

Nhu cầu lập pháp của hành pháp : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 Phạm Ngọc Hải ; Nghd. : PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung

1. Đặt vấn đề

Mặc dù nguyên tắc tổ chức bộ máy Nhà nước ở Việt Nam và các nước trên thế giới là khác nhau, sự phân chia quyền lực Nhà nước khác nhau và tính độc lập của các nhánh quyền lực khác nhau, nhưng có thể nói ở hầu hết các nước trên thế giới cũng như ở Việt Nam, pháp luật đều quy định Chính phủ (cơ quan hành pháp) là một chủ thể (và là chủ thể quan trọng nhất) nắm quyền soạn thảo và trình dự án pháp luật trước Quốc hội (nghị viện).

Trong vài năm trở lại đây, ở nước ta có quan điểm cho rằng, Quốc hội (gồm cả các cơ quan của Quốc hội) - với vai trò là cơ quan lập pháp - phải chủ động hơn nữa trong hoạt động lập pháp, mà cụ thể là phải chủ động và đẩy mạnh hoạt động xây dựng pháp luật, bao gồm việc trình sáng kiến pháp luật, soạn thảo dự án pháp luật và trình dự án pháp luật ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ở khía cạnh khác, cũng đã xảy ra hiện tượng Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ dường như cũng không mặn mà lắm với hoạt động lập pháp.

Vậy, vấn đề đặt ra là ai (Quốc hội hay Chính phủ - bao gồm các cơ quan của Chính phủ) là chủ thể chính soạn thảo và trình dự án pháp luật? Vai trò của Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta như thế nào?

Với cách tiếp cận đó, Luận văn “*Nhu cầu lập pháp của hành pháp*” sẽ tìm hiểu, phân tích làm rõ hơn cơ sở lý luận và thực tiễn để trả lời câu hỏi này, qua đó đề xuất những giải pháp phù hợp nhằm góp phần đẩy mạnh và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của nước ta hiện nay.

2. Mục đích

- Khẳng định việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật xuất phát từ nhu cầu điều hành, quản lý xã hội của Chính phủ;
- Xác định rõ vai trò của Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay;
- Phân tích, đánh giá thực trạng hoạt động xây dựng pháp luật, trong đó đi sâu phân tích, đánh giá sự tham gia của Chính phủ vào hoạt động xây dựng pháp luật; qua đó chỉ ra những bất cập đối với hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay;
- Đề xuất những giải pháp khắc phục những bất cập, nâng cao hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật trong thời gian trước mắt và lâu dài.

3. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu

Với mục đích nghiên cứu của đề tài, cùng với nguồn tư liệu hạn chế, **phạm vi nghiên cứu, đối tượng nghiên cứu** của đề tài chỉ giới hạn trong hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, bao gồm các hoạt động chủ yếu sau:

- + Soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành luật, pháp lệnh;
- + Soạn thảo, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

4. Phương pháp nghiên cứu

Để nghiên cứu đề tài, tác giả đã sử dụng một số phương pháp nghiên cứu chủ yếu là phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích, phương pháp diễn giải, phương pháp quy nạp...

5. Tổng quan về đề tài

Đề tài là kết quả nghiên cứu các quy định của pháp luật về hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng như thực trạng hoạt động soạn thảo, ban hành luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật của bộ máy hành pháp ở trung ương.

Trong những năm qua, nhiều tác giả đã có những bài viết, tác phẩm hoặc công trình nghiên cứu về hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ, nhưng chủ yếu tiếp cận theo từng mảng công việc nhất định mà chưa nghiên cứu một cách tổng thể, toàn diện về hoạt động này của Chính phủ. Các tài liệu này chưa tiếp cận, đánh giá sâu về các khâu trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

Điểm mới của đề tài là đã tổng hợp, khái quát, hệ thống và đánh giá được toàn bộ thực trạng tình hình hoạt động của Chính phủ trong công tác soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm cả việc soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành luật, pháp lệnh, cả việc soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đặc biệt đề tài đã phân tích, đánh giá tương đối toàn diện, sâu sắc, đầy đủ về tình hình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong việc soạn thảo ở mọi giai đoạn của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng như chất lượng soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, trong đó chỉ ra nhiều hạn chế, bất cập trong công tác này.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NHU CẦU XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH PHÁP VÀ HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ, BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

1. Khái quát về Nhà nước và pháp luật

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí Nhà nước của giai cấp thống trị trên cơ sở ghi nhận các nhu cầu về lợi ích của toàn xã hội, được đảm bảo thực hiện bằng Nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội với mục đích trật tự và ổn định xã hội vì sự phát triển bền vững của xã hội.

Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, pháp luật được hình thành thông qua ba phương thức chủ yếu là tập quán pháp, tiền lệ pháp và văn bản quy phạm pháp luật.

Tùy theo quan niệm của từng quốc gia, việc công nhận các phương thức hình thành pháp luật có khác nhau. Một số quốc gia tồn tại cả tập quán pháp, tiền lệ pháp và văn bản quy phạm pháp luật. Một số quốc gia khác thì chỉ công nhận văn bản quy phạm pháp luật.

Ở Việt Nam, về nguyên tắc thì Nhà nước chỉ chấp nhận sự tồn tại của văn bản quy phạm pháp luật, tuy nhiên, trong một số trường hợp, tập quán pháp cũng được chấp nhận để giải quyết các quan hệ xã hội phát sinh trong cuộc sống, tuy nhiên, việc sử dụng tập quán pháp phải được pháp luật cho phép.

2. Hành pháp tham gia hoạt động lập pháp là một yêu cầu thực tiễn được ghi nhận ở nhiều quốc gia trên thế giới

Tuy việc xác định phương thức hình thành pháp luật có sự khác biệt giữa các quốc gia trên thế giới, nhưng nhìn chung, các quốc gia

đều đề cao vai trò của hoạt động xây dựng pháp luật, trong đó nhấn mạnh vai trò của Chính phủ trong việc soạn thảo, trình dự án pháp luật, bởi lẽ “Chính phủ, cùng các bộ, ngành là những cơ quan hành pháp điều hành công việc hàng ngày của đất nước. Do tính chất như vậy, nên các cơ quan hành pháp là nơi thường nhận biết một cách sớm nhất các nhu cầu của vấn đề cần phải giải quyết. Để xử lý các vấn đề phát sinh trong nhiều trường hợp ban hành pháp luật là một giải quyết hữu hiệu nhất. Đây cũng là lý do giải thích tại sao tuyệt đại đa số các sáng kiến pháp luật không những của nước ta, mà của cả nước khác trên thế giới phải xuất phát từ Chính phủ - hành pháp, mà không từ nghị sĩ/đại biểu Quốc hội”.

Vai trò của Chính phủ (hành pháp) trong việc xây dựng pháp luật đã được PGS.TS Nguyễn Đăng Dung chỉ rõ trong tác phẩm “Sự hạn chế quyền lực Nhà nước”, đó là: “Quốc hội không thể hoạt động một mình, kể cả trong việc lập pháp. Mặc dù Hiến pháp trao cho Quốc hội “mọi quyền lập pháp”, song quyền này không thể được thi hành mà không có sự dính líu đến hành pháp và tư pháp. Theo Điều 2 của Hiến pháp Hoa Kỳ, cũng như hiến pháp một số nước khác, người đứng đầu các cơ quan hành pháp có quyền triệu tập các phiên họp của lập pháp. Mặc dù không trực tiếp đề ra luật, song Tổng thống “thỉnh thoảng phải trao cho Quốc hội những thông tin về tình trạng liên bang, và khuyến nghị họ xem xét các biện pháp, mà Tổng thống cho là cần thiết”. Tổng thống không những có quyền phủ quyết những đạo luật đã được Quốc hội thông qua, mà Tổng thống hoặc người đứng đầu hành pháp còn là tác giả phần lớn các dự án luật của Quốc hội - lập pháp.”.

Tham khảo quy trình lập pháp của các nước ta thấy, nhìn chung quy trình lập pháp đầy đủ của các quốc gia đều bắt đầu từ sáng kiến lập pháp, tiếp đến là soạn thảo dự án pháp luật, đưa ra xem xét tại các Ủy ban và cuối cùng là thông qua tại nghị viện.

Dù quy định của các quốc gia có khác nhau về quyền sáng kiến lập pháp, soạn thảo và trình dự án pháp luật hay quy trình xem xét, thông qua dự án pháp luật nhưng thực tế ở bất cứ quốc gia nào, Chính phủ đều giữ vai trò quan trọng trong quy trình lập pháp.

3. Pháp luật Việt Nam khẳng định vai trò quan trọng của Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành, hoạt động xây dựng pháp luật được quy định tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau, trong đó, văn bản quan trọng nhất và là văn bản quy định cụ thể, chi tiết về hoạt động xây dựng pháp luật là Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành năm 2008.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ có vai trò rất quan trọng và là chủ thể chính có quyền soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành luật, pháp lệnh và soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền, gồm nghị định, nghị quyết của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ... Luật cũng quy định cụ thể về quy trình soạn thảo, ban hành các loại văn bản luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật nói trên. Như vậy, có thể thấy pháp luật Việt Nam đã ghi nhận vai trò rất quan trọng của Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật xuất phát từ nhu cầu của Chính phủ đối với hoạt động này.

Kết luận chương I

- Pháp luật là một trong những công cụ quan trọng và hữu hiệu nhất để quản lý, điều hành xã hội, nhất là trong điều kiện nước ta đang từng bước xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Với vai trò là cơ quan thay mặt Nhà nước trực tiếp quản lý, điều hành xã hội, hệ thống cơ quan hành pháp cần phải có

công cụ thể thực hiện nhiệm vụ của mình. Vì vậy, việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là nhu cầu tất yếu của hệ thống cơ quan hành pháp.

- Trong hoạt động xây dựng pháp luật, Chính phủ, các bộ, ngành có vai trò rất quan trọng, bởi lẽ Chính phủ, các bộ, ngành là cơ quan trực tiếp điều hành các chính sách của quốc gia, thực thi pháp luật nên có thể nắm bắt tường tận các yêu cầu thực tế, tường tận mọi vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện pháp luật, từ những điểm phù hợp cho đến các hạn chế, thiếu sót và với bộ máy hành chính đồ sộ, Chính phủ, các bộ, ngành là những cơ quan có điều kiện nhất để nghiên cứu, phân tích mọi khía cạnh của dự án pháp luật. Thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật trên thế giới cũng cho thấy vai trò quan trọng của hệ thống cơ quan hành pháp trong hoạt động này.

- Pháp luật Việt Nam hiện hành đã có những quy định tương đối cụ thể, rõ ràng về sự tham gia của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ trong hoạt động lập pháp và về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Chương 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ, BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

1. Trong những năm qua, Chính phủ và các cơ cấu của Chính phủ đã đạt được những kết quả nhất định trong hoạt động xây dựng pháp luật

Thực hiện quy định của pháp luật, trong thời gian qua, hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được triển khai

tích cực, toàn diện trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Đặc biệt là đã góp phần ban hành mới và sửa đổi, bổ sung một số lượng lớn các văn bản luật, pháp lệnh đáp ứng yêu cầu đưa đất nước ta hội nhập vào các thể chế kinh tế quốc tế.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa X, XI, XII, Quốc hội đã thông qua 157 luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua được 89 pháp lệnh, trong đó có tới 144 luật, 79 pháp lệnh do Chính phủ trình và soạn thảo.

Tính từ năm 1992 đến nay, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành khoảng 1600 Nghị định, trên 100 Nghị quyết, gần 1800 Quyết định và trên 300 Chỉ thị (số liệu thống kê không chính thức). Còn các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ (và thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ) đã ban hành trên 7.000 văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền.

Số liệu thống kê trên cho thấy, nhu cầu của Chính phủ trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật là rất lớn và cũng khẳng định vai trò của Chính phủ trong việc xây dựng hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay.

2. Hoạt động xây dựng pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ còn nhiều hạn chế, bất cập

Tuy nhiên cũng phải thẳng thắn thừa nhận rằng chất lượng văn bản cũng còn có những hạn chế nhất định. Cụ thể là:

2.1. Trong việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

- Việc lập đề nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ còn mang tính chất cảm tính, xuất phát từ nhận thức chủ quan, kinh nghiệm của những người được giao làm nhiệm vụ này và

trong một số trường hợp là vì lợi ích cục bộ; trong khi đó Chính phủ không dành nhiều thời gian cho việc xem xét kỹ các đề xuất, kiến nghị về luật, pháp lệnh.

- Khi đề xuất dự án luật, pháp lệnh, Chính phủ cũng như các bộ, ngành chưa định hình được các chính sách chủ yếu cũng như những vấn đề cơ bản cần được giải quyết trong dự án luật, pháp lệnh.

- Việc thuyết minh đối với các dự án đề nghị đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn bị xem nhẹ. Phần lớn các bản thuyết minh được soạn thảo một cách sơ sài; mặt khác, cũng phải thấy rằng, giữa nhu cầu về cơ sở pháp lý để quản lý, điều hành xã hội với ý tưởng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và việc xây dựng văn bản cụ thể là một khoảng cách lớn, dẫn đến nhiều dự án luật, pháp lệnh phải điều chỉnh tên dự án, phạm vi điều chỉnh của dự án so với dự kiến khi lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

- Trong quá trình lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, các cơ quan có trách nhiệm của Chính phủ không cung cấp đầy đủ thông tin cơ bản về dự án, cũng không giải trình rõ về nội dung dự kiến, nên việc xem xét đưa dự án vào chương trình gặp nhiều khó khăn, nhiều khi mang tính chủ quan, cảm tính. Nhiều dự án được đưa vào chương trình không dựa trên luận cứ khoa học, sự phân tích đánh giá một cách khách quan điều kiện kinh tế - xã hội nên tính dự báo của bản thân các đề nghị không cao. Dẫn đến có những văn bản cần thiết ban hành để kịp thời điều chỉnh những vấn đề bức xúc thì không được đưa vào chương trình, ngược lại có những văn bản chưa thực sự cần thiết thì lại được đưa vào chương trình.

- Có tình trạng một số bộ, cơ quan ngang bộ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thuộc bộ, ngành mình với mục đích đăng ký để lấy thành tích trong khi chưa có kế hoạch soạn thảo dự án, thậm chí còn

chưa xác định rõ nhu cầu ban hành; cũng có trường hợp, các bộ, cơ quan ngang bộ đề xuất xây dựng một dự án luật, pháp lệnh chỉ để giải quyết nhu cầu về một hoặc một số nội dung về tổ chức, bộ máy, về nhiệm vụ hoặc về một cơ chế, chính sách nhất định.

- Có tình trạng các bộ, cơ quan ngang bộ đề xuất đưa dự án luật, pháp lệnh của cơ quan mình vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để được cấp kinh phí xây dựng văn bản.

2.2. Công tác soạn thảo dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

2.2.1. Trong việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh:

- *Về Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh:* Cơ cấu thành phần Ban soạn thảo chưa đáp ứng yêu cầu theo quy định của pháp luật. Trong quá trình soạn thảo, các thành viên Ban soạn thảo không tham gia đầy đủ và thiếu trách nhiệm, do đó việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh không phản ánh được đầy đủ ý kiến của các bộ, ngành liên quan.

- *Về tổng kết thi hành pháp luật:* Hầu hết các báo cáo tổng kết thi hành pháp luật chỉ mang tính hình thức, không tiến hành một cách bài bản, có hệ thống. Việc tổng kết chủ yếu được thực hiện thông qua tổng hợp báo cáo kết quả công tác hoặc các báo cáo chuyên môn liên quan đến nội dung dự án nên nhìn chung các báo cáo tổng kết tình hình thi hành pháp luật không thực sự phục vụ công tác nghiên cứu để xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Việc này đôi khi đã bóp méo thực tiễn làm lệch hướng hoạch định chính sách của cơ quan có thẩm quyền.

- *Việc lấy ý kiến về dự án luật, pháp lệnh trong quá trình soạn thảo:* Việc lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh chưa đem lại hiệu quả thiết thực phục vụ cho công tác soạn thảo, mang tính hình thức, gây tốn kém, không hiệu quả. Việc lấy ý kiến chưa tập trung vào các đối tượng có quyền và lợi ích liên quan cũng như các nhà khoa học,

nhà hoạt động thực tiễn, nhà hoạt động xã hội và hình thức tổ chức chưa phù hợp; chưa nêu rõ được những vấn đề cần lấy ý kiến...

- *Về đánh giá tác động của dự thảo luật, pháp lệnh*: Mặc dù gần đây các cơ quan soạn thảo cũng đã bắt đầu triển khai, thực hiện việc đánh giá tác động của dự án song hiệu quả thực hiện không cao; việc thực hiện còn qua loa, mang tính đối phó. Mặt khác, do chưa có tiêu chí cụ thể, cũng như chưa có cơ chế kiểm soát, giám sát, đánh giá chất lượng của Báo cáo đánh giá tác động nên việc đánh giá tác động chưa có nhiều ý nghĩa trong việc nâng cao chất lượng soạn thảo dự án luật, pháp lệnh.

- *Về công tác thẩm định dự án luật, pháp lệnh*: Bộ tư pháp là cơ quan duy nhất có trách nhiệm thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Chính phủ nhưng chỉ có khả năng thẩm định đối với những vấn đề mang tính pháp lý. Yêu cầu thẩm định đối với các chính sách có tính chất chuyên ngành thường vượt quá khả năng của Bộ Tư pháp nên thông thường các chính sách trong dự án luật, pháp lệnh không được thẩm định, đánh giá chính xác.

- *Về việc Chính phủ thảo luận, xem xét quyết định việc trình dự án luật, pháp lệnh*: Thực tiễn cho thấy, Chính phủ chưa dành đủ thời gian cho việc thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số đối với các dự án luật, pháp lệnh. Thời gian dành cho việc xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh thường rất ít, không đủ thời gian thảo luận qua lại. Ý kiến các thành viên của Chính phủ đối với các dự án luật, pháp lệnh thường chỉ được thể hiện trong phiếu xin ý kiến đối với một số vấn đề lớn của dự án do Văn phòng Chính phủ chuẩn bị.

- *Về chất lượng soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh*: Do những hạn chế, bất cập nêu trên nên nhìn chung chất lượng soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh còn chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng pháp luật, thể

hiện ở chỗ phần lớn các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đều phải chỉnh sửa rất nhiều, một số dự án phải soạn thảo lại, một số dự án phải thay đổi phạm vi điều chỉnh, một số dự án được ban hành nhưng không phản ánh đúng mục tiêu xây dựng dự án khi đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

- *Về thời gian trình dự án:* Nhìn chung, các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình trong thời gian qua đều không bảo đảm yêu cầu về mặt thời gian. Nhiều dự án được gửi đến cơ quan thẩm tra sát với ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội hoặc phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cá biệt, có dự án được gửi đến khi kỳ họp Quốc hội hoặc phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội đã khai mạc.

2.2.2. *Trong việc trình dự án luật, pháp lệnh ra Ủy ban thường vụ Quốc hội:* Trong một số trường hợp, Chính phủ cử đại diện không đúng thành phần và không đủ thẩm quyền đến trình dự án tại các phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội nên không giải quyết được các vấn đề phát sinh khi Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh.

2.2.3. *Trong việc tiếp thu, chỉnh lý các dự thảo luật giữa hai kỳ họp Quốc hội, dự thảo pháp lệnh giữa hai phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội:* Trong giai đoạn tiếp thu, chỉnh lý dự án thì sự tham gia của Chính phủ, các cơ quan soạn thảo của Chính phủ rất mờ nhạt, thiếu tích cực và mang tính hình thức. Thực tế này dẫn đến tình trạng, nhiều dự án luật, pháp lệnh sau khi được tiếp thu, chỉnh lý không còn phản ánh đúng tư tưởng của Chính phủ khi soạn thảo dự án, không phù hợp điều kiện thực tiễn và không đáp ứng được yêu cầu quản lý, điều hành xã hội của Chính phủ và các bộ, ngành.

Ngoài ra, cũng có hiện tượng đối với dự án do Chính phủ trình, quan điểm của cơ quan chủ trì soạn thảo bị Chính phủ bác bỏ, nhưng

đến giai đoạn các cơ quan của Quốc hội chủ trì tiếp thu, chỉnh lý thì cơ quan soạn thảo “bắt tay” với cơ quan chủ trì thẩm tra để chỉnh lý văn bản theo quan điểm của mình nhằm bảo vệ quyền lợi cục bộ của mình.

2.3. Công tác soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Có thể nói, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thời gian qua đã phần nào đáp ứng yêu cầu của Chính phủ, phục vụ kịp thời công tác quản lý, điều hành xã hội. Tuy vậy, bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng còn nhiều mặt hạn chế, cần được nghiên cứu, khắc phục. Cụ thể là:

- *Về tiến độ ban hành văn bản:* Phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành chậm so với quy định của pháp luật, đồng thời cũng chậm so với yêu cầu thực tế, chưa bảo đảm yêu cầu có văn bản hướng dẫn thi hành ngay sau khi luật, pháp lệnh có hiệu lực. Thậm chí, có nhiều nội dung sau nhiều năm kể từ khi luật, pháp lệnh được ban hành và có hiệu lực, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ vẫn chưa ban hành văn bản theo quy định của luật, pháp lệnh.

- *Về Ban soạn thảo:* Ban soạn thảo cũng chưa thực sự phát huy vai trò là chủ thể chịu trách nhiệm chính về chất lượng, tiến độ xây dựng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Trong nhiều trường hợp, việc soạn thảo gần như khoán cho cơ quan chủ trì soạn thảo mà thực chất là Tổ biên tập gồm các cán bộ, chuyên viên của cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện, dẫn đến chất lượng soạn thảo dự thảo văn bản quy phạm pháp luật còn hạn chế, đồng thời cũng ảnh hưởng đến tiến độ soạn thảo do không chủ động quyết định được nội dung dự thảo.

- *Về công tác thẩm định:* Công tác thẩm định còn mang tính hình thức, chất lượng chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra, như việc thẩm định chưa mang tính phản biện, nội dung thẩm định chưa đầy đủ, chưa toàn diện; các lập luận chưa có tính thuyết phục; việc thẩm định còn chậm so với yêu cầu. Một số trường hợp dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình ra Chính phủ vẫn chưa có văn bản thẩm định của Bộ Tư pháp.

- *Về trình tự xem xét, thông qua văn bản:* Một số trường hợp dự thảo văn bản không được đưa ra thảo luận, thông qua tại phiên họp Chính phủ mà thay bằng phương pháp gửi phiếu xin ý kiến đồng ý hay không đồng ý. Việc gửi phiếu xin ý kiến như vậy không có sự trao đổi, thảo luận giữa các thành viên Chính phủ, thiếu tính phản biện nên đã ảnh hưởng đến chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.

- *Về chất lượng văn bản quy phạm pháp luật:* Nội dung một số văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn chung chung, thiếu cụ thể, chưa theo kịp yêu cầu quản lý và tốc độ phát triển của xã hội nên khi triển khai thực hiện còn gặp nhiều khó khăn, lúng túng. Nội dung một số văn bản còn chồng chéo, mâu thuẫn; một số văn bản còn gây ra cách hiểu khác nhau trong quá trình áp dụng; một số văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn có những quy định chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh; một số văn bản hướng dẫn thi hành quy định những nội dung vượt quá phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh hoặc ngược lại đã hạn chế quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân so với quy định của văn bản pháp luật được hướng dẫn.

2.4. Công tác soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Trong việc soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng xảy ra những hạn chế

như tình trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ như đã nêu ở trên. Ngoài ra, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ còn có một số hạn chế khác như:

- *Về trình tự soạn thảo, ban hành văn bản:* Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì khi soạn thảo văn bản của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, dự thảo văn bản phải được gửi lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan trước khi ban hành. Tuy nhiên, việc thực hiện quy định này chưa thống nhất, làm ảnh hưởng đến chất lượng cũng như tiến độ ban hành văn bản.

- *Về nội dung văn bản:* Một số văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành còn có những quy định chưa phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

- *Về thể thức văn bản:* Vẫn có tình trạng một số bộ ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan cấp trên dưới dạng công văn hướng dẫn, hoặc giao cho các cơ quan thuộc bộ ban hành văn bản là không đúng thẩm quyền.

- *Về công tác kiểm tra, xử lý văn bản:* Mặc dù có những hạn chế, sai sót nêu trên nhưng việc kiểm tra, xử lý văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật chưa được Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ quan tâm đúng mức, mang tính hình thức, không thường xuyên, có biểu hiện né tránh, ngại va chạm. Đối với những văn bản được phát hiện có vi phạm pháp luật thì việc xử lý cũng còn chậm và thiếu kiên quyết. Vì vậy, số lượng văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật được các bộ, ngành tự phát hiện và xử lý không nhiều.

2.5. Kết luận Chương II

- Trong những năm qua, hoạt động soạn thảo, xây dựng và ban hành luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ

tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã có nhiều tiến bộ, góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật. Số lượng văn bản luật, pháp lệnh đã ban hành rất nhiều và trên 90% trong số đó xuất phát từ nhu cầu của Chính phủ, do Chính phủ đề nghị và chủ trì soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Số lượng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành cũng rất nhiều, cho thấy sự cần thiết và vai trò quan trọng của hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Thực trạng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ nêu trên cho thấy, mức độ thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm chưa cao. Chính phủ, các bộ, ngành liên quan thường đề nghị đưa vào chương trình nhiều dự án mà chưa tính kỹ các yếu tố bảo đảm cho việc thực hiện chương trình. Quá trình chuẩn bị chương trình chậm trễ, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác cho việc thực hiện chương trình không đáp ứng yêu cầu, thậm chí khi đã khởi động soạn thảo nhưng vẫn chưa rõ định hướng chính sách, do vậy phải điều chỉnh hoặc rút dự án ra khỏi chương trình. Tiến độ chuẩn bị và trình các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thường vi phạm thời gian theo quy định của pháp luật. Chất lượng các dự án luật, pháp lệnh chưa đáp ứng được mục tiêu xây dựng cũng như đòi hỏi của thực tiễn. Việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số luật, pháp lệnh còn chậm, chưa đúng với yêu cầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tình trạng luật, pháp lệnh hoặc nghị định chờ văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện vẫn tiếp tục diễn ra, một số trường hợp văn bản hướng dẫn quá chậm.

- Mặc dù xuất phát từ nhu cầu của Chính phủ, do Chính phủ soạn thảo, nhưng sự tham gia của Chính phủ vào quy trình xây dựng pháp luật còn rất khiêm tốn, chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra, trong những giai đoạn các cơ quan của Quốc hội chủ trì chính lý dự án luật, pháp lệnh thì Chính phủ gần như khoán trắng cho Quốc hội, cơ quan của Quốc hội. Thực tế cho thấy hoạt động này chưa được Chính phủ, các bộ, ngành coi trọng.

- Việc chấp hành quy định của pháp luật trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, quy trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa nghiêm túc.

- Chính phủ, các bộ, ngành chưa đầu tư thích đáng về thời gian, nguồn nhân lực, cơ sở vật chất, kinh phí cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Nội dung dự thảo văn bản chưa đảm bảo chất lượng, chưa đáp ứng yêu cầu soạn thảo và ban hành văn bản.

- Vẫn còn xảy ra tình trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa đúng thẩm quyền, hình thức văn bản, nội dung văn bản không phù hợp với quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh hoặc văn bản quy phạm pháp luật cao hơn.

Chương 3

XÁC ĐỊNH LẠI TRỌNG TÂM CÔNG VIỆC CỦA CHÍNH PHỦ LÀ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

“Những cố gắng trong việc đổi mới quy trình lập pháp ở Quốc hội là rất quan trọng. Tuy nhiên, đây chỉ là công đoạn sau của quy trình làm ra luật. Một công trình đã mắc lỗi ở khâu thiết kế, thì những cố gắng ở khâu thi công không phải bao giờ cũng có ích. Công đoạn Chính phủ của quy trình lập pháp chính là khâu thiết kế của “công

trình pháp luật” (một số văn bản pháp luật có thể do các chủ thể khác soạn thảo, nhưng số lượng của các văn bản này là không đáng kể). Nếu vấn đề phát sinh trong cuộc sống không được nhận thức rõ ràng, và chính sách đề ra để xử lý vấn đề đó cũng không rõ nét, chúng ta sẽ có những dự thảo văn bản pháp luật nói tới tất cả mọi chuyện trên đời. Tất cả đều đúng, tất cả đều cần thiết, thế nhưng triển khai những văn bản đó vào cuộc sống thì không thể làm được. Soạn thảo văn bản pháp luật trước khi nghiên cứu và phân tích chính sách, cũng giống như việc kê đơn mà bỏ qua công đoạn khám bệnh vậy. Rủi ro của việc làm cho con bệnh trầm trọng thêm là rất lớn”.

Rất tâm đắc và đồng quan điểm với PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung nêu trong tác phẩm “Sự hạn chế quyền lực Nhà nước”, trên cơ sở kết quả nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành và đánh giá thực trạng hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật đã nêu ở Chương I, Chương II, tác giả đề tài xin đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần giải quyết những hạn chế, bất cập trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật như sau:

1. Giải pháp tổng thể

- **Thứ nhất**, về thể chế: Tuy Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới được sửa đổi và thực hiện chưa lâu, nhưng thiết nghĩ trong giai đoạn trước mắt cũng cần nghiên cứu sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật với cách tiếp cận hoàn toàn mới từ quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật đến việc soạn thảo, xem xét, quyết định ban hành, trong đó quan tâm đến việc sửa đổi quy trình lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, sửa đổi quy trình soạn thảo, ban hành luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật; đặt ra những cơ chế pháp lý hữu hiệu để ràng buộc trách nhiệm

của Chính phủ cũng như cơ quan soạn thảo đối với việc xây dựng, đề xuất hoặc ban hành chính sách, đảm bảo sự tham gia của Chính phủ và cơ quan soạn thảo trong các giai đoạn của quy trình xây dựng pháp luật.

- **Thứ hai**, về tổ chức, bộ máy: Đề nghị nghiên cứu, thành lập Hội đồng thẩm định chính sách quốc gia làm nhiệm vụ thẩm định nội dung chính sách được đặt ra trong các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Hội đồng có trách nhiệm xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của chính sách, tính thống nhất của chính sách trong hệ thống pháp luật, tính khả thi của chính sách. Thành phần Hội đồng thẩm định chính sách quốc gia phải gồm lãnh đạo của tất cả các bộ, ngành của Chính phủ và sự tham gia của đại diện một số cơ quan của Quốc hội, đại diện các nhà khoa học, đại diện một số tổ chức chính trị, chính trị - xã hội... Giúp việc cho Hội đồng thẩm định chính sách quốc gia có đội ngũ chuyên gia am hiểu về các lĩnh vực kinh tế - xã hội với nòng cốt là chuyên viên của Bộ Tư pháp làm nhiệm vụ thường xuyên, đồng thời có cơ chế huy động sự tham gia của chuyên gia trong các ngành, lĩnh vực khác để tham mưu, giúp Hội đồng thẩm định đối với từng dự án.

- **Thứ ba**, về quy trình lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật: Để bảo đảm tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời tạo điều kiện để Chính phủ, các bộ, ngành có điều kiện chuẩn bị dự án, dự thảo văn bản có chất lượng, đề nghị xác định lại tiêu chí đưa dự án, dự thảo vào chương trình theo hướng, khi trình đề nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ và cơ quan soạn thảo phải trình đề cương chi tiết và dự thảo sơ bộ các nội dung sẽ quy định trong dự án, dự thảo. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền quyết định chương trình có cơ

sở xem xét và quyết định đưa vào chương trình những văn bản có tính khả thi cao.

Như vậy, để phù hợp với tính chất của hoạt động này, đề nghị thay việc lập chương trình **xây dựng** luật, pháp lệnh hiện nay bằng việc lập chương trình **ban hành** luật, pháp lệnh.

- **Thứ tư**, về quy trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật: Xuất phát từ kiến nghị thứ ba nêu trên, quy trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng cần được thay đổi. Để có thể được xem xét, quyết định đưa vào chương trình ban hành luật, pháp lệnh, chương trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một dự án, dự thảo văn bản phải đã được nghiên cứu, soạn thảo một cách cơ bản, nhất là việc đặt ra các chính sách cơ bản sẽ điều chỉnh trong dự án, dự thảo. Như vậy, Chính phủ sẽ quyết định khởi động soạn thảo dự án, dự thảo văn bản trước khi được đưa vào chương trình ban hành luật, pháp lệnh.

Theo đó, quy trình ban hành luật, pháp lệnh, dự thảo văn bản sẽ gồm các giai đoạn cơ bản sau: Quyết định triển khai soạn thảo dự án, dự thảo văn bản; thành lập Ban soạn thảo; tổ chức soạn thảo văn bản; quyết định đưa vào chương trình ban hành luật, pháp lệnh, chương trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật; soạn thảo chi tiết, hoàn thiện dự án, dự thảo; thẩm tra, thẩm định, cho ý kiến theo các bước như quy trình hiện nay; xem xét, thông qua, ban hành văn bản.

2. Một số giải pháp cụ thể:

Trong khi cần có thời gian nghiên cứu, xem xét thực hiện các giải pháp tổng thể nêu trên thì trước mắt Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và các chủ thể liên quan cần quan tâm thực hiện một số giải pháp cụ thể sau:

- Chính phủ, các bộ, ngành phải quan tâm hơn nữa đến hoạt động xây dựng pháp luật, xác định rõ đây là nhiệm vụ trọng tâm và cũng là cơ sở quan trọng để thực hiện các hoạt động khác theo chức năng, nhiệm vụ được giao.

- Cần thực hiện nghiêm túc các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản pháp luật hiện hành về hình thức, thẩm quyền ban hành văn bản, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản, về hồ sơ và thời gian trình văn bản.

- Có kế hoạch chi tiết, hợp lý trong việc soạn thảo, ban hành văn bản để chủ động thực hiện quy trình soạn thảo. Dành thời gian thoả đáng cho mỗi giai đoạn trong quy trình soạn thảo, chú trọng đến chất lượng xây dựng văn bản và các tài liệu liên quan theo quy định.

- Chủ động xây dựng và bố trí nguồn nhân lực đủ về số lượng, mạnh về chất lượng để đáp ứng yêu cầu của công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; có kế hoạch tăng cường năng lực cho cơ quan pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ; bố trí kinh phí kịp thời và đầy đủ cho hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó quan tâm thoả đáng đối với kinh phí dành cho công tác thẩm định.

KẾT LUẬN

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu đề tài, luận văn “Nhu cầu lập pháp của hành pháp” đã làm rõ những nội dung quan trọng trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hệ thống cơ quan hành pháp ở trung ương như sau:

1. Theo quy định của pháp luật cũng như trên thực tế, Chính phủ và các cơ cấu của Chính phủ có vai trò rất quan trọng trong việc soạn thảo, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

2. Tuy nhiên, thực tế hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ hiện nay còn nhiều hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, từ đó dẫn đến những hạn chế trong hoạt động quản lý, điều hành xã hội.

Những hạn chế, bất cập đó có nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó chủ yếu là nhận thức của các chủ thể liên quan về vai trò của pháp luật chưa thực sự rõ ràng; các quy định về hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa thực sự phù hợp với thực tế, chưa chỉ rõ vai trò, trách nhiệm của từng chủ thể, chưa đặt ra những chế tài xử lý thích đáng; các điều kiện đảm bảo cho hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa đầy đủ, kịp thời.

3. Để khắc phục những hạn chế, bất cập trong hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cần phải thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ cả trước mắt, cả lâu dài nhằm thay đổi nhận thức, đề cao trách nhiệm của các chủ thể liên quan; tạo điều kiện về cơ chế, chính sách, tổ chức và nhân sự để nâng cao chất lượng soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4. Trong điều kiện nguồn tư liệu phục vụ nghiên cứu đề tài hạn hẹp, vừa nghiên cứu đề tài vừa phải thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, việc hoàn thành luận văn là một cố gắng lớn của tác giả với sự hướng dẫn, giúp đỡ tận tình của thầy hướng dẫn, Ban lãnh đạo, các giảng viên và cán bộ khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Qua đây, tác giả luận văn xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đối với thầy hướng dẫn, Ban lãnh đạo khoa Luật, các thầy, cô giáo và các cán bộ khoa Luật đã tận tình chỉ bảo, giúp đỡ tác giả hoàn thành luận văn và mong tiếp tục nhận được những nhận xét, góp ý của các thầy, cô./.