghị định quy định về điều kiện kinh doanh được đề xuất soạn thảo theo trình tự, thủ tục rút gọn (với lý do để kịp thời hạn theo yêu cầu của Luật Đầu tư năm 2014); vì vậy, nhiều điều kiện kinh doanh bất hợp lý đã bị bỏ qua vì thiếu thời gian để cân nhắc, đánh giá kỹ càng. Việc áp dụng các quy định này gây ra vướng mắc, bất cập và cùng với một số vấn đề khác nảy sinh trong thực tiễn đã dẫn tới việc một số văn bản về điều kiện kinh doanh vừa được ban hành năm 2016 đã lại phải tiếp tục được đề xuất, sửa đổi năm 2018<sup>19</sup>.

#### **4. Một số kiến nghị bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Có thể khẳng định rằng, đổi mới và hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật theo hướng ngày càng bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình luôn là một trong những mục tiêu mà Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hướng tới. Điều này không phải chỉ để thực hiện các cam kết quốc tế, mà còn xuất phát

từ yêu cầu tự thân của Nhà nước khi đang nỗ lực tạo ra những thành tố tích cực phục vụ cho một nền quản trị tốt và hiệu quả. Để đạt được mục tiêu đó một cách thực chất và hiệu quả, khi thực hiện quy trình xây dựng pháp luật, chúng ta cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

- Đổi mới cách thức đăng tải nội dung đưa ra lấy ý kiến của người dân. Theo đó, các nội dung (ý tưởng xây dựng chính sách, quy định pháp luật và các vấn đề liên quan) đưa ra lấy ý kiến phải được thuyết minh và giải trình rõ ràng về mục tiêu, quan điểm, nội dung, các tác động của chính sách, dự thảo văn bản. Nếu có nhiều nội dung, phải xác định nội dung trọng tâm, trọng điểm, nội dung có vướng mắc, các nội dung liên quan đến lợi ích của nhiều nhóm đối tượng trong xã hội và không được bỏ qua việc phân tích sự tác động của chính sách, dự thảo văn bản đối với các nhóm lợi ích liên quan.

- Mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, công khai thông tin nhiều chiều, đồng thời khuyến khích người dân chủ động tìm kiếm thông tin. Hiện nay, việc công khai thông tin về chính sách, dự thảo văn bản pháp luật mới chỉ được thực hiện bằng cách đăng tải toàn văn dự thảo trên các cổng thông tin điện tử của Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo. Để mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, cần thiết kế và đa dạng hoá các công cụ cung cấp thông tin, cách thức công khai thông tin (ví dụ có thể lấy ý kiến trên các trang báo điện tử với những câu hỏi ngắn, đơn giản, dễ hiểu; có thể nêu vấn đề chính sách, các vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau thay vì tung ra cả một dự thảo đồ sộ, chi tiết). Các nội dung lấy ý kiến phải rõ ràng, thân thiện với người dân, tránh sử dụng các thuật ngữ quá chuyên môn làm khó người dân.

<sup>19</sup> VCCI: Tổng hợp khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện Luật ban hành văn bản QPPL 2015, [http://vibonline.com.vn/bao\\_cao/tong-hop-kho-khan-vuong-mac-trong-viec-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-qppl-2015](http://vibonline.com.vn/bao_cao/tong-hop-kho-khan-vuong-mac-trong-viec-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-qppl-2015).



- Đa dạng hóa cách thức, phương pháp thu hút sự tham gia của người dân vào dự thảo văn bản. Với các đối tượng khác nhau cần có cách thức và phương pháp thu hút sự tham gia khác nhau; trong đó, đặc biệt chú trọng huy động sự tham gia của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các chuyên gia, các nhà khoa học vào giai đoạn phân tích chính sách, đánh giá tác động chính sách, soạn thảo các dự thảo văn bản có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, có phạm vi tác động chủ yếu ở một số lĩnh vực ngành, nghề nhất định<sup>20</sup>. Đối với các đối tượng này, sẽ là hiệu quả hơn nếu tạo cho họ cơ hội được phản biện, được tham gia ý kiến thông qua các diễn đàn đối thoại trực tiếp và cả cơ chế phản biện theo yêu cầu.

- Xây dựng cơ chế nghe, tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm. Để thu hút sự tham gia, phải có sự đối thoại chứ không phải là độc thoại. Thông tin phải mang tính chất hai chiều. Công chúng cũng phải có cơ hội tiếp cận nguồn thông tin đa chiều, thậm chí khác biệt hoàn toàn với ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo. Các ý kiến tham gia phải được cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu cẩn trọng và có trách nhiệm. Việc tiếp thu hay không tiếp thu phải được giải trình rõ ràng, công khai và kịp thời trên chính các phương tiện, công cụ nhận ý kiến tham gia của người dân. Chỉ có sự phản hồi đầy đủ, công khai, rõ ràng, kịp thời thì công chúng mới thấy được ý kiến của họ được lắng nghe một cách thật sự, mới tạo lòng tin và sự tin nhiệm của nhân dân để lần sau họ lại tiếp tục quan tâm tham gia.

Tạo ra các diễn đàn đối thoại trực tiếp giữa những nhà lãnh đạo, nhà hoạch định

chính sách, cơ quan quản lý với các đối tượng đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách khi được ban hành. Tuy nhiên, việc tổ chức đối thoại trực tiếp với công chúng cần phải được tổ chức một cách thực chất, bài bản, lựa chọn hình thức phù hợp với từng loại đối tượng, tránh tình trạng tạo tâm lý e ngại, nề nang, cuối cùng lại tạo ra sự dân chủ hình thức và thiếu khách quan.

- Xây dựng cơ chế giám sát hoạt động tổ chức lấy ý kiến và tiếp thu, giải trình ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo. Việc giám sát có thể được thực hiện bởi chính các cơ quan thẩm định, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh. Các cơ quan này sẽ phải xem xét, đánh giá việc tổng hợp hoặc giải trình ý kiến của cơ quan soạn thảo, nếu thấy chưa đầy đủ hoặc ý kiến giải trình chưa xác đáng có thể trả lại hồ sơ đề nghị thực hiện lại quy trình. Việc giám sát cũng có thể được thực hiện bởi chính đối tượng tham gia ý kiến, nếu trong trường hợp đối tượng này nhận thấy cơ quan chủ trì soạn thảo chưa giải trình ý kiến của người góp ý. Để thực hiện được cơ chế giám sát này cũng cần quy định các địa chỉ để tiếp nhận ý kiến phản ánh của người dân và công khai việc giải quyết các kiến nghị đó<sup>21</sup>.

- Xây dựng và hoàn thiện cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; nghiên cứu cơ sở dữ liệu về lịch sử lập pháp để đảm bảo lưu trữ, khai thác các thông tin liên quan đến quá trình xây dựng, ban hành các đạo luật, trong đó có các tài liệu liên quan đến các ý kiến phản biện, tham gia góp ý cũng như báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến đã được cơ quan chủ trì công bố trong hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ■

<sup>20</sup> Vai trò của các tổ chức xã hội trong quá trình xây dựng pháp luật, <http://isee.org.vn/vi/blog/Article/vai-tro-cua-cac-to-chuc-xa-hoi-trong-qua-trinh-xay-dung-phap-luat>, truy cập ngày 03/3/2021.

<sup>21</sup> Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2020), *Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật - Thực trạng và giải pháp*, Đề tài NCKH cấp Bộ, (Chủ nhiệm: Dương Bạch Long).