

# DÂN CHỦ HOÁ VÀ MINH BẠCH HOÁ QUÁ TRÌNH SOẠN THẢO VĂN BẢN PHÁP LUẬT LÀ SỰ BẢO ĐẢM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

*Bùi Sĩ Hiến\**

Văn bản quy phạm pháp luật là một loại văn bản đặc thù, thể hiện ý chí của chủ thể ban hành, có ý nghĩa bắt buộc chung và được bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp đa dạng, trong đó có cưỡng chế nhà nước. Khác với các văn bản cá biệt, văn bản quy phạm pháp luật quy định quy tắc xử sự chung, làm phát sinh hoặc thay đổi các quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật tương ứng. Vì vậy, điều kiện để một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực, ngoài những yêu cầu, tiêu chí cơ bản như tính phù hợp, tính thống nhất đồng bộ, tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý ..., phải kể đến tính dân chủ, công khai của quá trình lập pháp, lập quy và tính minh bạch của văn bản pháp luật.

Phải nói rằng “tính minh bạch của pháp luật” và tính dân chủ, công khai của quá trình lập pháp, lập quy được viết khá nhiều trong các tài liệu nghiên cứu kể từ khi nhà nước ta thực hiện chính sách đổi mới, mở cửa và chuẩn bị hội nhập kinh tế quốc tế (đặc biệt từ khi Hiệp định Thương mại Việt – Mỹ được ký kết). Chính vì vậy, các thuật ngữ này được nhắc đến nhiều hơn, trở thành một đòi hỏi bức bách cần phải làm rõ chúng (cụ thể là, thế nào là tính minh bạch, tính dân chủ, công khai của pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật về ngành, lĩnh vực nói riêng).

Theo cách nói thông thường, minh bạch được hiểu là sự rõ ràng, rành mạch, ai cũng được biết. Không thể nói rằng, khi một văn bản quy phạm pháp luật được công khai đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng

là văn bản đó đã có tính minh bạch, bất luận nội dung của nó như thế nào hay khi một văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng rất chi tiết, cụ thể, rõ ràng, bảo đảm tính phù hợp, tính thống nhất đồng bộ, tính hợp hiến hợp pháp ... nhưng không được công bố để mọi người đều có thể tìm hiểu thì hành thì cũng không thể nói rằng văn bản đó đã bảo đảm tính minh bạch. Như vậy, nội dung tính minh bạch của văn bản pháp luật bao gồm hai yếu tố: *một là*, phải rõ ràng, rành mạch và *hai là*, phải có tính công khai, ai cũng có thể biết. Minh bạch thường gắn liền với công khai, hay nói một cách khác, tính công khai vừa là thuộc tính của minh bạch, vừa là điều kiện để thể hiện tính minh bạch. Có thể trong các tài liệu nghiên cứu, tùy theo các góc độ nghiên cứu khác nhau mà người ta có thể phân chia ra nhiều yêu cầu cụ thể đối với tính minh bạch. Nội dung cơ bản của tính minh bạch, công khai của văn bản pháp luật trong bài viết này được thể hiện ở vấn đề dân chủ hoá, công khai hoá quá trình soạn thảo và sự minh bạch của văn bản sau khi được ban hành, được cụ thể hoá như sau:

*Một là, pháp luật phải được tổ chức soạn thảo, ban hành một cách dân chủ, công khai.*

Vấn đề “lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh”, vấn đề dân chủ hoá, công khai hoá quá trình soạn thảo và ban hành nhằm bảo đảm tính minh bạch của văn bản pháp luật nói chung, trong đó có văn bản pháp luật của từng ngành, lĩnh vực nói riêng đang được dư luận xã hội hết sức quan tâm và đã được quy định tại các điều 39-41 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Mục tiêu cơ bản của vấn đề này

\* Tiến sỹ Luật học, Phó Vụ trưởng Vụ KHTK, Bộ Xây dựng

không phải ở chỗ ai là người soạn thảo, mà là ở chỗ phải tổ chức soạn thảo như thế nào để văn bản pháp luật sau khi được ban hành chứa đựng được nhiều quy phạm tốt nhất. Nói cách khác, công nghệ của việc soạn thảo phải làm sao để có được một văn bản tốt nhất; các quy phạm điều chỉnh như thế nào để văn bản pháp luật có được “đời sống lâu dài nhất”, từ đó tạo dựng được một hệ thống văn bản pháp luật tương đối đầy đủ, thống nhất, đồng bộ, hợp hiến, hợp pháp, minh bạch và có tính ổn định lâu dài.

Hiện nay, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, đặc biệt là ý kiến của những người có trách nhiệm trực tiếp thi hành văn bản không được thực hiện một cách đồng bộ và có hệ thống, làm cho một số văn bản nhất định không đạt được chất lượng theo yêu cầu, tác dụng và hiệu quả đối với cả hệ thống văn bản pháp luật không được cải thiện. *Chẳng hạn*, đối với các luật lớn thì tổ chức tham khảo ý kiến nhân dân, còn đối với các văn bản dưới luật thì lại không. Trong khi đó chính các văn bản dưới luật lại là loại văn bản có ý nghĩa và được áp dụng nhiều nhất trong cuộc sống của người dân. Việc tổ chức cho người dân tham gia đóng góp ý kiến phần nhiều mang tính hình thức và có giá trị tuyên truyền nhiều hơn là cần có sự tham khảo ý kiến một cách thực sự từ phía người dân, chưa tạo điều kiện cần thiết để người dân có thể tham gia đóng góp ý kiến một cách chủ động, tự giác, có ý thức và bảo đảm chất lượng văn bản được ban hành. Trong tuyệt đại đa số các trường hợp, việc góp ý kiến của người dân mang tính một chiều, có nghĩa rằng người dân cứ việc tham gia đóng góp ý kiến, còn việc có tiếp thu hay không là tùy thuộc vào ý chí cơ quan soạn thảo văn bản.

Về đối tượng tham gia, ý kiến trong quá trình soạn thảo văn bản được lựa chọn không đúng hoặc không mang tính đại diện. Tại nhiều cuộc hội thảo do các bộ, ngành tổ chức, đặc biệt là các hội thảo có sự tài trợ quốc tế, hầu như các đại biểu tham gia chủ yếu là từ các cơ quan nhà nước, còn đại diện

các tổ chức xã hội, giới doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp tư nhân nói riêng thì vắng bóng. Ngược lại, tại các hội thảo do các tổ chức xã hội hay tổ chức xã hội - nghề nghiệp tổ chức thì hầu như toàn các đại diện của doanh nghiệp và các cụ đã nghỉ hưu mà thường thiếu đại diện từ các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức chuyên môn khác như đại diện các cơ quan nghiên cứu, v.v. Điều này làm cho hội thảo trở thành diễn đàn để phổ biến kiến thức hay phản ánh dư luận một chiều và nội dung không khác nhau, hầu như thiếu sự thảo luận cởi mở về các quan điểm một cách trực tiếp và công khai, qua đó người tham gia có thể nâng cao nhận thức, và đóng góp được nhiều ý kiến bổ ích cho công việc soạn thảo văn bản, v.v.

Về nhận thức, cần khẳng định rằng, mặc dù quyền ban hành pháp luật thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền song chủ thể sáng tạo pháp luật chân chính phải là nhân dân. Từ nhận thức này, đặt ra hai vấn đề: *một là*, nhân dân phải có năng lực làm chủ, tức phải có hiểu biết sâu sắc về pháp luật, có ý thức dân chủ và là chủ thể, thể hiện năng lực và tinh thần làm chủ; *hai là*, nhân dân phải có điều kiện được làm chủ, làm chủ không chỉ qua các cơ quan, tổ chức đại diện mà còn bằng hình thức trực tiếp tham gia đóng góp ý kiến xây dựng các dự án luật và dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, vấn đề đặt ra là khi bắt tay xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật cần tính đến khả năng cho phép mọi người, đặc biệt là những đối tượng sẽ bị ảnh hưởng trực tiếp nhiều nhất bởi văn bản pháp luật được ban hành (các đối tượng trực tiếp áp dụng văn bản) nhất thiết phải được biết, phải được phát biểu ý kiến và ở chừng mực nhất định, có thể được tham gia đóng góp ý kiến cho dự thảo văn bản, hoặc tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản hay một số vấn đề cốt yếu của dự thảo văn bản.

Dân chủ là thuộc tính cơ bản của pháp luật XHCN bởi nó là phương tiện tổ chức của một nhà nước dân chủ, một xã hội dân chủ,

bảo đảm trên thực tế quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về nhân dân. Những việc hệ trọng của đất nước đều do nhân dân quyết định, nhân dân được tham gia công việc quản lý xã hội với các hình thức thích hợp, trong đó có hình thức tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật. Mọi người đều được bình đẳng, đều có điều kiện, cơ hội ngang nhau trong việc thực hiện các quyền tự do dân chủ, phát triển toàn diện nhân cách, trí tuệ và sức lực phù hợp với năng lực của mình. Nói cách khác, pháp luật dân chủ phải là pháp luật vì con người. Đó là định hướng xuyên suốt quá trình phát triển của pháp luật, là tư tưởng chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật mà sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh từng khẳng định: "làm cho pháp luật dân chủ ngày càng nhiều hơn, tốt hơn".

Phải nói rằng, cho đến nay, yêu cầu này chưa trở thành một chế định bắt buộc trong thực tiễn hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới dừng lại ở việc quy định quyền tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội khác, tổ chức kinh tế, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân và các cơ quan, tổ chức hữu quan tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân nói trên tham gia góp ý kiến và tiếp thu ý kiến đóng góp để xây dựng văn bản quy phạm pháp luật" và thẩm quyền quyết định lấy ý kiến mới chỉ dừng lại ở ý chí của cơ quan cấp trên, được quy định một cách "tùy nghi" rằng: "Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc lấy ý kiến nhân dân căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án luật, pháp lệnh", đồng thời cũng chỉ mới hạn chế ở dự án luật, dự án pháp lệnh. Trên thực tế còn rất nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, có liên quan trực tiếp đến một số nhóm người nhất định trong xã hội như Luật Doanh nghiệp, Pháp lệnh Luật sư, Pháp lệnh về Thuế đối với người có thu nhập cao... Quốc hội hay Ủy ban Thường vụ

Quốc hội lại có thể quyết định việc không lấy ý kiến của nhân dân. Về phía cơ quan nhà nước, các quy định này mới chỉ dừng lại ở trách nhiệm thụ động của họ, mà chưa được luật hoá các quy định về việc lấy ý kiến của nhân dân, của các cơ quan, tổ chức, các đối tượng trực tiếp thi hành pháp luật là một trong các trách nhiệm cơ bản của cơ quan chủ trì soạn thảo. Việc tạo ra một cơ chế để các đối tượng trực tiếp áp dụng văn bản được quyền chủ động tham gia vào quá trình xây dựng văn bản hầu như không được đề cập tới. Hơn nữa, ngoài hình thức văn bản luật và văn bản pháp lệnh, theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thì Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật như: nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư, v.v. Đối với các hình thức văn bản này, hiện nay chưa có các điều luật cụ thể nào quy định về trách nhiệm của cơ quan soạn thảo phải lấy ý kiến của người dân, của các đối tượng trực tiếp thi hành văn bản pháp luật trước khi văn bản được ban hành.

Thực tiễn hoạt động lấy ý kiến nhân dân trong thời gian qua cho thấy, dù triển khai lấy ý kiến trên một diện rộng như thế nào thì những ý kiến đóng góp thiết thực và tâm huyết thường tập trung vào các đối tượng có liên quan trực tiếp đến nội dung điều chỉnh của văn bản. Các ý kiến đóng góp của nhân dân và doanh nghiệp không phải lúc nào cũng được các Ban Soạn thảo tiếp thu một cách trách nhiệm và nghiêm túc, chưa có nhiều diễn đàn để thảo luận, phản biện mỗi khi có các ý kiến, các quan điểm khác nhau. Thực ra, việc lấy ý kiến các đối tượng trực tiếp thi hành văn bản pháp luật cho đến nay pháp luật nhà nước ta chưa quy định đó là trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, nhưng xét thấy mức độ cần thiết và tầm quan trọng của việc xin ý kiến đóng góp từ các đối tượng này, nhiều cơ quan chủ trì soạn thảo

đã tiến hành lấy ý kiến của họ bằng văn bản. *Chẳng hạn*, khi soạn thảo Luật Xây dựng, ngoài việc lấy ý kiến các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương, địa phương và ý kiến đóng góp của các đối tượng trực tiếp thi hành văn bản; ngoài việc bổ sung thành viên Tổ Biên tập từ các doanh nghiệp xây dựng như Tổng công ty Xây dựng Sông Đà, Tổng công ty Xây dựng Hà Nội, v.v, Ban Soạn thảo Luật này xét thấy cần thiết và đã tổ chức xin ý kiến đóng góp rộng rãi từ Tổng hội Xây dựng Việt Nam, Hội Kiến trúc sư Việt Nam, Hội Quy hoạch Phát triển đô thị Việt Nam, Hội Kết cấu Việt Nam, Hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam ... Vì vậy, nội dung dự thảo văn bản luật đã được cụ thể thêm về tính thực tiễn, tính khoa học và làm cho chất lượng dự thảo dự án Luật được cải thiện hơn trước khi Chính phủ trình Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003.

Trước những đòi hỏi của việc cần nhanh chóng đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt là hệ thống văn bản pháp luật về kinh tế, kinh nghiệm cho thấy, sự tham gia đóng góp ý kiến của xã hội, người dân, của doanh nghiệp, đặc biệt của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp nhiều nhất của văn bản sẽ rất có lợi và là một yêu cầu hết sức khách quan, bắt buộc bởi những lẽ sau đây:

*Thứ nhất*, thông qua đó làm cho người hoạch định chính sách hiểu sát thực tiễn để có được những quy định, chính sách phù hợp với thực tiễn cuộc sống; làm cho đối tượng bị điều chỉnh có cơ hội phản ánh ý kiến, hiểu được nội dung các quy định và thực hiện đúng các quy định pháp luật. Đây cũng là một hình thức tuyên truyền phổ biến mang tính tích cực, chủ động làm cho các quy định của văn bản thực sự đi vào cuộc sống mỗi khi được ban hành. Ngoài ra, việc lấy ý kiến các đối tượng này còn nhằm cung cấp thêm cho cơ quan soạn thảo những thông tin, cách nhìn từ thực tế để cơ quan soạn thảo xem xét, cân nhắc và có những điều chỉnh cần thiết bảo đảm cho văn bản pháp luật mang

tính cụ thể, sát thực tế và dễ dàng đi vào cuộc sống. Nói như vậy, bởi vì không có ai có thể hiểu rõ hoàn cảnh, điều kiện của các đối tượng trực tiếp chịu sự điều chỉnh của văn bản bằng chính bản thân họ. Sẽ không có gì là vội vàng nếu người nào đó nhận xét: một văn bản quy phạm pháp luật được ban hành thiếu tính thực tế dẫn đến không có tính khả thi, nếu trong quá trình soạn thảo, các cơ quan liên quan không tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng trực tiếp chịu sự điều chỉnh của văn bản để thu thập, tiếp thu ý kiến của họ. *Chẳng hạn*, muốn biết một văn bản quy phạm pháp luật về đánh bắt cá tác động như thế nào đến những người hành nghề đánh bắt cá, thì điều tất nhiên phải hỏi xin ý kiến các ngư dân; muốn biết một văn bản quy phạm pháp luật về xây lắp công trình tác động như thế nào đến những người hành nghề xây dựng và lắp ráp thiết bị xây dựng, thì điều tất nhiên phải tham khảo ý kiến những người thợ xây và thợ lắp ráp thiết bị xây dựng công trình.

*Thứ hai*, quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một quá trình phức tạp, là quá trình thể hiện đầy đủ những mâu thuẫn, xung đột về lợi ích của nhiều nhóm quan hệ trong xã hội, phản ánh nhiều xu thế, quan điểm khác nhau, nhất là trong cơ chế thị trường đa sở hữu, đa quan hệ. Vì vậy, quá trình này không thể đạt được kết quả khách quan khi chủ thể trực tiếp của những quan hệ xã hội mà pháp luật muốn điều chỉnh không được tham gia vào quá trình soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật. Các cơ quan nhà nước vốn mang sẵn trong mình ít nhiều bản chất "quan liêu", cho dù đó là nhà nước tiến bộ và phát triển. Họ không chỉ bị giới hạn về sự nhạy cảm thực tiễn, vốn sống thực tế mà còn do tâm lý tự vệ của "người gác cổng", luôn luôn muốn "tuyệt đối hoá" cho sự an toàn của cả xã hội. Ngoài ra, quá trình làm luật luôn bị chi phối bởi lăng kính chủ quan của những nhà làm luật, trong một số trường hợp còn bị chi phối bởi những toan tính cục bộ, đặc quyền đặc lợi của một bộ phận cán

bộ công chức thoái hoá, biến chất nào đó, *chẳng hạn* cán bộ công chức ở các bộ, ngành hay địa phương khi được giao (được uỷ quyền) chủ trì soạn thảo văn bản pháp luật liên quan đến bộ, ngành hay địa phương mình... Bởi vậy, sự tham gia của doanh nghiệp, của người dân sẽ tạo sự cân bằng và khách quan khoa học trong quá trình xây dựng pháp luật: có bảo vệ và có phản biện, có nêu vấn đề và có phản bác vấn đề, có vai trò của quản lý và bị quản lý, có quyền tự do kinh doanh và có trật tự công cộng, v.v.

*Thứ ba*, trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay, các quan hệ kinh tế rất đa dạng và luôn thay đổi. Không nhà làm luật nào có thể am tường tất cả mọi vấn đề. Chính công dân, các nhà kinh doanh, giới doanh nhân mới là những người tạo ra và phát triển những tập quán, thông lệ thương mại. Đây là nguồn quan trọng để phát triển thành các quy phạm pháp luật về kinh tế. Do vậy, quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật về kinh tế không thể thiếu các nhà doanh nghiệp và người dân - chủ thể của cấu nối giữa pháp luật và thực tiễn kinh doanh năng động, sáng tạo và rất phức tạp. Yêu cầu có sự tham gia của người dân và các nhà doanh nghiệp vào quá trình xây dựng pháp luật về kinh tế cũng hoàn toàn phù hợp với bản chất của nhà nước ta. Điều đó cho phép, khuyến khích và tạo điều kiện để mọi tầng lớp nhân dân, mọi thành phần kinh tế tham gia vào quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát mọi chính sách và pháp luật của đất nước, thể hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Dân biết luật để tự mình tổ chức công việc làm ăn hàng ngày theo pháp luật, đồng thời để kiểm tra lại việc làm luật, thi hành và áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước, các cán bộ công chức nhà nước; doanh nghiệp trong nước cũng cần biết pháp luật của nước ngoài để biết cách tổ chức làm ăn với các doanh nghiệp nước ngoài. Vấn đề này xuất phát chủ yếu từ các nhu cầu nội tại của quá trình hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật ở nước ta

theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, trong đó có tính đến việc đáp ứng các yêu cầu mới của các cam kết về hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với các cam kết quốc tế trong các điều ước quốc tế song phương và đa phương mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập.

*Thứ tư*, thực tiễn xây dựng và thực hiện pháp luật ở nước ta hơn mười tám năm đổi mới và phát triển kinh tế đã chứng minh rằng nếu văn bản quy phạm pháp luật nào được chuẩn bị tốt, có sự tham gia rộng rãi của nhân dân và doanh nghiệp trong suốt quá trình soạn thảo, thì văn bản đó nhanh chóng phát huy tác dụng tích cực trong đời sống. Nếu ngược lại, các văn bản pháp luật khi được ban hành hoặc chỉ là các bản tuyên ngôn về chính sách, không có nhiều ý nghĩa trên thực tế hoặc là cản trở sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Có một thực tế ở các nước có trình độ phát triển thấp và dân trí chưa cao là nếu người dân không trực tiếp tham gia và bỏ công sức vào một công việc gì đó thì về cơ bản họ chưa xem cái đó là cái của bản thân họ hay cho bản thân họ. Với pháp luật cũng vậy, chúng tôi muốn nói đến vấn đề cần thiết phải có sự tham gia của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật, cái mà xưa nay hoàn toàn thuộc thẩm quyền và công việc của nhà nước. Nếu không, sẽ dễ dàng có sự nhầm lẫn pháp luật do là con đẻ của nhà nước, cho nên chỉ vì nhà nước và cho nhà nước, chứ không phục vụ xã hội công dân. Giữa pháp luật và đời sống thực tế của xã hội ngày càng có khoảng cách xa rời nhau, và khi đó, người dân không còn tin tưởng và trông cậy vào pháp luật của Nhà nước. Chúng tôi cho rằng một văn bản pháp luật dù văn minh và tiến bộ đến đâu nhưng nếu không phản ánh được đầy đủ ý chí, nguyện vọng và đời sống thực tế của người dân thì sẽ không thể đi vào cuộc sống và không được cuộc sống chấp nhận. Vì vậy, cần tăng cường việc tham gia ý kiến của doanh nghiệp và người dân vào quá trình soạn thảo văn bản nhằm bảo đảm tính dân

chủ, công khai của hoạt động lập pháp, lập quy và tính minh bạch của từng văn bản cũng như của cả hệ thống văn bản pháp luật hiện hành.

**Hai là, nội dung các quy phạm pháp luật phải rõ ràng, nhất quán**

Có thể nói rằng, đây là một thuộc tính hết sức quan trọng của pháp luật. Pháp luật phải là chuẩn mực cho việc hành xử của các bên khi tham gia quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Không thể coi là chuẩn mực, hay nói cách khác cái gọi là chuẩn mực đó sẽ khó được tuân thủ một cách nghiêm chỉnh nếu nó rối rắm, không rõ ràng và không nhất quán. Yếu tố rõ ràng là đòi hỏi hết sức quan trọng đối với việc chuyển tải nội dung các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước thành các quy phạm cụ thể. Quy phạm càng cụ thể, rõ ràng, đơn giản bao nhiêu thì càng dễ hiểu, dễ dàng áp dụng và áp dụng thống nhất bấy nhiêu. Có thể nói rằng, tính chính xác của “thông điệp” mà các nhà hoạch định chính sách muốn gửi gắm phụ thuộc rất nhiều vào mức độ giản đơn, rõ ràng, dễ hiểu của quy phạm pháp luật. Tính rõ ràng, nhất quán không chỉ là yêu cầu đối với nội dung của một văn bản pháp luật nhất định, mà cao hơn, là yêu cầu đòi hỏi đối với tất cả các văn bản pháp luật với tư cách là một hệ thống. Nếu không rõ ràng, cụ thể thì sẽ dẫn đến mâu thuẫn, chông chéo; nếu không nhất quán thì sẽ dẫn đến sự vô hiệu hoá lẫn nhau mà hệ quả tất yếu của nó là làm hạn chế (nếu không nói là làm mất) hiệu lực và hiệu quả của văn bản pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung cũng như hoạt động quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội nói riêng.

Cần khắc phục tình trạng hiện nay văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên phải chờ văn bản của các cơ quan nhà nước cấp dưới. Nhiều luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành đã có hiệu lực nhưng không thực hiện được vì thiếu văn bản quy định cụ thể, rõ ràng; trong khi đó các văn bản hướng dẫn,

quy định chi tiết thi hành thường được ban hành rất chậm hoặc hướng dẫn, chi tiết với những nội dung không nhất quán. Cũng có ý kiến cho rằng, dự thảo văn bản quy định chi tiết thi hành phải được trình cùng với dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Tuy nhiên, những nội dung này đều trùng hợp với quy định tại Điều 7 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành: “Luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay. Trong trường hợp luật, pháp lệnh có điều, khoản cần phải được quy định chi tiết bằng văn bản khác, thì ngay tại điều, khoản đó, phải xác định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành văn bản. Văn bản quy định chi tiết thi hành phải được soạn thảo cùng với dự thảo luật, pháp lệnh để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực”. Vấn đề tồn tại, đó là do quá trình tổ chức thực thi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: các cơ quan nhà nước chưa tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định của Luật này. Tồn tại này là một bài học kinh nghiệm, cần được chấm dứt từ nay.

**Ba là, văn bản pháp luật phải bảo đảm tính ổn định tương đối**

Nói pháp luật phải nói tính ổn định tương đối vì pháp luật là công cụ điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế - xã hội phát triển không ngừng. Do đó, pháp luật không thể là một đại lượng bất biến, mà ngược lại, với tư cách là một hệ thống các quy phạm, pháp luật cần phải có sự phát triển để thúc đẩy và tạo môi trường pháp lý phù hợp cho sự phát triển của các quan hệ kinh tế - xã hội. Tính minh bạch của pháp luật và sự ổn định của pháp luật là hai yếu tố tương hỗ lẫn nhau. Nếu pháp luật luôn bị sửa đổi, bổ sung (không ổn định) sẽ khó có thể bảo đảm được tính minh bạch, và ngược lại, nếu pháp luật không rõ ràng, nhất quán (thiếu tính minh bạch) sẽ dẫn đến phải sửa đổi, bổ sung. Thực

tế cho thấy có những quy phạm pháp luật trước đây là đúng, nhưng trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay thì không còn phù hợp, cần phải được sửa đổi. Pháp luật có tính ổn định, nhưng đồng thời pháp luật cũng có tính năng động. Pháp luật công thức hoá các quan hệ xã hội, mà các quan hệ xã hội vốn luôn thay đổi, nhất là trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta, khi chúng ta đang ở bước thêm đầu tiên của kinh tế thị trường thì các quan hệ xã hội lại càng nhiều thay đổi, cho nên pháp luật cũng phải được thay đổi cho phù hợp. Đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế, trước đây phục vụ cho kháng chiến nên phải tập trung cao độ, thực hiện chế độ bao cấp, phân phối bình quân, sản xuất để trợ cấp, không cần phải hạch toán lỗ lãi kinh doanh, nhưng ngày nay chuyển sang nền sản xuất hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường định hướng XHCN thì mọi quy phạm pháp luật phải được thay đổi nhanh chóng và kịp thời cho phù hợp với những quan hệ kinh tế mới, bảo thủ, chần chừ là rất có hại.

**Bốn là, dự án, dự thảo văn bản pháp luật phải được đăng tải công khai trước khi trình ký ban hành**

Để các quy định của văn bản pháp luật thực sự đi vào cuộc sống nếu chỉ dừng lại ở việc tham gia ý kiến của doanh nghiệp và người dân trong quá trình soạn thảo chưa đủ mà còn đòi hỏi văn bản đó phải được đăng tải công khai, rộng rãi để bất cứ ai quan tâm tìm hiểu đều có thể tiếp cận được một cách dễ dàng. Một điều hiển nhiên là pháp luật được ban hành để thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thành các "quy tắc xử sự chung" buộc mọi người phải tuân thủ, thực hiện. Sẽ là bất hợp lý và rất không công bằng nếu đòi hỏi một người dân phải tuân thủ quy định pháp luật khi người đó chưa biết quy định đó là gì và muốn biết cũng không thể tiếp cận được. Vì vậy, cần phải đăng tải dự thảo văn bản trên

Công báo trước ngày văn bản đó có hiệu lực thi hành, chứ không phải để văn bản đó có hiệu lực thi hành rồi mới được đăng, là vấn đề thời sự được nhiều người quan tâm.

Mở rộng dân chủ, công khai hoá quá trình soạn thảo, ban hành văn bản pháp luật, kể cả văn bản hành chính thông thường là nhằm giảm bớt những kẽ hở, sự chống chéo, mâu thuẫn, những ý kiến cá nhân, cục bộ và không phù hợp trong các văn bản pháp luật. Dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật, vì vậy, cũng nên được công bố công khai trong một thời gian nhất định trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét ký ban hành. Làm như vậy để công dân và các doanh nghiệp có điều kiện và thời gian tìm hiểu và thay đổi hành vi cho phù hợp với quy định của văn bản, tránh trường hợp gây bị động cho các doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, gây bất ngờ đối với người thực hiện pháp luật. Trước mắt, có nên luật hoá nguyên tắc "văn bản pháp luật và các văn bản hành chính của các cơ quan Trung ương nếu chưa được đăng tải kịp thời trên Công báo, coi như chưa có hiệu lực thi hành".

Hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế nói chung, trong đó có quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau, trong đó yếu tố chất lượng văn bản ban hành giữ vai trò, vị trí cơ bản nhất, quan trọng nhất. Trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật bảo đảm tính đầy đủ, thống nhất đồng bộ, hợp hiến, hợp pháp, "cởi mở", ổn định lâu dài và sát hợp với yêu cầu đòi hỏi thực tiễn của đời sống kinh tế - xã hội, phù hợp với luật pháp quốc tế theo hướng hội nhập, cần chú trọng đến tính dân chủ, công khai của quá trình soạn thảo, ban hành và tính minh bạch của văn bản pháp luật, góp phần nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước trong giai đoạn hiện nay khi đất nước ta đang tiến tới hội nhập nền kinh tế quốc tế.