

MỘT SỐ BẤT CẬP CỦA PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THỰC HÀNH PHÁP LUẬT VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

■ **THS. PHẠM NGỌC THẮNG ***

Tóm tắt: Trong bài viết này, tác giả tập trung phân tích, làm rõ một số bất cập trong quy định về chủ thể, đối tượng, phạm vi và việc tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật, từ đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Abstract: In this article, the author concentrates on analyzing and clarifying a number of inadequacies in the regulations on the subject, object, scope and the organization of law implementation monitoring activities, thereby, proposing law completion solutions.

1. Về chủ thể và đối tượng theo dõi thi hành pháp luật

Một là, pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật (THPL) thiếu quy định cụ thể xác lập vị trí, vai trò của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong hoạt động theo dõi THPL

Chính phủ không chỉ tổ chức THPL mà còn phải chịu trách nhiệm theo dõi việc THPL để có những giải pháp kịp thời nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong đời sống xã hội¹. Tuy nhiên, thể chế theo dõi THPL hiện nay chưa có quy định điều chỉnh về trách nhiệm của Chính phủ đối với công tác theo dõi THPL. Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật (Nghị định số 59/2012/NĐ-CP) và các văn bản liên quan dường như đang giao cho Bộ Tư pháp thực hiện thay vai trò của Chính phủ thực hiện công tác theo dõi THPL trên phạm vi cả nước, trong khi công việc này phải do Chính phủ đảm nhiệm. Hoạt động theo dõi THPL gắn liền với việc xử lý kết quả theo dõi THPL, do đó, nếu thiếu đi vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của Chính phủ thì công tác này không thể đạt

hiệu quả trên thực tế mà chỉ dừng lại ở mức độ kiến nghị của Bộ Tư pháp trong báo cáo Thủ tướng Chính phủ như hiện nay. Việc tiếp tục xử lý kết quả theo dõi THPL cần có sự chỉ đạo thực hiện của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mới có thể giải quyết được các vấn đề của bộ, ngành và địa phương. Có thể thấy, Việt Nam cần xác lập vai trò, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thì hiệu lực, hiệu quả công tác theo dõi THPL sẽ phát huy mạnh mẽ khi việc tổ chức triển khai theo dõi, đánh giá và xử lý kết quả theo dõi THPL được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quan tâm chỉ đạo, xử lý.

Nghiên cứu pháp luật của Hàn Quốc cho thấy, Hàn Quốc quy định rõ trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong việc đánh giá hiệu quả THPL của các bộ, ngành và địa phương. Theo Đạo luật Đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ năm 2006, Ủy ban đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ có 15 thành viên, trong đó có Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Chiến lược và Tài chính, Bộ trưởng Bộ Hành chính và An ninh và Bộ trưởng Văn phòng Thủ tướng; 11 thành viên còn lại bao gồm các chuyên gia từ các trường đại

* Cục Quản lý XLVPHC & TDTHPL, Bộ Tư pháp

học, các tổ chức phi Chính phủ và các phương tiện thông tin đại chúng.

Việt Nam có thể tham khảo và thiết kế mô hình đánh giá hiệu quả THPL của Hàn Quốc để thành lập Hội đồng tư vấn xử lý kết quả theo dõi THPL nhằm giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, đánh giá các kiến nghị, giải pháp về nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật của các bộ, ngành, chính quyền địa phương. Hội đồng do Thủ tướng Chính phủ thành lập, bao gồm Thủ tướng Chính phủ (hoặc Phó Thủ tướng phụ trách lĩnh vực), Văn phòng Chính phủ là thường trực và thành viên gồm các bộ như: Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Công an, các bộ, ngành liên quan và đại diện một số cơ quan, tổ chức, một số chuyên gia, nhà khoa học có kinh nghiệm về lĩnh vực tổ chức thi hành và theo dõi THPL. Hội đồng có trách nhiệm xem xét, đánh giá các kiến nghị, giải pháp nêu trong báo cáo kết quả theo dõi THPL hằng năm của Bộ Tư pháp gửi báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở kết quả xem xét, đánh giá của Hội đồng, Chính phủ ban hành nghị quyết để tổ chức triển khai thực hiện các kiến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả THPL trong các phiên họp thường kỳ của Chính phủ. Căn cứ nghị quyết của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản chỉ đạo các bộ, ngành và địa phương xử lý kết quả theo dõi THPL và báo cáo về Bộ Tư pháp để theo dõi, tổng hợp.

Bên cạnh đó, vai trò của Chính phủ đối với công tác theo dõi THPL cần được thể hiện rõ trong việc xác định lĩnh vực theo dõi trọng tâm, liên ngành hằng năm ngay trong nghị quyết của Chính phủ, từ đó Thủ tướng Chính phủ mới có căn cứ để ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình THPL trọng tâm, liên ngành trên phạm vi cả nước.

Hai là, vai trò chủ thể theo dõi THPL của cơ quan thuộc Chính phủ chưa phù hợp với chức năng,

nhiệm vụ

Tại Điều 5 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định chủ thể theo dõi THPL gồm có các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp. Tuy nhiên, việc quy định trách nhiệm của chủ thể là cơ quan thuộc Chính phủ không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này vì là các cơ quan có tính chất hoạt động sự nghiệp, không có đối tượng quản lý nhà nước nên hầu hết các cơ quan thuộc Chính phủ đều không thể triển khai hoạt động theo dõi THPL và báo cáo kết quả về Bộ Tư pháp. Vì vậy, để phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và UBND các cấp theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 quy định về công tác tổ chức thi hành và theo dõi THPL, pháp luật về theo dõi THPL cần quy định rõ chủ thể theo dõi THPL là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền ở trung ương và địa phương, gồm có:

(i) Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tổ chức thi hành và theo dõi THPL trên phạm vi cả nước. Bộ Tư pháp là đầu mối giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo dõi THPL trên phạm vi cả nước;

(ii) Các bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thi hành và theo dõi THPL liên quan đến ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ là đầu mối giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo dõi THPL;

(iii) UBND các cấp tổ chức thi hành và theo dõi THPL trong phạm vi quản lý của địa phương. Cơ quan tư pháp (Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, công chức tư pháp - hộ tịch) là đầu mối giúp Chủ tịch UBND cùng cấp theo dõi THPL.

Như vậy, chủ thể theo dõi THPL sẽ không bao gồm cơ quan thuộc Chính phủ. Các cơ quan thuộc Chính phủ sẽ là đối tượng theo dõi THPL và có trách nhiệm báo cáo tình hình THPL trong phạm vi ngành,

lĩnh vực được phân công với Bộ quản lý chuyên ngành.

Ba là, quy định về đối tượng theo dõi THPL chưa rõ ràng

THPL là hành vi thực tế, hợp pháp của chủ thể pháp luật nhằm đưa pháp luật vào cuộc sống, do đó, có thể xác định theo dõi THPL là theo dõi hành vi (hoạt động) THPL của chủ thể pháp luật. Pháp luật hiện hành chưa có điều khoản nào quy định rõ ràng chủ thể nào là đối tượng theo dõi THPL nên có thể dẫn đến cách hiểu chưa thống nhất về đối tượng theo dõi THPL. Căn cứ quy định trong Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và một số văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành có thể xác định được đối tượng theo dõi THPL là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, các tổ chức, cá nhân trong xã hội (Điều 10 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định nội dung xem xét, đánh giá tình hình tuân thủ pháp luật về tính kịp thời, đầy đủ trong THPL của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền; mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân). Có thể thấy, đối tượng theo dõi THPL là “cơ quan nhà nước”, “người có thẩm quyền” chưa được giải thích cụ thể, rõ ràng nên có thể được hiểu là bao gồm cả các cơ quan, người có thẩm quyền về lập pháp, tư pháp trong bộ máy nhà nước. Những cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền bên ngoài hệ thống hành pháp nêu trên được pháp luật điều chỉnh bởi các cơ chế theo dõi, kiểm tra, giám sát, kiểm soát khác như: Cơ chế kiểm tra, giám sát của nhân dân; giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên..., do đó, cần quy định rõ đối tượng theo dõi THPL chỉ là các chủ thể thuộc phạm vi quản lý của cơ quan hành chính nhà nước.

Vì vậy, pháp luật về theo dõi THPL cần thiết lập điều khoản quy định rõ đối tượng theo dõi THPL là hoạt động của các chủ thể bao gồm:

(i) Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp; công chức, viên chức trong bộ máy cơ quan hành chính nhà nước đang thi hành công vụ;

(ii) Các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của cơ quan hành chính nhà nước.

2. Về phạm vi theo dõi thi hành pháp luật

Một là, pháp luật chưa xác định rõ giới hạn phạm vi thẩm quyền theo dõi THPL của Bộ Tư pháp

Phạm vi theo dõi THPL của Bộ Tư pháp hiện nay được quy định là: “Theo dõi tình hình thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước” (khoản 1 Điều 5 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP), “theo dõi chung về thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước” (khoản 6 Điều 2 Nghị định số 96/2017/NĐ-CP ngày 16/8/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp). Quy định nêu trên đã xác lập vai trò đầu mối của Bộ Tư pháp trong việc giúp Chính phủ theo dõi THPL trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, do không giới hạn được phạm vi theo dõi chung về THPL trên phạm vi cả nước là gì nên có thể tạo ra sự trùng lặp, chồng chéo trong thực hiện hoạt động theo dõi THPL với các bộ, ngành và địa phương.

Vì vậy, pháp luật về theo dõi THPL cần xác định phạm vi theo dõi chung về THPL trên phạm vi cả nước của Bộ Tư pháp theo hướng: (i) Là cơ quan đầu mối, giúp Chính phủ quản lý nhà nước về công tác theo dõi THPL; (ii) Theo dõi THPL trong một số lĩnh vực trọng tâm, liên ngành được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao; (iii) Tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về kết quả theo dõi THPL của các bộ, ngành và địa phương.

Hai là, pháp luật chưa quy định về phạm vi văn bản theo dõi THPL

Hiến pháp năm 2013 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ theo dõi việc THPL liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Nghị định số

59/2012/NĐ-CP quy định các địa phương theo dõi tình hình THPL trong phạm vi quản lý của địa phương. Do chưa có quy định cụ thể về giới hạn phạm vi theo dõi loại văn bản pháp luật tương ứng với từng cấp nên trong thực tế các bộ, ngành và địa phương lúng túng trong việc xác định phạm vi theo dõi THPL của bộ, ngành, địa phương mình.

Pháp luật về theo dõi THPL cần quy định rõ phạm vi văn bản theo dõi THPL phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

3. Về tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật

Thứ nhất, ban hành kế hoạch theo dõi THPL

Khoản 2 Điều 1 Nghị định số 32/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP (Nghị định số 32/2020/NĐ-CP) quy định: “Bộ trưởng Bộ Tư pháp xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành trước ngày 01 tháng 01 của năm kế hoạch”. Quy định này chưa rõ ràng, có thể hiểu đó là thời hạn trình của Bộ Tư pháp nhưng cũng có thể hiểu đó là thời hạn cuối cùng mà Thủ tướng Chính phủ phải ban hành kế hoạch để các bộ, ngành và địa phương có căn cứ, xây dựng kế hoạch của bộ, ngành, địa phương mình.

Tham khảo kinh nghiệm của Liên bang Nga về hoạt động xây dựng, ban hành kế hoạch theo dõi cho thấy, pháp luật Liên bang Nga quy định rất cụ thể trình tự và thời hạn xây dựng, ban hành kế hoạch. Cụ thể, trong Quy chế về theo dõi THPL ở Liên bang Nga (ban hành kèm theo Sắc lệnh số 657 của Tổng thống Liên bang Nga) quy định: “Trước ngày 01 tháng 8 hằng năm, dự thảo kế hoạch theo dõi phải được Bộ

Tư pháp Liên bang Nga trình lên Chính phủ Liên bang Nga. Trước ngày 01 tháng 9 hằng năm, kế hoạch theo dõi phải được Chính phủ Liên bang Nga phê chuẩn”.

Do đó, pháp luật về theo dõi THPL của Việt Nam cần quy định rõ ràng về trình tự thủ tục xây dựng, ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình THPL trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành hằng năm theo hướng:

(i) Quy định rõ thời hạn Bộ Tư pháp lấy ý kiến các bộ, ngành về đề xuất lĩnh vực theo dõi THPL trọng tâm, liên ngành;

(ii) Quy định rõ thời hạn Bộ Tư pháp trình dự thảo Kế hoạch theo dõi trọng tâm, liên ngành lên Thủ tướng Chính phủ;

(iii) Quy định rõ thời hạn Thủ tướng Chính phủ ký ban hành Kế hoạch sau khi nhận được dự thảo của Bộ Tư pháp trình lên.

Thứ hai, về thu thập, tiếp nhận và xử lý thông tin về tình hình THPL

Để thu hút sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào hoạt động theo dõi THPL, ngoài các biện pháp cơ bản như: Tuyên truyền, phổ biến cho công chúng hiểu được vai trò, ý nghĩa của việc tham gia, lợi ích của việc tham gia, nâng cao năng lực tổ chức tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, hoàn thiện việc xây dựng Chính phủ điện tử, triển khai Luật Tiếp cận thông tin nhằm tạo điều kiện để công chúng tham gia... thì cần có những quy định cụ thể về việc có website hoặc chuyên trang riêng về theo dõi THPL.

Thứ ba, về kiểm tra tình hình THPL

Hiện nay, việc xử lý, khắc phục “lỗi” trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) đã được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, quy định về trách nhiệm và xử lý đối với người có thẩm quyền khi để xảy ra tình trạng ban hành văn bản không chính xác, thiếu tính thống nhất, đồng bộ, khả thi vẫn chưa được quy định cụ thể nên

việc xử lý trách nhiệm chưa được thực hiện nghiêm túc. Thực tiễn những năm qua cho thấy, tình trạng ban hành văn bản không bảo đảm tính chính xác, thống nhất, đồng bộ, khả thi vẫn còn xảy ra ở nhiều ngành, nhiều địa phương nhưng người đứng đầu không phải chịu trách nhiệm gì, việc quy trách nhiệm cho đối tượng làm công tác tham mưu và người ký văn bản còn chưa được xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật. Còn có trường hợp văn bản trái pháp luật không được phát hiện kịp thời hoặc đã được phát hiện, kết luận nhưng chậm được xử lý hoặc xử lý không triệt để, không đúng hình thức theo quy định. Việc xác định hậu quả do văn bản trái pháp luật gây ra còn gặp nhiều khó khăn. Việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, cá nhân liên quan đến việc ban hành văn bản trái pháp luật chưa được thực hiện nghiêm túc, mới chỉ dừng ở mức phê bình, nhắc nhở, kiểm điểm công chức khi thi hành công vụ, dẫn đến tình trạng ban hành văn bản QPPL trái pháp luật hoặc thiếu tuân thủ kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL². Vì vậy, cần phải có những quy định cụ thể hơn về công tác kiểm tra tình hình THPL. Theo đó, khi cơ quan kiểm tra phát hiện ra những sai phạm trong quá trình tổ chức THPL của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thì phải có quy trình bằng văn bản gửi tới các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền để kiến nghị, xử lý trách nhiệm chứ không chỉ là ban hành thông báo kết luận kiểm tra và gửi tới đối tượng kiểm tra như hiện nay.

Bên cạnh đó, mặc dù pháp luật hiện hành đã quy định cụ thể về trình tự, thủ tục kiểm tra tình hình THPL, các giai đoạn phục vụ công tác kiểm tra từ khi bắt đầu hoạt động (thông báo cho đối tượng kiểm tra) cho đến việc tổ chức triển khai thực hiện và thông báo kết quả kiểm tra tình hình THPL, tuy nhiên, pháp luật còn chưa quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của chủ thể kiểm tra và đối tượng kiểm tra, đặc biệt là

thiếu quy định về trách nhiệm giải trình, thực hiện quyền khiếu nại đối với nội dung trong thông báo kết luận kiểm tra mà đối tượng kiểm tra thấy chưa chính xác. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định rõ quyền và nghĩa vụ tương ứng của chủ thể kiểm tra và đối tượng kiểm tra.

Thứ tư, về điều tra, khảo sát về tình hình THPL

Hiện nay, pháp luật theo dõi THPL chưa có quy định xác lập vai trò của hoạt động điều tra, khảo sát đối với công tác theo dõi THPL. Trong khi đó, để có thể đưa ra nhận định khách quan, chính xác về kết quả THPL của đối tượng thuộc phạm vi quản lý, cơ quan hành chính nhà nước bên cạnh việc xem xét, đánh giá thông qua báo cáo hành chính, thu thập thông tin từ các phương tiện thông tin đại chúng thì cần phải tiến hành hoạt động điều tra, khảo sát thu thập lấy ý kiến của tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động THPL. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật về theo dõi THPL chưa quy định hoạt động điều tra, khảo sát tình hình THPL là một hoạt động bắt buộc phải thực hiện trong quá trình theo dõi THPL.

Nghiên cứu kinh nghiệm theo dõi, đánh giá tình hình THPL của Hàn Quốc, Liên bang Nga, Hoa Kỳ và một số nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) cho thấy, hoạt động theo dõi THPL luôn xác định và đề cao vai trò của việc thu thập, tiếp nhận và đánh giá thông tin của các chủ thể xã hội thông qua công tác điều tra, khảo sát về tình hình THPL. Đặc biệt, các nước tiên tiến trên thế giới khi đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật rất chú trọng việc khảo sát, lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động để có sự xem xét, đánh giá khách quan về chính sách, pháp luật đã ban hành để làm cơ sở cho việc xây dựng định hướng chính sách, pháp luật trong tương lai.

Thứ năm, về xem xét, đánh giá tình hình THPL

Bất cập chủ yếu của pháp luật về theo dõi THPL

hiện nay là thiếu quy định về các chỉ số để đo lường được mức độ, kết quả THPL của các bộ, ngành và địa phương nên không chỉ ra được bộ, ngành, địa phương nào THPL tốt hay chưa tốt mà chủ yếu là đánh giá, kiến nghị chung chung về tình hình THPL.

Tham khảo mô hình của một số nước hiện nay cho thấy, có nhiều cách đánh giá về tình hình THPL, trong đó, nổi bật có hai phương thức đánh giá là:

(i) Phân tích, nhận định và đưa ra kiến nghị về tình hình THPL trên cơ sở thông tin thu thập được (Liên bang Nga);

(ii) Đánh giá hiệu quả THPL trên cơ sở báo cáo tự đánh giá của các chủ thể và xếp loại mức độ hiệu quả THPL của cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức công (Hoa Kỳ, Hàn Quốc, các nước thuộc OECD...).

Có thể thấy, trong bối cảnh điều kiện kinh tế, xã hội ở Việt Nam hiện nay, phương thức theo dõi, đánh giá tình hình THPL của Liên bang Nga phù hợp hơn cả, không tốn nhiều nhân lực, kinh phí thực hiện vì chủ yếu do cơ quan đầu mối theo dõi thực hiện (Bộ Tư pháp Nga). Tuy nhiên, phương pháp này có hạn chế là không đánh giá, đo lường được mức độ tuân thủ pháp luật của các chủ thể THPL, không chỉ ra được chủ thể THPL đạt hiệu quả cao hay thấp để có biện pháp khuyến khích, biểu dương, khen thưởng hay có các chế tài xử lý.

Giai đoạn trước mắt, trong bối cảnh khó khăn về biên chế và kinh phí hoạt động ở Việt Nam hiện nay, phương pháp đánh giá về tình hình THPL của Liên bang Nga có thể được Việt Nam nghiên cứu, vận dụng. Về lâu dài, thể chế pháp luật về theo dõi THPL cần hướng tới quy định phương pháp đánh giá dựa trên kết quả, trong đó, xây dựng bộ công cụ theo dõi THPL với các chỉ số có thể đo lường được hiệu quả THPL của cơ quan hành chính nhà nước và mức độ tuân thủ pháp luật của các tổ chức cá nhân. Theo đó, mô hình theo dõi, đánh giá của các nước tiên tiến trên

thế giới như Hoa Kỳ, Hàn Quốc, các nước trong OECD... có thể được Việt Nam nghiên cứu, tham khảo.

Thứ sáu, về báo cáo theo dõi THPL

Theo dõi THPL xét cho cùng là phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước. Chủ thể THPL có trách nhiệm theo dõi, đánh giá việc THPL của mình trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ được giao. Việc hầu hết cơ quan thuộc Chính phủ không thực hiện theo dõi THPL trong những năm vừa qua là do thể chế quy định về chế độ báo cáo định kỳ hằng năm chưa phù hợp với đặc điểm, tính chất của hệ thống cơ quan này. Từ phân tích nêu trên cho thấy pháp luật về theo dõi THPL cần sửa đổi quy định về chế độ báo cáo về công tác theo dõi THPL theo hướng quy định chủ thể báo cáo về hoạt động theo dõi THPL là cơ quan có chức năng quản lý nhà nước.

Bộ Tư pháp (Cục Quản lý Xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật là đầu mối) tổng hợp các báo cáo của các bộ và của UBND các tỉnh, thành phố, cũng như báo cáo theo dõi tình hình THPL của các Tổng cục, Vụ, Cục thuộc Bộ Tư pháp và lập báo cáo tình hình THPL chung của cả nước, báo cáo tới Chính phủ việc tổ chức triển khai thi hành văn bản QPPL của các bộ, ngành và địa phương và kiến nghị, xử lý vướng mắc trong việc tổ chức thi hành văn bản QPPL.

Thứ bảy, về trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến công tác theo dõi THPL

Thực tiễn triển khai công tác huy động sự tham gia phối hợp của các chủ thể ngoài cơ quan hành chính nhà nước vào các hoạt động theo dõi THPL còn bộc lộ hạn chế, chưa đạt hiệu quả do việc cung cấp thông tin của các cơ quan thuộc các nhánh lập pháp, tư pháp cho cơ quan hành chính nhà nước mới được quy định ở tầm nghị định với hình thức đề nghị cung cấp thông tin. Do chưa gắn trách nhiệm của các cơ

quan này bằng quy định ở tầm đạo luật nên công tác cung cấp thông tin không được thực hiện thường xuyên, định kỳ mà các cơ quan này chỉ cung cấp khi có yêu cầu, đề nghị từ cơ quan hành chính nhà nước.

Do đó, pháp luật về theo dõi THPL cần thiết lập cơ chế phối hợp bảo đảm rõ ràng, minh bạch về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước (Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan của Quốc hội), các tổ chức cá nhân có liên quan trong việc phối hợp với cơ quan hành chính nhà nước thực hiện theo dõi THPL. Phương án tối ưu là xây dựng đạo luật điều chỉnh về công tác theo dõi THPL, trong đó quy định rõ ràng, cụ thể về nội dung phối hợp, trách nhiệm của các chủ thể trong việc phối hợp thực hiện các hoạt động theo dõi THPL. Giai đoạn trước mắt, cơ quan hành chính nhà nước cần đẩy mạnh việc xây dựng các văn bản liên tịch quy định về quy chế phối hợp giữa các ngành, các cấp trong theo dõi THPL.

Thứ tám, về điều kiện bảo đảm cho theo dõi THPL

Pháp luật hiện hành chưa có quy định rõ về tổ chức, bộ máy biên chế chuyên trách làm công tác theo dõi THPL nên công tác này chủ yếu do tổ chức pháp chế bộ, ngành và cơ quan tư pháp địa phương thực hiện theo chế độ kiêm nhiệm. Trong khi đó, tổ chức pháp chế tại các sở, ngành của địa phương đang có xu hướng thu hẹp lại, biên chế làm công tác pháp chế không được bố trí nên đã gây khó khăn trong việc tổ chức thực hiện công tác pháp chế nói chung và theo dõi THPL nói riêng. Để công tác theo dõi THPL đạt hiệu quả tối ưu, pháp luật cần có quy định về tổ chức bộ máy, biên chế chuyên trách làm

công tác theo dõi THPL, kiện toàn tổ chức pháp chế hiện nay theo hướng quy định phải có bộ phận, công chức chuyên trách làm công tác theo dõi THPL. Về lâu dài, cần thiết lập hệ thống cơ quan theo dõi THPL độc lập ở trung ương và địa phương do Bộ Tư pháp quản lý theo ngành dọc.

Thứ chín, về khen thưởng và xử lý vi phạm trong hoạt động theo dõi THPL

Qua rà soát các văn bản pháp luật về theo dõi THPL cho thấy, pháp luật hiện hành chưa có quy định điều chỉnh việc biểu dương, khen thưởng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích tốt trong việc thực hiện các hoạt động theo dõi THPL. Theo dõi THPL là công việc khó và phức tạp, bên cạnh yếu tố người thực hiện phải có năng lực trình độ chuyên môn sâu, hoạt động theo dõi THPL đòi hỏi cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện phải có tinh thần trách nhiệm cao trong việc thực hiện nhiệm vụ mới có thể tìm ra và đề xuất những giải pháp hiệu quả. Do đó, pháp luật về theo dõi THPL quy định về chế độ khen thưởng để biểu dương, động viên những cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích tốt, có nhiều đề xuất, giải pháp, sáng kiến có chất lượng giúp cho việc nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Pháp luật về theo dõi THPL cần có quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động theo dõi THPL và chế tài đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện, thực hiện không đúng quy định của pháp luật về theo dõi THPL gây hậu quả, tác động tiêu cực đến uy tín của nhà nước, của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội □

1. GS.TS. Nguyễn Minh Đoan, Tham luận "Chính phủ trong tổ chức thi hành pháp luật và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tổ chức thi hành pháp luật", Kỷ yếu Hội thảo Đánh giá thực trạng công tác tổ chức thi hành pháp luật và đề xuất, kiến nghị xây dựng, hoàn thiện pháp luật do Bộ Tư pháp tổ chức ngày 30/10/2019 tại Hà Nội.

2. <https://kinhthedothei.vn/bo-tu-phap-tuyt-coi-nhieu-van-ban-trai-luat-334530.html>.