

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG KHUÔN KHỔ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

*Nguyễn Phước Thọ**

Ngày 05 tháng 3 năm 2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 24/2009/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là Nghị định số 24), với 6 chương, 69 điều. Ngoài việc quy định chi tiết thi hành một điều của Luật về Dịch văn bản ra tiếng nước ngoài và tiếng dân tộc thiểu số theo uỷ quyền của Quốc hội¹, nội dung chủ yếu của Nghị định này là đưa ra một số giải pháp quan trọng bảo đảm thi hành Luật. Tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt toàn bộ nội dung của Nghị định này là cụ thể hoá, thể chế hoá các quan điểm, những cách tiếp cận mới của Chính phủ trong việc tiếp tục đổi mới mạnh mẽ quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cũng như đổi mới cơ chế theo dõi, đánh giá thực thi văn bản, nhằm nâng cao chất lượng và đẩy nhanh tiến độ soạn thảo, ban hành và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

1. Xác lập các chuẩn mực pháp lý đồng bộ trong việc lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Có hai loại chương trình xây dựng luật, pháp lệnh: chương trình cả nhiệm kỳ của Quốc hội và chương trình hàng năm. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có 2 cách tiếp cận đối với việc xây dựng hai loại chương trình xây dựng luật, pháp lệnh này, đó là:

- *Thứ nhất*, định ra những chuẩn mực pháp lý đối với từng văn bản luật, pháp lệnh được đề nghị đưa vào dự kiến của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, theo đó, văn bản được đề nghị xem xét đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải đáp ứng các yêu cầu: "*phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; bảo đảm đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến đề nghị Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua*"². Những yêu cầu này tương đối toàn diện, nhưng có phần còn mang nặng tính thủ tục, hình thức.

- *Thứ hai*, xác định những tiêu chuẩn pháp lý đối với việc xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Khoản 1 Điều 22 Luật quy định: "*Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân*". Đây là những yêu cầu mang tính định hướng cơ bản, trong đó chứa đựng những chuẩn mực tối thiểu làm cơ sở nền tảng cho việc đề xuất, lập đề nghị và xem xét, thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, cũng phải thấy rõ, quy định trên đây của Luật còn thiếu tính cụ thể, thiếu những tiêu chí bảo đảm cho tính tổng thể, dự báo và tính khả thi, hiệu quả của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

* Ths. Luật học, Văn phòng Chính phủ.

¹ Điều 6 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

² Đoạn 2 khoản 1 Điều 22 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nghị định số 24 cũng sử dụng 2 cách tiếp cận như trên, nhưng quy định những yêu cầu cụ thể hơn và nhấn mạnh trực tiếp, cụ thể vào những yêu cầu về nội dung, những yêu cầu phản ánh bản chất, vai trò, chức năng của chương trình, nhằm bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của từng văn bản được đề nghị, đồng thời bảo đảm tính khả thi, tính khoa học, hệ thống, tính ưu tiên ban hành văn bản của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Đối với văn bản được đề nghị ban hành, khoản 2 Điều 2 Nghị định số 24 quy định phải đáp ứng 8 yêu cầu sau đây:

- Căn cứ vào kết quả nghiên cứu, tổng kết lý luận và thực tiễn;

- Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết vấn đề của xã hội và vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Phải được đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

- Phải phù hợp đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước;

- Phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

- Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

- Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

Khoản 2 Điều 8 Nghị định quy định 7 yêu cầu cụ thể đối với việc lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đó là:

- Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết vấn đề của xã hội và vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Đã được đánh giá tác động sơ bộ về mục tiêu, chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

- Phù hợp đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

- Được bảo đảm về điều kiện soạn thảo và điều kiện thi hành văn bản;

- Bảo đảm tính khả thi của chương trình;

- Bảo đảm tính đồng bộ, tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

- Bảo đảm tính ưu tiên ban hành văn bản;

Việc bảo đảm yêu cầu tính ưu tiên trong đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xác định dựa trên 5 tiêu chí sau đây (khoản 3 Điều 8):

- Các văn bản đề nghị ban hành phải nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết vấn đề của xã hội và vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Bảo đảm thực hiện các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

- Bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

- Căn cứ vào các ưu tiên của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và mục tiêu trong các chương trình hành động của Chính phủ.

Các yêu cầu mang tính chuẩn mực trên đây được quy định trong Nghị định số 24 vừa bảo đảm những yêu cầu cụ thể đối với từng văn bản được đưa vào chương trình, vừa bảo đảm những yêu cầu chung của cả chương trình, trong đó nhấn mạnh tính khả thi, tính ưu tiên, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật.

Hệ thống chuẩn mực pháp lý trên đây sẽ làm căn cứ cho việc thực hiện sáng kiến lập pháp (đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh), lập dự kiến của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; sẽ là cơ sở cho việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về chương trình này trong khuôn khổ hoạt động của Chính phủ. Những tiêu chí, chuẩn mực trên đây nếu được thực hiện nghiêm túc thì đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh sẽ không còn đơn giản chỉ là bảng tập hợp danh

mục các luật, pháp lệnh phải xây dựng, ban hành trong từng năm, từng khoá của Quốc hội, mà thực sự sẽ là một tâm nhìn chiến lược về công tác lập pháp, phản ánh cụ thể về nhu cầu lập pháp, một kế hoạch lập pháp cụ thể của Chính phủ đặt ra đối với Quốc hội.

Điều không kém phần quan trọng là Nghị định số 24 đã quy định cụ thể một cơ chế bảo đảm thực hiện các tiêu chí, chuẩn mực pháp lý về xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Cơ chế này bao gồm các trình tự, thủ tục chặt chẽ, gắn liền với trách nhiệm cụ thể của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong suốt quy trình từ khâu chuẩn bị đề xuất, tập hợp đề nghị xây dựng văn bản ở từng Bộ, ngành, đến thẩm định, thẩm tra, lập dự kiến chương trình, xem xét, thông qua và tổ chức thực hiện, trong đó, đã nhấn mạnh tính công khai, minh bạch, tính chủ động của Bộ, ngành, của Chính phủ.

Nghị định số 24 đã có những quy định đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng Bộ Tư pháp trong việc giúp Chính phủ lập, quản lý và tổ chức thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tại Điều 11 của Nghị định, lần đầu tiên Bộ Tư pháp được giao trách nhiệm mới trong việc tổ chức thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đó là:

- Chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ soạn thảo và trình Chính phủ kế hoạch thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo và dự kiến thời gian trình dự án luật, pháp lệnh;

- Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo để bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo luật, pháp lệnh;

- Hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình, tiến độ và những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm.

2. Tăng cường vai trò, trách nhiệm của tổ chức pháp chế thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quy trình xây dựng văn

bản quy phạm pháp luật, và hoàn thiện pháp luật

Nghị định số 24 có nhiều quy định điều chỉnh mối quan hệ trong nội bộ của Bộ, ngành mà lâu nay được coi là thuộc phạm vi thẩm quyền của Bộ trưởng, đó là các mối quan hệ liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức pháp chế với các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện pháp luật.

Theo quy định mới của Chính phủ, tổ chức pháp chế tham gia sâu, cụ thể vào hầu hết các mối quan hệ thuộc quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong nội bộ Bộ, cơ quan ngang Bộ, từ khâu lập đề nghị xây dựng văn bản đến khâu soạn thảo, trình Bộ trưởng ký trình hoặc ban hành văn bản, với các vai trò, trách nhiệm chủ yếu sau đây:

- Chủ trì và làm đầu mối tổng hợp, lập dự thảo đề nghị của Bộ, cơ quan ngang Bộ về xây dựng luật, pháp lệnh; về xây dựng nghị định thuộc ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ được phân công phụ trách;

- Thẩm định để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi của dự thảo văn bản do cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo; của dự thảo thông tư do các đơn vị khác thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ trì soạn thảo. Tổ chức pháp chế của cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với tổ chức pháp chế của cơ quan đồng ban hành văn bản thẩm định dự thảo thông tư liên tịch;

- Chủ trì, phối hợp với các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực phụ trách;

- Theo dõi, đôn đốc các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc đánh giá việc thi hành văn bản; tổng hợp, xây dựng báo cáo hàng năm của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về đánh giá việc thi hành văn bản liên

quan đến ngành, lĩnh vực do Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phụ trách gửi Bộ Tư pháp để tổng hợp, trình Chính phủ.

Ngoài ra, tổ chức pháp chế còn có trách nhiệm phối hợp, tham gia các hoạt động liên quan đến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật như: tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội trong lĩnh vực liên quan đến dự thảo; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan; tham gia các hoạt động nghiên cứu, soạn thảo dự án, dự thảo văn bản; phối hợp chuẩn bị ý kiến của Bộ trưởng tham gia góp ý vào dự án, dự thảo văn bản do Bộ, cơ quan khác chủ trì soạn thảo....

Trong việc rà soát, hệ thống hoá, theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật - những công việc thường xuyên, phức tạp với những yêu cầu cụ thể cả về nội dung và thẩm quyền, trách nhiệm cũng được Nghị định số 24 quy định rõ trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho tổ chức pháp chế.

3. Phương pháp RIA (đánh giá tác động của văn bản) được vận dụng và cụ thể hoá thành cơ chế, phương pháp nhằm bảo đảm tính hiệu quả, khả thi của văn bản quy phạm pháp luật

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật lần đầu tiên quy định việc đánh giá tác động và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của văn bản như một loại thủ tục bắt buộc trong xây dựng và ban hành văn bản. Tuy nhiên, nội dung, trình tự, thủ tục đánh giá tác động như thế nào trong từng công đoạn cũng như cả quy trình thì chưa quy định, ngoại trừ một quy định duy nhất có tính nguyên tắc ở giai đoạn soạn thảo: "*Nội dung của báo cáo đánh giá tác động phải nêu rõ các vấn đề cần giải quyết và các giải pháp đối với từng vấn đề đó; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp*"³.

Trong tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, Luật cũng không có quy định thủ tục đánh giá tác động.

Nghị định số 24 đã thể hiện cụ thể tinh thần của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: đánh giá tác động của văn bản là yêu cầu bắt buộc xuyên suốt, liên tục toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành văn bản, từ khâu lập đề nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, chương trình xây dựng nghị định, đến nghiên cứu, soạn thảo, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định. Tiếp nối và phát triển hợp logic tinh thần này của Luật, Nghị định số 24 có 2 quy định mới sau đây:

- Thứ nhất, không dừng lại trong quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh và nghị định, mà cả trong giai đoạn tổ chức thi hành các văn bản, Nghị định quy định việc đánh giá tác động của văn bản cũng trở thành yêu cầu, thủ tục bắt buộc;

- Thứ hai, mặc dù, trong quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư của Bộ trưởng, Luật không quy định việc đánh giá tác động của văn bản, nhưng trong các quy định cụ thể của Nghị định về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành các loại văn bản này có một số nội dung thể hiện rõ yêu cầu đánh giá tác động, ví dụ: về nội dung tờ trình Thủ tướng Chính phủ, tờ trình Bộ trưởng về dự thảo quyết định, dự thảo thông tư, Nghị định số 24 quy định rõ "*Tờ trình phải... giải trình nội dung cơ bản của văn bản, trong đó nêu rõ mục tiêu và các vấn đề chính sách cần giải quyết, các phương án giải quyết vấn đề, các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án trên cơ sở phân tích định tính hoặc định lượng về chi phí và lợi ích, nêu rõ phương án lựa chọn tối ưu để giải quyết vấn đề*"⁴.

Đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật được Nghị định chuẩn mục hoá thành những yêu cầu, mục đích cụ thể trong

³ Khoản 2 Điều 33 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁴ Khoản 1 Điều 32; khoản 1 Điều 34 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

từng công đoạn. Tuỳ theo từng công đoạn của quy trình xây dựng, ban hành và giai đoạn tổ chức thực thi văn bản quy phạm pháp luật mà có những yêu cầu như: phải xác định rõ nội dung chính của văn bản; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; lựa chọn giải pháp tối ưu để thực hiện chính sách dựa trên sự phân tích định tính, định lượng về chi phí, lợi ích, tác động tích cực, tiêu cực của giải pháp; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo, thực hiện văn bản; phân tích các chi phí, lợi ích thực tế và các tác động khác; mức độ tuân thủ văn bản của các nhóm đối tượng thi hành văn bản và kiến nghị các giải pháp thực thi văn bản hoặc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ văn bản trong trường hợp cần thiết.

Nghị định số 24 đã có riêng một Chương III với 4 điều từ Điều 37 đến Điều 40 quy định cụ thể về đánh giá tác động. Đánh giá tác động của văn bản không chỉ là yêu cầu về nội dung được cụ thể hoá thành các yêu cầu mang tính chuẩn mực pháp lý cụ thể mà còn là yêu cầu về trình tự, thủ tục, hồ sơ, gắn liền với trách nhiệm cụ thể của các chủ thể có liên quan. Việc đánh giá tác động của văn bản ở mỗi công đoạn của quy trình xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện văn bản đều có những yêu cầu cụ thể về nội dung, phạm vi, mức độ, mục tiêu, trọng tâm đánh giá, cũng như phương pháp, trình tự, thủ tục thực hiện việc đánh giá, các biện pháp bảo đảm chất lượng của việc đánh giá.

Có 4 loại đánh giá tác động:

- Đánh giá tác động sơ bộ thực hiện ở khâu đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định;

- Đánh giá tác động đơn giản thực hiện trước khi soạn thảo văn bản;

- Đánh giá tác động đầy đủ thực hiện trong trường hợp khi đánh giá sơ bộ cho thấy văn bản có thể làm phát sinh những chi phí lớn như: văn bản có thể làm phát sinh chi phí từ 10 tỷ đồng hàng năm trở lên cho Nhà nước, cơ quan, tổ chức hoặc doanh nghiệp, cá

nhân; có thể tác động tiêu cực đáng kể đến các nhóm đối tượng trong xã hội; có thể tác động tới số lượng lớn doanh nghiệp; có thể làm tăng đáng kể giá tiêu dùng⁵;

- Đánh giá tác động sau 3 năm thi hành luật, pháp lệnh, nghị định.

Đánh giá tác động là một loại việc, một thủ tục mới phải thực hiện thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có liên quan trong từng công đoạn trong suốt cả quy trình xây dựng, ban hành và giai đoạn tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật nhằm bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của văn bản và nâng cao tính hiệu quả của việc điều chỉnh pháp luật.

4. Xác lập cơ sở pháp lý cho việc thực hiện xã hội hoá một phần công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Trong quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Thủ tướng, thông tư của Bộ trưởng, thông tư liên tịch, Nghị định số 24 đã quy định cơ quan chủ trì soạn thảo được phép huy động sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc thực hiện một số công việc nhất định không nhất thiết cơ quan nhà nước phải thực hiện.

Điều 28 Nghị định quy định: “Trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hiệp hội, tổ chức hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào các hoạt động sau đây: (1) Tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; (2) Khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến dự án, dự thảo; (3) Tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự án, dự thảo phục vụ cho việc soạn thảo; (4) Tham gia vào các công đoạn đánh giá tác động của văn bản”.

⁵ Khoản 3 Điều 38 Nghị định 24.

Đây là lần đầu tiên, Chính phủ xác lập cơ sở pháp lý, chính thức hoá việc xã hội hoá một số công việc thuộc quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật lâu nay vẫn thuộc trách nhiệm của cơ quan nhà nước. Theo quy định của Chính phủ, thì các hoạt động tham gia của các nhân tố thuộc xã hội dân sự vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật mới chỉ dừng ở một số công việc có tính chất hỗ trợ trong việc xây dựng cơ sở lý luận, thực tiễn cho việc soạn thảo, chưa trực tiếp tham gia vào việc soạn thảo một phần hoặc toàn bộ văn bản. Mặt khác, tính chất “tham gia” trong một số công việc thuộc quy trình soạn thảo của các nhân tố không thuộc Nhà nước cũng cho thấy, chưa có việc xã hội hoá “trộn gói” một số công việc thuộc quy trình soạn thảo nói trên, tức là những công việc này vẫn thuộc trách nhiệm thực hiện của cơ quan nhà nước là chính, nhưng trong quá trình làm thì có thể huy động sự tham gia ở mức độ nhất định của các nhân tố thuộc xã hội dân sự cùng làm. Đó là tư tưởng xã hội hoá công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ thể hiện trong Nghị định số 24.

5. Thiết lập cơ chế, trách nhiệm trong việc theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Nghị định số 24 dành riêng Điều 63 thiết lập một cơ chế đồng bộ cho việc theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là một quy định rất mới thể hiện quan điểm của Chính phủ coi trọng việc đổi mới cơ chế tổ chức thực thi pháp luật, đổi mới, hoàn thiện cơ chế sửa đổi, hoàn thiện pháp luật. Khoản 1 Điều 63 quy định: “*Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm định kỳ hàng năm đánh giá việc thi hành văn bản do mình chủ trì soạn thảo hoặc ban hành để kịp thời đôn đốc, tổ chức thực hiện, hướng dẫn việc thi hành văn bản hoặc kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các quy định không còn phù hợp*”.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 63, nội dung đánh giá việc thi hành văn bản tập

trung vào các vấn đề sau đây:

- Mức độ tuân thủ văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân và lý do của việc tuân thủ, không tuân thủ văn bản;

- Hiệu quả của công tác tuyên truyền phổ biến văn bản;

- Sự tương thích, tính hợp lý của các quy định trong văn bản;

- Việc bảo đảm các điều kiện thi hành văn bản về nguồn tài chính, nguồn nhân lực và tổ chức bộ máy thực hiện văn bản.

Với các nội dung trên đây, việc đánh giá thi hành văn bản quy phạm pháp luật rộng hơn đánh giá tác động sau khi thi hành văn bản quy phạm pháp luật; mục tiêu, yêu cầu của việc đánh giá thi hành văn bản quy phạm pháp luật vượt ra khỏi việc đánh giá thi hành một văn bản cụ thể mà hướng tới đánh giá thi hành các văn bản về ngành, lĩnh vực liên quan đến phạm vi quản lý nhà nước của một Bộ, ngành; đánh giá tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi cả nước.

Việc đánh giá thi hành văn bản quy phạm pháp luật phải thực hiện thống nhất trên phạm vi cả nước ở tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý của Chính phủ. Yêu cầu này được Chính phủ giao trách nhiệm cho Bộ Tư pháp với các trách nhiệm: hướng dẫn, đôn đốc các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong công tác đánh giá việc thi hành văn bản; theo dõi, đôn đốc các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định; tổng hợp, báo cáo Chính phủ về tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi cả nước vào tháng 12 hàng năm (khoản 5 Điều 63 Nghị định số 24).

Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi báo cáo đánh giá việc thi hành các luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực do mình quản lý đến Bộ Tư pháp vào tháng 10 hàng năm để tổng hợp, trình Chính phủ.

Có thể thấy, Nghị định số 24 đã thiết lập các chuẩn mực pháp lý rất cụ thể, đồng bộ cả về nội dung và trình tự, thủ tục trong việc theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật; tạo cơ sở cho việc thúc đẩy đổi mới, hoàn thiện cơ chế thi hành pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

6. Bảo đảm các điều kiện để nâng cao chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật

Nâng cao chất lượng, tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật là thách thức lớn nhất hiện nay trong công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật, là mục tiêu, yêu cầu quan trọng hàng đầu của việc tiếp đổi mới quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng văn bản quy phạm pháp luật trước hết là việc bảo đảm các điều kiện cụ thể cho công tác xây dựng văn bản, đó là các điều kiện về công tác chỉ đạo điều hành, hướng dẫn; về công tác cán bộ, về bảo đảm điều kiện vật chất... Nghị định số 24 tại các điều 64, 65, 66 và 67 quy định cụ thể về việc bảo đảm một số điều kiện then chốt sau đây:

- Đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong việc tuân thủ quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm các điều kiện cho công tác xây dựng văn bản; đào tạo, nâng cao trình độ, kỹ năng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cho cán bộ, công chức;

- Xác định rõ trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc hướng dẫn những công việc cụ thể trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Bảo đảm trang bị các phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin đáp ứng kịp thời và hiệu quả các yêu cầu về tiếp cận, nghiên cứu và xử lý các thông tin liên quan phục vụ cho hoạt động xây dựng văn bản; các Bộ, ngành khác có trách nhiệm phải cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách theo yêu cầu của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật;

- Bố trí lực lượng cán bộ, công chức hỗ trợ, phục vụ cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; đồng thời, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức tham gia vào hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

- Bảo đảm kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật: 8 loại hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (trong số 12 loại hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật) được bảo đảm kinh phí do ngân sách nhà nước cấp: nghiên cứu đề nghị xây dựng văn bản; lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản; điều tra, nghiên cứu, khảo sát trong quá trình soạn thảo; soạn thảo văn bản; đánh giá tác động của văn bản; tổ chức lấy ý kiến về dự án, dự thảo văn bản; góp ý, thẩm định dự án, dự thảo văn bản; thẩm tra của Văn phòng Chính phủ về dự án, dự thảo văn bản. Ngoài ra, cơ quan chủ trì xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được huy động các nguồn vốn từ các dự án, cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước bổ sung vào kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện pháp luật.

Những nội dung đổi mới công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong phạm vi chức năng, thẩm quyền của Chính phủ trên đây là sự phát triển tiếp nối hợp logic các giải pháp đổi mới được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đưa ra. Đó là sự thể hiện nhận thức tư duy mới, là khẳng định những giá trị mới về đổi mới, cải cách công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật, tạo cơ sở, tiền đề góp phần thúc đẩy sự chuyển biến về chất của hệ thống pháp luật, làm cho hệ thống pháp luật của nước ta có hiệu lực, hiệu quả hơn, phù hợp với yêu cầu phát triển, hội nhập của đất nước. Vấn đề còn lại, nhưng quan trọng hơn, là tổ chức thực hiện thật tốt những giải pháp then chốt có ý nghĩa rất quan trọng đối với công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật mà Nghị định số 24 đã đưa ra và khẳng định mạnh mẽ.