

TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ TS. CHU THỊ HOA*

Tóm tắt: Bài viết chỉ ra một số hạn chế trong tổ chức thi hành pháp luật và gợi mở một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: The article points out some limitations in law implementation organization and suggests some solutions that contribute to completing the law on law implementation organization in Vietnam today.

1. Tổ chức thi hành pháp luật

Trong thi hành pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước với vị trí là một chủ thể quyền lực nhà nước, có trách nhiệm thi hành các quy định pháp luật thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do Hiến pháp, luật quy định. Đồng thời, bằng chính hoạt động thi hành các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các cơ quan hành chính nhà nước tạo ra các tiền đề, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành pháp luật của chính mình và các chủ thể khác, nói cách khác là tổ chức thi hành pháp luật trong phạm vi thẩm quyền của mình. Theo đó, cơ quan hành chính nhà nước có quyền hạn và trách nhiệm ban hành văn bản hướng dẫn, tạo cơ chế để đưa Hiến pháp, pháp luật vào cuộc sống và tổ chức thi hành các văn bản pháp luật của cơ quan cấp trên và của mình ban hành. Chính vì vậy, tổ chức thi hành pháp luật là nhiệm vụ đặc trưng, có tính độc lập tương đối của cơ quan hành chính nhà nước đã được hiến định¹. Hiến pháp năm 2013 có 05 điều khoản quy định về nhiệm vụ tổ chức thi hành Hiến pháp, cụ thể: Quy định về nhiệm vụ của Chính phủ (Điều 96), Thủ tướng Chính phủ (Điều 98), Bộ trưởng (Điều 99), Chính

quyền địa phương (Điều 112) và Ủy ban nhân dân (Điều 114)². Qua đó, có thể thấy, tổ chức thi hành pháp luật không phải là một nhiệm vụ độc lập của các cơ quan khác ngoài hệ thống cơ quan hành chính nhà nước³.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, các đạo luật chuyên ngành, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ đã cụ thể hóa các nội dung của các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước.

Từ các quy định pháp luật nói trên, một cách khái quát nhất, nội dung tổ chức thi hành pháp luật gồm 06 nhóm hoạt động cơ bản sau: (i) Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản của cấp trên hoặc đề cụ thể hóa, chi tiết hóa hoặc cho phù hợp với đặc điểm cụ thể của ngành, địa phương mà cơ quan hành chính nhà nước thực hiện công việc quản lý; (ii) Xây dựng, ban hành hoặc thực hiện các chiến lược, chương trình, kế hoạch, quy hoạch triển khai văn bản pháp luật của cấp trên hoặc do mình đã ban hành; (iii) Quyết định các biện pháp để tổ chức thi hành

pháp luật; (iv) Tổ chức bộ máy, nhân sự, trang thiết bị, ngân sách và các điều kiện bảo đảm khác để tổ chức thi hành pháp luật; (v) Tổ chức hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật; (vi) Tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị trong quá trình thi hành pháp luật.

Ngoài ra, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác định 08 nhóm nội dung tổ chức thi hành một văn bản quy phạm pháp luật là: (i) Ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (ii) Xây dựng và thực hiện các chương trình, kế hoạch tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (iii) Phổ biến, tập huấn văn bản quy phạm pháp luật; (iv) Bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí, tổ chức bộ máy và nguồn nhân lực để triển khai thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (v) Thi hành và tổ chức thi hành các chính sách, giải pháp trong văn bản quy phạm pháp luật, cung cấp các dịch vụ hành chính công thuộc nhiệm vụ, quyền hạn; (vi) Theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân; (vii) Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị trong quá trình thi hành pháp luật; (viii) Sơ kết, tổng kết việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật; kiến nghị xử lý vướng mắc trong việc tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Một số hạn chế trong tổ chức thi hành pháp luật

Một là, công tác chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện, cơ chế phối hợp quản lý của Chính phủ, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp

chưa được thường xuyên và hiệu quả chưa cao.

Tổ chức thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước có phạm vi rất rộng và phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Để công tác này đạt được hiệu quả cao thì điều kiện tiên quyết là phải xây dựng được cơ chế phối hợp chặt chẽ và có hiệu quả giữa các cơ quan này với nhau, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh...) nhằm đưa pháp luật vào đời sống. Việc phối hợp phải bảo đảm hiệu quả ngay từ khâu soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; ban hành văn bản hướng dẫn triển khai và cả trong quy trình tổ chức thi hành pháp luật giữa các cơ quan, tổ chức, cùng với đó là các điều kiện để bảo đảm cho cơ chế phối hợp được vận hành đồng bộ, kịp thời.

Tuy nhiên, hiện nay, cơ chế phối hợp trong hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước đã bộc lộ sự hạn chế, yếu kém, lỏng lẻo, hiệu quả thấp theo kiểu “mạnh ai nấy làm”. Trong nhiều trường hợp, việc phối hợp còn tạo thêm nhiều tầng nấc trung gian, mất nhiều thời gian, tạo ra sự đùn đẩy trách nhiệm, ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng công việc. Với cách thức đánh giá hoạt động như hiện nay, chưa có sự gắn kết trong đánh giá công chức với công vụ, công vụ với trách nhiệm. Hiệu quả của nền công vụ được đánh giá bởi những tiêu chí chung chung như “thành tựu”, hay “thực hiện đầy đủ” hoặc “về cơ bản đạt mục tiêu đã đề ra”... trách nhiệm của các cá nhân/đơn vị đối với công việc cũng được xác định một cách chưa rõ ràng, dù là thành công hay thất bại thì đó cũng là “thành quả

của tập thể" hay "trách nhiệm của tập thể".

Hai là, nguồn lực, điều kiện làm việc, trang thiết bị cho công tác tổ chức thi hành pháp luật còn hạn chế.

Để đảm bảo hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật thì phải bảo đảm các điều kiện cần thiết về nguồn nhân lực, nguồn tài chính và trang thiết bị cần thiết để việc thực thi pháp luật được đầy đủ, chất lượng, hiệu quả cao trong thực tiễn. Một văn bản pháp luật dù được xây dựng có tính khả thi cao, chất lượng quy phạm cao đến bao nhiêu nhưng nếu khi thi hành mà không có đội ngũ thực thi có chuyên môn, có tính chuyên nghiệp và trách nhiệm cao, thiếu kinh phí để tổ chức thực thi, thiếu các trang thiết bị kỹ thuật theo yêu cầu của văn bản để thực hiện các quy định pháp luật thì hiệu quả của việc thực thi pháp luật không thể bảo đảm, thậm chí còn gây ra hậu quả, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.

Tuy nhiên, hiện nay, tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các thiết chế cơ bản trong bộ máy nhà nước còn những điểm chưa thực sự hợp lý (cơ cấu tổ bộ máy còn chồng chéo), hiệu lực, hiệu quả còn hạn chế, chưa khắc phục được sự chồng chéo, vướng mắc về chức năng, nhiệm vụ giữa các thiết chế, làm ảnh hưởng tới sự thống nhất quyền lực nhà nước và hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Các điều kiện bảo đảm về tổ chức, bộ máy, biên chế và kinh phí để cơ chế tổ chức thi hành pháp luật vận hành hoạt động chưa được kiện toàn và bố trí tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ; thiếu cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong và ngoài bộ máy nhà nước để việc tổ chức thi hành pháp luật được thực hiện đồng bộ, chặt chẽ và hiệu quả.

Ba là, việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại còn thụ động; xử lý vi phạm chưa kiên

quyết, chưa bảo đảm tính răn đe, phòng ngừa, tình hình vi phạm pháp luật trong một số lĩnh vực có chiều hướng gia tăng cả về số lượng và độ phức tạp.

Bốn là, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật chưa thường xuyên, thiếu chủ động, kết quả còn hạn chế. Phổ biến, giáo dục pháp luật là một trong những hoạt động được các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương quan tâm thực hiện. Hoạt động này được thực hiện bằng các hình thức đa dạng như tập huấn, tuyên truyền qua hội nghị, hội thảo, sử dụng các tài liệu như sách, tờ rơi, tập gấp, tuyên truyền trực tiếp và cả phối hợp với các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, công tác này thường chỉ chú trọng thực hiện khi có luật mới ban hành, do đó, nhiều văn bản dưới luật (nghị định, thông tư) không được phổ biến đến cấp cơ sở.

Năm là, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức nhà nước trong thi hành pháp luật còn yếu, trách nhiệm của người đứng đầu chưa rõ ràng, làm giảm hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật. Hiện nay, kết quả và những phát hiện, kiến nghị đề xuất từ theo dõi, đánh giá thi hành pháp luật chưa được sử dụng kịp thời và hiệu quả trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật và điều hành, quản lý bằng pháp luật của cơ quan nhà nước. Người đứng đầu cơ quan nhà nước chưa thực sự phải chịu trách nhiệm (chính trị, hành chính, pháp luật) về hiệu quả thi hành pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình.

Sáu là, các đánh giá về hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật từ trước đến nay chủ yếu là đánh giá định tính, thiếu đánh giá định lượng. Nguyên nhân là do chưa có một bộ tiêu chí đánh giá hiệu

qua thi hành pháp luật, đồng thời, cũng chưa có các tiêu chí, phương pháp nhận diện và đo lường mức độ ảnh hưởng của các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, tôn giáo, đạo đức, ý thức pháp luật của các chủ thể thi hành pháp luật, đặc biệt là của công chức nhà nước đến hiệu quả thi hành pháp luật.

3. Đề xuất

Thứ nhất, đổi mới và hoàn thiện cơ chế lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật phù hợp với tinh thần và nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013. Theo đó, cụ thể hóa phạm vi nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước; cụ thể hóa cơ chế giám sát và phân biện xã hội đối với hoạt động lãnh đạo và trách nhiệm giải trình của các tổ chức Đảng và cán bộ - đảng viên về các quyết định của mình.

Trong giai đoạn tới, khi Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 bắt hiệu lực thi hành vào năm 2020 thì đề nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng xem xét, ban hành “Nghị quyết về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật” (trong đó bao gồm các nội dung về xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và cải cách tư pháp), bảo đảm tính đồng bộ giữa cải cách pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp và xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, cụ thể hóa nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan lập pháp, cơ

quan hành pháp, cơ quan tư pháp phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động của từng cơ quan, lãnh đạo việc thực thi đúng đắn, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lực nhà nước phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013, cơ chế giám sát và phân biện xã hội của các tổ chức trong hệ thống chính trị.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước và người đứng đầu cơ quan nhà nước gắn với kết quả thực hiện các nhiệm vụ xây dựng và thi hành, tổ chức thi hành pháp luật. Các quy định hiện hành về trách nhiệm giải trình mới chủ yếu là các quy định mang tính nguyên tắc như: Quy định về trách nhiệm thông tin, báo cáo công khai và chịu sự giám sát của các cơ quan và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trước các cơ quan quyền lực nhà nước, trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và trước nhân dân. Còn thiếu vắng các quy định về nội dung giải trình và đặc biệt là thiếu các quy định rõ ràng về trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý cùng các chế tài nghiêm minh mà cơ quan, cá nhân phải gánh chịu do các vi phạm, thiếu trách nhiệm trong việc thi hành, tổ chức thi hành pháp luật và thực thi trách nhiệm giải trình⁴.

Thứ ba, xây dựng, ban hành và áp dụng thống nhất bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật vào hệ thống đánh giá chất lượng hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước. Bộ tiêu chí này phải được ứng dụng trong điều kiện gắn kết quả đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước với đánh giá tín nhiệm người đứng đầu và các quyết định về phân bổ biên chế,

ngân sách cho các cơ quan này.

Thứ tư, xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, trong công tác tổ chức thi hành pháp luật. Phải lấy kết quả thực hiện công tác này là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo năm công tác và theo nhiệm kỳ. Kết quả (số lượng, chất lượng) ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật thuộc trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ là một tiêu chí để đánh giá tin nhiệm của người đứng đầu Chính phủ, các bộ, ngành.

Thứ năm, cần thực hiện một số giải pháp khác như: (i) Nâng cao hiệu quả công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành pháp luật, pháp lệnh và văn bản quy phạm pháp luật

theo thẩm quyền để tổ chức thi hành pháp luật; (ii) Kiện toàn tổ chức, nâng cao năng lực và tính chuyên nghiệp của đội ngũ công chức làm công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật; (iii) Đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả kiểm tra, thanh tra công vụ, xử lý nghiêm minh cán bộ, công chức vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, chấp hành các bản án, quyết định của Tòa án nhân dân; (iv) Đổi mới và nâng cao hiệu quả cơ chế phối hợp của cả hệ thống chính trị trong hoạt động tổ chức thi hành pháp luật - một yếu tố nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật; (v) Đảm bảo các nguồn lực cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, đầu tư thỏa đáng, hợp lý các nguồn lực cho hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật □

1. Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước "Nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Hà Hùng Cường, Hà Nội, 2019.

2. Hiến pháp năm 2013:

Điều 98: Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ tổ chức thi hành pháp luật.

Điều 99: Bộ trưởng chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc.

Điều 100: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng... ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật

Điều 112: Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương.

Điều 114: Ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương.

3. Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước "Nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Hà Hùng Cường, Hà Nội, 2019.

4. Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước "Nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Chủ nhiệm đề tài: PGS.TS. Hà Hùng Cường, Hà Nội, 2019.