

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

NGUYỄN THỊ MINH THU

**QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN
HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP
LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ
TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

CHUYÊN NGÀNH: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp
luật

MÃ SỐ : 60.38.01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - NĂM 2007

Công trình được hoàn thành tại: **Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà
Nội**

Người hướng dẫn khoa học: **Tiến sĩ Luật học Phạm Tuấn Khải**

Phản biện 1:

Phản biện 2:.....

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ họp
tại:.....

.....
vào hồi.....giờ.....ngày.....tháng.....năm 200

Có thể tìm hiểu Luận văn tại thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội.

MỤC LỤC	
Trang phụ bìa	1
Lời cam đoan	2
Mục lục	3
MỞ ĐẦU	7
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ	13
1. Địa vị pháp lý và nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ	13
1.1. Địa vị pháp lý của Chính phủ	13
1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ	17
1.3. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	18
2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	22
2.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật	22
2.2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	23
3. ội dung cơ bản của quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	25
3.1. Khái niệm quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	25
3.2. ội dung quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	26
Chương 2. THỰC TRẠNG VIỆC THỰC HIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ	31
1. Quy định của pháp luật hiện hành về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	31

2. Thực trạng việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	38
2.1. Tình hình thực hiện quy trình	38
2.1.1. Lập Chương trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	38
2.1.2. Thành lập Ban soạn thảo	45
2.1.3. Tổ chức soạn thảo văn bản	46
2.1.4. Thẩm định dự thảo nghị quyết, nghị định	52
2.1.5. Thẩm tra dự thảo nghị quyết, nghị định	54
2.1.6. Thông qua dự thảo nghị quyết, nghị định	58
2.1.7. Chính lý lần cuối dự thảo để trình Thủ tướng Chính phủ ký văn bản	59
2.1.8. Ban hành văn bản	60
2.1.9. Công bố văn bản	60
2.2. ể hện xét về tình hình thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	61
2.2.1. Ưu điểm	61
2.2.2. ể hược điểm	62
2.2.3. ể nguyên nhân của những nhược điểm trong việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	64
Chương 3. MỘT SỐ KIẾN Ể Ề NGHỊ ĐỔI MỚI, HOÀN ẪN THIỆT QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN TẠI	65
1. Các giải pháp chung	65
1.1. ể ăng cao nhận thức về vị trí, vai trò của công tác xây dựng pháp luật	65

1.2. I ăng cao hơn nữa sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ đối với công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	67
1.3. Tiếp tục đổi mới toàn diện tất cả các khâu của quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	68
1.4. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật	69
1.5. Xác định lại hình thức văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	70
1.6. Hạn chế tình trạng ban hành "luật khung", xác định nguyên tắc uỷ quyền lập pháp rõ ràng và chặt chẽ	72
1.7. I ghiên cứu áp dụng kỹ thuật "một văn bản sửa nhiều văn bản" trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	72
2. Các giải pháp cụ thể	74
2.1. Đổi mới việc lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	74
2.2. Cần có tài liệu kèm theo chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và được lưu giữ làm hồ sơ, căn cứ trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản	78
2.3. I ăng cao chất lượng công tác soạn thảo	78
2.4. Có cơ chế phân biện khoa học đối với một số đề xuất và dự thảo nghị quyết, nghị định	79
2.5. Cải tiến phương thức huy động sự tham gia của nhân dân, các tổ chức, các chuyên gia, các nhà khoa học đối với việc xây dựng văn bản	80

2.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về công tác thẩm định, thẩm tra	82
2.7. Quy định các hình thức thông qua văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ	83
2.8. Quy trình xây dựng, ban hành nghị định theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 56 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật	84
2.9. Bổ sung quy định về xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch của Chính phủ	85
2.10. Xây dựng và thực hiện chiến lược đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật có kiến thức chuyên môn và kỹ năng soạn thảo pháp luật	86
2.11. Đảm bảo đủ và kịp thời kinh phí cho việc nghiên cứu, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật	87
KẾT LUẬN	89
TÀI LIỆU THAM KHẢO	91

MỞ ĐẦU

Tính cấp thiết của đề tài

Pháp luật là một trong những công cụ quan trọng nhất để quản lý nhà nước và xã hội, do đó nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật góp phần quyết định đến hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Để nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật thì quy trình xây dựng văn bản cần phải hoàn thiện.

Kể từ khi thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đến nay, mặc dù đạt được những thành tựu nhất định nhưng về cơ bản, công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ vẫn còn tồn tại không ít hạn chế, bất cập như chưa ban hành đầy đủ các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh; một số văn bản còn mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu tính khả thi... làm ảnh hưởng đến vị trí, vai trò chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và hiệu lực quản lý nhà nước cũng như ảnh hưởng đến tiến trình đẩy mạnh công cuộc đổi mới và hội nhập của đất nước.

Để góp phần nghiên cứu, đánh giá đúng thực trạng, tìm rõ nguyên nhân và đưa ra các kiến nghị để từng bước hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, qua đó nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật, tôi mạnh dạn chọn đề tài "***Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay***" làm Luận văn tốt nghiệp cao học Luật.

Tình hình nghiên cứu

Trong những năm gần đây, đã có một số công trình nghiên cứu

giá trị và những bài viết của các nhà quản lý, các nhà nghiên cứu, các chuyên gia pháp luật... đề cập đến các nội dung về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung và của Chính phủ nói riêng đã công bố. Tuy nhiên, mỗi công trình khoa học, bài viết nghiên cứu chỉ đề cập đến quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ ở những khía cạnh, góc độ nhất định.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Trong phạm vi và điều kiện cho phép, Luận văn chỉ đề cập đến quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ; không đi sâu nghiên cứu và giải quyết các vấn đề khác như khái niệm, phân loại văn bản quy phạm pháp luật, thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật....

Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng các phương pháp chính: đọc tư liệu; thu thập thông tin; Luật học so sánh; phân tích, tổng hợp, thống kê, lịch sử.

Kết cấu của luận văn

Để ngoài phần mở đầu và kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1. Những vấn đề lý luận về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

Chương 2. Thực trạng việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

Chương 3. Một số kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ

1. Địa vị pháp lý và nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

1.1. Địa vị pháp lý của Chính phủ

Theo nghĩa hẹp, chính phủ có nghĩa là nội các, hay là thành phần của chính phủ tương đương với nội các ở những nước không có chế định nội các. Còn theo nghĩa rộng, chính phủ có thể được hiểu là bộ máy thực hiện chức năng hành pháp, là cơ quan nắm quyền lực công của một quốc gia, được tổ chức thành những hình thức khác nhau.

Ở nước ta, Chính phủ được xác định là "cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam" (Điều 109 Hiến pháp năm 1992).

1.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Với tư cách là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý, điều hành mọi mặt của đời sống kinh tế – xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được thể hiện trên tất cả các ngành, lĩnh vực như kinh tế; khoa học, công nghệ và môi trường; văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch; tổ chức hành chính nhà nước; pháp luật và hành chính tư pháp... Để thực các nhiệm vụ, quyền hạn này, Chính phủ có nhiều quyền hạn cụ thể, trong đó quyền quan trọng nhất là ban hành nghị quyết, nghị định, lệnh, quyết định của Chính phủ có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc và là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động của hệ thống bộ máy quản lý, là phương tiện chủ yếu bảo đảm cho việc thi hành

các nhiệm vụ, chức năng quản lý trên phạm vi cả nước

1.3. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

- Thời kỳ đầu cách mạng tư sản không thừa nhận quyền lập quy của nhánh quyền hành pháp.

- Ở đây, quyền lập quy của cơ quan hành pháp được đa số các nước thừa nhận và coi đó là sự cần thiết khách quan.

- Các nhà lập hiến Việt Nam đã sớm thừa nhận quyền lập quy của Chính phủ ngay từ Hiến pháp năm 1946. Hiến pháp hiện hành cũng tiếp tục thừa nhận quyền lập quy của Chính phủ. Điều 115 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, nghị quyết của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định*". Thực hiện thêm quyền này, Chính phủ ban hành kịp thời các văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, nghị quyết của Chủ tịch nước; quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm thực hiện chính sách, pháp luật, bảo vệ lợi ích nhà nước, bảo đảm trật tự xã hội, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Đối với những lĩnh vực quản lý nhà nước có các quan hệ xã hội mới phát sinh chưa có luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội điều chỉnh, hoặc chưa có điều kiện xây dựng thành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, thì Chính phủ phải xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nghị định để điều chỉnh (điểm b khoản 2 Điều 56 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

2.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002 định nghĩa: *"Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa"*.

2.2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ là văn bản có những dấu hiệu cơ bản sau:

- Do Chính phủ ban hành bằng hình thức nghị quyết, nghị định;
- Được ban hành theo trình tự, thủ tục do Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 161/2005/NĐ-CP và các văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan;
- Có chứa quy tắc xử sự chung;
- Quy tắc xử sự chung đó được áp dụng nhiều lần đối với mọi đối tượng hay một nhóm đối tượng, có hiệu lực trong phạm vi toàn quốc hoặc từng địa phương; vì thế được quy định trong pháp luật về pháp luật.
- Quy tắc xử sự chung đó được nhà nước bảo đảm thực hiện.

Ngoài ra, điều kiện khác để văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ phải có là văn bản phải được ban hành theo thủ tục của pháp luật.

3. Nội dung cơ bản của quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

3.1. Khái niệm quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ có thể được hiểu là những bước, những giai đoạn có mối liên kết chặt chẽ với nhau để xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ được quy định trong các văn bản pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm thống nhất hoá hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

3.2. Nội dung quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

- Việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ cần phải tuân theo quy trình nhằm đảm bảo tính khách quan, khoa học, dân chủ, khả thi của văn bản, tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật.
- Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ bao gồm các bước khác nhau nhưng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, bổ trợ cho nhau; thực hiện tốt, có chất lượng công đoạn trước tạo tiền đề, điều kiện thuận lợi để thực hiện công đoạn sau.
- Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ còn thể hiện sự phân công, phối hợp giữa các chủ thể và trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quy trình này.

Chương 2

THỰC TRẠNG VIỆC THỰC HIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA

CHÍNH PHỦ

1. Quy định của pháp luật hiện hành về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ bao gồm các bước sau: Lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ; thành lập Ban soạn thảo; tổ chức soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật; thẩm định dự thảo văn bản; thẩm tra dự thảo văn bản; Chính phủ thông qua dự thảo văn bản; chính lý dự thảo sau khi Chính phủ thông qua; trình Thủ tướng Chính phủ ký văn bản; ban hành, công bố văn bản.

Với quy trình như trên, lần đầu tiên pháp luật nước ta đưa ra được một quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ tương đối khoa học, chặt chẽ, góp phần nâng cao số lượng và chất lượng văn bản. Tuy nhiên, vẫn còn một số nhược điểm sau:

- Chưa có quy định của pháp luật về việc Chính phủ định hướng, quyết định các tư tưởng, chính sách của văn bản trong quá trình lập dự kiến chương trình xây dựng pháp luật của Chính phủ.

- Chưa có tiêu chí xác định nội dung ban hành nghị quyết với nghị định trong những trường hợp cụ thể (khi nào ban hành nghị quyết, khi nào ban hành nghị định).

- Chưa có quy định về việc tổ chức phân biện khoa học đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

- Chưa có cơ chế thẩm định, thẩm tra tập thể đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

- Chưa có cơ chế huy động hiệu quả sự tham gia của nhân dân, các nhà khoa học vào quá trình xây dựng văn bản; chưa có cơ chế phản hồi ý kiến góp ý.

- Quy định về kinh phí hỗ trợ cho công tác xây dựng văn bản còn hạn chế.

2. Thực trạng việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

2.1. Tình hình thực hiện quy trình

2.1.1. Lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

- Nội dung của chương trình chỉ bao gồm tên văn bản, thời gian trình; các vấn đề như nội dung chính của văn bản, dự báo tác động kinh tế - xã hội... chưa được quan tâm.

- Chưa tạo điều kiện để nhân dân tham gia vào chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

2.1.2. Thành lập Ban soạn thảo:

- Một số trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo không thành lập Ban soạn thảo hoặc có thành lập nhưng không đầy đủ thành phần theo quy định.

- Thành viên Ban soạn thảo tham gia không đầy đủ trách nhiệm; Sự tham gia của chuyên gia, các nhà khoa học vào Ban soạn thảo còn hạn chế.

2.1.3. Tổ chức soạn thảo văn bản

- Chưa làm rõ nội dung chính sách trước khi soạn thảo.

- Các Ban soạn thảo chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản có liên quan đến dự thảo.

- Hoạt động của Ban soạn thảo còn hình thức, chất lượng không cao. Kỹ năng soạn thảo văn bản còn hạn chế.

- Việc lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan còn hình thức, không hiệu quả; chưa có cơ chế phản hồi.

2.1.4. Thẩm định dự thảo nghị quyết, nghị định

- Chưa làm rõ giá trị pháp lý của văn bản thẩm định.
- Chất lượng thẩm định nhiều trường hợp không cao.
- Đội ngũ làm công tác thẩm định còn mỏng, thiếu chuyên gia giỏi, chuyên sâu về các lĩnh vực kinh tế – xã hội.
- Cơ chế thẩm định dự thảo văn bản do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo chưa khách quan.

2.1.5. Thẩm tra dự thảo nghị quyết, nghị định

- Công tác thẩm tra bị kéo dài về thời gian và chưa rõ ràng về hình thức pháp lý, cơ chế trách nhiệm.
- Chất lượng thẩm tra trong không ít trường hợp không đạt yêu cầu; hoạt động thẩm tra còn nhiều trùng lặp với thẩm định.

2.1.6. Thông qua dự thảo nghị quyết, nghị định

- Về hình thức thông qua văn bản: có hai hình thức: thông qua tại phiên họp Chính phủ và thông qua bằng việc trả lời phiếu xin ý kiến thành viên Chính phủ.
- Các thành viên Chính phủ đôi khi chưa thực sự làm tốt vai trò, trách nhiệm của mình với tư cách là một lá phiếu trong việc thông qua văn bản. Các thành viên Chính phủ thường chỉ quan tâm đến dự thảo văn bản có liên quan đến bộ, ngành mình, ít quan tâm đến dự thảo văn bản khác với tư cách là thành viên Chính phủ, các thành viên Chính phủ cũng ít có thời gian nghiên cứu hồ sơ, nội dung văn

bản.

2.1.7. Chính lý lần cuối dự thảo để trình Thủ tướng Chính phủ ký văn bản

Sau khi Chính phủ cho ý kiến, thông qua dự thảo văn bản, Văn phòng Chính phủ phối hợp với cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo và tiến hành các thủ tục trình Thủ tướng Chính phủ ký văn bản.

2.1.8. Ban hành văn bản

Sau khi Thủ tướng Chính phủ ký văn bản sẽ thực hiện các thủ tục ban hành như lấy số, ký hiệu của văn bản, đóng dấu... để chính thức xác nhận văn bản đã được Chính phủ thông qua và Thủ tướng Chính phủ ký.

2.1.9. Công bố văn bản

Việc công bố văn bản thực hiện theo quy định tại Điều 27 Quy chế làm việc của Chính phủ bằng các hình thức: đăng Công báo, đưa lên Internet, tổ chức họp báo....

2.2. Nhận xét về tình hình thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

2.2.1. Ưu điểm

- Các chủ thể thực hiện ngày càng tốt hơn vai trò, trách nhiệm được phân công, việc xây dựng, ban hành văn bản ngày càng nền nếp, đúng pháp luật và dân chủ.
- Cơ chế huy động sự tham gia của chuyên gia, các nhà khoa học và nhân dân được quan tâm và tăng cường bằng nhiều hình thức khác nhau.
- Công tác thẩm định, thẩm tra được tăng cường.
- Trình tự, thủ tục xem xét, thông qua văn bản đã có nhiều cải tiến.
- Công tác chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra của Thủ tướng Chính phủ

đối với các bộ, ngành trong việc xây dựng, trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được tăng cường một bước.

2.2.2. Nhược điểm

- Chính phủ chưa có chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật riêng. Việc vi phạm quy trình còn diễn ra tương đối phổ biến.
- Việc phân tích chính sách, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật, phân tích, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung dự thảo còn chiều lệ.
- Việc thực hiện dân chủ hoá, công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản còn nhiều hạn chế.
- Tổ chức và hoạt động của các Ban soạn thảo, Tổ biên tập còn hình thức, kém hiệu quả.
- Nội dung thẩm định thẩm tra còn trùng lặp, chất lượng chưa cao, ít tính phản biện.
- Nội dung nhiều văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh.

2.2.3. Nguyên nhân của những nhược điểm trong việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ

- Nguyên nhân về thể chế như đã phân tích ở mục 1 Chương này.
- Chậm bổ sung các quy định để hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.
- Nguyên nhân về tổ chức thực hiện.
- Hạn chế của đội ngũ làm công tác xây dựng pháp luật.
- Chưa hình thành cơ sở dữ liệu luật hoàn chỉnh để so sánh, đối chiếu nhằm đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống văn bản.

Chương 3.

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

1. Các giải pháp chung:

1.1. Nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của công tác xây dựng pháp luật:

Đang nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của công tác xây dựng pháp luật đối với hoạt động quản lý nhà nước và các mặt của đời sống kinh tế - xã hội cần đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân. Qua đó nâng cao trách nhiệm, tính chủ động của các chủ thể trong quá trình xây dựng pháp luật.

1.2. Nâng cao hơn nữa sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ đối với công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ:

Chính phủ cần tăng cường hơn nữa sự tập trung, thống nhất trong chỉ đạo, điều hành công tác xây dựng pháp luật và đưa ra tư tưởng chỉ đạo, quyết định các nội dung cơ bản của văn bản ngay từ giai đoạn đầu để định hướng cho công tác soạn thảo, thẩm định, thẩm tra.

1.3. Tiếp tục đổi mới toàn diện tất cả các khâu của quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

Việc đổi mới, hoàn thiện cần được tiến hành đồng bộ ở tất cả các giai đoạn, các chủ thể tham gia vào quy trình; đổi mới cơ chế phối hợp và phân công trách nhiệm của các chủ thể; loại bỏ những hoạt động trùng lặp, chồng chéo, cụ thể là kết hợp hoạt động thẩm định và thẩm tra bằng chế độ thẩm tra tập thể; giảm việc lấy ý kiến về dự thảo đối với các cơ quan đã có đại diện là thành viên Ban soạn thảo.

1.4. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

- Cần sửa đổi, bổ sung toàn diện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Chính phủ cần khIn trương ban hành các văn bản hướng dẫn để hoàn thiện pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

1.5. Xác định lại hình thức văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

Giảm loại văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ theo hướng Chính phủ chỉ ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật là nghị định.

1.6. Hạn chế tình trạng ban hành "luật khung", xác định nguyên tắc ủy quyền lập pháp rõ ràng và chặt chẽ

Luật, pháp lệnh cần xây dựng theo hướng khi ban hành là thực hiện được ngay, hạn chế đến mức thấp nhất các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn.

Việc ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết cần được quy định trong luật, pháp lệnh một cách rõ ràng về đối tượng được ủy quyền, giới hạn, phạm vi ủy quyền và nội dung ủy quyền.

1.7. Nghiên cứu áp dụng kỹ thuật "một văn bản sửa nhiều văn bản" trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

Áp dụng kỹ thuật "một văn bản sửa nhiều văn bản" để giảm sức ép về số lượng văn bản của Chính phủ; tăng tính thống nhất, đồng bộ, rõ ràng, minh bạch của hệ thống pháp luật.

2. Các giải pháp cụ thể:

2.1. Đổi mới việc lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

- Cần có chương trình riêng về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

- Đề xuất của các tổ chức, cá nhân về dự kiến xây dựng nghị quyết, nghị định cần kèm theo tài liệu tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật liên quan; tài liệu phân tích chính sách cần giải quyết trong dự thảo văn bản; các điều kiện đảm bảo thực hiện văn bản; dự báo mức độ tác động kinh tế – xã hội.

- Huy động sự tham gia của nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học đối với chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, đặc biệt đối với các nội dung thuộc về chính sách.

2.2. Cần có các tài liệu kèm theo chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và được lưu giữ làm hồ sơ, căn cứ trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản:

Cơ chế này nhằm đảm bảo việc soạn thảo theo đúng mục đích, nội dung cơ bản đã được Chính phủ định hướng, quyết định. Đồng thời có căn cứ để cơ quan thIm định, thIm tra đánh giá mức độ thể hiện, hoàn chỉnh của dự thảo.

2.3. Nâng cao chất lượng công tác soạn thảo:

- Không nhất thiết bắt cứ việc xây dựng nghị quyết, nghị định nào cũng cần thành lập Ban soạn thảo có đại diện của các bộ, ngành liên quan.

- Thành lập Tổ biên tập hoạt động chuyên trách bao gồm các cán bộ có năng lực, kinh nghiệm, chuyên môn của cơ quan chủ trì soạn

thảo, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các bộ, ngành liên quan, các nhà khoa học.

2.4. Có cơ chế phản biện khoa học đối với một số đề xuất và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

Bản thân hoạt động xây dựng pháp luật cũng là hoạt động khoa học, do đó sản phẩm của nó cần phải được phản biện khoa học. Cơ chế phản biện khoa học cần thực hiện đối với đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản ở giai đoạn sau khi dự thảo văn bản được gửi đến Văn phòng Chính phủ.

2.5. Cải tiến phương thức huy động sự tham gia của nhân dân, các tổ chức, các chuyên gia, các nhà khoa học đối với việc xây dựng văn bản:

- Lấy ý kiến nhân dân, các tổ chức, chuyên gia, các nhà khoa học từ khâu lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản pháp luật của Chính phủ.

Dự thảo văn bản phải được công khai, cập nhật ở ít nhất 3 giai đoạn: khi việc soạn thảo đã tương đối hoàn chỉnh; trước khi trình Chính phủ thông qua và trước khi Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

- Dự thảo văn bản phải đăng tải, cập nhật ở ít nhất một địa chỉ trang web chính thức của Văn phòng Chính phủ. Văn phòng Chính phủ bố trí cán bộ theo dõi, lọc ý kiến góp ý gửi cơ quan chủ trì soạn thảo để phản hồi công khai.

- Có cơ chế ký hợp đồng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

2.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về công tác thẩm định, thẩm tra:

- Kết hợp giai đoạn thẩm định, thẩm tra bằng cơ chế thẩm tra tập

thể.

- Quy định cụ thể thời hạn thẩm tra, thành phần hội đồng thẩm tra, phạm vi, hình thức thể hiện kết quả thẩm tra.

2.7. Quy định các hình thức thông qua văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ:

- Thông qua bằng cách xem xét, thảo luận, biểu quyết tại phiên họp Chính phủ;

- Thông qua bằng cách biểu quyết tại phiếu biểu quyết của thành viên Chính phủ.

- Kết hợp cả hai hình thức trên.

2.8. Quy trình xây dựng, ban hành nghị định theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 56 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

I ngoài việc tuân thủ quy trình chung, việc xây dựng, ban hành nghị định theo quy định tại khoản 2 Điều 56 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần thực hiện các quy định sau:

- Cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì bị hồ sơ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- I người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ báo cáo ý kiến của Chính phủ trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và trả lời ý kiến của các đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội (nếu có).

2.9. Bổ sung quy định về xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch của Chính phủ:

- Soạn thảo nghị quyết liên tịch: Chính phủ giao cho bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo những nội dung liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của Chính phủ trong nội dung nghị quyết liên tịch.

Cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc biên tập, thảo luận về nội dung dự thảo.

- Các thủ tục về lấy ý kiến góp ý, thẩm định, thẩm tra, thông qua, ban hành, công bố tiến hành theo quy trình chung.

- Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký nghị quyết liên tịch với người đứng đầu cơ quan, tổ chức tham gia xây dựng nghị quyết.

2.10. Xây dựng và thực hiện chiến lược đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật có kiến thức chuyên môn và kỹ năng soạn thảo pháp luật:

- Lựa chọn cán bộ có khả năng tham gia các khoá đào tạo trong nước và nước ngoài về kỹ thuật xây dựng pháp luật, hoạch định chính sách.

- Mở các khoá bồi dưỡng kiến thức chuyên ngành về kinh tế – kỹ thuật cho các cán bộ đã được đào tạo về pháp luật tại các bộ, cơ quan ngang bộ.

- Xây dựng bộ giáo trình chuẩn về kỹ thuật lập pháp.

- Tăng cường hợp tác quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng kiến thức xây dựng pháp luật.

2.11. Đảm bảo đủ và kịp thời kinh phí cho việc nghiên cứu, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật:

Kinh phí cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ cần đảm bảo yêu cầu sau:

- I gần sách cụ thể được xác định trên cơ sở tính toán đầy đủ các loại chi phí cho việc nghiên cứu, khảo sát, phân tích chính sách của văn bản; ngân sách dành cho việc soạn thảo; ngân sách dành cho việc

tổ chức phản biện khoa học, lấy ý kiến tư vấn của chuyên gia, các nhà khoa học; chi phí làm việc với các cơ quan hữu quan trong quá trình trao đổi, thảo luận về dự thảo; chi phí cho việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, tổ chức về dự thảo.

- Các thủ tục giải ngân nguồn kinh phí này cần được đơn giản hoá theo yêu cầu cải cách hành chính.

KẾT LUẬN

Qua việc nghiên cứu về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, tác giả mong muốn góp phần vào việc làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ hiện nay, những ưu điểm cũng như những hạn chế, tồn tại, qua đó kiến nghị một số phương hướng, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình này.

Một là, từ thực tiễn quản lý nhà nước và xã hội cũng như kinh nghiệm của các nước trên thế giới hiện nay cho thấy, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ là cần thiết và khách quan, do đó việc phải đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ là một nhiệm vụ quan trọng trong tiến trình đổi mới quy trình lập pháp ở Việt Nam nói chung nhằm đi nhanh tiến độ soạn thảo và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước và xã hội cũng như các đòi hỏi của thực tế cuộc sống. Việc nghiên cứu để đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ có ý nghĩa thiết thực không chỉ nhằm nhận diện đầy đủ những khiếm khuyết và tồn tại của quy trình hiện hành mà quan trọng là tìm ra phương hướng, giải pháp khoa học, khả thi để hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

Hai là, quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ bao gồm nhiều giai đoạn, nhiều chủ thể khác nhau. Vì vậy, để có một quy trình hữu hiệu cần phải nghiên cứu để nâng cao hiệu quả hoạt động của từng giai đoạn, từng chủ thể tham gia và cả quy trình một cách đồng bộ mà trước hết là hoàn thiện hệ thống pháp

luật về quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ; nâng cao trách nhiệm, nhận thức của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, các bộ, ngành được giao chủ trì soạn thảo, các nhà khoa học, nhân dân, các tổ chức khác đối với công tác xây dựng pháp luật; cải tiến cơ chế tổ chức và hoạt động của các chủ thể tham gia vào quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ; tăng cường số lượng và nâng cao trình độ, kỹ năng soạn thảo, kiến thức chuyên môn, kinh nghiệm thực tiễn của các cán bộ làm công tác soạn thảo.

Ba là, việc nghiên cứu để đổi mới một cách cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ cũng là yêu cầu đặt ra trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, mà trực tiếp là yêu cầu hoàn thiện hành lý pháp lý để phát triển đất nước trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế, bảo đảm trên thực tế một cách tối đa quyền con người.

Trên cơ sở quán triệt sâu sắc các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng về đổi mới công tác xây dựng pháp luật, cải cách hành chính, cải cách bộ máy nhà nước và đánh giá toàn diện, khách quan những thành tựu cũng như những tồn tại, bất cập của quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, tác giả hy vọng những kiến nghị của mình sẽ góp phần hoàn thiện, đổi mới quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ với mục tiêu trực tiếp là đáp ứng được yêu cầu cần ban hành kịp thời, đầy đủ những văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng và tính khả thi cao cho tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay./.