

Bàn về chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật

■ PGS.TS. PHẠM HỒNG THÁI (*)

Một trong những nội dung của cải cách hành chính nhà nước ở nước ta là cải cách thể chế hành chính. Cải cách thể chế hành chính đòi hỏi đổi mới quy trình lập pháp, lập quy, nâng cao chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Một thực tiễn khách quan là các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành rất nhiều. Qua các thời điểm khác nhau và thường xuyên được sửa đổi, bổ sung nên có những mâu thuẫn về nội dung, hình thức, các thuật ngữ sử dụng không thống nhất, có trường hợp trong cùng một văn bản có những lỗi vi phạm về lô gích hình thức, nội dung. Điều này do nhiều nguyên nhân: do chất lượng dự thảo thấp, việc thẩm định chưa tốt, chất lượng này lại tùy thuộc vào đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp xây dựng dự thảo; vào hoạt động thẩm định dự thảo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; vào các quy định của pháp luật về vấn đề này...

Như vậy, chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc vào nhiều yếu tố khách quan và chủ quan khác nhau, trong đó con người là yếu tố quyết định.

1. Quan niệm về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Thẩm định dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật là một hoạt động, một giai đoạn của quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo chất lượng nội dung, hình thức của dự thảo trước khi trình cơ

quan nhà nước có thẩm quyền. Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật thực chất là hoạt động kiểm tra trước về tính hợp hiến, hợp pháp cả về nội dung, hình thức, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản và thẩm định về sự cần thiết phải ban hành văn bản, phạm vi đối tượng điều chỉnh của văn bản, tính khả thi của các vấn đề nêu trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, ngôn ngữ sử dụng trong dự thảo...

Như vậy, người (cá nhân, cơ quan) trực tiếp được giao nhiệm vụ thẩm định cần phải trả lời các câu hỏi:

- Dự thảo có hợp Hiến, hợp pháp không? Để minh chứng thì cần viện dẫn các văn bản pháp luật để có căn cứ. Người thẩm định phải khẳng định được những vấn đề mà dự thảo nêu ra đã được pháp luật điều chỉnh hay chưa và điều chỉnh như thế nào, có trùng lặp và mâu thuẫn, có phù hợp với các văn bản có hiệu lực pháp luật cao hơn và các văn bản có cùng cấp độ về hiệu lực với văn bản sẽ ban hành. Trả lời câu hỏi này không đơn giản, đòi hỏi người thẩm định phải nắm được toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành có liên quan, đặc biệt là những dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Để trả lời phải có thời gian, có bộ máy, nếu chỉ giao cho một vài người thì khó có thể thực hiện được, hoặc việc thực hiện cũng chỉ có tính chiếu lệ.

- Luận giải về sự cần thiết phải ban hành văn bản, điều quan trọng là phải luận giải được để điều chỉnh các quan hệ xã hội nêu trong dự thảo cần phải sử dụng văn bản ở cấp độ nào

(*) Học viện Hành chính quốc gia

bằng Luật, Pháp lệnh hay Nghị định... Vấn đề này cũng không đơn giản vì hiện nay, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định những vấn đề gì phải được điều chỉnh bằng Luật hay văn bản dưới luật. Điều này tùy thuộc vào ý thức chủ quan của người thẩm định dự thảo, ý thức chủ quan này lại bị ấn định bởi ý thức pháp luật, sự am hiểu các tri thức về kinh tế, văn hoá - xã hội... của người thẩm định dự thảo.

- Thẩm định tính khả thi của văn bản là điều còn phức tạp hơn nhiều lần, nhiều khi lại vượt khỏi khả năng đánh giá của cơ quan thẩm định. Việc thực hiện văn bản tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau, vào bản thân cơ quan thực hiện văn bản, vào khả năng vật chất, nguồn nhân lực bảo đảm cho văn bản được thực thi. Một dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hợp pháp, lô gích nhưng chưa hẳn đã có tính khả thi vì không phù hợp với thực tiễn khách quan, hoặc nó có thể bắt nguồn từ một văn bản có hiệu lực cao hơn, mà văn bản đó không có tính khả thi. Điều này qua thực tiễn đã chứng minh, hàng loạt những quy định của Hiến pháp 1980 không có tính khả thi từ đó cũng dẫn đến vô số những văn bản khác không mang tính khả thi, để đưa các quy định của pháp luật vào cuộc sống phải có những tiền đề, điều kiện về chính trị, kinh tế - xã hội. Người thẩm định văn bản nếu khẳng định về tính khả thi của văn bản phải trả lời được câu hỏi để thực hiện văn bản này phải có những điều kiện kinh tế - xã hội, cơ sở vật chất, nguồn lực bảo đảm cho nó thế nào. Nếu không cũng chỉ là những cảm nhận chung chung.

- Ngoài ra còn phải thẩm định về tính hợp pháp, hợp lý về hình thức, ngôn ngữ trong các dự thảo văn bản. Mỗi cơ quan nhà nước có những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định được pháp luật quy định, để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó các cơ quan nhà nước được ban hành những văn bản pháp luật với những hình thức pháp lý nhất định. Do đó, cơ quan thẩm định phải trả lời câu hỏi với nội dung dự thảo như vậy thì sử dụng hình thức pháp lý nào là phù hợp.

Mỗi một loại văn bản quy phạm pháp luật có một loại ngôn ngữ cách viết riêng của nó. Văn bản quy phạm pháp luật có ngôn ngữ pháp lý riêng và nội dung của nó phải được thể hiện dưới hình thức các quy phạm, điều luật. Vì vậy, những người thẩm định phải có trình độ ngôn ngữ chuyên ngành, am hiểu sâu sắc lý thuyết về quy phạm và văn bản quy phạm pháp luật

2. Một số biện pháp để nâng cao chất lượng thẩm định văn bản

Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là một hoạt động, mà hoạt động này lại tùy thuộc vào các yếu tố: pháp luật, con người, quy trình thẩm định, để nâng cao chất lượng của hoạt động này cần phải áp dụng một cách đồng bộ các biện pháp pháp lý và tổ chức khác nhau.

Một là: Hoàn thiện pháp luật quy định việc thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Việc thẩm định các dự án Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Nghị quyết của Chính phủ được giao cho Bộ Tư pháp.

Đối với các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành thì việc "thẩm định" lại rất đơn giản chỉ là việc lấy ý kiến các bộ phận trong Bộ, cơ quan ngang Bộ hoặc những cơ quan hữu quan. Nhưng những ý kiến đó lại không mang tính bắt buộc và trách nhiệm. Chính điều này làm cho vô số các văn bản do các bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành không bảo đảm tính hợp pháp. Do không bắt buộc nên người "thẩm định" cũng chỉ tham gia có tính chiếu lệ.

Như vậy, việc thẩm định văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan khác của nhà nước không được Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh, chính điều này cũng ảnh hưởng đến chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành.

Theo quy định thì Bộ Tư pháp có một

Quy chế dân chủ phải giữ vững nguyên tắc Đảng lãnh đạo, chính quyền tổ chức thực hiện và phát huy quyền làm chủ của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội. Đồng thời, phát huy cao độ tính chủ động, sáng tạo của các cấp, các ngành, của cán bộ, đảng viên và nhân dân ở cơ sở, nhất là đội ngũ cán bộ xã, phường, thị trấn và Bí thư chi bộ, Trưởng thôn, xóm, Tổ trưởng dân phố và Chi hội trưởng các đoàn thể, để Quy chế thực hiện dân chủ được mọi người nhận thức đúng và tự giác thực hiện, không gò bó, cứng nhắc nhưng cũng không tùy tiện, máy móc.

5. Gắn việc thực hiện Quy chế dân chủ với việc xây dựng và củng cố hệ thống chính trị ở cơ sở: tăng cường công tác xây dựng Đảng, củng cố chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân trong sạch vững mạnh, để giữ vững và phát huy vai trò lãnh đạo, điều hành và tổ chức thực hiện Quy chế thực hiện dân chủ cũng như các nhiệm vụ chính trị khác ở cơ sở; tăng cường sự phối kết hợp giữa các cấp, các ngành trong việc chỉ đạo triển khai Quy chế, giúp cơ sở kịp thời giải quyết vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện Quy chế.

6. Tăng cường công tác kiểm tra, đôn đốc và hướng dẫn thực hiện Quy chế dân chủ. Kịp thời phát hiện và chỉ đạo giải quyết dứt điểm những vấn đề phát sinh ở cơ sở, những khiếu kiện của nhân dân, không để dây dưa, kéo dài. Những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp nào, ngành nào thì cấp đó, ngành đó tìm mọi cách giải quyết, không đùn đẩy, né tránh. Mặt khác, cần có những biện pháp để phòng ngừa, ngăn chặn mọi biểu hiện lợi dụng dân chủ để gây rối, làm mất ổn định ở cơ sở.

7. Định kỳ tiến hành sơ, tổng kết để đánh giá thực trạng và kết quả đạt được cũng như những tồn tại, khuyết nhược điểm, đồng thời rút ra những kinh nghiệm để tiếp tục triển khai tốt Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở, từng bước đi vào nền nếp và nâng cao chất lượng, hiệu quả. ■

Bàn về chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật

(Tiếp theo trang 16)

gia khác với các chuyên gia đã thẩm định lần đầu, có như vậy mới có đối chứng. Nếu không cũng dễ dẫn đến những “thỏa hiệp” giữa người viết dự thảo và người thẩm định vì cơ quan nhà nước suy cho cùng là những con người cụ thể. Để công tác thẩm định văn bản quy phạm pháp luật tốt, với lộ gích nói trên có thể nghĩ đến việc hình thành những tổ chức thẩm định văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành dưới một tổ chức độc lập.

Hiện nay Văn phòng Chính phủ tuy không có chức năng thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương, nhưng việc Văn phòng Chính phủ tổ chức lấy ý kiến các cơ quan tổ chức góp ý về dự thảo để tổng hợp các ý kiến, nhưng mặt khác cũng là khẳng định quan điểm của mình về dự thảo. Thực tiễn này cũng không khác gì một “kênh” thông tin thẩm định.

Việc thẩm định lần đầu các dự thảo văn bản do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành do các “tổ chức pháp chế” của Bộ đảm nhiệm, nhưng cũng cần phải có một cơ quan nào đó thẩm định lại vì các văn bản do Bộ ban hành mà chỉ được thẩm định bằng các chuyên gia của Bộ tất yếu là không khách quan vì nhiều nguyên nhân khác nhau.

Tóm lại: để nâng cao chất lượng của hoạt động thẩm tra các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước ở trung ương cần phải thực hiện hàng loạt những biện pháp: hoàn thiện pháp luật về thẩm định; nâng cao trách nhiệm của người, cơ quan thẩm định, hình thành đội ngũ các chuyên gia thẩm định với các chuyên ngành khác nhau, tiến tới nghiên cứu để hình thành cơ chế “xã hội hoá” việc thẩm định. ■