

# VỀ QUY CHẾ XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CẤP BỘ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

NGUYỄN QUỐC VIỆT

Vụ Hành chính - Văn phòng Chính phủ

**V**ăn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước (QLNN), là cơ sở pháp lý cho sự đảm bảo và tăng cường pháp chế, nâng cao hiệu lực QLNN, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Trước những yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế, chất lượng ban hành các VBQPPL của cấp bộ ở nước ta hiện nay còn nhiều yếu kém, chông chéo, mâu thuẫn và bất cập, hiệu quả chưa cao... Để có được những VBQPPL đạt chất lượng, phải hội tụ được nhiều yếu tố như quy trình, cơ chế, các nguồn lực... Các yếu tố này cần phải được huy động, kết hợp, điều phối, phân bố trong một tổng thể hợp lý. Do vậy, cần có quy chế xây dựng và ban hành VBQPPL.

Tại Chỉ thị số 10/2006/CT-TTg ngày 23-3-2006 về giảm văn bản, giấy tờ hành chính trong hoạt động các cơ quan hành chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ nêu rõ: một trong những yếu kém, bất cập hiện nay của bộ máy hành chính là tình trạng lạm dụng quá nhiều văn bản, giấy tờ hành chính trong quan hệ giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước (HCNN); in ấn, sao chụp và gửi văn bản, tài liệu tùy tiện, lãng phí gây nhiều khó khăn, phức tạp, phiền hà về thủ tục hành chính, tác động tiêu cực đến hiệu lực,

hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành và giải quyết công việc của cơ quan HCNN. Do đó, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần chỉ đạo việc rà soát, sửa đổi, bổ sung nghiêm túc quy chế làm việc của cơ quan mình; trong đó, chú trọng đến việc xây dựng, hoàn thiện quy trình tiếp nhận, xử lý và ban hành văn bản một cách khoa học; cải cách việc in ấn, sao chụp, phát hành các loại văn bản, giấy tờ hành chính theo tinh thần triệt để tiết kiệm, chống lãng phí, khắc phục bệnh hình thức. Trong hoạt động này, trước hết, cần chú trọng xây dựng và thực hiện quy chế ban hành VBQPPL của các cơ quan quản lý HCNN, đặc biệt là cấp bộ.

Nhìn chung, quy chế hiện hành của các bộ, ngành có những ưu điểm cơ bản sau:

- Các quy định được xây dựng trên cơ sở tuân thủ quy định của *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* và các văn bản hướng dẫn khác.

- Hình thức văn bản phù hợp với thẩm quyền ban hành và tính chất lĩnh vực điều chỉnh (quyết định của bộ trưởng ban hành quy chế).

- Bao quát tương đối đầy đủ về các loại VBQPPL thuộc nội dung điều chỉnh, nội dung phân công và phối hợp, quan hệ trách nhiệm giữa các cấp có thẩm quyền.

- Chú ý hơn không chỉ vào trách nhiệm của tổ chức, đơn vị chủ trì soạn thảo mà của cả tổ chức pháp chế trong việc phối hợp soạn thảo và thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL.

- Thể hiện một cách tương đối nhất quán sự khuyến khích đối với việc chủ động đề xuất các ý tưởng, sáng kiến xây dựng, hoàn thiện VBQPPL của ngành, lĩnh vực.

Tuy nhiên, qua khảo sát thực tế, còn khá nhiều bộ, ngành chưa có quy định chính thức về quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL cho phù hợp với đặc thù của bộ, ngành mình, mặc dù trên thực tế hoạt động ban hành VBQPPL ở các bộ, ngành đó vẫn diễn ra theo những quy định hay thông lệ nào đó. Bên cạnh đó, bản thân các quy chế còn thiếu thống nhất từ cách đặt tên loại văn bản, trích yếu, nội dung điều chỉnh, làm cho chất lượng ban hành khó có thể đồng đều. Cụ thể là:

- Còn nặng về hình thức, thủ tục ban hành, thể hiện ở chỗ mới chỉ chú ý đến yếu tố xác định trình tự, thủ tục, tính hợp lệ, tính đầy đủ của hồ sơ hơn là chú ý đến cách thức mang lại chất lượng thực sự của VBQPPL.

- Cơ chế soạn thảo và tiếp thu, giải trình còn đơn giản, chưa thúc đẩy việc chuẩn bị kỹ lưỡng về luận cứ, bảo đảm tốt kỹ thuật soạn thảo ngay từ đầu.

- Chưa quy định rõ trách nhiệm và tạo điều kiện phát huy sáng tạo của cá nhân tham gia vào quy trình. Vai trò và trách nhiệm của lãnh đạo bộ, đặc biệt là thứ trưởng phụ trách lĩnh vực chính liên quan đến nội dung VBQPPL, được thể hiện trong các quy chế xây dựng, ban hành VBQPPL nhìn chung còn mờ nhạt. Điều này dẫn tới thực tế là trong nhiều trường hợp ý tưởng chỉ đạo phụ thuộc rất nhiều vào các đề xuất từ bên dưới lên của cán bộ

tham mưu, trong khi đây là vấn đề thuộc về vai trò, trách nhiệm của lãnh đạo cấp bộ. Chưa làm rõ trách nhiệm của cán bộ, công chức được giao chủ trì biên tập, soạn thảo. Phần lớn ở các bộ, ngành chưa có quy định về việc bảo lưu, giữ ý kiến riêng ở cấp chuyên viên lên đến bộ trưởng trong phiếu trình (mặc dù chuyên viên bắt buộc phải có chữ kí trong phiếu trình, điều này cho thấy, ý kiến cá nhân ít có cơ hội được thể hiện).

- Cơ chế bảo đảm tổ chức thực hiện các quy định về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL (hay là các điều kiện khác bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL có chất lượng) còn nhiều bất cập. Dễ thấy nhất là vấn đề kinh phí dành cho việc bảo đảm thực hiện chưa được quan tâm đúng mức và chưa được đưa vào quy chế. Hiện nay, định mức hỗ trợ kinh phí cho phần lớn luật, pháp lệnh, nghị định rất thấp, kinh phí chi cho các VBQPPL của Thủ tướng Chính phủ và của bộ trưởng là không có. Điều này gây rất nhiều khó khăn, nhất là khi cần khuyến khích, động viên cán bộ tham mưu hay khi phải lấy ý kiến các chuyên gia giỏi; hoặc nhiều trường hợp phải tổ chức các hội nghị lớn lấy ý kiến của đông đảo các đối tượng. Đặc biệt là kinh phí cho thẩm tra chương trình xây dựng VBQPPL và thẩm định VBQPPL hầu như không được bảo đảm.

- Về trách nhiệm phối hợp, trao đổi, cung cấp, bảo đảm thông tin, tư liệu trong quá trình xây dựng VBQPPL, cần phải được quan tâm nhiều hơn trong các quy chế. Có một thực tế là, các bộ, cơ quan ngang bộ đều có viện nghiên cứu chiến lược, chính sách, thể chế hoặc trung tâm thông tin, trung tâm tin học nhưng việc phối hợp bảo đảm thông tin cho chỉ đạo, điều hành việc xây dựng VBQPPL lại rất hạn chế; sản phẩm thông tin của các đơn

vị chức năng này ít khi gắn được với yêu cầu hỗ trợ xây dựng VBQPPL; giữa các đơn vị tham mưu còn có tình trạng khép kín thông tin, không phối hợp, trao đổi thường xuyên.

- Nhìn chung, các quy chế của các bộ, ngành đều có khái quát nguyên tắc phân công trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị chủ trì soạn thảo VBQPPL và của vụ pháp chế như phân công trách nhiệm, phân công lãnh đạo phụ trách chỉ đạo công tác soạn thảo, ban hành VBQPPL hoặc phân công trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, không phải quy chế của bộ, ngành nào cũng quy định được các nguyên tắc về phân công lãnh đạo bộ phụ trách công tác soạn thảo VBQPPL, vì vấn đề này thường được nêu trong quy chế làm việc của cấp bộ, tức là thứ trưởng giúp bộ trưởng theo dõi, chỉ đạo các tổ chức tham mưu, giúp việc nào thì chịu trách nhiệm chỉ đạo, đôn đốc công tác soạn thảo VBQPPL do tổ chức đó chủ trì (trường hợp phạm vi điều chỉnh của VBQPPL có liên quan đến nhiều lĩnh vực thuộc các thứ trưởng khác phụ trách thì đều phải báo cáo bộ trưởng cho ý kiến chỉ đạo). Một số trường hợp, bộ trưởng trực tiếp chỉ đạo công tác soạn thảo ở lĩnh vực mà bộ trưởng trực tiếp nắm (như việc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các VBQPPL liên quan đến quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ). Trên thực tế, vai trò của các thứ trưởng trong xây dựng VBQPPL rất quan trọng, nó thể hiện cả mức độ am hiểu về chuyên môn lẫn sự tinh tường khi xử lý các vấn đề nhạy cảm trong QLNN. Vấn đề này khi phân tích về quy trình soạn thảo có thể thấy được rõ hơn. Sau nhiều lần rút ra kinh nghiệm, từ những sai sót trong xây dựng, ban hành VBQPPL,

có một số bộ đã quy định khá rõ nguyên tắc chịu trách nhiệm trong quá trình soạn thảo.

Từ thực tế trên cho thấy, việc hoàn thiện hệ thống văn bản về ban hành VBQPPL là một nhiệm vụ cấp bách. Do đó, theo chúng tôi, cần kịp thời, nhanh chóng nghiên cứu xây dựng và ban hành quy chế xây dựng và ban hành VBQPPL của từng cấp với các nội dung chính sau đây:

- Xác định trách nhiệm lập kế hoạch xây dựng và ban hành VBQPPL của các đơn vị trong bộ; trong đó, nêu rõ sự cần thiết, mục đích, ý nghĩa và nội dung chủ yếu của văn bản cần soạn thảo, đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp tham gia, dự kiến thời gian soạn thảo, ban hành và chi phí xây dựng văn bản. Quy định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc thành lập ban soạn thảo hoặc giao cho các đơn vị chức năng soạn thảo mà không thành lập ban soạn thảo, bao gồm thành viên là đại diện của các bộ, ngành có liên quan. Việc một số quy chế xây dựng, ban hành VBQPPL do một số bộ, ngành ban hành được giao trách nhiệm soạn thảo văn bản cho đơn vị chức năng cũng có tính hợp lý. Tuy nhiên, nhiệm vụ chính của các đơn vị này là giúp bộ trưởng quản lý lĩnh vực chuyên môn cụ thể nên kiến thức soạn thảo văn bản pháp luật nói riêng và các yêu cầu khác về pháp luật nói chung thường chưa bảo đảm, do vậy không tránh khỏi trường hợp VBQPPL do các bộ ban hành lại trái, mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Bởi vậy, việc soạn thảo VBQPPL của cấp bộ không nên khoán trắng cho đơn vị chức năng của bộ, mà nên thành lập ban soạn thảo với thành phần là các nhà chuyên môn, là đại diện của các đơn vị chức năng thuộc bộ và đại diện vụ pháp

chế.

- Quy định thủ tục thành lập tổ biên soạn; trong đó, xác định thủ tục trình thông qua đề nghị thành lập tổ biên soạn, yêu cầu lấy ý kiến của các đơn vị cần phối hợp tham gia. Cần quy định rõ trách nhiệm của đại diện các bộ khi tham gia ban soạn thảo, tổ biên soạn. Đây là một trong những vấn đề chưa được *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* quy định cụ thể. Trên thực tế, do bận công việc, đại diện một số bộ, ngành không tham gia thường xuyên và đầy đủ các cuộc họp của ban soạn thảo và phát biểu quan điểm về các vấn đề của dự thảo VBQPPL. Trường hợp vắng mặt do bận công tác thì phải uỷ quyền cho người khác đi thay.

- Quy định thủ tục cử người đại diện bộ tham gia tổ biên soạn văn bản liên tịch do bộ, ngành khác chủ trì, còn bộ, ngành mình phối hợp.

- Quy định trách nhiệm của đơn vị chủ trì trong việc thu thập, phân tích, đánh giá các văn bản, tài liệu liên quan đến nội dung cần phải điều chỉnh trong dự thảo VBQPPL.

- Quy định thủ tục phối hợp lấy ý kiến của các đơn vị liên quan trong bộ, của các bộ, ngành, các chuyên gia hoặc tổ chức, cá nhân khác đối với dự thảo VBQPPL do bộ chủ trì hoặc phối hợp soạn thảo. Cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì trong việc tiếp thu, chỉnh lý các ý kiến của thành viên ban soạn thảo, của các cơ quan, tổ chức hữu quan và của các đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của VBQPPL.

- Quy định trách nhiệm các cơ quan chủ trì trong bộ phải gửi dự thảo lần cuối và các văn bản liên quan cho vụ pháp chế để kiểm tra cũng như thủ tục kiểm tra dự thảo trước khi trình lãnh đạo bộ. Thủ tục

công bố, gửi đăng Công báo các VBQP-PL được lãnh đạo bộ thông qua.

- Quy định trách nhiệm bảo đảm kinh phí và các phương tiện, thiết bị làm việc cho tổ soạn thảo hoặc cá nhân được phân công soạn thảo.

Tóm lại, để nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL trong thời gian tới, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện quy chế xây dựng và ban hành VBQPPL theo hướng:

*Một là*, tăng cường hơn nữa trách nhiệm cá nhân trong việc thực hiện các công việc liên quan đến công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện VBQPPL, từ khâu lập dự kiến chương trình xây dựng VBQPPL, tổ chức thực hiện chương trình khi đã được thông qua nhằm đảm bảo chất lượng VBQPPL được ban hành.

*Hai là*, cần đưa ra các quy định có liên quan đến việc khen thưởng kịp thời đối với những cán bộ, công chức, cơ quan, đơn vị thực hiện tốt công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện VBQPPL cùng với các chế tài cụ thể đối với những trường hợp không thực hiện đầy đủ, có chất lượng các trách nhiệm được giao.

*Ba là*, cần xây dựng thành từng chương trình xây dựng VBQPPL dài hạn và ngắn hạn với sự gắn kết chặt chẽ, khoa học và có tính dự báo; phải có các quy định cụ thể hơn đối với công tác thẩm định VBQPPL theo hướng nâng cao hơn nữa vai trò của công tác này, xác định rõ hơn giá trị của văn bản thẩm định VBQPPL.

*Bốn là*, phải đưa ra được các quy định cụ thể hơn phù hợp với các quy định hiện hành của Nhà nước đối với công tác tài chính cho từng công việc cụ thể như xây dựng, thẩm định, tổ chức tuyên truyền, phổ biến VBQPPL...□