

PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN

PHẠM NGỌC THẮNG *

Tóm tắt: Theo dõi thi hành pháp luật là hoạt động quan trọng của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam và được Hiến pháp quy định về nguyên tắc tổ chức thực hiện. Bài viết phân tích khái niệm, đặc điểm của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật, đồng thời chỉ ra những bất cập, hạn chế của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay. Từ đó, bài viết đưa ra phương hướng hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này, đó là sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Nghị định của Chính phủ số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 về theo dõi tình hình thi hành pháp luật, hướng tới việc nghiên cứu, xây dựng, ban hành luật về theo dõi thi hành pháp luật.

Từ khóa: Hướng hoàn thiện; theo dõi; thi hành pháp luật

Nhận bài: 27/5/2018

Hoàn thành biên tập: 07/5/2019

Duyệt đăng: 23/5/2019

THE LAW ON MONITORING OF LAW IMPLEMENTATION IN VIETNAM AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Abstract: Monitoring of law implementation is an important activity of state agencies in Vietnam and the principle on organization to implement this activity is provided in the Constitution. The paper analyses the concept and features of the law on monitoring of law implementation and also points out the inadequacies and limitations of the law in this regard. On that basis, the paper offers directions for improving the law on monitoring of law implementation, accordingly, the Decree No. 59/2012/NĐ-CP dated July 23rd, 2017 on monitoring of law implementation should be amended, supplemented or replaced towards the enactment of a Law on monitoring of law implementation.

Keywords: Direction for improvement; monitoring; law implementation

Received: May 27th, 2018; Editing completed: May 7th, 2019; Accepted for publication: May 23th, 2019

1. Tổng quan pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam

Trong khoa học pháp lý hiện nay, có nhiều quan điểm, cách tiếp cận về nội hàm của khái niệm theo dõi thi hành pháp luật (THPL). Có quan điểm cho rằng theo dõi THPL “là một khâu trong THPL”,⁽¹⁾ “việc

theo dõi, đánh giá THPL có thể coi là việc thu thập một cách có hệ thống các thông tin (thông qua các chỉ số được thiết kế nhằm mục đích cụ thể), phân tích so sánh giữa mục tiêu đề ra (quy định của pháp luật) với thực tế đạt được (thực tế tuân thủ, áp dụng quy định của pháp luật) và chỉ ra sự tác động của các quy định pháp luật cùng những tồn tại, bất cập do các nguyên nhân nào để có những kiến nghị sửa đổi, bổ sung hay tăng cường cho phù hợp với mục tiêu

* Chuyên viên chính, Bộ tư pháp
E-mail: thangpn@moj.gov.vn

(1). Lê Thành Long (chủ biên), *Một số vấn đề pháp lý và thực tiễn về theo dõi thi hành pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 42.

mong muốn”.⁽²⁾ Cũng có quan điểm cho rằng theo dõi THPL “là hoạt động của cơ quan nhà nước, các tổ chức và cá nhân nhằm thu thập thông tin, xem xét, đánh giá thực trạng THPL trong thực tế để kịp thời hoàn thiện cơ chế tác động của pháp luật đến xã hội, bảo đảm pháp luật được thi hành hiệu quả, phục vụ tốt nhất cho hạnh phúc con người và cho sự phát triển bền vững của quốc gia, dân tộc”⁽³⁾ hoặc cho rằng “theo dõi THPL là hoạt động xem xét, đánh giá của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đối với quá trình tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào thực hiện trong đời sống xã hội của các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền. Qua đó, phát hiện những vướng mắc, bất cập phát sinh trong thực tiễn THPL và kiến nghị các giải pháp khắc phục, tháo gỡ để nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đảm bảo trật tự kỉ cương luật pháp và phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong quản lí nhà nước và xã hội”;⁽⁴⁾ “theo dõi THPL là hoạt động xem xét, đánh giá của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với việc THPL của các chủ thể trong xã hội, qua đó đề xuất, áp dụng các biện pháp phù hợp để đảm bảo pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh trong đời sống”.⁽⁵⁾

(2). Lê Thành Long (chủ biên), sđd, 2011, tr. 49.

(3). Trần Nam Trung, *Theo dõi thi hành pháp luật từ thực tiễn tỉnh Gia Lai*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện khoa học xã hội, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2018, tr. 48.

(4). Phạm Ngọc Thăng, “Một số vấn đề lí luận về cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật”, *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, số 10/2018, tr. 10.

(5). Nguyễn Văn Năm, “Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay”,

Trên phương diện pháp luật thực định, theo dõi THPL là hoạt động có mục đích “nhằm xem xét, đánh giá thực trạng THPL, kiến nghị thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật”.⁽⁶⁾

Có thể thấy, hoạt động theo dõi THPL dù được nghiên cứu, tiếp cận từ nhiều phương diện khác nhau nhưng tựu trung lại đó là việc thực hiện các hoạt động xem xét, đánh giá thực trạng THPL nhằm giúp Nhà nước phát hiện, xử lí những bất cập, tồn tại trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật. Thông qua quá trình theo dõi, đánh giá việc đưa pháp luật vào thực thi trong đời sống xã hội, các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân, công dân sẽ tìm ra những hạn chế, bất cập và nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật cũng như trong quá trình tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào cuộc sống và tham gia đóng góp ý kiến, kiến nghị các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Như vậy, để hoạt động theo dõi THPL đạt hiệu quả, đáp ứng mục đích đề ra, Nhà nước ban hành quy phạm pháp luật (QPPL) quy định các quyền và nghĩa vụ của chủ thể theo dõi; trách nhiệm của đối tượng chịu sự theo dõi với những hình thức, phương pháp theo dõi cụ thể và theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Các QPPL đó có mối quan hệ chặt chẽ, thống nhất, điều chỉnh các quan hệ

Tạp chí luật học, số 5/2018, tr. 61.

(6). Điều 3 Nghị định của Chính phủ số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/07/2012 về theo dõi tình hình THPL.

phát sinh trong hoạt động theo dõi THPL nhằm tạo ra trật tự pháp luật, bảo đảm lợi ích của Nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

Từ góc độ lí luận đã phân tích ở trên, pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam được hiểu là tổng thể các QPPL điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động theo dõi THPL của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đối với quá trình tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào thực hiện trong đời sống xã hội, được thể hiện trong các văn bản QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo những trình tự, thủ tục và hình thức nhất định.

Pháp luật về theo dõi THPL là một bộ phận của hệ thống pháp luật Việt Nam, do vậy có đầy đủ đặc trưng và dấu hiệu của pháp luật là có tính quy phạm phổ biến, có tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức và tính bắt buộc chung. Tuy nhiên, pháp luật về theo dõi THPL cũng có những đặc điểm riêng như sau:

Thứ nhất, pháp luật về theo dõi THPL điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa chủ thể tham gia thực hiện các hoạt động theo dõi THPL, là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, các tổ chức và cá nhân. Do đó, pháp luật về theo dõi THPL phải có những quy phạm ở mức độ chung, thiết lập những nguyên tắc chung, đồng thời phải có những quy phạm cụ thể để điều chỉnh những quan hệ trong hoạt động theo dõi THPL. Chẳng hạn, trong Hiến pháp năm 2013 có những quy định mang tính nguyên tắc như bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm “*tổ chức thi hành và theo*

đổi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc” (Điều 99) hoặc Nghị định số 59/2012/NĐ-CP vừa có những quy định chung lại vừa có những quy định cụ thể về trách nhiệm của Bộ tư pháp và các bộ, ngành và địa phương trong việc theo dõi THPL.

Thứ hai, pháp luật về theo dõi THPL là một bộ phận của pháp luật về giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước nên nó vừa là công cụ giám sát, kiểm tra việc THPL của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền đối với tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lí (là hình thức tự kiểm tra, tự giám sát - cơ chế theo dõi bên trong), vừa là công cụ để nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, xã hội-nghề nghiệp thực hiện quyền theo dõi, giám sát THPL của mình (cơ chế theo dõi bên ngoài). Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các văn bản QPPL liên quan đã quy định về công tác kiểm tra tình hình THPL của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên đối với cơ quan cấp dưới cũng như việc phối hợp giữa Bộ tư pháp, các bộ, ngành và địa phương với các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, toà án nhân dân (TAND), viện kiểm sát nhân dân (VKSND), Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên tham gia vào hoạt động theo dõi THPL.

Thứ ba, pháp luật về theo dõi THPL được thể hiện ở nhiều văn bản QPPL có hiệu lực pháp lí khác nhau và trong nhiều ngành luật khác nhau, từ Hiến pháp cho tới các đạo luật và các văn bản dưới luật. Hiến pháp năm 2013, trên phương diện là văn bản QPPL có giá trị pháp lí cao nhất đã có những quy định

đặt nền móng cho việc xây dựng và hoàn thiện thể chế về theo dõi THPL. Bên cạnh những quy định mang tính căn bản của Hiến pháp năm 2013, hệ thống thể chế pháp luật về theo dõi THPL hiện nay đang được điều chỉnh bởi các văn bản pháp lý ở tầm nghị định do Chính phủ ban hành và một số văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.⁽⁷⁾ Bên cạnh đó, các quy định về theo dõi THPL còn được đề cập rải rác trong các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức pháp chế; chức năng, nhiệm vụ của sơ tư pháp, phòng tư pháp thuộc UBND và tại các chương, điều, khoản có liên quan trong các văn bản QPPL chuyên ngành, các văn bản về xây dựng văn bản QPPL; cải cách và kiểm soát thủ tục hành chính, về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL.⁽⁸⁾

(7). Nghị định của Chính phủ số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/07/2012 về theo dõi tình hình THPL; Thông tư của Bộ tư pháp số 14/2014/TT-BTP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP; Thông tư của Bộ tư pháp số 16/2018/TT-BTP ngày 14/12/2018 quy định chế độ báo cáo trong quản lý công tác THPL về xử lý vi phạm hành chính và theo dõi tình hình THPL; Thông tư của Bộ tài chính số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản QPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

(8). Nghị định của Chính phủ số 96/2017/NĐ-CP ngày 16/08/2017 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ tư pháp; Nghị định của Chính phủ số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế; Thông tư liên tịch của Bộ tư pháp, Bộ nội vụ số 23/TTLT-BTP-BNV ngày 22/12/2014 hướng dẫn chức năng, nhiệm

Ngoài ra, pháp luật về theo dõi THPL còn được thể hiện dưới hình thức các văn bản khác như các văn bản liên tịch giữa cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị, chính trị xã hội hay các quy chế phối hợp trong công tác theo dõi THPL.⁽⁹⁾

2. Bất cập, hạn chế trong các quy định của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

2.1. Bất cập, hạn chế trong các quy định xác định địa vị pháp lý của các chủ thể theo dõi thi hành pháp luật

Hiện nay, pháp luật về theo dõi THPL quy định nhiều chủ thể theo dõi THPL, trong đó chủ thể quản lý, thực hiện trách nhiệm theo dõi là “*bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ*” (Điều 99 Hiến pháp năm 2013) và theo quy định của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP là các bộ, cơ

quan, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của sơ tư pháp thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và phòng tư pháp thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Thông tư của Bộ quốc phòng số 169/2014/TT-BQP hướng dẫn công tác theo dõi tình hình THPL thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ quốc phòng; Thông tư của Thanh tra Chính phủ số 06/2015/TT-TTCP ngày 21/10/2015 quy định về rà soát, hệ thống hoá, pháp điển, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL; theo dõi tình hình THPL thuộc trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ; Thông tư của Bộ giao thông vận tải số 21/2016/TT-BGTVT ngày 25/08/2016 quy định về xây dựng, ban hành, hợp nhất văn bản QPPL, kiểm soát thủ tục hành chính, kiểm tra, xử lý văn bản, rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL và theo dõi THPL trong lĩnh vực giao thông vận tải.

(9). Theo thống kê của Bộ tư pháp, tính đến ngày 15/11/2018 đã có 42/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành quy chế phối hợp trong công tác theo dõi THPL (tại Báo cáo của Bộ tư pháp số 268/BC-BTP ngày 15/11/2018).

quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp. Chủ thể phối hợp theo dõi THPL là TAND, VKSND, các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, xã hội-nghề nghiệp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức, cá nhân, công dân. Do văn bản điều chỉnh trực tiếp lĩnh vực theo dõi THPL là Nghị định số 59/2012/NĐ-CP do Chính phủ ban hành và các văn bản ở cấp độ thông tư do các bộ, ngành ban hành nên quy định về địa vị pháp lý của các chủ thể theo dõi thi hành cũng giới hạn ở khối cơ quan hành pháp. Theo đó, tại Điều 5 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định Bộ tư pháp có trách nhiệm theo dõi tình hình THPL trên phạm vi cả nước; bộ, cơ quan ngang bộ theo dõi tình hình THPL trong phạm vi ngành, lĩnh vực; cơ quan thuộc Chính phủ theo dõi tình hình THPL trong phạm vi được phân công; UBND các cấp theo dõi tình hình THPL trong phạm vi quản lý nhà nước của địa phương. Như vậy, Nghị định số 59/2012/NĐ-CP chỉ mới quy định về trách nhiệm theo dõi tình hình THPL chung cho các đầu mối theo dõi và quy định mang tính nguyên tắc về quyền của các tổ chức cá nhân trong hoạt động theo dõi THPL.

Trong khi đó, hệ thống pháp luật về theo dõi THPL hiện nay thiếu quy định rõ ràng, cụ thể về địa vị pháp lý của các cơ quan trong bộ máy nhà nước và các thiết chế phi nhà nước. Hiến pháp năm 2013 cũng mới chỉ đề cập mang tính nguyên tắc về trách nhiệm theo dõi THPL của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ mà

chưa quy định địa vị pháp lý của các cơ quan trong bộ máy nhà nước như: Quốc hội, Chính phủ, TAND, VKSND và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trong theo dõi THPL. Về địa vị pháp lý của các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác trong hoạt động theo dõi thi hành pháp luật, mặc dù đã được quy định tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP nhưng chỉ có một vài quy định chung mang tính nguyên tắc nêu tại Điều 6, Điều 18 mà chưa có quy định rõ ràng, cụ thể về cách thức tổ chức công tác phối hợp giữa các cơ quan trong hệ thống cơ quan hành chính với Quốc hội, TAND, VKSND, hội đồng nhân dân các cấp, các tổ chức đoàn thể, các cơ quan thông tin đại chúng. Bên cạnh đó, việc quy định trách nhiệm, thẩm quyền của cơ quan thuộc Chính phủ trong việc theo dõi thi hành pháp luật cũng bất cập, không khả thi. Thực tiễn cho thấy, các cơ quan thuộc Chính phủ như Ban quản lý làng Chù tịch Hồ Chí Minh, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện hàn lâm khoa học và công nghệ Việt Nam, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Đài truyền hình Việt Nam không phù hợp để giao chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về theo dõi THPL. Qua rà soát của Bộ tư pháp, có đến 07/08 cơ quan thuộc Chính phủ (trừ Bảo hiểm xã hội Việt Nam) không triển khai thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về theo dõi THPL như xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện theo dõi và báo cáo kết quả theo dõi THPL hằng năm.⁽¹⁰⁾

(10). Báo cáo của Bộ tư pháp số 268/BC-BTP ngày 15/11/2018.

2.2. *Bắt cập, hạn chế trong quy định xác định phạm vi theo dõi thi hành pháp luật*

Một trong những bắt cập, hạn chế lớn của thể chế pháp luật về theo dõi THPL hiện hành là phạm vi đối tượng theo dõi THPL quá rộng nên gây khó khăn trong việc thực hiện công tác theo dõi THPL. Hiện nay, Điều 7 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định nội dung theo dõi THPL bao gồm: 1) Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản QPPL; 2) Tình hình bảo đảm các điều kiện cho THPL; 3) Tình hình tuân thủ pháp luật. Qua đó, có thể hiểu pháp luật hiện nay xác định đối tượng theo dõi THPL là các hoạt động tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào thực hiện trong đời sống của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội.

Như vậy, đối tượng theo dõi THPL thì rộng nhưng thẩm quyền của chủ thể theo dõi thi hành pháp luật và các luật chưa quy định (Ví dụ: Trách nhiệm cho các chủ thể thuộc các nhánh quyền lực khác như lập pháp, tư pháp trong thực hiện việc theo dõi THPL). Về nguyên tắc, tất cả các cơ quan tổ chức và cá nhân đều phải có nghĩa vụ thi hành quy định do nhà nước đề ra và có quyền theo dõi tình hình THPL. Tuy nhiên, Nghị định số 59/2012/NĐ-CP do Chính phủ ban hành nên chỉ có hiệu lực áp dụng ở khối các cơ quan hành pháp mà không được thực hiện ở các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, TAND, VKSND.

Nghị định số 59/2012/NĐ-CP xác định phạm vi trách nhiệm của Bộ tư pháp theo dõi tình hình THPL trên phạm vi cả nước; bộ, cơ quan ngang bộ theo dõi tình hình THPL trong phạm vi ngành, lĩnh vực; cơ quan thuộc

Chính phủ theo dõi tình hình THPL trong phạm vi được phân công; UBND các cấp theo dõi tình hình THPL trong phạm vi quản lý nhà nước của địa phương.

Nghiên cứu những quy định về phạm vi theo dõi THPL nêu trên cho thấy các quy định còn chung chung, khó thực hiện vì phạm vi theo dõi quá rộng và phức tạp. Với phạm vi nêu trên, có thể hiểu bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp được quyền xem xét, đánh giá tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết, tình hình bảo đảm điều kiện cho THPL hay việc tuân thủ pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức và cá nhân nào trong phạm vi quản lý. Đây là điều không khả thi trên thực tế, chẳng hạn như việc xem xét, đánh giá tình hình tuân thủ pháp luật của các cơ quan nằm ngoài hệ thống hành pháp (TAND, VKSND) đóng trên địa bàn là không thực hiện được vì thiếu thẩm quyền trong việc tiến hành các hoạt động theo dõi để đánh giá tình hình THPL. Trong khi đó, các cơ quan ngoài hệ thống hành pháp thì chưa có thể chế pháp lý cụ thể để thực hiện theo dõi THPL.

2.3. *Bắt cập, hạn chế trong quy định về tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật*

Pháp luật hiện nay quy định việc tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi THPL, gồm có các QPPL quy định về việc thụ thập thông tin; kiểm tra; điều tra, khảo sát; xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL (Chương III Nghị định số 59/2012/NĐ-CP). Qua nghiên cứu cho thấy, quy định điều chỉnh về lĩnh vực này còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế, cụ thể là:

Thứ nhất, quy định về hoạt động tiếp nhận và xử lý thông tin về tình hình THPL

Các cơ quan có nhiệm vụ theo dõi THPL thực hiện việc thu thập thông tin từ các phương tiện thông tin đại chúng;⁽¹¹⁾ phản ánh, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; đánh giá, kiến nghị của các hiệp hội, doanh nghiệp; thông tin về tình hình THPL từ kết quả của cơ quan giám sát, điều tra, kiến nghị của hiệp hội doanh nghiệp... Tuy nhiên, do chưa có quy định cụ thể về quy trình tiếp nhận và xử lý thông tin phản ánh về tình hình THPL nên trên thực tế, thông tin thu được từ các nguồn nêu trên là rất hạn chế. Bên cạnh đó, việc xử lý thông tin sau tiếp nhận chưa mang tính kịp thời, xử lý triệt để, tới cùng. Nguyên nhân là do thiếu cơ chế về cung cấp thông tin giữa cơ quan giám sát, điều tra, xét xử và cơ chế tiếp nhận, xử lý kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, hiệp hội, doanh nghiệp và người dân.

Thứ hai, quy định về hoạt động kiểm tra tình hình THPL

Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định cụ thể về quy trình, biểu mẫu kiểm tra tình hình THPL nên mỗi nơi có cách làm và vận dụng khác nhau. Quy định hiện hành về kiểm tra tình hình THPL chưa thực sự phát huy mạnh mẽ vai trò của cơ quan có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra tình hình THPL do thiếu cơ chế về thẩm quyền xử lý đối với các sai phạm được phát hiện qua công tác kiểm tra mà chỉ dừng lại ở mức kiến nghị. Theo

quy định tại khoản 6 Điều 8 Thông tư của Bộ tư pháp số 14/2014/TT-BTP, “*đoàn kiểm tra và người có thẩm quyền kiểm tra kiến nghị các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để xử lý*”, trường hợp không nhất trí với kết quả xử lý hoặc không nhận được kết quả xử lý, người ra quyết định kiểm tra gửi kiến nghị xử lý đến cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý kết quả kiểm tra”.

Thứ ba, quy định về hoạt động điều tra, khảo sát tình hình THPL

Pháp luật về theo dõi THPL quy định bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp điều tra, khảo sát theo yêu cầu của tình hình THPL về từng lĩnh vực, địa bàn và đối tượng cụ thể thông qua phiếu khảo sát, tọa đàm, phỏng vấn trực tiếp và các hình thức phù hợp khác; hoạt động điều tra, khảo sát có thể được thực hiện theo cơ chế cộng tác viên (Điều 13 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP). Như vậy, các QPPL điều chỉnh lĩnh vực này vẫn chưa bảo đảm tính khả thi do quy định không rõ ràng, cụ thể và thiếu các quy định hướng dẫn về mẫu biểu, phiếu khảo sát phục vụ cho hoạt động điều tra, khảo sát tình hình THPL. Ngoài ra, cơ chế cộng tác viên theo dõi THPL được quy định trong Thông tư của Bộ tư pháp số 14/2014/TT chỉ quy định chung, chưa quy định, hướng dẫn cụ thể về hình thức, cách thức phối hợp, kinh phí để thực hiện công tác này nên khó triển khai phối hợp và huy động sự tham gia của các cơ quan, tổ chức tham gia hoạt động theo dõi THPL.

(11). Khoản 2 Điều 11 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

Thứ tư, quy định về hoạt động xử lý kết quả theo dõi THPL

Pháp luật về theo dõi THPL quy định bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL như: Ban hành kịp thời, đầy đủ các văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản QPPL; thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác tập huấn, phổ biến pháp luật; bảo đảm về tổ chức, biên chế, kinh phí và các điều kiện khác cho THPL; kịp thời tổ chức thi hành văn bản QPPL đã có hiệu lực; thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm tính chính xác, thống nhất trong hướng dẫn áp dụng pháp luật và trong áp dụng pháp luật... (Điều 14 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP).

Như vậy, pháp luật có quy định về mặt nguyên tắc các biện pháp xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL nhưng không quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm xử lý cụ thể của thủ trưởng các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp đối với nhóm biện pháp, hình thức xử lý đó.

2.4. Bất cập, hạn chế trong quy định xác định trách nhiệm pháp lý trong hoạt động theo dõi thi hành pháp luật

Hiện nay, việc xác định trách nhiệm pháp lý (hậu quả bất lợi do Nhà nước áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật) trong hoạt động theo dõi THPL chưa có QPPL điều chỉnh. Điều này thể hiện sự bất cập, hạn chế của pháp luật về theo dõi THPL là thiếu quy định, hiệu lực không đủ mạnh để thúc đẩy hoạt động theo dõi THPL

trở thành một trong những công cụ kiểm soát quyền lực nhà nước. Theo Điều 14 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL. Khoản 2 Điều 14 cũng xác định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL theo đề nghị của Bộ tư pháp hoặc của bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của bộ, cơ quan ngang bộ. UBND cấp dưới có trách nhiệm xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL theo yêu cầu của UBND cấp trên trực tiếp.

Có thể thấy, do chưa có quy phạm điều chỉnh về trách nhiệm pháp lý mà các chủ thể phải gánh chịu nếu không thực hiện đúng, đầy đủ các quy định của pháp luật về theo dõi THPL nên việc tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi THPL còn mang nặng tính hình thức, đối phó, không phát huy được hiệu quả, vai trò của công tác này trong đời sống xã hội. Những quy phạm hiện hành tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành mới chỉ đề cập trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động theo dõi mà không có quy phạm xác định quyền của chủ thể trong xử lý kết quả theo dõi thi hành pháp luật (Ví dụ như quyền tạm đình chỉ thi hành văn bản của cơ quan cấp dưới có dấu hiệu trái pháp luật). Việc thiếu vắng các quy định về hậu quả pháp lý xảy ra trong trường hợp phát hiện các sai phạm thông qua hoạt động theo dõi

THPL hoặc các chủ thể không thực hiện, thực hiện không đúng các biện pháp xử lý kết quả theo dõi THPL cũng đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực, hiệu quả của công tác theo dõi THPL.

2.5. *Bất cập, hạn chế trong quy định về kinh phí dành cho công tác theo dõi thi hành pháp luật*

Quy định kinh phí thực hiện công tác theo dõi tình hình THPL tại Điều 19 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP gặp khó khăn, vướng mắc khi vận dụng trong thực tiễn, do Nghị định chỉ xác định về mặt nguyên tắc mà không có quy định cụ thể về nội dung chi, định mức chi đặc thù và cũng không giao cho cơ quan có liên quan ban hành văn bản hướng dẫn. Trong khi đó, Thông tư của Bộ tài chính số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản QPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng mới chỉ quy định cụ thể nội dung chi và mức chi cho việc xây dựng báo cáo theo dõi tình hình THPL⁽¹²⁾ mà chưa quy định chi tiết, cụ thể cho các hoạt động khác nên mỗi bộ, ngành và địa phương có cách vận dụng khác nhau, không thống nhất trong quá trình thực hiện.

2.6. *Nhận xét chung*

Một là pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tính toàn diện

Tính toàn diện của pháp luật về theo dõi THPL thể hiện ở chỗ hệ thống pháp luật phải có khả năng đáp ứng được đầy đủ nhu cầu

điều chỉnh pháp luật phát sinh trong quan hệ theo dõi THPL. Hiện nay, các quy phạm xác định địa vị pháp lý của các chủ thể theo dõi THPL còn khá mờ nhạt, mới chỉ tập trung chủ yếu vào Bộ tư pháp và các bộ, ngành và địa phương mà chưa đề cập tới vai trò, trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, TAND, VKSND và các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, tổ chức xã hội-nghề nghiệp, các tổ chức, cá nhân, công dân trong hoạt động theo dõi THPL. Nguyên nhân của bất cập, hạn chế này là thể chế pháp luật về theo dõi THPL chưa được luật hoá, mới ở tầm nghị định nên không thể điều chỉnh toàn diện các quan hệ bên ngoài bộ máy hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, pháp luật về theo dõi THPL còn thiếu các QPPL xác định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức thi hành và theo dõi thi THPL; thiếu các tiêu chí theo dõi, đánh giá việc THPL giúp bảo đảm tính chính xác, khách quan và kịp thời; trình tự, thủ tục theo dõi THPL và hậu quả pháp lý của hoạt động theo dõi THPL cũng chưa được quy định dẫn đến sự lúng túng, khó khăn trong tổ chức triển khai thực hiện công tác này.

Hai là pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ

Tính thống nhất và đồng bộ của pháp luật đòi hỏi hệ thống văn bản pháp luật không có các hiện tượng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau của các QPPL trong mỗi bộ phận và trong các bộ phận khác nhau của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, thực

(12). Điểm d khoản 3 Điều 4 Thông tư của Bộ tài chính số 338/2016/TT-BTC.

tế hiện nay cho thấy, pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tiêu chí này. Mặc dù Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm trong việc tổ chức thi hành và theo dõi việc THPL, nhưng các văn bản QPPL hiện hành về theo dõi THPL chưa có quy định cụ thể hoá trách nhiệm của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện công tác này theo đúng tinh thần quy định của Hiến pháp năm 2013. Ngoài ra, các văn bản QPPL về theo dõi THPL hiện nay cũng chưa bảo đảm tính đồng bộ trong việc xác định địa vị pháp lý của các chủ thể. Pháp luật về theo dõi THPL mới chỉ tập trung ở việc quy định trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương, trong khi đó các quy định về vai trò của các cơ quan, tổ chức và cá nhân khác thì rất mờ nhạt.

Ba là pháp luật về theo dõi THPL còn tồn tại nhiều quy định thiếu tính khả thi

Tính khả thi của văn bản đòi hỏi những quy định phải phù hợp với các điều kiện về kinh tế, chính trị, xã hội và có đủ các điều kiện bảo đảm cho việc THPL, đưa pháp luật vào thực tiễn đời sống xã hội. Hiện nay, pháp luật về theo dõi THPL vẫn còn nhiều quy định thiếu tính khả thi như: Quy định “*các tổ chức, cá nhân có quyền tham gia hoạt động theo dõi tình hình thi hành pháp luật*”⁽¹³⁾ nhưng không có quy định, hướng dẫn cụ thể về điều kiện, cách thức, trình tự, thủ tục tham gia những hoạt động này như thế nào; các quy định về trách nhiệm xây

dựng chỉ tiêu thống kê quốc gia, chỉ tiêu thống kê ngành làm cơ sở cho việc xem xét, đánh giá tình hình THPL,⁽¹⁴⁾ quy định về cộng tác viên theo dõi tình hình THPL,⁽¹⁵⁾ quy định về phối hợp với VKSND, TAND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức khác có liên quan⁽¹⁶⁾ trong việc thực hiện công tác theo dõi tình hình THPL hiện cũng không bảo đảm tính khả thi trên thực tế do thiếu cơ chế và các điều kiện bảo đảm thực hiện.

Bên cạnh đó, một số quy định tại Nghị định của Chính phủ số 55/2011/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế (là tổ chức đầu mối, tham mưu về công tác theo dõi THPL) cũng không có tính khả thi trên thực tế như: Quy định về tiêu chuẩn người làm công tác pháp chế và người đứng đầu tổ chức pháp chế có nhiều bất cập vì tại một số bộ, ngành và một số cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, những cơ quan có tính chất chuyên ngành như y tế, tài chính, công thương, giao thông vận tải... thì việc sử dụng người làm công tác pháp chế có trình độ cử nhân luật thuần túy không hoàn toàn phù hợp với yêu cầu công việc trong từng lĩnh vực cụ thể; việc tuyển dụng người đứng đầu tổ chức pháp chế gặp nhiều vướng mắc vì không đáp ứng được tiêu chuẩn pháp luật quy định,⁽¹⁷⁾ việc xây dựng, củng cố và

(14). Điều 15, Điều 16, Điều 17 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

(15). Điều 14 Thông tư số 14/2014/TT-BTP.

(16). Điều 11 Thông tư số 14/2014/TT-BTP.

(17). Theo quy định tại điểm a và điểm b khoản 1

(13). Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

kiện toàn tổ chức pháp chế tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh vẫn còn nhiều hạn chế, tổ chức pháp chế tại các sở, ngành của địa phương đang có xu hướng thu hẹp lại do nhiều sở, ngành không bố trí được biên chế làm công tác pháp chế nên khó khăn cho việc tổ chức thực hiện công tác pháp chế nói chung và theo dõi THPL nói riêng.⁽¹⁸⁾

Bốn là về hình thức văn bản

Ngoài quy định mang tính nguyên tắc tại Điều 99 Hiến pháp năm 2013 về trách nhiệm của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ như đã nói ở trên, các văn bản QPPL về theo dõi THPL đều là văn bản dưới luật, chi ở tầm nghị định, thông tư nên có giá trị pháp lý thấp. Bên cạnh đó, hệ thống văn bản QPPL về theo dõi THPL còn tản mạn, chưa có tính hệ thống, số lượng văn bản QPPL điều chỉnh trực tiếp công tác theo dõi THPL còn ít, chủ yếu được quy định trong Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các Thông tư quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Nghị định.

Năm là về kỹ thuật lập pháp

Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành còn thiếu điều khoản giải thích từ ngữ và một số quy định trong văn bản pháp luật còn chưa rõ ràng, khó áp dụng. Pháp luật về theo dõi THPL hiện nay không có văn bản nào có

điều khoản định nghĩa rõ ràng về theo dõi THPL. Trên thực tế, các cơ quan, tổ chức và cá nhân rất lúng túng trong nhận thức cũng như trong triển khai công tác theo dõi THPL vì chưa phân biệt rõ được theo dõi THPL với các hoạt động khác như kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nhìn từ góc độ ngôn ngữ pháp lý cũng cho thấy sự chung chung, mơ hồ khi sử dụng cụm từ “tình hình THPL”. Mặc dù Nghị định 59/2012/NĐ-CP và Thông tư 14/2014/TT-BTP đã có quy định và hướng dẫn về các nội dung theo dõi THPL và tiêu chí đánh giá về tình hình tuân thủ pháp luật, tuy nhiên, việc xem xét, đánh giá tình hình THPL gặp rất nhiều khó khăn do lĩnh vực theo dõi rộng, các tiêu chí theo dõi, đánh giá còn chung chung, không cụ thể. Ví dụ như: Một số tiêu chí đánh giá về “*tình đầy đủ, kịp thời, phù hợp của hoạt động tập huấn, phổ biến pháp luật, tác động của công tác tập huấn, phổ biến pháp luật đến ý thức tuân thủ và mức độ nâng cao nhận thức pháp luật của các cơ quan, tổ chức, công dân*”,⁽¹⁹⁾ “*sự phù hợp của tổ chức bộ máy, mức độ đáp ứng về nguồn nhân lực*”,⁽²⁰⁾ “*tình kịp thời, đầy đủ trong thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền*” hay tiêu chí “*mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”⁽²¹⁾ là những tiêu chí mang tính chất định tính, rất khó thực hiện việc đánh giá chính xác, khách quan, khoa học về tình hình THPL.

Điều 12 của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP, người làm công tác pháp chế phải có trình độ cử nhân luật trở lên; người đứng đầu tổ chức pháp chế phải có trình độ cử nhân luật trở lên và có ít nhất 05 năm trực tiếp làm công tác pháp luật.

(18). Điều 9 Nghị định số 55/2011/NĐ-CP quy định phòng pháp chế được thành lập ở 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

(19). Điểm a khoản 1 Điều 4 Thông tư số 14/2014/TT-BTP.

(20). Điểm a khoản 1 Điều 4 Thông tư số 14/2014/TT-BTP.

(21). Khoản 3 Điều 10 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

3. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Trong giai đoạn hiện nay, cần bám sát và thể chế hoá các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về tổ chức thi hành và theo dõi, giám sát việc THPL. Đó là: *“Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp uỷ, chính quyền các cấp; huy động sự tham gia tích cực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và các tổ chức thành viên đối với công tác xây dựng pháp luật và giám sát THPL. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật phải gắn với tổ chức THPL cùng cố các thiết chế THPL, bảo đảm pháp luật vừa là công cụ quản lý xã hội, vừa là công cụ để nhân dân kiểm tra, giám sát việc THPL”*.⁽²²⁾ Do đó, để khắc phục những bất cập hạn chế nêu trên, việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL cần phải được đặt trong tinh thần của Hiến pháp năm 2013 và bối cảnh Đảng ta chuyển hướng chỉ đạo chiến lược trong xây dựng và tổ chức THPL. Theo dõi THPL phải là một “kênh” quan trọng để kiểm soát quyền lực nhà nước, góp phần bảo đảm thực thi quyền con người, quyền công dân trong đời sống xã hội. Hoạt động theo dõi THPL phải giúp đánh giá toàn diện, đầy đủ, khách quan và khoa học về tình hình THPL, qua đó, thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm sử dụng hợp lý, hiệu quả, nhanh chóng, thiết thực các kết quả của hoạt động theo dõi thi hành pháp luật trong

hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật và thực thi luật pháp. Trên cơ sở rà soát, đánh giá toàn diện các quy định của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật (Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và các văn bản pháp luật liên quan), cần tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế pháp luật trong hoạt động theo dõi THPL nhằm xác định rõ ràng, cụ thể phạm vi, đối tượng, nội dung, phương thức theo dõi cũng như trách nhiệm cụ thể của các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trong công tác theo dõi THPL; xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành của các cơ quan ngoài hệ thống hành pháp để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của UBND các cấp thực hiện tốt công việc tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật. Trong thời gian tới, Bộ Tư pháp cần đẩy mạnh việc nghiên cứu, xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Nghị định số 59/2012/NĐ-CP để khắc phục các hạn chế, bất cập trong thực tiễn tổ chức theo dõi THPL thời gian qua trên tinh thần thể chế hoá quy định tại Điều 99 của Hiến pháp năm 2013.

Về lâu dài, để khắc phục các hạn chế, bất cập đã nêu của pháp luật về theo dõi THPL cần phải đẩy mạnh công tác nghiên cứu xây dựng, ban hành một đạo luật về theo dõi THPL nhằm điều chỉnh đầy đủ, toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay.

Việc nghiên cứu xây dựng luật về theo dõi THPL cần tập trung xác định rõ một số nội dung sau:

(22). Kết luận số 01-KL/TW ngày 04/4/2016 của Bộ chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ chính trị khoá IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

Một là về chủ thể và đối tượng theo dõi THPL

Nhìn từ góc độ mở rộng và phát huy dân chủ trong quản lí nhà nước và xã hội, cần quy định toàn diện địa vị pháp lí của từng chủ thể là các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội-ngành nghiệp và mọi công dân trong việc tổ chức thi hành và theo dõi tình hình THPL. Trong đó, xác định rõ chủ thể theo dõi THPL là các thiết chế nhà nước, thiết chế phi nhà nước và cá nhân trong xã hội. Đồng thời để phù hợp với nguyên tắc mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân đều phải nghiêm chỉnh thi hành pháp luật của nhà nước pháp quyền, cần quy định rõ đối tượng theo dõi là hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước (bao gồm cả hoạt động của Quốc hội, Chính phủ, TAND, VKSND). Điều này có nghĩa là cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền vừa là chủ thể theo dõi, nhưng cũng là đối tượng chịu sự theo dõi THPL. Nhân dân với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước sẽ thực hiện các quyền theo dõi, giám sát THPL đối với đối tượng nêu trên.

Hai là về phạm vi theo dõi THPL

Phạm vi theo dõi THPL chỉ nên xác định ở việc xem xét, đánh giá hoạt động THPL của các cơ quan trong bộ máy nhà nước và người có thẩm quyền mà không nên mở rộng phạm vi theo dõi hoạt động THPL đối với các thiết chế ngoài nhà nước và các tổ chức, cá nhân và công dân vì phạm vi quá rộng, dàn trải và không đủ nguồn lực để thực hiện. Bên cạnh đó, xét trên phương diện khoa học

pháp lí, nếu mở rộng phạm vi theo dõi THPL đối với các chủ thể này sẽ dẫn đến chông chéo với hoạt động giám sát, thanh tra việc chấp hành pháp luật. Các thiết chế bên ngoài nhà nước, ngoài sự giám sát, thanh tra, kiểm tra của cơ quan quản lí nhà nước theo thẩm quyền còn thực hiện chức năng tự giám sát, tự kiểm tra việc THPL, nội quy, quy chế, điều lệ đối với hoạt động của cơ quan đơn vị mình và các tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lí. Còn đối với cá nhân, công dân, việc xem xét, đánh giá hoạt động THPL chủ yếu ở việc đánh giá về tính tuân thủ pháp luật, vì vậy có thể được thực hiện thông qua việc xem xét, đánh giá hiệu quả hoạt động THPL của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền, chẳng hạn như thông qua việc phân tích, tổng hợp số liệu xử lí vi phạm hành chính về an toàn giao thông, có thể đánh giá được mức độ tuân thủ pháp luật của người dân khi tham gia giao thông trên địa bàn.

Ba là về nội dung theo dõi THPL

Để các chủ thể thực hiện việc theo dõi THPL thì pháp luật cần quy định nội dung theo dõi THPL (theo dõi cái gì?).

Thực tiễn tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam những năm qua cho thấy, mục đích theo dõi THPL là để xem xét, đánh giá quá trình tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào đời sống xã hội của cơ quan, tổ chức và cá nhân, trong đó chủ yếu là các hoạt động THPL của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền. Do đó, việc xác định nội dung theo dõi THPL cần tập trung hướng tới các hoạt động mà cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền phải thực

hiện nhằm làm cho pháp luật được hiện thực hóa trong đời sống xã hội, đó thường là các hoạt động sau:

- Công bố công khai văn bản pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng ở trung ương (đối với văn bản do trung ương ban hành) và trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương (đối với văn bản do địa phương ban hành) ngay sau khi văn bản pháp luật có hiệu lực thi hành;

- Tập huấn nghiệp vụ, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao nhận thức và hiểu biết pháp luật cho cán bộ, công chức nhà nước thi hành công vụ và các tầng lớp nhân dân;

- Bảo đảm điều kiện về tổ chức bộ máy, biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí cho THPL;

- Ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng pháp luật, quyết định áp dụng pháp luật;

- Tiến hành các hoạt động theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc THPL;

- Tổ chức tiếp nhận, giải quyết các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

- Thực hiện xử lý vi phạm pháp luật;

- Kiến nghị biện pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Bốn là về hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục theo dõi THPL

Tùy theo chủ thể khác nhau mà có những hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục theo dõi THPL khác nhau. Theo dõi THPL trên phương diện là hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước, cần có các hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục thực hiện phù hợp với các chủ thể và đối tượng theo dõi, được luật hoá một cách rõ ràng,

minh bạch, để các thiết chế trong bộ máy nhà nước và các thiết chế bên ngoài nhà nước có thể dễ dàng tiếp cận và thực hiện quyền theo dõi THPL của mình. Chẳng hạn, quy định cụ thể về hình thức, phương pháp theo dõi THPL đối với chủ thể không mang tính quyền lực nhà nước như hoạt động theo dõi, giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, của các tổ chức cá nhân và công dân được thực hiện dưới hình thức phản ánh, kiến nghị về tình hình THPL thì cần có những quy định về trình tự, thủ tục tiếp nhận, xử lý cụ thể, rõ ràng và dễ thực hiện. Đối với các chủ thể mang tính quyền lực nhà nước như cơ quan quản lý nhà nước cấp trên thực hiện kiểm tra tình hình THPL của cơ quan nhà nước cấp dưới, cần quy định rõ quy trình và các bước thực hiện để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động tổ chức thi hành và theo dõi THPL./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Thành Long (chủ biên), *Một số vấn đề pháp lý và thực tiễn về theo dõi thi hành pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
2. Nguyễn Văn Năm, “Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí luật học*, số 5/2018.
3. Phạm Ngọc Thắng, “Một số vấn đề lý luận về cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật”, *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, số 10/2018.
4. Trần Nam Trung, *Theo dõi thi hành pháp luật từ thực tiễn tỉnh Gia Lai*, Luận án tiến sĩ luật học, Hà Nội, 2018.