

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

NGỌC HÀ *

Phát triển kinh tế thị trường, gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), dân chủ hóa xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

TRONG thời gian vừa qua, việc xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả. Một khối lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật, nhất là trong lĩnh vực xây dựng thể chế kinh tế thị trường đã được ban hành. Các văn bản quy phạm pháp luật đã bao quát một phạm vi rộng lớn các quan hệ xã hội cần điều chỉnh. Quy trình xây dựng được thực hiện đúng luật và dân chủ hơn. Chất lượng các văn bản được nâng cao hơn. Những kết quả đã đạt được trong việc xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật thời gian qua không chỉ đáp ứng những thông lệ quốc tế khi Việt Nam gia nhập WTO mà còn góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Mặc dù có nhiều tiến bộ, nhưng, theo đánh giá của Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5, khóa X, "Hệ thống thể chế, pháp luật, nhất là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa vẫn còn nhiều bất cập, vướng mắc".

Thứ nhất, các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hiện nay có thể nói đang trong tình trạng vừa thừa vừa thiếu. Các văn bản quy

phạm pháp luật ra đời là để giải quyết, điều chỉnh các quan hệ, hành vi pháp lý nảy sinh trong xã hội. Các quan hệ, hành vi pháp lý phát triển đến đâu thì các văn bản quy phạm pháp luật phải được điều chỉnh đến đó. Chỉ có như thế thì các quy định mới nhanh chóng đi vào cuộc sống, mới mang lại hiệu quả xã hội thiết thực. Tuy nhiên, trên thực tế do hiểu không đúng về nhà nước pháp quyền, khi nhấn mạnh đến vai trò tối thượng của pháp luật, nhưng lại đồng nhất với việc có nhiều văn bản pháp luật được ban hành nên đang có tình hình muốn ban hành càng nhiều văn bản quy phạm pháp luật càng tốt, lĩnh vực nào, ngành nào cũng muốn có luật, pháp lệnh riêng của mình. Do vậy, nhiều vấn đề xã hội tuy chưa đặt ra yêu cầu cần phải có những quy định điều chỉnh có tính chất pháp lý, nhưng một số bộ, ngành, tổ chức xã hội vẫn xây dựng các dự án luật trình và thuyết phục để được thông qua. Kết quả là bên cạnh những bộ luật hoặc pháp lệnh nhanh chóng đi vào thực tiễn và được cả

* Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

xã hội đón nhận thì cũng có những luật, pháp lệnh hoặc một phần nào đó của các văn bản này, ý nghĩa điều chỉnh thực tiễn không cao hoặc rất yếu. Có thể thấy điều này khá cụ thể qua một số luật về đối tượng, pháp lệnh về địa phương. Trong những văn bản đó do mang tính chính trị, chủ trương nên không xác định rõ được quan hệ, hành vi, đối tượng, phạm vi điều chỉnh. Nhiều quy định chỉ là các quan điểm hoặc mang tính hình thức, nặng về ý nghĩa thuyết phục, hô hào, thiếu các quy định có tính chế tài - một đặc trưng không thể thiếu của luật - nên hiệu lực pháp luật yếu, không thực sự đi vào cuộc sống, hiệu quả xã hội không cao. Ngược lại, nhiều vấn đề rất cần phải được quy định, điều chỉnh thì lại thiếu các văn bản pháp lý điều chỉnh. Thí dụ như những vấn đề về thẩm quyền của chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính, của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, hoặc vấn đề bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng mà báo chí đã nêu lại chưa được ban hành. Nói một cách khác, không ít các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng chủ yếu xuất phát từ ý chí chủ quan của cơ quan quản lý mà không phải từ yêu cầu của các quan hệ xã hội trên thực tế cần điều chỉnh.

Thứ hai, nhiều văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng "quá tầm". Nhiều vấn đề xã hội chỉ cần các văn bản điều chỉnh của Chính phủ hoặc các văn bản quy định của các bộ là đủ. Nhưng nhiều khi những vấn đề đó lại được nâng lên điều chỉnh trong các văn bản pháp luật ở cấp độ cao hơn, khiến cho việc xây dựng bị kéo dài, không đáp ứng kịp thời việc xử lý những vấn đề xã hội đặt ra. Do vậy, nội dung quy định của các văn bản này nhiều khi không sát hợp, thiếu tính thuyết phục. Nhiều văn bản tính dự báo và tiên liệu thấp, không đáp ứng yêu cầu phát triển của tình hình.

Thứ ba, ngoài việc có nhiều văn bản "quá tầm" còn có hiện tượng nhiều quy định pháp luật còn thiếu hệ thống, thiếu sự tập trung, thống nhất và cụ thể. Một quan hệ pháp lý nhưng lại được quy định rải rác trong nhiều văn bản ở nhiều cấp khác nhau (quy định ở cả trong luật, nghị định, thông tư), nên rất khó cho việc nắm vững và áp dụng một cách thống nhất. Có thể thấy điều này trong hệ thống các văn bản điều chỉnh về cán bộ, công chức, về chính quyền đô thị hay về hội; do vậy không thuận lợi cho việc thực thi pháp luật ở cả phía người quản lý lẫn phía người bị quản lý.

Thứ tư, trong các văn bản quy phạm pháp luật, những nội dung khó thường bị gác lại hoặc giao cho các văn bản có vị trí pháp lý thấp hơn quy định. Có những văn bản luật được ban hành trong đó có nhiều điều giao cho Chính phủ quy định (Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Pháp lệnh Cựu chiến binh, Luật Thanh niên...). Tình hình này dẫn đến các quy định pháp luật trong các văn bản luật hoặc nghị định rất ngắn, nhưng các văn bản triển khai hướng dẫn lại rất nhiều và vì thế các văn bản pháp luật được xây dựng mất nhiều công sức, thời gian, theo nhiều quy trình, thủ tục mà vẫn khó đi vào đời sống.

Thứ năm, tình trạng thiếu đồng bộ, thiếu thống nhất về nội dung giữa các văn bản pháp luật còn khá nhiều. Tình trạng này thể hiện trên hai phương diện. *Một là*, nhiều văn bản công bố sau mâu thuẫn với những quy định của văn bản được ban hành trước đó ⁽¹⁾. *Hai là*, luật ban hành nhưng do chưa có văn bản hướng dẫn thi hành một cách kịp thời nên đã

(1) Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn có nhiều điều khoản mâu thuẫn với Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn

roi vào tình trạng "nằm chờ"⁽²⁾. Thực tế đó cộng với việc có nhiều nội dung cần các văn bản dưới luật quy định đã tạo cho các văn bản triển khai, hướng dẫn có giá trị pháp lý "cao" hơn luật, pháp lệnh. Pháp lệnh đã ban hành, nhưng phải chờ nghị định; nghị định ban hành phải chờ thông tư hướng dẫn mới thực hiện được.

Thứ sáu, tình trạng chồng chéo, trùng lặp khá phổ biến của các văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều quy định của văn bản này mâu thuẫn với quy định của văn bản khác, thậm chí ngay trong một văn bản. Như vấn đề quy định giấy tờ sở hữu nhà, đất hay trong lĩnh vực tổ chức bộ máy. Qua rà soát về quy định chức năng nhiệm vụ của các bộ, ngành trong thời gian qua đã phát hiện: chồng chéo - 27 việc, phân công chưa rõ - 57 việc, phân công chưa hợp lý - 29 việc⁽³⁾. Nhiều quy định không còn phù hợp hoặc chậm được sửa đổi, bổ sung. Ngược lại, nhiều vấn đề cần phải được ổn định thì lại thường xuyên sửa đổi, bổ sung, tính ổn định của nhiều văn bản chưa cao, có những văn bản mới thông qua chưa có văn bản hướng dẫn thi hành đã phải sửa, gây khó khăn trong việc hiểu, giải thích, áp dụng một cách thống nhất và đầy đủ. Thí dụ như hệ thống pháp luật quy định về quản lý đất đai, cấp giấy phép sở hữu nhà và đất. Các quy định này liên tục bị sửa đổi, bổ sung tạo tâm lý không yên tâm trong quản lý và sử dụng tài sản của mình.

Thứ bảy, các văn bản pháp luật được ban hành, nhìn chung, đều có kết cấu "kinh điển". Phần quy định chung được viết rất dài, nhưng nhiều điểm lại không thật sự gắn với nội dung quy định tiếp sau. Ở nhiều nghị định triển khai thực hiện luật, pháp lệnh và thông tư hướng dẫn thi hành, phần tổ chức triển khai, hướng dẫn giải thích ít, phần quy định chung lại rất dài mà thường phần này trong các văn bản luật, pháp lệnh đã có. Tồn tại khá phổ biến tình trạng nghị định chép lại nội dung luật,

thông tư chép lại nội dung nghị định khiến cho các văn bản quy phạm pháp luật trùng lặp nhiều, văn bản dài không cần thiết.

Thứ tám, hiện nay đang tồn tại tư duy là việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật càng cụ thể càng tốt để giảm bớt việc phải có các văn bản giải thích ở cấp độ thấp hơn và người thực hiện thì nhờ có những quy định cụ thể sẽ dễ thực hiện. Tư duy đó dẫn đến nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định quá chi tiết, cụ thể. Nhưng dù những văn bản này có chi tiết, cụ thể đến đâu vẫn không thể bao quát hết được các đối tượng, phạm vi điều chỉnh. Vì thế đã có những kẽ hở pháp luật để những người cố ý có thể lợi dụng, còn nhà quản lý thì lúng túng không biết xử lý như thế nào đối với những vấn đề nảy sinh ngoài quy định.

Thứ chín, ngôn ngữ trong nhiều văn bản chưa thật sự là ngôn ngữ pháp lý. Nhiều từ ngữ thiếu chính xác, mang nhiều nghĩa, hoặc không xác định như các từ "có thể", "không nhất thiết"... vẫn được sử dụng nên khó hiểu, khó giải thích, trong khi đó hoạt động giải thích pháp luật lại chưa được quan tâm đúng

(2) Pháp lệnh số 29/2000/PL-UBTVQH10 về Thủ d6 Hà Nội được ban hành ngày 28-12-2000 và có hiệu lực ngày 03-02-2001, nhưng tới ngày 12-7-2005 Chính phủ mới ban hành Nghị định số 92/2005 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh

- Luật số 31/2004/QH11 về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân được Quốc hội ban hành ngày 03-12-2004, nhưng gần 2 năm sau, ngày 06-9-2006 Chính phủ mới ban hành Nghị định số 91/2006/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật

- Luật Nhà ở được ban hành ngày 29-11-2005, tới ngày 6-9-2006 mới có Nghị định 90/2006/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành

(3) Vũ Văn Thái: "Xử lý chồng chéo chức năng nhiệm vụ đáp ứng yêu cầu cơ cấu tổ chức Chính phủ khóa XII", Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 7-2007

- Về giấy tờ sở hữu đất và nhà ở của nhân dân nếu thực hiện đúng hai luật đất đai và nhà ở thì có đến 6 giáp tờ tất cả

mức. Tình hình đó khiến việc áp dụng thiếu thống nhất và đầy đủ, vừa khó thực hiện vừa tạo kẽ hở cho những đối tượng cố ý lợi dụng vi phạm pháp luật.

Đánh giá về chất lượng các văn bản pháp luật, Báo cáo giám sát chuyên đề của Ủy ban Pháp luật Quốc hội trong kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XI nhận xét: "... một số luật, pháp lệnh chỉ mới dừng lại ở nguyên tắc chung, chưa cụ thể, gây khó khăn cho các cơ quan, nhiệm vụ. Nhìn chung các văn bản còn thiếu về số lượng, yếu về chất lượng, có biểu hiện cục bộ..."⁽⁴⁾.

Thực trạng trên là do nhiều nguyên nhân. Về khách quan, do chúng ta đang trong quá trình chuyển đổi và phát triển kinh tế thị trường nên nảy sinh rất nhiều vấn đề mới phức tạp mà không thể ngày một, ngày hai đã dự báo được. Trong khi đó, việc quản lý kinh tế xã hội trong điều kiện hiện đại thì lại luôn đặt ra yêu cầu phải tuân theo những quy định của pháp luật. Chính điều đó bắt buộc chúng ta đã phải tiến hành xây dựng pháp luật theo kiểu "nay làm mai sửa, yếu còn hơn không"⁽⁵⁾.

Bên cạnh nguyên nhân khách quan, trong quá trình xây dựng thể chế chúng ta chưa coi trọng việc nghiên cứu khoa học và thiếu sự tổng kết điều tra thực tiễn. Nhiều vấn đề về lý luận và thực tiễn chưa được làm sáng tỏ, nên việc xây dựng các quy định không sát, không hợp lý, không sửa đổi kịp thời, tính dự báo không cao. Kinh nghiệm lập pháp còn hạn chế. Cách tổ chức xây dựng các văn bản pháp luật còn thiếu chuyên nghiệp, còn chịu ảnh hưởng của tư duy xây dựng nghị quyết⁽⁶⁾. Thường vấn đề thuộc bộ, ngành nào thì do bộ, ngành đó soạn thảo, nên không khắc phục được sự cục bộ. Đội ngũ chuyên gia hoạch định chính sách, thể chế có trình độ cao còn thiếu, đầu tư chưa đủ tầm. Bên cạnh đó, bản lĩnh của người, cơ quan soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật còn hạn chế, nhiều văn bản

quy phạm pháp luật còn "chiều" theo dư luận, không đúng với tinh thần luật pháp. Cơ chế thu hút sự tham gia xây dựng văn bản pháp luật vẫn nặng về dân chủ hình thức, chưa có hiệu quả, lãng phí nhiều, chưa phát huy được trí tuệ của các cơ quan, chuyên gia, của nhân dân; thiếu cơ chế phản biện khách quan. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn nhiều bất cập, không hợp lý, thời gian kéo dài nên chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển nhanh chóng của tình hình. Theo quy định hiện hành, các văn bản trước khi trình cấp có thẩm quyền phải có ý kiến của các cơ quan có liên quan. Tuy nhiên, do thiếu quy định trách nhiệm nên nhiều cơ quan đã chỉ giao cho một chuyên viên thực hiện, vì thế nhiều bản góp ý chỉ là đề nghị sửa câu chữ, lỗi chính tả...

Để đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, gia nhập WTO, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải đổi mới, nâng cao chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật, theo đó cần tập trung làm tốt một số công việc cụ thể trong thời gian tới:

- Bám sát thực tiễn nảy sinh các quan hệ pháp lý hiện thực trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Để làm được việc này cần phải có những nghiên cứu đánh giá thực tiễn. Hiện nay, nhiều bộ, ngành có những đề xuất, sáng kiến luật nhưng nhiều đề xuất, sáng kiến đó còn thiếu căn cứ khoa học, nên dẫn đến tình hình xây dựng các văn bản pháp luật thiếu

(4) "Phiên bế mạc kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XI", *Tuổi trẻ*, ngày 29-11-2005

(5) Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006 - 2010)

(6) Lê Văn Tứ: "Vì sao chất lượng luật chưa cao?", *Tuổi trẻ*, ngày 20-11-2005

hiệu quả như đã nêu ở trên. Chính vì thế những chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật cần phải được nghiên cứu, được xây dựng từ những căn cứ đánh giá đúng yêu cầu thực sự của thực tiễn trên các phương diện: sự cần thiết, mức độ điều chỉnh... để quyết định.

- Có quy trình báo cáo đánh giá toàn bộ các quy định có liên quan trước khi xây dựng các văn bản mới, Hoạt động này thường không được chú ý đầy đủ và rất yếu trong thời gian vừa qua. Xác định hình thức văn bản phù hợp. Tầm quan trọng, tính chất phức tạp của các quan hệ pháp lý đến đâu thì xác định hình thức văn bản pháp lý đến đó, tránh sử dụng các hình thức văn bản "quá tầm".

- Kết hợp hài hòa giữa chi tiết và khái quát trong mỗi văn bản. Cụ thể để văn bản dễ dàng và nhanh chóng đi vào cuộc sống, nhưng lại tránh quá chi tiết, thiếu sự bao quát dẫn đến những khó khăn khi gặp phải những vấn đề mới nảy sinh, không có trong quy định. Hơn nữa, cần nhận thấy một điều là pháp luật cũng có và cần có điểm dừng vì pháp luật không thể phản ánh được hết cuộc sống sinh động. Để các quy định của pháp luật có thể đi vào cuộc sống mà không vấp phải những điều nêu trên, trước hết cần nâng cao ý thức trách nhiệm pháp luật của công chức, tinh thần pháp luật của người dân, phải đẩy mạnh hoạt động giải thích luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đồng thời cần sớm xây dựng cơ quan tài phán hành chính và Tòa án Hiến pháp để phán quyết những tranh chấp kiện tụng trong quá trình thực thi pháp luật.

- Rà soát lại các văn bản hiện có; hủy bỏ những quy định đã không còn hiệu lực, hoặc không còn phù hợp với thực tiễn; sửa chữa, bổ sung các quy định cho rõ; hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản, tạo sự phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Hạn chế ở mức tối thiểu việc giao các vấn đề khó quy định trong luật cho nghị định hoặc

trong nghị định cho các thông tư. Nếu trong luật thấy còn nhiều vấn đề chưa thể quy định được thì nên tiếp tục nghiên cứu xây dựng. Trong khi chờ đợi, nếu cần thì giao cho Chính phủ quy định tạm thời cho đến khi hoàn chỉnh luật.

- Chú trọng vai trò chuyên gia trong việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật để nâng cao chất lượng văn bản. Nâng cao năng lực của các chuyên gia và chuyên viên soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan trình dự án luật và pháp lệnh. Đẩy mạnh công tác phối hợp các bộ, ban, ngành sẽ bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán của văn bản luật được soạn thảo. Mở rộng sự tham gia đông đảo của xã hội, nhất là của các cơ quan nghiên cứu, các nhà khoa học; có cơ chế bắt buộc để các nhà hoạch định chính sách phải tiếp thu các ý kiến đóng góp của người dân, xã hội, nhất là của những đối tượng bị điều chỉnh, để văn bản sát với thực tế, bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của các văn bản pháp luật được ban hành.

- Thực hiện việc thẩm định các dự án luật, nghị định một cách chặt chẽ, kỹ lưỡng. Có cơ chế nâng cao trách nhiệm của các cơ quan được hỏi ý kiến để những ý kiến có đóng góp thực sự vào việc xây dựng các văn bản trình các cấp có thẩm quyền quyết định. Các cơ quan thẩm định cần hoàn chỉnh các văn bản pháp luật từ nội dung đến ngôn ngữ pháp lý trước khi trình Quốc hội hay Chính phủ và phải chịu trách nhiệm về kết quả thẩm định này. Về mặt nguyên tắc, các văn bản dù cấp thiết đến đâu cũng phải được xây dựng đạt chất lượng tốt nhất mới trình Chính phủ hoặc Quốc hội thông qua, nếu chuẩn bị chưa tốt, chất lượng kém thì dù cấp thiết đến đâu cũng nên để lại tiếp tục hoàn chỉnh⁽⁷⁾. □

(7) Nguyễn Quốc Thắng: Tiến trình cải cách lập pháp, Website Quốc hội