

VỀ ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ

VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ

■ TẠ NGỌC HẢI (*)

Chất lượng, hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật là một trong số những vấn đề luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm bởi vì văn bản quy phạm pháp luật là nguồn cơ bản, quan trọng nhất tạo nên hệ thống pháp luật quốc gia, chất lượng và hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật tác động trực tiếp đến đời sống chính trị - xã hội của Nhà nước. Trong những năm qua cùng với việc sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, chúng ta đã ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (Ủy ban nhân dân)(1); đó là cơ sở pháp lý cho hoạt động lập pháp, lập quy. Bên cạnh những thành tích, kết quả đạt được; hoạt động lập pháp, lập quy và điều chỉnh pháp luật ở nước ta trong những năm qua vẫn còn tồn tại những hạn chế chậm được khắc phục như: Nhiều trường hợp các quy tắc về chọn hình thức văn bản không được thực hiện ngay từ đầu do vậy phạm vi điều chỉnh của văn bản thiếu rõ ràng, đánh giá thiếu chính xác về tính chất chín muồi của các quan hệ xã hội cần điều chỉnh; các quy tắc của kỹ thuật lập quy chưa được tuân thủ nghiêm chỉnh; cách xử lý thông tin ngôn ngữ trong văn bản còn thiếu chuẩn xác, nhiều từ ngữ, thuật ngữ chưa phải là từ ngữ, thuật ngữ pháp luật.v.v... Những tồn tại hạn chế nêu trên cho thấy chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của chúng ta hiện nay chưa

đồng đều dẫn đến hiệu quả thực hiện còn nhiều hạn chế. Một trong số những nguyên nhân của sự hạn chế về chất lượng, hiệu quả là do chúng ta còn thiếu bộ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng, hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật.

I. QUAN NIỆM VỀ CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Chất lượng: văn bản quy phạm pháp luật là mức độ phù hợp về hình thức và nội dung của văn bản với trình độ phát triển xã hội cùng với khả năng điều chỉnh, định hướng phát triển cho những quan hệ xã hội mà văn bản đó điều chỉnh. Như vậy khi xem xét chất lượng văn bản quy phạm pháp luật cần nhìn nhận theo những nội dung sau đây:

- Hình thức bên ngoài của văn bản (Nghị quyết, Nghị định hay Luật, Pháp lệnh .v.v...).

- Hình thức cấu trúc của văn bản (tính lôgic, mối liên hệ nội tại về vấn đề phải giải quyết, cơ cấu của từng phần trong văn bản.v.v...).

- Nội dung của văn bản phải phản ánh bản chất thật của những quan hệ xã hội, đưa ra được những giải pháp đúng trong việc điều chỉnh, định hướng có kết quả cho sự phát triển của những quan hệ xã hội được điều chỉnh pháp luật.

2. Hiệu quả: Văn bản quy phạm pháp luật là kết quả thực tế đạt được do sự điều chỉnh, tác động của văn bản mang lại trong những phạm vi, điều kiện nhất định; biểu hiện ở trạng thái của quan hệ xã hội; ở sự phù hợp

(*) Viện NCKHTCNN - Bộ Nội vụ

với yêu cầu, định hướng của văn bản và với mức chi phí thấp. Khi xem xét hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật cần chú ý các khía cạnh sau đây:

- Về không gian: Phải giới hạn xem xét, đánh giá hiệu quả văn bản trong phạm vi không gian mà văn bản đó có hiệu lực (toàn quốc, vùng, địa phương).

- Về thời gian: Có giới hạn xem xét đánh giá văn bản trong khoảng thời gian nhất định, khoảng thời gian này tùy thuộc vào mục đích của việc đánh giá. Thông thường thời gian được xác định từ khi văn bản đó có hiệu lực pháp luật thi hành cho đến khi cần thiết phải có điều chỉnh bổ sung do có sự thay đổi về chất của những quan hệ xã hội mà văn bản đó điều chỉnh.

- Về số lượng: Số lượng các văn bản điều chỉnh về cùng một nhóm những quan hệ xã hội cũng là một trong những nhân tố xem xét đánh giá hiệu quả bởi vì nhiều văn bản thì chi phí cho việc soạn thảo sẽ tăng trong khi nội dung các văn bản trùng lặp, chồng chéo, các quan hệ xã hội mà văn bản đó điều chỉnh không có sự thay đổi hoặc thay đổi rất chậm so với trạng thái ban đầu trước khi có văn bản, như vậy là không có hiệu quả.

- Về chất lượng: Chất lượng văn bản cũng là một trong số những nội dung cần quan tâm khi xem xét, đánh giá hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật. Một văn bản không có chất lượng, thiếu tính đúng đắn và sự phù hợp thì không thể nói đến hiệu quả.

II. NHỮNG TIÊU CHÍ VÀ NGUYÊN TẮC ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Những tiêu chí chung:

- Mức độ khái quát chính xác các quan hệ xã hội cần điều chỉnh pháp luật.

- Tính đồng bộ, thống nhất, chỉnh thể của văn bản.

- Sự kết hợp, phản ánh được lợi ích chung của các tầng lớp khác nhau trong xã hội.

- Sự phù hợp giữa văn bản với mục đích sử dụng

- Chất lượng của đội ngũ những người làm luật và ở việc tuân thủ quy trình, thủ tục, kỹ thuật lập quy. Không thể có một sản phẩm chất lượng cao khi những người làm ra nó có trình độ chuyên môn thấp cùng với những công nghệ, kỹ thuật lạc hậu và sự kiểm tra, thẩm định lỏng lẻo.

- Mức độ ổn định cao của văn bản và tính dự báo, định hướng cho sự phát triển của các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh.

2. Những tiêu chí riêng đối với một số loại văn bản:

Nghị định (quy định chi tiết thi hành văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn nó):

- Mức độ cụ thể hóa, chi tiết hóa phải đạt tối đa (Ví dụ: Điều 623, 624 của Bộ Luật Dân sự quy định về bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức Nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra. Sau quy định trên, Chính phủ đã có Nghị định 47-CP ngày 3-5-1997 với 21 điều luật quy định hướng dẫn thực hiện việc giải quyết bồi thường. Xét tương quan và tỉ lệ điều luật quy định với điều luật hướng dẫn thi hành thì mức độ cụ thể hóa, chi tiết hóa rất cao).

- Mức độ bao phủ đúng tầm. Là văn bản ở tầm Chính phủ do vậy nghị định hướng dẫn thi hành phải bảo đảm tầm bao phủ trên phạm vi rộng lớn nhưng không lấn sân hướng dẫn thi hành theo ngành, lĩnh vực của cấp bộ.

- Phải bảo đảm về thể thức, có kết cấu bố cục hợp lý giữa các phần và tổng thể chung của cả văn bản.

Nghị định (quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh):

- Mức độ cụ thể hóa và khái quát hóa các quan hệ xã hội cần điều chỉnh.

- Đưa ra được phương pháp điều chỉnh phù hợp với từng nhóm đối tượng (cho phép, khuyết khích, cấm đoán, hạn chế.v.v...).

- Đảm bảo về thể thức. Có kết cấu bố cục hợp lý giữa các phần và tổng thể chung của cả văn bản.

Thông tư:

- Mức độ nắm vững nội dung vấn đề cần hướng dẫn, giải thích của đơn vị soạn thảo.

- Mức độ cụ thể, rõ ràng, chính xác của cách giải thích, hướng dẫn.

- Trình độ xử lý thông tin trong văn bản (hành văn; xử lý chính xác về ngôn ngữ, ý tứ hàm chứa trong ngôn ngữ.v.v...).

3. Những nguyên tắc:

Ngoài những tiêu chí nêu trên, khi xem xét, đánh giá chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật còn cần phải tuân theo những nguyên tắc như:

- Văn bản quy phạm pháp luật phải hướng tới việc ngày một mở rộng mức độ dân chủ, tính công khai, minh bạch và thỏa mãn ngày càng tốt hơn các yêu cầu chính đáng của xã hội.

- Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật phải đặt dưới sự quản lý thống nhất, đồng bộ về mục đích và trong một môi trường xã hội có tính ổn định tương đối cao.

- Chất lượng cũng như hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật phải được nhìn nhận từ những kênh khác nhau (từ chính những người soạn thảo văn bản, góp ý văn bản, sử dụng văn bản, áp dụng văn bản, thực hiện văn bản.v.v...).

- Đánh giá chất lượng, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật phải được thực hiện theo quá trình mang tính hệ thống và nhìn nhận khách quan, đúng mức về giá trị lịch sử, hoàn cảnh ra đời của văn bản đó.

- Các tiêu chí phục vụ cho việc đánh giá phải được nghiên cứu bổ sung kịp thời, phù hợp với mức độ phát triển của các quan hệ xã hội và trình độ phát triển của kỹ thuật lập pháp, lập quy.

III. NHỮNG TIÊU CHÍ VÀ YÊU CẦU, ĐIỀU KIỆN KHI XEM XÉT ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Những tiêu chí:

- Trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội trước khi có sự điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật.

- Những kết quả thực tế đạt được do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật đối với quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh.

(Để minh họa cho hai tiêu chí trên xin ví dụ: Sau khi thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về cải cách chế độ tiền lương; tiền lương, chế độ phụ cấp của cán bộ, công chức đã được cải thiện tăng cao hơn trước; tư tưởng của cán bộ, công chức có phần phấn khởi hơn. Tuy nhiên điều hiện đang chi phối sự phấn khởi của họ là mức độ ổn định của giá cả, giá trị sử dụng của đồng tiền được bình ổn trong thời gian dài bao lâu.v.v...).

- Các mục đích, yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra khi ban hành văn bản.

- Chất lượng của văn bản.

- Mức chi phí để đạt được các kết quả thực tế. Đạt được kết quả tối đa với chi phí tối thiểu cả trong xây dựng và tổ chức thi hành văn bản thì là có hiệu quả.

2. Những yêu cầu, điều kiện:

- Về kinh tế: Văn bản ra đời, tồn tại, sửa đổi, bổ sung, phát triển trên một cơ sở kinh tế chung nhất định, mặt khác bản thân văn bản cũng phải tồn tại, phát triển trong phạm vi những điều kiện kinh tế mà ở đó có những quan hệ xã hội là đối tượng điều chỉnh của văn bản. Do vậy điều kiện kinh tế ở đây được nhìn nhận trên cả hai phương diện và đều có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của văn bản.

- Về chính trị: Văn bản quy phạm pháp luật là công cụ để thực hiện quản lý nhà nước với xã hội do vậy sự ổn định về chính trị, mức độ bình đẳng cao về kinh tế - chính trị - xã hội giữa các giai tầng khác nhau trong xã hội; hệ thống chính trị không ngừng được củng cố, phát triển v.v... đây là những điều kiện về chính trị mang lại kết quả cho quá trình ban hành có chất lượng và thực thi có kết quả văn bản quy phạm pháp luật.

- Về xã hội: Về mặt xã hội các yêu cầu, điều kiện để bảo đảm cho văn bản quy phạm pháp luật có hiệu quả được thể hiện thông

qua các kênh khác nhau từ khi xây dựng, ban hành văn bản cho đến tổ chức thi hành và kiểm tra giám sát việc chấp hành văn bản.

- Về pháp lý, các yêu cầu, điều kiện về pháp lý thể hiện ở những cấp độ khác nhau như:

Ở cấp độ vĩ mô, đó là những yêu cầu, điều kiện cần thiết nói lên khả năng có thể điều chỉnh các quan hệ xã hội bởi văn bản; đó là mức độ phù hợp giữa các lợi ích phổ biến với các lợi ích cá nhân, lợi ích tập thể; đó là trạng thái của ý thức chính trị, ý thức pháp lý; là bầu không khí chính trị và tinh thần xã hội.

Ở cấp độ vi mô đó là sự thừa nhận trong các phạm vi tiểu môi trường về các giá trị và khả năng sử dụng văn bản tác động làm biến đổi những quan hệ xã hội; ý thức tôn trọng pháp luật; môi trường pháp lý với trạng thái tâm lý của cá nhân.

Ở cấp độ các cá nhân con người cụ thể, đó là những gì có thể có để họ tiếp nhận nội dung, các giá trị và khả năng sử dụng văn bản cho các nhu cầu của cá nhân biểu hiện ở trình độ pháp lý, kinh nghiệm nghề nghiệp.v.v...(2).

IV. MỐI QUAN HỆ GIỮA CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

- Mối quan hệ giữa chất lượng và hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật là mối quan hệ biện chứng. Chất lượng văn bản là cơ sở, tiền đề để bảo đảm cho hiệu quả của văn bản; một văn bản có chất lượng thấp thì không thể nói tới một kết quả thực hiện tốt. Mặt khác hiệu quả của văn bản, kết quả thực tế đạt được khi thực hiện văn bản là cơ sở khẳng định rằng văn bản đó có chất lượng.

- Chất lượng, hiệu quả của văn bản còn có mối quan hệ giao thoa, nội tại với nhau. Một trong những tiêu chí để đánh giá hiệu quả của văn bản là chất lượng của văn bản. Tuy vậy chất lượng của văn bản chủ yếu do chất lượng của hoạt động lập pháp, lập quy quyết định còn hiệu quả của văn

bản phần nhiều do hoạt động điều chỉnh pháp luật quyết định. Hoạt động điều chỉnh pháp luật ở đây bao gồm thi hành pháp luật, tuân thủ pháp luật, chấp hành pháp luật trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy Nhà nước và của các tổ chức, cá nhân công dân trong xã hội. Như vậy rõ ràng là cái này có một phần trong cái kia và chúng có những phần giao thoa với nhau từ sự vận hành trong đời sống thực tế của văn bản.

- Chất lượng, hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật là mối quan hệ có cùng mục đích, yêu cầu, nhiệm vụ và đối tượng điều chỉnh. Thực tế điều chỉnh pháp luật cho thấy để đạt được kết quả đúng như mong muốn thì phải sử dụng rất đa dạng các biện pháp, cách thức điều chỉnh khác nhau (trực tiếp, gián tiếp; thuyết phục, cưỡng chế v.v.) với yêu cầu khác nhau. Tất cả những điều này phải được cân nhắc kỹ càng và xác định rõ trong nội dung văn bản; ngoài ra chính sự tác động của những quan hệ xã hội với nhau hoặc môi trường giao lưu mở rộng cũng là những nhân tố làm thay đổi trạng thái của quan hệ xã hội.

- Mối quan hệ giữa chất lượng và hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật còn thể hiện ở việc chúng nằm trong tổng thể chung của chi phí cho việc đạt được kết quả trên thực tế. Một sản phẩm rẻ tiền là một sản phẩm không có chất lượng cao; nhưng một sản phẩm đắt tiền chưa hẳn đã đưa lại kết quả sử dụng hữu ích; nếu như vậy thì tổn phí cho sản phẩm đắt tiền có cần thiết không. Đấy chính là bài toán hiệu quả trong chi phí lập pháp, lập quy đặt ra đối với chúng ta. ■

Ghi chú:

(1): Luật này có hiệu lực kể từ ngày 01-4-2005

(2): Xem "Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật" - GS. TSKH Đào Trí Úc, NXB Khoa học xã hội, 1993, Tr.262.