

Bàn về kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

Bài viết phân tích một số vấn đề lý luận và thực trạng thể chế về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật. Từ đó, đưa ra một số kiến nghị, đề xuất để nâng cao hiệu quả công tác này trong thời gian tới.

1. Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, chủ trương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Theo đó, tại Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khoá XV chỉ rõ: “Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch, có sức cạnh tranh quốc tế; lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm; tăng cường giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Khắc phục ngay tình trạng văn bản luật thiếu tính ổn định, “luật khung, luật ông”, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Đồng thời, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong xây dựng pháp luật; chống tiêu cực ngay trong công tác xây dựng pháp luật, không bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật”; Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” đã yêu cầu “... siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong công tác xây dựng pháp luật, không để bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật”. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới xác định nhiệm vụ, giải pháp tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật là “siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm

người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, “lợi ích nhóm” trong công tác xây dựng pháp luật”...

2. Khái quát một số vấn đề lý luận

2.1. Vai trò của văn bản quy phạm pháp luật

Theo Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì: “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này. Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật”. Đồng thời, quy phạm pháp luật được giải thích là “quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện” (khoản 1 Điều 3). Có thể thấy, văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) có một số đặc điểm đặc trưng như: (i) Văn bản QPPL phải chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc; (ii) Văn bản QPPL do cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền ban hành theo một trình tự, thủ tục nhất định; (iii) Văn bản QPPL phải được bảo đảm thực hiện bởi quyền lực nhà nước, đặc trưng này chính là hệ quả của đặc trưng “có tính bắt buộc chung”. Theo đó, quy phạm pháp luật trong văn bản QPPL được bảo vệ và được bảo đảm thực thi trên thực tế, được tôn trọng và Nhà nước có đầy đủ các biện pháp cần thiết để bảo đảm cho các quy phạm được thực hiện.

Ở góc độ nguyên lý, văn bản QPPL trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thể hiện, chứa đựng ý chí của Nhân dân Việt Nam, thể hiện quyền lực Nhân dân. Theo đó, Nhân dân thông qua Nhà nước để thể hiện ý chí của mình trong pháp luật nói chung và văn bản QPPL nói riêng. Bảo vệ lợi ích cho người lao động, pháp luật xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ghi nhận và bảo đảm các quyền tự do dân chủ thực sự cho Nhân dân như quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền lao động, quyền tự do kinh doanh... đáp ứng những lợi ích cơ bản của người lao động, mang lại tự do thực sự cho cả cộng đồng và mỗi người dân. Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam đồng nghĩa với việc củng cố, nâng cao vị trí, vai trò của pháp luật trong đời sống nhà nước và xã hội. Pháp luật nói chung và hệ thống văn bản QPPL do các cơ quan có thẩm quyền ban hành nói riêng đã và đang là cơ sở pháp lý vững chắc cho việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, ghi nhận và bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, mở rộng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân.

Với vai trò như vậy, vấn đề kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, lồng ghép lợi ích nhóm trong xây dựng văn bản QPPL trở nên đặc biệt quan trọng nhằm bảo đảm cho văn bản QPPL giữ được đúng vai trò, bản chất trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều này đồng nghĩa với việc cần nghiên cứu, hoàn thiện thể chế làm cơ sở cho hoạt động kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lồng ghép lợi ích nhóm trong xây dựng văn bản QPPL thực sự hiệu quả, toàn diện.

2.2. Về khái niệm “lợi ích nhóm”

Cụm từ “lợi ích nhóm” lần đầu tiên được Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nhắc đến là vào năm 2012, khi triển khai Nghị quyết Trung ương 4 khóa IX và Tổng Bí thư luôn nhấn mạnh đến việc phải loại trừ lợi ích nhóm. Qua tìm hiểu thấy rằng, hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau về “lợi ích nhóm”. Xét về mục đích và tính chất, “lợi ích nhóm” có thể chia thành “lợi ích nhóm” tích cực và “lợi ích nhóm” tiêu cực. Có quan điểm cho rằng, “lợi ích nhóm” tiêu cực, lúc đầu là lợi ích cục bộ của đơn vị, bộ, ngành, địa phương không được kiểm soát, ngăn chặn phát triển thành “lợi ích nhóm” tiêu cực của những nhóm ít hơn, cấu kết với nhau để cùng hưởng lợi ích bất chính. Sự cấu kết của một bộ phận cán bộ, công chức có chức, có quyền, thoái hóa, biến chất với các đơn vị kinh tế, các thành phần ngoài xã hội hỗ trợ nhau nhằm trục lợi, thu vén lợi ích cá nhân. “Lợi ích nhóm” tiêu cực luôn gắn với hành vi tham nhũng của những người có chức, có quyền, nghĩa là gắn với quyền lực nhà nước tạo nên “nhóm lợi ích” tiêu cực ở cấp độ cao hơn, thủ đoạn tinh vi, xảo quyệt hơn, chi phối các cá nhân có thẩm quyền, ảnh hưởng đến cả các chủ trương, chính sách, quyết định của chính quyền, vì thế, tính chất nguy hiểm đối với xã hội càng cao hơn. Sự cấu kết, lôi kéo những người có chức, có quyền bằng vật chất ngày càng chặt chẽ, khép kín, đủ sức lũng đoạn từ tập thể nhỏ đến tập thể lớn, từ kinh tế đến chính trị. Lợi dụng chính sách, pháp luật, nhân danh lợi ích xã hội, quy định của pháp luật để trục lợi. Dưới danh nghĩa lợi ích tập thể, lợi ích quốc gia để giành giật, chiếm đoạt lợi ích vật chất, danh tiếng, quyền lực cho bản thân và gia đình mà không thèm đếm xỉa đến lợi ích của Nhân dân, quốc gia, dân tộc... nó được tổ chức chặt chẽ, thủ tục hợp pháp, rất khó phát hiện[1].

Theo PGS. TS. Lê Quốc Lý, nguyên Phó Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, “lợi ích nhóm” hàm nghĩa một nhóm người nào đó lấy lợi ích của nhóm mình làm trung tâm, làm mục tiêu duy nhất để hành động, xa rời lợi ích chung của đất nước, của xã hội, là chủ nghĩa ích kỷ, chỉ biết đến mình mà không đoái hoài đến lợi ích của những người liên quan... Cho đến nay chưa có nhiều bàn luận khoa học về vấn đề này. Thậm chí, trong cán bộ, đảng viên và quần chúng, cách hiểu về “lợi ích nhóm” cũng khá khác nhau. Thậm chí, còn có nhiều người sử dụng lẫn lộn giữa

hai cụm từ “nhóm lợi ích” và “lợi ích nhóm”[2]. TS. Lê Đăng Doanh nói về lợi ích nhóm hiện nay ở Việt Nam: “Lợi ích nhóm ở Việt Nam có đặc trưng là liên quan đến những người có chức, có quyền, nhất là quyền liên quan đến cán bộ, tài chính, ngân sách, đầu tư, đất đai, hầm mỏ, rừng, biển... Những người này có thể ở cấp trung ương, tỉnh, huyện, xã phường hay ở cấp sở, phòng, thậm chí cá nhân thanh tra, cảnh sát hay ở doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn, dự án...”[3].

Từ phân tích trên, có thể hiểu “lợi ích nhóm” trong xây dựng văn bản QPPL là hành vi của người có thẩm quyền trong công tác xây dựng văn bản QPPL cố ý lồng ghép, đưa vào hoặc không đưa vào văn bản QPPL các quy định với mục đích phục vụ, đáp ứng hoặc bảo vệ lợi ích riêng của một nhóm người, cơ quan, tổ chức, địa phương mà lợi ích đó có tính chất không chính đáng, gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, lợi ích của Nhân dân.

2.3. Về khái niệm “tham nhũng” trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 thì “Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi”. Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 2 Luật này quy định các hành vi tham nhũng như sau:

“1. Các hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước thực hiện bao gồm: a) Tham ô tài sản; b) Nhận hối lộ; c) Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản; d) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; đ) Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; e) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi; g) Giả mạo trong công tác vì vụ lợi; h) Đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương vì vụ lợi; i) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản công vì vụ lợi; k) Những nhiễu vì vụ lợi; l) Không thực hiện, thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; m) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án vì vụ lợi”.

Từ khái niệm và những hành vi tham nhũng nêu trên, có thể hiểu tham nhũng trong xây dựng văn bản QPPL là hành vi của người có thẩm quyền trong công tác xây dựng pháp luật đã lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn được giao trong công tác xây dựng pháp luật vì vụ lợi.

2.4. Về kiểm soát quyền lực trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Kiểm soát quyền lực trong xây dựng văn bản QPPL là việc ban hành, sử dụng cơ chế, biện pháp nhằm bảo đảm để cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác xây dựng pháp luật thực hiện nghiêm túc nhiệm vụ, quyền hạn được giao trong công tác xây dựng văn bản QPPL; phòng ngừa, ngăn chặn, phát hiện, xử lý hành vi vi phạm quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhất là hành vi tham nhũng, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng văn bản QPPL.

3. Thực trạng thể chế về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

3.1. Một số kết quả đạt được

3.1.1. Như đã đề cập ở phần mở đầu, hiện nay, tuy chưa có khái niệm về lợi ích nhóm, tham nhũng và các quy định trực tiếp về biện pháp kiểm soát quyền lực, phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng trong công tác xây dựng pháp luật, nhưng về cơ bản, pháp luật hiện hành đã hình thành cơ chế có thể giúp kiểm soát quyền lực, phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng trong xây dựng văn bản QPPL.

Hiến pháp năm 2013 bằng các quy định về phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã tạo nền tảng quan trọng trong quá trình hình thành hệ thống thể chế về kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước; các quy định về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và sự tham gia của Nhân dân vào quản lý nhà nước và được cụ thể hóa tại các luật liên quan đến công tác xây dựng văn bản QPPL; tổ chức, hoạt động của các thiết chế trong bộ máy nhà nước, các cấp, các ngành, các lĩnh vực của đời sống xã hội như các luật về tổ chức, hoạt động của Quốc hội, của các cơ quan nhà nước khác; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; các luật về cán bộ, công chức, viên chức và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành; Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Tiếp cận thông tin; Luật Báo chí; Luật Mật trận tổ quốc Việt Nam; Luật Xử lý vi phạm hành chính; Bộ luật Hình sự và Bộ luật Tố tụng hình sự... và các văn bản QPPL chuyên ngành khác.

Hệ thống thể chế nêu trên đã tạo cơ sở, hành lang pháp lý cho các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ, qua đó, góp phần kiểm soát quyền lực, phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng trong xây dựng văn bản QPPL. Cụ thể như:

- Hoạt động kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thông qua việc thực hiện các quy trình, thủ tục trong công tác xây dựng pháp luật;
- Hoạt động giám sát văn bản QPPL của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp;

- Hoạt động kiểm tra, rà soát văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp;
- Hoạt động giám sát, phản biện xã hội, tham gia xây dựng pháp luật của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, tổ chức xã hội khác, cơ quan báo chí và Nhân dân;
- Hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật trong công tác xây dựng văn bản QPPL...

Các hoạt động nêu trên thực hiện thông qua một số biện pháp như:

- Thông tin, tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức, trách nhiệm cho cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức và Nhân dân trong phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong

công tác xây dựng văn bản QPPL;

- Công khai, minh bạch trong tổ chức, hoạt động của cơ quan, tổ chức; trách nhiệm giải trình; kiểm soát xung đột lợi ích;
- Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm công tác xây dựng văn bản QPPL; xây dựng tổ chức bộ máy, bố trí kinh phí phù hợp cho công tác xây dựng văn bản QPPL;
- Thường xuyên giám sát, kiểm tra công tác xây dựng văn bản QPPL, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL để kiểm soát quyền lực, phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng văn bản QPPL và kịp thời ban hành, sửa đổi, bổ sung hoặc kiến nghị ban hành, sửa đổi, bổ sung văn bản QPPL;
- Xử lý kỷ luật hành chính...

3.1.2. Quá trình thực hiện các quy định pháp luật nêu trên đã góp phần không nhỏ vào quá trình kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật. Theo đó, mặc dù đến thời điểm hiện nay, chúng ta chưa tổng kết thể nào là “lợi ích nhóm”, tham nhũng trong văn bản QPPL vì những khó khăn, vướng mắc trong lý luận, trong pháp luật thực định và thực tiễn triển khai. Tuy nhiên, trên cơ sở nội hàm của khái niệm “lợi ích nhóm”, tham nhũng, tiêu cực đã được nhận diện bước đầu một số biểu hiện có thể làm phát sinh “lợi ích nhóm”, tham nhũng, tiêu cực trong văn bản QPPL ở một số giai đoạn trong quá trình trước và sau khi văn

bản được ban hành. Việc nhận diện các dấu hiệu này cần thận trọng và được đánh giá trên cơ sở động cơ, mục đích và hậu quả việc thực hiện các biểu hiện nêu trên, tránh tình trạng “đánh đồng” tất cả các trường hợp dẫn đến tâm lý hoang mang, thiếu tích cực khi xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật để tránh rủi ro phát sinh.

Theo đó, trong công tác xây dựng pháp luật, những dấu hiệu chủ yếu sau đây có thể coi là “biểu hiện bên ngoài” của việc cài cắm “lợi ích nhóm”, tham nhũng nếu chủ thể có thẩm quyền thực hiện với mục đích vụ lợi, tiêu cực:

- Văn bản QPPL đang trong quá trình dự thảo hoặc đã được ban hành vi phạm nghiêm trọng trình tự, thủ tục ban hành văn bản[4]; việc tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, thẩm định, thẩm tra không đầy đủ, không chính xác, thiếu khách quan.
- Xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn không thuộc các trường hợp luật định hoặc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn nhưng chưa có ý kiến chấp thuận của cơ quan, người có thẩm quyền.
- Quyết định về thành phần Ban soạn thảo không bảo đảm đầy đủ các cơ quan, tổ chức có liên quan đến nội dung của văn bản; không tổ chức họp Ban soạn thảo, gây khó khăn cho các thành viên Ban soạn thảo trong quá trình soạn thảo văn bản.
- Bổ sung, thay đổi quy định, chính sách trong dự án, dự thảo văn bản QPPL sau khi dự án, dự thảo đã được thẩm định, thẩm tra.
- Đề xuất ban hành văn bản QPPL hoặc không đề xuất/chậm đề xuất ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ văn bản QPPL vì mục đích vụ lợi, tiêu cực.
- Vi động cơ vụ lợi, phục vụ lợi ích bất hợp pháp của các chủ thể có liên quan nên đã cố ý ban hành văn bản không đúng thẩm quyền, ban hành văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn; không xử lý hoặc chậm xử lý văn bản trái pháp luật do mình ban hành hoặc có thẩm quyền xử lý.
- Nhận quà và các lợi ích khác dưới mọi hình thức để ban hành hoặc tác động đến cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác xây dựng văn bản QPPL nhằm ban hành văn bản QPPL có nội dung lợi ích nhóm.
- Đưa hối lộ, môi giới hối lộ cho người có thẩm quyền trong công tác xây dựng văn bản QPPL nhằm ban hành văn bản QPPL có nội dung lợi ích nhóm.

3.2. Một số tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, vấn đề kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng văn bản QPPL chưa được nhận diện cụ thể, chi tiết.

Để kiểm soát, phòng, chống được thì cần nhận diện được cụ thể các biểu hiện, dấu hiệu hành vi tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng văn bản QPPL. Tuy nhiên, hiện nay, Đảng ta chưa có văn kiện riêng về vấn đề lồng ghép “lợi ích nhóm”, tham nhũng trong văn bản QPPL; chưa xác định cụ thể biểu hiện của “lợi ích nhóm”, tham nhũng trong văn bản QPPL; chưa quy định hình thức xử lý về mặt Đảng đối với việc tham mưu, ban hành văn bản QPPL trái pháp luật, lồng ghép “lợi ích nhóm”, tham nhũng.

Đồng thời, pháp luật của Nhà nước cũng chưa quy định tiêu chí, nội dung biểu hiện “lợi ích nhóm”, tham nhũng xây dựng trong văn bản QPPL; chưa có quy định về xác định mức độ lỗi của chủ thể ban hành văn bản trái pháp luật trong trường hợp có biểu hiện “lợi ích nhóm”, tham nhũng... Do đó, chưa có đủ cơ sở khẳng định được các nội dung “lợi ích nhóm”, tham nhũng trong văn bản QPPL làm cơ sở để đề xuất hình thức xử lý người đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Ngoài ra, thể chế hiện hành cũng chưa có quy định về quy trình, căn cứ đánh giá, xem xét, kết luận và xử lý trách nhiệm đối với người đã ban hành văn bản có biểu hiện lồng ghép “lợi ích nhóm”, tham nhũng.

Thứ hai, thể chế hiện hành cần tiếp tục được nghiên cứu, hoàn thiện.

- Hệ thống pháp luật tuy đã bao quát, toàn diện, song trong từng lĩnh vực cụ thể vẫn có những chế định chưa thực sự đầy đủ, chưa được cập nhật kịp thời đáp ứng nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan; tính đồng bộ, thống nhất, khả thi của nhiều quy định, văn bản chưa cao; chưa khắc phục được tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất trong hệ thống pháp luật mà chưa được rà soát, xử lý kịp thời; vẫn còn những quy định bất cập, gây kìm hãm, cản trở sự phát triển nhưng chậm được nghiên cứu sửa đổi, tháo gỡ...

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) được ban hành đã có tác dụng tích cực đối với các bộ, ngành, địa phương trong việc bảo đảm chất lượng xây dựng, ban hành văn bản. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn còn một số vướng mắc cần được nghiên cứu, hoàn thiện trong thời gian tới, cụ thể như: Cơ chế lấy ý kiến chưa thực sự hiệu quả, thực chất; thiếu cơ chế (công cụ, tiêu chí) để đánh giá chất lượng của hệ thống pháp luật nói chung và hiệu quả, hiệu lực thi hành thực tế của văn bản QPPL nói riêng; quy trình xây dựng văn bản trong một số trường hợp kéo dài so với sự cần thiết; thiếu nhất quán trong một số vấn đề (như

không quy định trình tự, thủ tục rút gọn đối với giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản)...

- Chế tài xử lý hành vi vi phạm trong hoạt động xây dựng văn bản QPPL còn thiếu cụ thể, chưa đủ mạnh, trong đó bao gồm các quy định về xem xét, xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, không kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục hậu quả do áp dụng văn bản trái pháp luật gây ra. Theo quy định tại khoản 2 Điều 134 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, việc xem xét trách nhiệm tập thể, trách nhiệm cá nhân được thực hiện như sau: (i) Cơ quan ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật phải tổ chức việc kiểm điểm, xác định trách nhiệm của tập thể và báo cáo cơ quan cấp trên có thẩm quyền xem xét, quyết định theo quy định của pháp luật, đồng thời xem xét trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật; (ii) Cán bộ, công chức trong quá trình tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật, tùy theo tính chất, mức độ lỗi và nội dung trái pháp luật của văn bản, phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ, công chức thực hiện theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Tuy nhiên, các quy định này vẫn mang tính nguyên tắc, hầu như chưa được áp dụng trong thực tiễn.

- Các quy định về chế độ kinh phí thấp, không còn phù hợp với yêu cầu thực tiễn

Mức kinh phí được cấp cho công tác xây dựng văn bản QPPL nhìn chung còn khó khăn, chưa tương xứng với vai trò, tính chất của nhiệm vụ được giao nên đã ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả triển khai nhiệm vụ. Ngoài ra, việc tổ chức tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ về xây dựng, ban hành văn bản QPPL, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL chưa được quan tâm thích đáng...

4. Một số đề xuất, kiến nghị

Một là, nghiên cứu, hoàn thiện quy định của Đảng, Nhà nước về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.

Các cơ quan có thẩm quyền cần nghiên cứu, tham mưu Bộ Chính trị ban hành văn bản của Đảng xác định khái quát các vấn đề liên quan đến “lợi ích nhóm”, tham nhũng, tiêu cực trong văn bản QPPL; các biểu hiện cụ thể của “lợi ích nhóm”, tham nhũng trong văn bản QPPL, động cơ, mục đích khi ban hành văn bản QPPL có lồng ghép “lợi ích nhóm”, tham nhũng; quy trình, cách thức xác định và xử lý cán bộ, đảng viên tham mưu, ban hành văn bản QPPL có nội dung trái pháp luật, lồng ghép “lợi ích nhóm”, tham nhũng. Tuy nhiên, vấn đề này cần được nghiên cứu, đánh giá

thấu đáo, toàn diện để tránh tình trạng “đánh đồng” tất cả các trường hợp dẫn đến tâm lý hoang mang, thiếu tích cực khi xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật để tránh rủi ro phát sinh. Quá trình nghiên cứu quy định, cần nghiên cứu các dấu hiệu chủ yếu có thể là “biểu hiện bên ngoài” của việc cài cắm “lợi ích nhóm”, tham nhũng nếu chủ thể có thẩm quyền thực hiện với mục đích vụ lợi, tiêu cực.

Trên cơ sở đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản QPPL có liên quan (pháp luật về phòng, chống tham nhũng; về cán bộ công chức, viên chức; về xử lý kỷ luật; xử lý vi phạm hành chính; xử lý hình sự...) để bảo đảm thể chế hoá đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất với quy định của Đảng, hệ thống pháp luật về dấu hiệu, hành vi, lỗi, chế tài xử lý các vi phạm về phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm của các chủ thể trong xây dựng văn bản QPPL.

Hai là, tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của pháp luật hiện hành về xây dựng pháp luật.

- Các cơ quan có thẩm quyền cần tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ rà soát văn bản QPPL, bao gồm rà soát thường xuyên, rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn nhằm phát hiện các nội dung, văn bản trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập hoặc không còn phù hợp thực tiễn; xử lý hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của hệ thống pháp luật, góp phần loại bỏ điều kiện, cơ hội để phát sinh lợi ích nhóm, tham nhũng trong xây dựng văn bản QPPL...

- Tổ chức tổng kết việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; xác định rõ các vấn đề khó khăn, vướng mắc trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL và nguyên nhân (nếu có); nghiên cứu, đổi mới hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả; thể chế hóa quy định của Đảng về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.

- Nghiên cứu, hoàn thiện các quy định về xem xét, xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, không kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục hậu quả do áp dụng văn bản trái pháp luật gây ra (nếu có đủ căn cứ chứng minh các yếu tố cấu thành)[5] qua đó sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả, kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL.

- Vấn đề khắc phục hậu quả do ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra tuy đã được đề cập tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, song đến nay, cũng chưa có quy định cụ thể để xác định hậu quả, cơ quan thực hiện, nguồn lực để bảo đảm thực hiện,

trình tự, thủ tục thực hiện khắc phục hậu quả do ban hành văn bản trái pháp luật, do đó, quy định này cũng hầu như không được thực hiện trên thực tiễn.

Ba là, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát văn bản QPPL.

- Tiếp tục quán triệt, thực hiện nghiêm các quy định về xây dựng, kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và văn bản hướng dẫn thi hành, trong đó có việc bảo đảm tự kiểm tra, kiểm tra theo thẩm quyền, rà soát văn bản và xử lý kết quả rà soát phải được tiến hành thường xuyên, tuân thủ nghiêm quy định về thẩm quyền, trách nhiệm, cách thức tổ chức thực hiện.

- Tăng cường công tác thẩm tra, giám sát của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội trong việc xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, bảo đảm kết nối giữa hoạt động giám sát việc xây dựng pháp luật với các hoạt động bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp khác như: Thẩm định, kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật.

- Quan tâm tăng cường chất lượng, số lượng đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng, kiểm tra văn bản QPPL; đồng thời, cần quan tâm đầu tư kinh phí, bảo đảm các điều kiện cần thiết phục vụ hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật.

Pháp luật hiện hành tuy chưa có khái niệm cụ thể về lợi ích nhóm, tham nhũng và phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng trong công tác xây dựng pháp luật, song, về cơ bản bước đầu cũng đã hình thành nên cơ chế có thể giúp kiểm soát quyền lực để phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, trong giai đoạn hiện nay, để cụ thể hóa đầy đủ, chính xác chủ trương, đường lối của Đảng và đáp ứng yêu cầu thực tiễn thì việc nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện thể chế về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng chính sách, pháp luật là vấn đề quan trọng, cấp thiết cần được nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng, toàn diện./.

TS. Hồ Quang Huy

Cục trưởng Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp

[1]. <https://www.qdnd.vn/phong-chong-tu-dien-bien-tu-chuyen-hoa/nhan-dien-loi-ich-nhom-nhom-loi-ich-va-bien-phap-phong-chong-624853>.

[2]. <https://viettimes.vn/loi-ich-nhom-nguy-co-de-doa-ton-vong-cua-dan-toc-post19849.html>.

[3]. TS. Lê Đăng Doanh: "Đổi mới tư duy và cải cách thể chế những yêu cầu từ thực tiễn", Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu, Dự án "Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô" do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì với sự tài trợ của Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam (UNDP), tr. 277 - 278.

[4]. Chẳng hạn, không lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản hoặc những cơ quan, tổ chức mà theo quy định bắt buộc phải lấy ý kiến...

[5]. Điều 10 trong 19 điều Đảng viên không được làm (ban hành tại Quy định số 37-QĐ/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều Đảng viên không được làm), đó là: "Chủ trì, tham mưu ban hành văn bản có nội dung trái quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước".

(Nguồn: Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 396), tháng 1/2024)

Tác giả: