

**CƠ CHẾ PHÒNG NGỪA, PHÁT HIỆN, XỬ LÝ CÁC HÀNH VI
LỢI ÍCH NHÓM, CỤC BỘ, THAM NHŨNG, TIÊU CỰC
TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT**

TS. Nguyễn Đình Quyền, Trường Đại học Thành Đông

Email: nguyendinhquyenvpl@gmail.com

SDT: 0903299090.

TÓM TẮT

Hoạt động phòng ngừa, phát hiện, xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng, tham gia ý kiến đối với các văn bản quy phạm pháp luật mặc dù đã có quy định của pháp luật nhưng các quy định này còn chưa rõ ràng, thiếu cụ thể, như: thiếu các quy định để nhận diện các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực. Trong công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật chưa có chế tài xử lý đối với cơ quan có thẩm quyền, khi Tòa án đã kiến nghị xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng không xem xét, không trả lời... dẫn đến hiệu quả chưa cao. Bài viết đưa ra những nhận thức toàn diện và phương hướng nhằm hoàn thiện cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật hiện nay.

Từ khoá: *tham nhũng; lợi ích nhóm; xây dựng pháp luật.*

ABSTRACT

The activities of preventing, detecting, and handling acts of group interest, localism, corruption, and negativity in the work of developing and giving opinions on legal documents, despite existing legal regulations, are still unclear and lack specificity. For instance, there is a lack of regulations to identify acts of group interest, localism, corruption, and negativity in the development of legal documents. There is no sanction against competent agencies when the court has recommended to review, amend, supplement, or abolish legal documents contrary to the Constitution, law, resolutions of the National Assembly, ordinances, resolutions of the Standing Committee of the National Assembly but are not reviewed, not responded... leading to low efficiency. This article presents comprehensive perceptions and directions to improve the mechanism to prevent, detect, and handle acts of group interests, localism, corruption, and negativity in the current law-making work.

Keywords: *corruption; group interest; law-making.*

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật là một công việc rất khó khăn, phức tạp và rất công phu, vì đây là vấn đề có nhiều nội dung đổi mới liên quan đến hệ thống lý luận về nhà nước pháp quyền XHCN

Việt nam, các quan điểm và thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội qua các thời kỳ; chi phối đến hoạt động của Nhà nước, xã hội và công dân; là hoạt động mang tính sáng tạo cao, hoạt động biến ý chí của nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng

thành những quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, bảo đảm cho các quan hệ đó vận động theo một trật tự chung, phù hợp với các quy luật khoa học phát triển khách quan. Xây dựng pháp luật là hoạt động cơ bản, thường xuyên của bộ máy nhà nước; hoạt động thể hiện và bảo đảm thực hiện quyền lực nhân dân. Yêu cầu khách quan đặt ra đối với hoạt động này là làm thế nào để tạo dựng được một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, phù hợp, tránh được những biểu hiện lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực. Đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là bảo đảm tính tối cao của các đạo luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Vì nó phản ánh tính tối cao của quyền lực nhân dân, là nguồn cơ bản của tất cả các văn bản quy phạm pháp luật, các đạo luật cần phải điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, xã hội và công dân. Trong nhà nước pháp quyền, tăng cường quyền lực của nhân dân tất yếu phải tăng cường công tác xây dựng pháp luật một cách đúng đắn nhất, hình thức pháp lý quan trọng của việc thể hiện và thực hiện chủ quyền nhân dân.

Trong những năm qua, công tác xây dựng pháp luật được thực hiện theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, theo đó có rất nhiều chủ thể tham gia vào quy trình nghiên cứu, xây dựng, phân tích chính sách, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến nhân dân, các chuyên gia, nhà quản lý, hoạt động thực tiễn hoặc ý kiến của đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản; cho ý kiến, chỉnh lý, hoàn thiện, trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thảo luận, xem

xét, quyết định thông qua. Tương ứng với mỗi giai đoạn của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật là thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc thực hiện các bước xây dựng và ban hành văn bản theo quy định của Luật. Tuy nhiên, trên thực tế khi triển khai tổ chức thực hiện thì trách nhiệm công vụ trong công tác xây dựng pháp luật của mỗi bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, ở mỗi khâu, mỗi công đoạn cho đến nay chưa được quy định minh bạch, cụ thể. Điều này thể hiện rõ cả trong hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng như lập quy của Chính Phủ, các cơ quan của Chính Phủ và các cơ quan hữu quan khác. Theo đó, chất lượng nhiều dự án luật trình Quốc hội chưa tốt, hầu hết các dự án luật trình Quốc hội đều chậm về thời gian, tiến độ; việc tổng kết thực tiễn thi hành, đánh giá tác động còn hình thức, hiệu quả thấp, chưa dự báo được nguồn lực về tài chính, con người, thời gian, thể chế và các điều kiện khác để bảo đảm các quy định của luật được thực thi trong cuộc sống... ; công tác lập quy, xây dựng và ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật cũng trong tình trạng tương tự, thậm chí còn có một số biểu hiện lợi ích cục bộ ngành, lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong quá trình tổ chức thực hiện, chẳng hạn như những lĩnh vực đấu giá, đấu thầu, mua sắm tài sản công, xác định giá quyền sử dụng đất, chứng khoán, tín dụng, ngân hàng... Những hạn chế này đã tồn tại khá lâu. Tuy nhiên, do chế độ trách nhiệm công vụ trong công tác xây dựng pháp luật chưa minh bạch, chưa rõ ràng và việc xử lý trách nhiệm chưa nghiêm minh, nên tình trạng đó vẫn xảy ra dưới nhiều hình thức và kéo dài nhiều năm trong công tác xây dựng pháp luật. Đây là chưa kể đến việc ban hành văn bản quy định chi tiết

và hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội thường rất chậm, không kịp thời, thiếu thống nhất, đồng bộ làm cho luật chậm hoặc không đi vào cuộc sống. Do đó, về thể chế chính sách, pháp luật cũng như trong khâu tổ chức thực hiện cần phải làm rõ đề quy định cụ thể, minh bạch hơn về chế độ trách nhiệm công vụ trong công tác xây dựng pháp luật của từng chủ thể, nhất là những chủ thể có trách nhiệm chuẩn bị, phân tích, tham mưu chính sách, soạn thảo, thẩm định, phản biện thẩm tra, quyết định ban hành các dự án văn bản. Các vấn đề này liên quan đến nhiều chủ thể, cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nên rất cần có sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất, thông suốt của cấp có thẩm quyền, để tăng cường chế độ trách nhiệm công vụ, tăng cường thực hiện tốt các cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật thời gian tới.

Cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật có mối quan hệ mật thiết, nhân quả, không thể tách rời. Thực hiện tốt cơ chế phòng ngừa là điều kiện và cơ sở quan trọng để phát hiện và xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực và ngược lại việc phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi này có tác dụng răn đe, phòng ngừa tốt trên thực tế.

2. VỀ NHẬN THỨC

Cần nhận thức rõ, đúng đắn và tổ chức thực hiện tốt, nghiêm minh các phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước để tăng cường cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi lợi ích nhóm,

cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và pháp luật cũng như các văn kiện của Đảng và qua hoạt động thực tiễn, có thể khái quát kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam được thực hiện trên ba phương diện cơ bản sau đây:

- *Phương diện thứ nhất* là kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong hoạt động của từng cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, sau đây gọi tắt là “kiểm soát nội bộ” [1].

- *Phương diện thứ hai* là kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp với nhau trong việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp sau đây gọi tắt là “kiểm soát từ bên ngoài” [1].

- *Phương diện thứ ba* là kiểm soát quyền lực từ các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền của Đảng, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận và của báo chí, nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, người có chức vụ, quyền hạn trong việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp sau đây gọi tắt là “kiểm soát từ các thiết chế chính trị” [1].

Mỗi phương diện kiểm soát quyền lực trên đây lại bao gồm một tổ hợp các nội hàm, phạm vi, quy mô, tính chất, mức độ và phương thức thực hiện hết sức đa dạng, phức tạp cần phải được nghiên cứu, nhận diện cho hết về mặt lý luận và thực tiễn để có những giải pháp hoàn thiện phù hợp, sâu sắc và toàn diện.

Kiểm soát quyền lực trong công tác xây dựng pháp luật có ý nghĩa quan trọng. Theo đó, hiện nay hầu hết các dự thảo, dự án văn bản quy phạm pháp luật được giao cho các bộ, cơ quan ngang bộ là các cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực thực hiện, trong một số trường hợp còn phân cấp cho chính quyền địa phương ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước phù hợp với đặc điểm, điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi địa phương. Thực tế cho thấy, trong quá trình soạn thảo, các cơ quan này thường có xu hướng dành phần thuận lợi cho mình trong công tác quản lý nhà nước cũng như trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, đẩy phần khó khăn, vướng mắc về phía các đối tượng chịu sự quản lý là người dân, doanh nghiệp. Đối với những lĩnh vực quản lý đòi hỏi sự tham gia của nhiều bộ ngành thì hay có những biểu hiện mang tính chất tranh giành thẩm quyền, đùn đẩy trách nhiệm, tranh công, đổ lỗi cho các bộ ngành khác hoặc cho địa phương. Biểu hiện rõ nhất là những quy định mang tính lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực. Do đó, quá trình hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật cần phải được kiểm soát chặt chẽ bằng các thiết chế kiểm soát quyền lực, phản biện xã hội, thẩm định, thẩm tra, cho ý kiến, lấy ý kiến, đánh giá tác động, nhất là ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh, tác động của văn bản quy phạm pháp luật... Các thiết chế này phải có cơ chế vận hành rất cụ thể để bảo đảm triển khai thực hiện được trên thực tế thì mới phát huy được hiệu lực, hiệu quả, làm cho chính sách, pháp luật trở thành động lực khách quan, kiến tạo cho sự phát triển, phù hợp với lợi ích chung, ý chí, nguyện vọng của đại đa số người dân, doanh nghiệp, phòng ngừa và chống các biểu hiện lợi ích nhóm, cục bộ, tham

nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

3. CƠ CHẾ PHÒNG NGỪA, PHÁT HIỆN VÀ XỬ LÝ CỤ THỂ

3.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật

Đảng là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội. Xây dựng pháp luật là hoạt động cơ bản của Nhà nước pháp quyền nên cũng phải tuân thủ nguyên tắc Đảng lãnh đạo. Đường lối, chủ trương của Đảng là nền tảng chính trị, tư tưởng của công tác xây dựng pháp luật. Do đó, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng là một điều kiện cần thiết và tất yếu khách quan của công tác xây dựng pháp luật và được thể hiện trên các phương diện sau đây:

1) Đảng tiếp tục nghiên cứu và ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong thời kỳ mới của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo quy định của Hiến pháp năm 2013

Mục tiêu của Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo Nghị quyết 48NQ/TW của Bộ chính trị là xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Hiện nay, hệ thống pháp luật của Nhà nước ta vẫn còn chưa đầy đủ, thống nhất, đồng bộ, một số quy định còn chồng chéo, mâu thuẫn, chưa khá thi..., như một số quy định trong các luật về đất đai, doanh nghiệp, đầu tư, xây dựng, quy hoạch... Trước yêu cầu mới của sự phát triển kinh tế - xã hội, để tiếp tục thể chế hóa tinh thần và quy định của Hiến pháp năm 2013 trên tất cả các lĩnh vực thì hệ

thông pháp luật cần có những định hướng mới mang tính chiến lược trong việc hoàn thiện, phát triển. Đó là một yêu cầu tất yếu khách quan, nhất là trong tình hình hội nhập quốc tế sâu rộng và cuộc cách mạng khoa học, công nghệ 4.0 đang diễn ra rất mạnh mẽ hiện nay.

Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2045 cần được xây dựng trên cơ sở tổng kết thực tiễn việc thực hiện Chiến lược vừa qua với những định hướng mới, theo đó toàn bộ hệ thống pháp luật, các ngành luật, các luật, bộ luật phải được pháp điển hoá ở mức độ cao hơn; quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải dân chủ hơn, công khai, minh bạch, khoa học hơn; cần quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể và có sự tham gia tích cực, thực chất của người dân vào quy trình này; nghiên cứu đề quy định ngay cơ chế kiểm soát quyền lực trong công tác xây dựng pháp luật, để khắc phục tình trạng cục bộ, lợi ích ngành, lợi ích nhóm trong các quy định của pháp luật. Những vấn đề quy định ở văn bản dưới luật cần phải được pháp điển hóa để đưa vào trong luật; khắc phục tình trạng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn trong các văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng các tiêu chí để xác định một cách khoa học, khách quan thứ tự ưu tiên các lĩnh vực, đạo luật, chế định cần sớm được xem xét ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện, làm cơ sở để xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội; tăng cường tính phân biện và kiểm soát lẫn nhau trong quá trình xây dựng pháp luật; trong các dự án luật cần chú trọng đến nội dung về những điều kiện và biện pháp để bảo đảm thi hành như về nguồn nhân lực, nguồn tài chính, cơ chế, thể chế, thời gian...

2) Lãnh đạo việc tăng cường nguồn nhân lực cho công tác xây dựng pháp luật

Củng cố, tăng cường nguồn nhân lực trong công tác xây dựng pháp luật là yếu tố mang tính quyết định đến chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật và cũng là cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý hiệu quả các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác này. Trong những năm qua, nguồn nhân lực dành cho công tác xây dựng pháp luật đã được kiện toàn một bước. Tuy nhiên, so với yêu cầu của thực tiễn thì chưa đáp ứng được đầy đủ, toàn diện nhiệm vụ chính trị đang đặt ra. Chính vì vậy việc tiếp tục củng cố, kiện toàn, tăng cường nguồn nhân lực đủ năng lực, phẩm chất, đạo đức, bản lĩnh và trách nhiệm cho công tác xây dựng pháp luật phải được định hướng là đầu tư cho phát triển, vì đây là công tác hệ trọng ở tầm vĩ mô, có liên quan đến hàng triệu, hàng chục triệu người, đến sự phát triển kinh tế - xã hội của từng ngành, từng địa phương và của cả đất nước. Nguồn nhân lực ở đây bao gồm: nguồn nhân lực quyết định chính sách và nguồn nhân lực phân tích chính sách, tham mưu, phục vụ trong công tác xây dựng pháp luật ở cả lập pháp và lập quy.

3) Lãnh đạo việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế để xác định rõ, cụ thể trách nhiệm của từng thiết chế trong công tác xây dựng pháp luật ở cả trung ương và địa phương

Thể chế, chính sách, pháp luật cũng như khâu tổ chức thực hiện cần phải làm rõ, cụ thể, minh bạch hơn về chế độ trách nhiệm công vụ trong công tác xây dựng pháp luật của từng thể chế, chủ thể, từng khâu trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là những chủ thể có trách nhiệm

nghiên cứu, chuẩn bị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, quyết định ban hành, vấn đề này liên quan đến nhiều chủ thể, cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nên rất cần có sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất, thông suốt của Đảng để tăng cường chế độ trách nhiệm công vụ trong thời gian tới.

4) Lãnh đạo tăng cường kiểm soát quyền lực trong công tác xây dựng pháp luật

Xây dựng pháp luật là hoạt động cơ bản và rất quan trọng của Nhà nước, có tác động trực tiếp và sâu sắc đến toàn xã hội, quyền con người, quyền công dân, lợi ích của Nhà nước. Do đó, thể chế, chính sách, pháp luật cũng như các khâu trong tổ chức thực hiện công tác xây dựng pháp luật phải luôn bảo đảm chặt chẽ, công khai, khách quan, minh bạch, đúng quy định. Trong nền kinh tế thị trường, các nhóm lợi ích phát sinh trong mọi hoạt động là một tất yếu khách quan. Điều này cũng không loại trừ trong công tác xây dựng pháp luật. Thực tế thời gian qua đã cho thấy có một số biểu hiện lợi ích nhóm, lợi ích ngành trong công tác này. Một trong những giải pháp quan trọng là Bộ chính trị chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng của Chính phủ, các bộ, ngành, cấp ủy Đảng địa phương cần tăng cường nâng cao năng lực, trách nhiệm, hiệu lực, hiệu quả công tác phản biện thẩm tra, thẩm định, kiểm tra, thanh tra, giám sát công tác xây dựng pháp luật ở tất cả các khâu, bảo đảm nguyên tắc làm việc trong các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, nhất là nguyên tắc Đảng lãnh đạo, nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số...

5) Nâng cao chất lượng, nhất là tính khả thi của các nghị quyết, văn kiện của

Đảng, đề ra những quan điểm, đường lối xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam làm cơ sở chính trị cho công tác xây dựng pháp luật

Đây là phương thức lãnh đạo quan trọng hàng đầu đối với công tác xây dựng pháp luật, bởi vì không có chủ trương, quan điểm, đường lối, chính sách có tính định hướng chiến lược đúng đắn, cụ thể thì việc chuẩn bị các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật sẽ gặp khó khăn trong việc xác định thứ tự ưu tiên, nội dung, nguyên tắc cơ bản cũng như phạm vi và đối tượng điều chỉnh. Quan điểm, đường lối của Đảng phản ánh khái quát, thể hiện những đặc điểm, yêu cầu cơ bản nhiệm vụ chính trị của đất nước trong mỗi thời kỳ mà công tác xây dựng pháp luật cần phải tập trung bám sát để thể chế hóa kịp thời, toàn diện, đầy đủ và chính xác; là cơ sở chính trị cho hoạt động xây dựng pháp luật, tạo cơ chế phòng ngừa các biểu hiện lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật. Kinh nghiệm cho thấy, ở lĩnh vực nào mà chưa có định hướng rõ về chủ trương, đường lối chiến lược thì ở lĩnh vực đó việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật thường gặp những lúng túng, khó khăn và len lỏi, cài cắm những lợi ích nhóm, cục bộ ngành, địa phương, tham nhũng, tiêu cực.

6) Đổi mới căn bản quy trình và cách thức cho ý kiến của Bộ chính trị đối với các dự án luật

Việc cho ý kiến của Bộ chính trị là phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, để phát huy vai trò chủ động sáng tạo và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong công tác xây dựng pháp luật thì nội dung cho ý kiến cần tập trung vào những vấn đề mang tính

nguyên tắc, đường lối, quan điểm có tính định hướng lớn, không nên đi vào những vấn đề cụ thể của dự án luật, tránh bao biện làm thay đồng thời cũng sẽ tạo nên sự ỉ lại né tránh hoặc không dám chịu trách nhiệm từ phía các cơ quan nhà nước.

Đề cao vai trò, trách nhiệm của các tổ Đảng ở các Ủy ban của Quốc hội; cấp ủy Đảng ở các cơ quan, tổ chức hữu quan trong công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm quá trình xây dựng, phân tích, phản biện chính sách được khách quan, toàn diện, minh bạch, có căn cứ khoa học và thực tiễn theo đúng đường lối, chủ trương, quan điểm của Đảng, chống lợi ích nhóm, cục bộ, tiêu cực, tham nhũng

3.2. Tăng cường hoạt động phản biện trong công tác xây dựng pháp luật

Phản biện chính sách, pháp luật là một khâu đặc biệt quan trọng của công tác xây dựng pháp luật. Trong quản lý nhà nước người ta vẫn thường nói quản lý mà không có kiểm tra thì coi như không có quản lý. Tương tự như vậy trong xây dựng pháp luật mà không có phản biện chính sách, pháp luật thì cũng coi như không có hoạch định hoặc chính sách, pháp luật được hoạch định sẽ mang nhiều rủi ro, sai lầm, chứa đựng lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực. Chính vì lẽ đó mà phản biện chính sách, pháp luật luôn là một khâu, một công đoạn quan trọng không thể thiếu trong việc hoạch định, quyết định chính sách, pháp luật.

Phản biện chính sách, pháp luật được thực hiện trên hai phương diện:

Thứ nhất, phản biện chính sách, pháp luật mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước do các tổ chức, cơ quan của Đảng và Nhà nước có thẩm quyền thực hiện, như hoạt động phản biện chính sách do các Ban, tổ chức của

Đảng thực hiện; phản biện chính sách, pháp luật do Bộ Tư pháp thực hiện với chức năng thẩm định tất cả các dự án văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan của Chính phủ soạn thảo trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định, hoặc các bộ, ngành ban hành. Phản biện chính sách, pháp luật thông qua thực hiện chức năng thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội đối với các dự án luật; chức năng thẩm tra của Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với tất cả những dự án văn bản quy phạm pháp luật trình Quốc hội, nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến đối với các dự án trước khi trình Quốc hội; hoạt động của Quốc hội thảo luận, cho ý kiến đối với các dự án văn bản quy phạm pháp luật cũng là những hoạt động mang tính phản biện chính sách, pháp luật mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước.v.v... có thể nói đây là phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước quan trọng trong công tác xây dựng pháp luật. Thực tế cho thấy các văn bản quy phạm pháp luật có những quy định biểu hiện lợi ích nhóm, cục bộ, tiêu cực, tham nhũng hầu hết là những văn bản pháp quy, dưới luật. Đây là nhiệm vụ rất quan trọng, nhưng cho đến nay chất lượng, hiệu quả hoạt động thẩm định văn bản của Bộ Tư pháp, giám sát của Ủy ban của Quốc hội là chưa tốt, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ chính trị đang đặt ra trong đổi mới công tác xây dựng pháp luật hiện nay. Trách nhiệm trong hoạt động phản biện chính sách, pháp luật của các thiết chế, cơ quan có thẩm quyền theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay là chưa rõ ràng, chưa minh bạch, chưa cụ thể, cần phải được hoàn thiện hơn nữa trong thời gian tới.

Thứ hai, phản biện chính sách pháp luật mang tính khoa học, độc lập, khách quan và trung lập do các viện nghiên cứu, tạp chí khoa học, các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn, nhà quản lý, các phương tiện thông tin đại chúng v.v... thực hiện. Đây đây là các hoạt động phản biện chính sách, pháp luật không mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước nhưng có ý nghĩa hết sức quan trọng, không thể thiếu trong công tác xây dựng pháp luật, nhưng cho đến nay hoạt động này còn rất tự phát, không mang tính bắt buộc, hiệu quả chưa cao do thiếu những cơ chế vận hành, huy động, tổ chức, phối hợp thực hiện có hiệu quả.

Yêu cầu khách quan của công tác xây dựng pháp luật luôn đòi hỏi việc nâng cao chất lượng phản biện chính sách, pháp luật của cả hai phương diện và sự đòi hỏi phải kết hợp chặt chẽ, khoa học giữa hai phương diện phản biện mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và phản biện mang tính khoa học, độc lập, khách quan, trung lập để nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, tạo cơ chế phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật đang đặt ra ngày càng cao, ngày càng bức thiết.

3.3. Tăng cường giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật

1) *Tầm quan trọng của công tác giám sát:* Giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật là một kênh quan trọng của kiểm soát quyền lực nhà nước và cũng là phương diện phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực quan trọng trong công tác xây dựng

pháp luật. Tuy nhiên, khác với hoạt động kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát văn bản quy phạm pháp luật là kiểm soát quyền lực nhà nước ở tầm vĩ mô. Mục tiêu của giám sát không chỉ làm rõ để xử lý trách nhiệm của đối tượng chịu sự giám sát mà quan trọng hơn là thông qua giám sát để tiếp tục rà soát, đánh giá để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, qua đó góp phần bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo quy định của hiến pháp. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật lại càng trở nên quan trọng trong điều kiện hiện nay, vấn đề lợi ích nhóm (hay còn gọi là tham nhũng chính sách) đang là một thực trạng khá nhức nhối trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là những văn bản quy phạm pháp luật liên quan tới các dự án hạ tầng, đất đai, đầu thầu, đấu giá, mua sắm tài sản công, chứng khoán, trái phiếu, chương trình mục tiêu quốc gia, xóa đói giảm nghèo, vay tín dụng ưu đãi...

2) *Bảo đảm hiệu quả công tác giám sát:* Hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả giám sát tại kỳ họp Quốc hội, hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội [2]. Tuy nhiên, thực tiễn về cơ cấu tổ chức và hoạt động giám sát thời gian qua cho thấy giám sát văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu do Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội tiến hành. Vì Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là các cơ quan tham mưu hoạch định chính sách quan trọng nhất của Quốc hội, các cơ quan này có phạm vi hoạt động rộng, đa ngành, đa lĩnh vực. Chẳng hạn như Ủy ban tư pháp

của Quốc hội sẽ giám sát công tác xây dựng pháp luật, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Thanh tra chính phủ, Kiểm toán nhà nước liên quan đến các lĩnh vực tư pháp và phòng chống tham nhũng [3]. Do đó, định hướng hoạt động giám sát, kiểm soát quyền lực trong công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật cần tập trung vào các cơ quan này.

3) *Phạm vi giám sát*: Có ý kiến cho rằng chỉ giám sát văn bản quy phạm pháp luật đã có hiệu lực. Ý kiến khác cho rằng pháp luật quy định thẩm quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật là giám sát công tác xây dựng pháp luật cả ở giai đoạn chuẩn bị ban hành và sau khi ban hành, có hiệu lực. Tôi cho rằng quan điểm thứ hai là chính xác, vì Quốc hội có quyền giám sát ngay cả trong quá trình định hướng, nghiên cứu, soạn thảo, chuẩn bị như việc tuân thủ pháp luật về trình tự, thủ tục, thẩm quyền, phạm vi, nguyên tắc làm việc, biểu quyết, nhất là thẩm quyền về mặt nội dung của văn bản quy phạm pháp luật, việc tuân thủ pháp luật của Ban soạn thảo, cơ quan chuẩn bị dự án. Chẳng hạn văn bản hướng dẫn áp dụng pháp luật nhưng lại có những quy phạm pháp luật mang tính giải thích hoặc việc hướng dẫn vượt quá phạm vi luật giao, có những quy định thể hiện lợi ích nhóm, cục bộ..., hình thức văn bản được ban hành không tuân thủ quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật như ban hành dưới hình thức công văn...

4) *Phương thức giám sát*: Trong các phương thức giám sát như xét báo cáo công tác; chất vấn; giám sát chuyên đề; giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn

bản quy phạm pháp luật...thì có thể nói hoạt động giám sát *công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật* hiện nay đang là khâu yếu nhất, làm ít nhất, chất lượng và hiệu quả thấp nhất so với các phương thức giám sát khác, vì đây là một việc rất khó, đòi hỏi phải đầu tư nhiều công sức nguồn nhân lực, thời gian với trí tuệ, năng lực và trách nhiệm cao thì mới có thể thực hiện được. Thực tiễn cho thấy, việc phát hiện văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp hoặc trái với quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nhất là các văn bản pháp quy, dưới luật chủ yếu phải thông qua giám sát việc tuân thủ pháp luật trong công tác xây dựng pháp luật; giám sát việc áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì mới có hiệu quả thật sự. (Hoặc những nội dung mà trong quá trình soạn thảo luật cơ quan trình dự án muốn đưa vào luật nhưng không đưa vào được thì sẽ được cài cắm mang tính lợi ích nhóm, cục bộ quy định trong văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết thi hành).

5) *Cách thức, quy trình, thủ tục, thời hạn hoạt động giám sát*: Các quy định của pháp luật về cách thức, quy trình, thủ tục, thời hạn trong hoạt động giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật hiện nay là chưa đầy đủ, chưa cụ thể, nhất là cơ chế để xác định trách nhiệm của từng cơ quan; cơ chế để Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc Hội, các vị đại biểu Quốc Hội có cơ sở, điều kiện phát hiện được các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật. (Trong luật hoạt động giám sát mới chỉ quy định ở giai đoạn cuối của quá trình xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái).

6) *Quy định của Hiến pháp*: Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật (04 trường hợp do Hiến định) trong các trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng [4]. Chính vì lẽ đó mà giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật là một phương diện kiểm soát quyền lực nhà nước để phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật để bảo vệ quyền con người, quyền công dân, quyền của các doanh nghiệp, nhà đầu tư...theo quy định của Hiến pháp, nhất là trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam cơ chế bảo hiến còn đang trong quá trình nghiên cứu, hoàn thiện.

7) *Bảo đảm tính minh bạch, công khai và kiểm soát quyền lực trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật*: Để tăng cường giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật để phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác này thì cần bảo đảm tính minh bạch, công khai và kiểm soát quyền lực trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhất là ở khâu ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành; thực hiện tốt quyền tiếp cận thông tin của người dân; xác định thật rõ, cụ thể trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền giám sát và các cơ quan là đối tượng chịu sự giám sát; các cơ quan của Quốc hội phải coi hiệu quả giám sát công tác xây dựng pháp luật, văn bản quy phạm pháp luật là một trong những tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của mình; pháp luật cần

có cơ chế, bổ sung quy định để phát huy vai trò, trách nhiệm, trí tuệ của nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, báo chí trong việc phát hiện, phản ánh và đề nghị xử lý văn bản, quy định có dấu hiệu lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

3.4. ĐỔI MỚI CĂN BẢN CƠ CẤU THÀNH PHẦN VÀ CƠ CHẾ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC BAN SOẠN THẢO, THẨM ĐỊNH, THẨM TRA CÁC DỰ ÁN VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở CẢ TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG

1) *Đổi mới cơ cấu thành phần và cơ chế hoạt động của các ban soạn thảo văn bản*: Hiện nay, cơ cấu thành phần và cơ chế hoạt động của các ban soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật là chưa hợp lý. Chính vì lẽ đó mà hoạt động của các ban soạn thảo này, nhất là các ban soạn thảo các dự án văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật hoạt động còn hình thức, không thực chất, không tuân thủ các nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, hiệu quả hoạt động thấp, đây là điều kiện để các lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực phát sinh trong công tác xây dựng pháp luật. Thêm vào đó, công tác thẩm định, phản biện, thẩm tra các dự án văn bản chất lượng, hiệu lực, hiệu quả chưa cao; chưa đi vào xem xét, đánh giá, phản biện cụ thể đối với từng quy định, chế định, chính sách, mà mới chỉ dừng lại ở những nhận định, đánh giá chung về các chính sách, quy định trong dự thảo văn bản. Thực tế cho thấy hoạt động của ban soạn thảo, quá trình thẩm định, phản biện thẩm tra thường thiếu những thành phần quan trọng cả về mặt thẩm quyền quyết định và chuyên môn chuyên ngành sâu để thảo luận, bàn bạc thống nhất theo nguyên tắc dân chủ, làm việc tập thể,

quyết định theo đa số. Điều rất đáng lưu ý là, trách nhiệm của ban soạn thảo, cơ quan thẩm định, phản biện thẩm tra và thành viên của ban soạn thảo và các cơ quan này hiện nay quy định là rất mờ nhạt, không rõ, không cụ thể, khó có căn cứ và cơ sở để xác định, truy cứu trách nhiệm đối với từng cơ quan, từng người trong các cơ quan này, kể cả trong trường hợp họ có những hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

2) *Quy định trách nhiệm người đứng đầu cơ quan biên soạn, cơ quan thẩm định, phản biện, thẩm tra dự án văn bản quy phạm pháp luật*: Để khắc phục tình trạng trên đây, cần đổi mới căn bản cơ cấu thành phần và cơ chế hoạt động của ban soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan phản biện thẩm tra các văn bản quy phạm pháp luật, nhất là các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật ở cả Chính phủ, các bộ ngành và các địa phương. Cần quy định rõ: người đứng đầu cơ quan, tổ chức thành lập ban soạn thảo, người đứng đầu cơ quan thẩm định, phản biện thẩm tra dự án văn bản quy phạm pháp luật phải chịu trách nhiệm khi có hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật xảy ra trong cơ quan, tổ chức, đơn vị của mình. Người có hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực tùy theo tính chất và mức độ vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự trong trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng. Xác định rõ để quy định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, đơn vị, từng người, từng khâu trong công tác xây dựng pháp luật, trong hoạt động của ban soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan phản biện thẩm tra, quyết định ban hành

văn bản. Cơ cấu thành phần của ban soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật phải bao gồm những người có thẩm quyền quyết định trong quá trình hoạt động, những người có đủ chuyên môn sâu để thảo luận, bàn bạc, thống nhất, hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực ngay trong thành phần và cơ chế hoạt động của ban soạn thảo. Nghiên cứu và xây dựng cơ chế khoa học để xử lý nhanh, hiệu quả những vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong hoạt động của ban soạn thảo. Cơ cấu thành phần, nguyên tắc, cơ chế, trình tự, thủ tục hoạt động của ban soạn thảo phải được quy định chặt chẽ, cụ thể ngay trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4. KẾT LUẬN

Để phòng ngừa, phát hiện, xử lý các hành vi lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật cần tăng cường năng lực, bản lĩnh, tính khách quan, trung thực, công khai, minh bạch, trong sáng trong hoạt động của các cơ quan thẩm định, phản biện, thẩm tra các dự án văn bản quy phạm pháp luật; quy định rõ, cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, từng cấp trong quá trình thẩm định, thẩm tra. Tăng cường chất lượng, hiệu lực, hiệu quả công tác thẩm định, thẩm tra theo hướng cần đi vào những nội dung, chế định, quy định cụ thể của dự thảo văn bản. Quy định rõ hơn nữa giá trị pháp lý của các kết luận, báo cáo thẩm định, thẩm tra. Đề cao trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Phải coi đây là một trong những căn cứ quan trọng để xem xét, xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ của các cơ quan, người có thẩm quyền trong công tác này.

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

- [1] Nguyễn Đình Quyền (2021), “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, ngày đăng 06/12/2021, <https://tcnn.vn/news/detail/52918/Hoan-thien-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc.html>
- [2] Quốc hội, *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015*.
- [3] Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nghị quyết số 560/NQ-UBTVQH15 ngày 22/7/2022 *hướng dẫn việc tổ chức thực hiện hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội*.
- [4] Quốc hội, *Hiến pháp năm 2013*;