

# HIỆU QUẢ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

NGUYỄN VĂN PHONG (\*)

**Tóm tắt:** Thi hành pháp luật là hoạt động tiếp theo ngay sau hoạt động xây dựng, ban hành pháp luật để triển khai thi hành theo tinh thần thượng tôn pháp luật, góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Bài viết phân tích hiệu quả thi hành pháp luật trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm tăng hiệu quả thi hành pháp luật trong hệ thống hành chính nhà nước ở Việt Nam.

**Từ khóa:** Hệ thống hành chính nhà nước Việt Nam; hiệu quả thi hành pháp luật; thi hành pháp luật.

**Abstract:** Law enforcement is the next activity immediately after the construction and promulgation of laws to implement them in the spirit of law observation, which contributes to the goal of building up the socialist rule-by-law state of the People, by the People and for the People. This paper analyzes the effectiveness of law enforcement in the field of state system organization, thereby proposing a number of solutions to increase the effectiveness of law enforcement in the state administrative system of Vietnam.

**Keywords:** State administrative system of Vietnam; effectiveness of law enforcement; law enforcement.

Ngày nhận bài: 10/3/2024

Ngày biên tập: 25/4/2024

Ngày duyệt đăng: 24/5/2024

## 1. Tiếp cận khái niệm thi hành pháp luật

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, thi hành pháp luật là một trong bốn hình thức của thực hiện pháp luật gồm: sử dụng pháp luật; tuân thủ pháp luật; thi hành pháp luật và áp dụng pháp luật. Theo nghĩa đó, thi hành pháp luật là hành vi của các chủ thể (bao gồm tổ chức, cá nhân theo luật định) chủ động thực hiện những quy định pháp luật đã được ban hành, ấn định cho chủ thể đó, khi thực hiện nhiệm vụ, khi có tình huống xảy ra thì chủ động thực hiện theo quy định.

Ở góc độ nghiên cứu khác thuộc về thực tiễn của cơ quan quản lý nhà nước, khái niệm thi hành pháp luật được nghiên cứu và tiếp cận ở trạng thái động, nghĩa là nằm trong chuỗi hoạt động tuần hoàn của việc hoàn

thiện hệ thống pháp luật gồm: xây dựng - ban hành - thi hành - đánh giá, kiểm tra, xử lý vi phạm - đề xuất xây dựng, ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung pháp luật.

Theo Từ điển Tiếng Việt, “Thi hành” là làm cho thành có hiệu lực điều đã được chính thức quyết định. Cụ thể như thi hành nghị quyết, thi hành nhiệm vụ, thi hành kỷ luật, thi hành hiệp ước<sup>(1)</sup>. Một số nghiên cứu cho rằng: “Thi hành pháp luật (chấp hành pháp luật) là một hình thức thực hiện pháp luật, trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện nghĩa vụ pháp lý của mình bằng hành động tích cực. Những quy phạm pháp luật bắt buộc (những quy phạm quy định nghĩa vụ phải thực hiện những hành vi tích cực nhất định) được thực hiện ở hình thức này. Đối với cơ quan nhà nước, công chức thì thi hành pháp luật thể hiện thông qua việc thi hành công vụ”<sup>(2)</sup>.

(\*) TS; Học viện Hành chính Quốc gia

Từ những phân tích đó có thể hiểu, thi hành pháp luật là hoạt động của các chủ thể (gồm cá nhân, tổ chức) để đưa pháp luật vào cuộc sống, biến các quy định của pháp luật đã định sẵn thành hành vi của các chủ thể, nhằm tạo nên sự ổn định, phát triển xã hội. Đây là hoạt động gắn liền, tiếp nối ngay sau hoạt động xây dựng, ban hành pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

Vì vậy, mọi tổ chức, cá nhân đều phải nghiêm chỉnh thi hành pháp luật trong các hoạt động, từ đời sống xã hội đến sản xuất kinh doanh và hoạt động của cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp... Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật không phải là giai đoạn kết thúc của quá trình hoàn thiện pháp luật, mà giai đoạn tiếp theo cũng rất quan trọng, đó là cụ thể hóa các quy phạm đó vào thực tiễn xã hội, thông qua các hành vi của chủ thể thực hiện pháp luật. Đây chính là hoạt động thi hành pháp luật của mọi tổ chức, cá nhân một cách nghiêm chỉnh, nghiêm minh, bảo đảm Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật.

Với mục tiêu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, các cơ quan, tổ chức, cá nhân làm nhiệm vụ trong cơ quan nhà nước phải thi hành pháp luật theo quy định, phải tuyệt đối tuân thủ quy định và “chỉ được làm những gì pháp luật cho phép” là điều cần bản nhất. Thi hành pháp luật trong tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là việc cá nhân, tổ chức có các hoạt động, hành động cụ thể để thực hiện cho được hiệu lực của các quy phạm pháp luật đã được quy định, quyết định, ban hành trước đó nhằm đạt được mục tiêu đề ra với chi phí thực hiện thấp nhất, phù hợp nhất, bảo đảm sự công bằng, nghiêm minh, công khai, minh bạch.

Hiện nay, chưa có tiêu chí hay bộ công cụ nào được ghi nhận để đánh giá, đo lường mức độ, hiệu quả của thi hành pháp luật trong tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Hiệu

quả thi hành pháp luật được nhìn nhận, đánh giá ở mức độ phù hợp thực tiễn của các văn bản quy phạm pháp luật; quá trình thực thi không có vướng mắc, ít chỉnh sửa, bổ sung, sửa đổi, pháp luật sau khi được ban hành dễ dàng áp dụng vào điều chỉnh các quan hệ xã hội thông qua các hành vi của chủ thể thực hiện.

## **2. Tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật trong hệ thống hành chính nhà nước thời gian tới**

*Một là, đảm bảo tính kịp thời, đầy đủ trong thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền.*

Trong hệ thống pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước, có nhiều quy phạm quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền phải ban hành văn bản hướng dẫn kịp thời, bảo đảm đồng bộ, thống nhất với văn bản cấp trên, để tổ chức, cá nhân có căn cứ pháp lý thực hiện. Trong một số trường hợp, cơ quan có thẩm quyền chậm ban hành văn bản hướng dẫn, hoặc không ban hành văn bản hướng dẫn, dẫn đến tổ chức, cá nhân hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất. Vấn đề này được đánh giá là chưa đầy đủ, chưa hiệu quả, chưa kịp thời trong thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước.

*Hai là, đảm bảo tính chính xác, thống nhất trong hướng dẫn áp dụng pháp luật và trong áp dụng pháp luật của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền.*

Cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền được trao quyền để hướng dẫn áp dụng pháp luật phải bảo đảm tính chính xác, thống nhất với văn bản pháp luật cấp trên, tuy nhiên nhiều trường hợp cơ quan, cá nhân ký ban hành văn bản hướng dẫn thiếu chính xác, thiếu thống nhất, gây khó khăn trong tổ chức thực thi, dẫn tới nhiều trường hợp vi phạm pháp luật do văn bản hướng dẫn thiếu thống nhất, đồng bộ. Hiệu quả thi hành pháp luật trong trường hợp này được đánh giá ở mức độ yếu kém, việc đánh giá được tiến hành ở nhiều giai đoạn như: dự thảo văn bản, trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành, rà soát nội dung văn bản trước, trong và sau khi ban hành; trách nhiệm của từng cá nhân

trong thi hành văn bản pháp luật được cấp có thẩm quyền giao. Trên cơ sở hướng dẫn áp dụng pháp luật, cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành các biện pháp để tổ chức thi hành văn bản pháp luật đã có hiệu lực, đồng thời quá trình áp dụng có vướng mắc, khó khăn, có kiến nghị, phản hồi để cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật và đồng thời có các hoạt động tiếp theo để hoàn thiện hệ thống pháp luật.

*Ba là, mức độ ban hành quy định chi tiết văn bản quy phạm pháp luật để thực thi, thực hiện trong thực tiễn.*

Hầu hết trong văn bản luật ở nước ta có giao nhiệm vụ cho Chính phủ hoặc các bộ ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành một số điều của luật. Do các nội dung hướng dẫn có liên quan đến nhiều lĩnh vực, vấn đề, trình tự, thủ tục, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, nên tại nội dung của luật có giao quy định chi tiết tại nghị định, thông tư. Một số luật khi được ban hành có điều kiện để áp dụng ngay, không cần thiết có văn bản quy định chi tiết, tuy nhiên số lượng này không nhiều và hầu hết các luật đều cần có văn bản quy định chi tiết mới có thể áp dụng trong thực tiễn. Tình trạng cơ quan có thẩm quyền chậm ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết theo thẩm quyền diễn ra khá thường xuyên và nhiều trường hợp ban hành không đầy đủ các nội dung cần hướng dẫn. Mặt khác, mỗi văn bản quy định chi tiết đều có yêu cầu về thời gian hoàn thành, nhất là đối với văn bản luật mới ban hành thì văn bản quy định chi tiết cần được ban hành ngay đồng thời với ngày có hiệu lực của luật. Thực tiễn cho thấy, nhiều văn bản hướng dẫn thi hành chưa được ban hành đúng hạn, thậm chí nợ đọng kéo dài do nhiều nguyên nhân chủ quan, khách quan.

Các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương hoặc địa phương đều có nhiệm vụ ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện, cụ thể văn bản của cấp trên để chi tiết hóa các vấn đề thuộc thẩm quyền, phù hợp với đặc điểm, đặc thù, phù hợp chức năng, nhiệm vụ quản lý của từng bộ, ngành, địa phương.

Cụ thể là: bộ quản lý ngành, lĩnh vực có thẩm quyền ban hành thông tư hoặc các loại hình văn bản khác như công văn hướng dẫn, quyết định, chương trình, kế hoạch để cụ thể hóa nhiệm vụ được giao tại luật, nghị định hoặc các văn bản của cấp trên có thẩm quyền. Đối với địa phương, UBND được ban hành các quyết định, các văn bản hướng dẫn thực hiện như công văn, kế hoạch để triển khai thực hiện nhiệm vụ ở địa phương. Thông qua các hoạt động này, mức độ nhanh, chậm, hiệu quả thi hành pháp luật được thể hiện rõ, đồng thời xác định được trách nhiệm cụ thể của từng tổ chức, cá nhân theo thẩm quyền.

*Bốn là, đảm bảo triển khai các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản do cơ quan có thẩm quyền ban hành trên thực tiễn.*

Sau khi văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, việc xây dựng kế hoạch để triển khai thực hiện văn bản đó là nhiệm vụ quan trọng, cần thực hiện ngay và cũng là nghĩa vụ phải thực hiện. Thông thường, đối với văn bản luật, cơ quan dự thảo trình văn bản luật sẽ là đơn vị dự thảo kế hoạch để triển khai luật đã được Quốc hội thông qua. Đồng thời, trình Chính phủ ban hành danh mục văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết các điều, khoản, điểm quy định trong luật. Đối với văn bản dưới luật, cơ quan chủ trì ban hành có biện pháp phổ biến, tuyên truyền để triển khai tới các tổ chức, cá nhân, nhất là các đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản quy phạm để kịp thời nắm bắt thông tin, áp dụng thực tiễn.

Thông qua hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, các điểm mới của luật, nghị định, thông tư được cơ quan dự thảo văn bản giới thiệu, chú trọng những vấn đề cần lưu ý khi thực hiện và các văn bản hướng dẫn khác có liên quan. Công tác này được thực hiện thường xuyên, liên tục và có nhiều phương pháp được tiến hành khác nhau như: tuyên truyền, phổ biến qua các phương tiện thông tin đại chúng; qua các website của cơ quan hành chính nhà nước; tuyên truyền, phổ biến qua việc thực hiện các lớp tập huấn chuyên sâu, tổ chức các buổi diễn thuyết, truyền thông hoặc thông qua các bài viết,

các hình thức tờ rơi, pano áp phích truyền đạt thông điệp cốt lõi của văn bản mới; thông qua việc gửi văn bản đến các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân để kịp thời thông tin đến cử tri trong cả nước.

*Năm là, bảo đảm về nguồn lực và nhân lực để thi hành pháp luật trong hệ thống hành chính nhà nước.*

Dưới phương diện pháp lý, để thi hành pháp luật trong tổ chức bộ máy hành chính, cần có nguồn lực và nguồn nhân lực để bảo đảm thực hiện. Có các nguồn lực như: về phương tiện, tài sản; nguồn lực về thời gian, quan hệ, thông tin; nguồn lực về cơ sở hạ tầng kỹ thuật; nguồn lực về nguồn ngân sách cung cấp để duy trì hoạt động của Nhà nước, duy trì các hoạt động bổ trợ, tuyên truyền, phổ biến pháp luật; bên cạnh đó còn có nguồn lực quan trọng là con người (nguồn nhân lực), để cụ thể, thực thi các quy định pháp luật trên thực tiễn. Các loại nguồn lực này được xem là nguồn lực phi tự nhiên, đều do con người tạo ra, là sản phẩm sáng tạo từ con người, phục vụ cho mục đích chung của phát triển xã hội, duy trì sự ổn định, hoạt động thông suốt, có hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước.

Đối với nguồn nhân lực để thực hiện nhiệm vụ thi hành pháp luật trong bộ máy hành chính nhà nước, đòi hỏi phải có kiến thức lý luận về nền hành chính nhà nước; có kinh nghiệm công tác trong cơ quan nhà nước; có khả năng tham mưu để truyền tải nội dung pháp luật trong tổ chức bộ máy hành chính đến đối tượng điều chỉnh, đối tượng phải thực hiện, đối tượng thụ hưởng và các đối tượng khác, bảo đảm các văn bản quy phạm đã được cơ quan ban hành có thẩm quyền được thực thi nghiêm minh, khách quan, công tâm, công bằng, công khai, chặt chẽ.

*Sáu là, thực hiện hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong thi hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân.*

Thông qua công tác thanh tra, kiểm tra đưa ra đề xuất, kiến nghị, kết luận về các vấn đề, nội dung vi phạm pháp luật, đề nghị cá nhân, tổ chức, đơn vị được thanh tra, kiểm tra khắc phục những yếu kém, sai phạm nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Qua

hoạt động thanh tra, kiểm tra cũng sẽ phát hiện những bất cập, hạn chế của quy định pháp luật, những chồng chéo giữa quy định pháp luật và áp dụng thực tiễn để đề xuất cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hoặc có hướng dẫn phù hợp. Trong hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, đồng thời phục vụ trực tiếp yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật. Bên cạnh đó, công tác thanh tra, kiểm tra còn phát hiện những yếu kém trong công tác quản lý, từ đó kiến nghị để có biện pháp khắc phục kịp thời, củng cố trật tự, kỷ cương hành chính. Thanh tra, kiểm tra còn nhằm mở rộng, bảo đảm quyền dân chủ của người dân, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của Nhân dân. Đồng thời, qua công tác thanh tra, kiểm tra sẽ tạo điều kiện cho người dân kiến nghị với các cấp có thẩm quyền xử lý các vi phạm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, tạo điều kiện cho người dân thực hiện đầy đủ quyền dân chủ, quyền tự do theo quy định của pháp luật.

Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân có vai trò to lớn trong việc ổn định xã hội, yêu cầu các đối tượng có trách nhiệm phải tuân thủ, thi hành văn bản pháp luật, phục vụ nhu cầu, yêu cầu của người dân. Theo đó, hiệu quả của thi hành pháp luật được xem xét và đánh giá qua công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Hoạt động này làm gia tăng tính hiệu quả của công tác quản lý nhà nước, thể hiện tính chặt chẽ, minh bạch, nghiêm túc trong thi hành pháp luật, bảo đảm mọi quy định pháp luật phải được thi hành đúng, đủ, không có trường hợp ngoại lệ, không ai đứng trên pháp luật, không ai đứng ngoài pháp luật./.

### **Ghi chú:**

1. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Hồng Đức, H.2019, tr.1185.
2. Bộ Tư pháp, *Một số vấn đề pháp lý và thực tiễn về theo dõi thi hành pháp luật*, Nxb Tư pháp, H.2011, tr.21.