

NGUY CƠ THAM NHŨNG DO BẤT CẬP CỦA THỂ CHẾ VỀ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM¹

NGUYỄN QUỐC VĂN*

Tóm tắt: Thể chế về xây dựng pháp luật ở Việt Nam thời gian qua đã được quan tâm hoàn thiện nhưng chủ yếu tập trung ở cấp độ kỹ thuật. Do đó, vẫn còn một số bất cập cố hữu, trở thành rào cản lớn cho việc đạt tới mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật khách quan, công bằng, minh bạch, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và phát triển bền vững trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; cũng như có thể trở thành nguyên nhân, điều kiện hoặc cơ hội phát sinh tham nhũng, tiêu cực. Tác giả phân tích, bình luận về nguy cơ tham nhũng do bất cập của thể chế về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) hiện nay trên một số phương diện chủ yếu.

Từ khóa: Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; phòng, chống tham nhũng trong xây dựng pháp luật; tham nhũng chính sách

Ngày nhận bài: 04/5/2024; Biên tập xong: 14/6/2024; Duyệt đăng: 10/7/2024

THE RISK OF CORRUPTION DUE TO INADEQUACIES IN LEGAL DEVELOPMENT IN VIETNAM

Abstract: Recently, legal development in Vietnam has been concerned to improve but mainly on the technical aspect. That leads to some inherent inadequacies which become major barriers to achieving the goal of building an objective, fair, transparent legal system that meets the requirements of international integration and sustainable development in the process of building a socialist rule-of-law state in Vietnam; as well as can become causes, conditions or opportunities for corruption. The author analyzes and comments on the risk of corruption due to inadequacies of current institutions on the development of legal documents in key aspects.

Keywords: Development of legal documents; anti-corruption in legal development; policy corruption

Received: May 04th 2024; **Editing completed:** Jun 14th 2024; **Accepted for publication:** Jul 10th 2024

1. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật làm gia tăng xung đột lợi ích

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định khá chi tiết về trình tự của việc lập đề nghị chương trình xây dựng VBQPPL; soạn thảo; thẩm định; thẩm tra dự thảo VBQPPL trước khi thông qua. Đây là quy trình cần thiết về thủ tục hành chính nhưng để thực hiện quy trình này phải mất rất nhiều thời gian và chi phí từ ngân sách nhà nước. Trong đó, khâu dự thảo các VBQPPL có vị trí quan trọng nhất, có ý nghĩa quyết định đối với việc đảm bảo tính minh bạch, tính khả thi, tính thống nhất trong hệ thống VBQPPL.

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 53 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định về thành phần ban soạn thảo như sau: “Ban soạn thảo gồm trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và thành viên khác là đại diện cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan,

tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Ban soạn thảo phải có ít nhất là chín người”. Với quy định trưởng ban soạn thảo “là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo”, trong hầu hết các trường hợp, đó là Bộ trưởng các Bộ, cơ quan ngang Bộ phụ trách lĩnh vực mà VBQPPL đó điều chỉnh. Quy định này luôn tiềm ẩn rủi ro là việc “làm luật” từ chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội thực tế đã “tự động” chuyển sang cho cơ quan hành pháp, cho dù cơ quan hành pháp luôn ở vị trí phản ánh nhu cầu và đề xuất về luật. Tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” vô tình được “hợp thức” làm gia tăng khả năng xung đột lợi ích trên thực tế. Quy định này có thể là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến tình trạng nhiều VBQPPL chỉ có “tác dụng - ý nghĩa” tăng thêm quyền lực của “nhóm lợi ích” là Bộ, ngành nào đó; đẩy cái khó cho người dân, doanh nghiệp, không xét đến hay

¹ Bài viết là sản phẩm của Đề tài khoa học độc lập cấp Quốc gia “Kiểm soát quyền lực nhằm phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam”, Mã số: ĐTĐL.XH-05/21.

* Email: Quocvan1966@yahoo.com.vn
Tiến sĩ, Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra

xét đến với mức độ rất mờ nhạt, chung chung về quyền của các nhóm chủ thể khác, nhất là các chủ thể xã hội.

2. Thiếu cơ chế phản biện từ bên ngoài trong xây dựng thông tư

Về lý thuyết, việc “lồng ghép” lợi ích nhóm trong quá trình xây dựng pháp luật có thể được thực hiện trong việc xây dựng tất cả các VBQPPL nhưng nguy cơ dễ xảy ra nhất là đối với việc xây dựng các văn bản dưới luật. Bằng các quy phạm trong các văn bản dưới luật, cá nhân hoặc nhóm nhất định có thể có được lợi ích của mình khi ban hành các quy định đó. Mặc dù chưa có báo cáo chính thức nhưng hiện tượng nổi lên từ thực tiễn là vấn đề lợi ích cục bộ, “lợi ích nhóm” trong xây dựng pháp luật dưới luật là những nguy cơ hiện hữu cần phải phòng, chống. Kết luận Hội nghị Trung ương lần thứ 5 (Khóa XI) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng (PCTN), lãng phí đã chỉ rõ “Cơ chế, chính sách về quản lý kinh tế - xã hội trên nhiều lĩnh vực vẫn còn sơ hở, bất cập; một số quy định thiếu nhất quán, thiếu chặt chẽ, vẫn còn tình trạng “xin - cho””. Báo cáo của Bộ Tư pháp tại Hội nghị sơ kết công tác cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai kế hoạch cải cách hành chính giai đoạn 2016 - 2020 cũng nêu: “Thiếu cơ chế phản biện, thẩm định từ bên ngoài trong quá trình xây dựng Thông tư, Thông tư liên tịch: Trách nhiệm xây dựng, ban hành Thông tư, Thông tư liên tịch hiện nay đang được giao hoàn toàn cho cơ quan chủ trì soạn thảo, tạo ra một cơ chế khép kín trong quy trình xây dựng, ban hành hình thức VBQPPL này. Mặc dù theo quy định của pháp luật, dự thảo văn bản cũng được lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, song từ cơ chế khép kín đó, trong một số trường hợp, việc tiếp thu, chỉnh lý theo các ý kiến góp ý trở nên hình thức. Ngoài ra còn có nguyên nhân do lợi ích ngành, thiếu tinh thần trách nhiệm của đội ngũ tham mưu, thẩm định, xây dựng VBQPPL”². “Dự luận, báo chí và ngay cả đại biểu Quốc hội cũng cho rằng có tình trạng lợi ích nhóm, lợi ích bộ, ngành trong việc xây dựng các văn bản pháp luật. Còn nhiều quy định tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý của cơ quan công quyền, đây khó khăn về phía người dân”³.

² Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ, Tài liệu Hội nghị Sơ kết công tác cải cách hành chính giai đoạn 2011-2015 và triển khai kế hoạch cải cách hành chính giai đoạn 2016-2020 (tr. 84).

³ Lê Kiên (2014), “Không có lợi ích nhóm thì cái đó là cái

Điều 101, 102 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 quy định về soạn thảo thông tư và thẩm định dự thảo thông tư trong quy trình xây dựng, ban hành Thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Có thể thấy là về cơ bản, quy trình ban hành thông tư vẫn “đóng kín” trong Bộ, cơ quan ngang Bộ. Bởi lẽ, dù quy trình có đề cập khá toàn diện đến các công đoạn thì:

- Sự cần thiết ban hành thông tư; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của thông tư là do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quyết định, thậm chí là ấn định ngay trước khi soạn thảo với sự tham mưu của tổ chức và cán bộ thuộc quyền;

- Trong trường hợp phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản thì việc lựa chọn, xác định những vấn đề cần xin ý kiến và đối tượng lấy ý kiến đối với dự thảo thông tư cũng do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chỉ đạo và quyết định;

- Việc lấy ý kiến các Bộ, cơ quan ngang Bộ khác, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các cơ quan, tổ chức khác, các chuyên gia, nhà khoa học đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do tổ chức pháp chế chủ trì soạn thảo - cũng là “tùy” Bộ, ngành quyết định;

- Thành phần đại diện cơ quan, tổ chức, đơn vị, các chuyên gia, nhà khoa học tham gia hội đồng tư vấn thẩm định đối với một số dự thảo thông tư cũng do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ lựa chọn và quyết định thành lập;

- Bản tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo thông tư thường được coi là sản phẩm mang tính kỹ thuật của tổ chức pháp chế các Bộ, ngành, ít chịu sự kiểm soát của thủ trưởng Bộ, ngành và hoàn toàn không chịu kiểm soát từ bên ngoài;

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư hay bản đánh giá thủ tục hành chính trong hồ sơ dự thảo thông tư là những văn bản “tùy nghi” xây dựng,

gi?”, <https://tuoitre.vn/khong-co-loi-ich-nhom-thi-cai-do-la-cai-gi-612419.htm>, truy cập ngày 18/02/2024.

và nếu có, những văn bản này thường được coi là những sản phẩm mang tính chuyên gia mà Bộ, ngành không có nghĩa vụ chia sẻ ra bên ngoài, chưa kể đến việc nó thường không được sự quan tâm kiểm soát của thủ trưởng Bộ, ngành;

- Với trách nhiệm thể chế hóa các chỉ đạo về xây dựng thể chế của thủ trưởng Bộ, ngành, cơ chế phản biện nội bộ đối với các hồ sơ dự thảo thông tư, nhất là hồ sơ do tổ chức pháp chế Bộ, ngành đề nghị là mang nặng tính hình thức;

- Pháp luật hiện thiếu quy định về phản biện, kiểm tra, đánh giá từ bên ngoài trong toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ, ngành...

Những phân tích trên cho thấy đang tồn tại bất cập rất lớn trong các công đoạn xây dựng thông tư, bao gồm “tiền kiểm” nhằm bảo đảm tính khách quan, minh bạch, trách nhiệm giải trình, phòng chống lợi ích nhóm trong xây dựng văn bản này. Do đó, thông tư được ban hành luôn tiềm ẩn rủi ro là sẽ tập trung phản ánh ý chí của Bộ, ngành hoặc mong muốn của “nhóm lợi ích” khác mà không quan tâm đúng mức đến nhu cầu của các chủ thể khác, nhất là các đối tượng xã hội chịu sự tác động của thông tư.

3. Góp ý, phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật còn hình thức

Một trong những cam kết quan trọng của Việt Nam khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới – WTO (ngày 11/01/2007) là “*Ngay từ khi gia nhập, Việt Nam phải công bố dự thảo các VBQPPL do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTTQH) và Chính phủ ban hành để lấy ý kiến nhân dân; thời hạn dành cho việc góp ý và sửa đổi là 60 ngày*”. Nhằm nội luật hóa các yêu cầu của WTO và tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các quy định về góp ý đối với dự thảo VBQPPL, Điều 6 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định về tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức. Tiếp tục kế thừa và nhằm bảo đảm sự đồng bộ với các quy định về phản biện xã hội trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 đã quy định rõ hơn trách nhiệm phản biện xã hội của MTTQVN trong quy trình xây dựng VBQPPL tại khoản 2 Điều 1. Theo đó: (i) MTTQVN

thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và Luật MTTQVN; (ii) phản biện xã hội được thực hiện trong thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản. Đối với dự thảo VBQPPL đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội; (iii) trong quá trình xây dựng VBQPPL, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để MTTQVN thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo VBQPPL; (iv) ý kiến phản biện xã hội đối với dự thảo VBQPPL phải được nghiên cứu, giải trình, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản.

Với những quy định trên, việc tổ chức lấy ý kiến góp ý và phản biện xã hội đối với các dự thảo VBQPPL ngày càng nhiều. Các cơ quan chủ trì soạn thảo, các Ủy ban và Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội... đã tích cực tổ chức các hội thảo, tham vấn ý kiến chuyên gia, nhà khoa học, các hội, hiệp hội. Tuy nhiên, do Luật Ban hành VBQPPL và Luật MTTQVN hiện hành chưa quy định cụ thể về trách nhiệm PCTN của các chủ thể công và tư thông qua góp ý, phản biện chính sách, pháp luật⁴ nên nội dung các góp ý, phản biện thường không đề cập đến khả năng phát sinh tham nhũng và công tác PCTN của VBQPPL; cũng không có ý kiến góp ý, phản biện nào về hiện tượng “lợi ích nhóm” và “vận động hành lang” trong quá trình xây dựng VBQPPL. Đa số ý kiến cho rằng việc tổ chức lấy ý kiến góp ý và phản biện xã hội đối với dự thảo các VBQPPL hiện nay chủ yếu được tổ chức “cho đủ thủ tục”. Mặt khác, trên thực tế, không ít ý kiến góp ý, phản biện xác đáng, hợp lý đã không được ban soạn thảo tiếp thu mà không có bất kỳ giải thích nào về việc không tiếp thu⁵ như vậy. Tình trạng này không phải là cá biệt mà đã, đang xảy ra đối với nhiều dự thảo VBQPPL khác⁶.

⁴ Khoản 1 Điều 23, Luật MTTQVN năm 2015.

⁵ Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội (2014), *5 hạn chế, bất cập cơ bản của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008*, <https://luatsungaynay.vn/news/Nghien-cuu-trao-doi/5-han-che-bat-cap-co-ban-cua-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-2008-849/>, truy cập ngày 28/02/2024.

⁶ Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội (2014), *Tlđđ*.

4. Thiếu quy định về đánh giá tác động của chính sách đến tình trạng tham nhũng và công tác phòng chống tệ nạn

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016 ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL đã đưa ra 05 tiêu chí đánh giá tác động chính sách: Tác động về kinh tế, tác động về xã hội, tác động về giới (nếu có), tác động của thủ tục hành chính (nếu có) và tác động đối với hệ thống pháp luật. Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: Vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có)⁷. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động chính sách của mỗi tiêu chí này như thế nào; những nội dung nào mang tính chất bắt buộc; những nội dung nào có thể không cần thiết đánh giá; trường hợp nào đánh giá bằng phương pháp định lượng/định tính... thì chưa được hướng dẫn cụ thể, dẫn đến việc áp dụng trên thực tế còn thiếu thống nhất.

Đặc biệt, các quy định hiện hành về đánh giá tác động chính sách chưa đề cập đến một phương diện hết sức quan trọng và đặc thù là khả năng phát sinh “lợi ích nhóm”, cơ hội - điều kiện tham nhũng và khả năng PCTN của chính sách trong dự thảo VBQPPL. Quy định hiện hành về đánh giá tác động chính sách có đề cập đến việc đánh giá tác động tích cực, tiêu cực của chính sách nhưng không có ngụ ý về việc đánh giá tác động của chính sách đến tình trạng tham nhũng và công tác PCTN. Thực tế thời gian qua cũng không có bất kỳ chủ thể có thẩm quyền nào đề cập đến đánh giá tác động về tham nhũng và công tác PCTN trong các đề nghị, đề xuất xây dựng pháp luật. Bên cạnh đó, việc lấy ý kiến góp ý - phản biện, tiếp thu - chỉnh lý dự thảo báo cáo đánh giá tác động chính sách nói chung chưa thực sự được quan tâm từ hai phía là cơ quan đề nghị, đề xuất và tổ chức, cá nhân được góp ý, phản biện.

Nhìn chung, khâu đánh giá tác động chính sách trong quá trình đề xuất xây dựng

luật hiện còn mang tính hình thức; chưa bảo đảm chất lượng do bất cập về đội ngũ chuyên gia và điều kiện tài chính, kỹ thuật. Điều này gây rủi ro cho chính sách công sau khi ban hành do không kiểm soát được “lợi ích nhóm” tiêu cực trong quá trình đánh giá tác động chính sách. Đánh giá tác động đối với từng chính sách trong VBQPPL là một công việc khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn và kỹ năng, đồng thời, phải bảo đảm sự khách quan, công tâm. Tuy nhiên, hiện nay đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác này chưa đáp ứng được yêu cầu; định mức phân bổ kinh phí để xây dựng VBQPPL còn eo hẹp. Trong khi đó, để xây dựng một báo cáo đánh giá tác động chính sách đầy đủ nội dung theo quy định tại các điều 5, 6, 7, 8 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì khó có thể đủ kinh phí để thực hiện. Mặt khác, hiện nay, theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, việc đánh giá tác động chính sách chỉ thực hiện đối với dự thảo luật trước khi cơ quan chủ trì soạn thảo trình Chính phủ, nhưng ở các giai đoạn tiếp theo từ khi Chính phủ trình dự thảo luật sang Quốc hội thì nhiều nội dung chính sách đã bị biến thiên mà không được đánh giá tác động. Do đó, có những trường hợp luật được Quốc hội ban hành với những nội dung chính sách đã khác nhiều so với chính sách dự thảo được đánh giá tác động. Như vậy, quy định pháp lý về đánh giá tác động chính sách hiện chưa thực sự chặt chẽ, còn tạo ra khả năng để các nhóm chủ thể khu vực công và tư tạo ra lợi ích cục bộ, đơn lẻ của mình trong các giai đoạn xây dựng pháp luật.

5. Thiếu quy định về kiểm soát tham nhũng trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, về nguy cơ phát sinh tham nhũng và khả năng phòng, chống tham nhũng trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thực tiễn cho thấy trong nhiều trường hợp, quá trình xây dựng VBQPPL tuy không có biểu hiện can thiệp của “lợi ích nhóm” nhưng VBQPPL sau khi ban hành đã bộc lộ nhiều bất cập, sơ hở, tạo điều kiện phát sinh tham nhũng. Theo đó, các chủ thể nhà nước và xã hội có thể tranh thủ, lợi dụng cơ hội để trục lợi làm tổn hại đến lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Việc VBQPPL có hiệu lực ẩn chứa trong đó cơ hội, điều kiện phát sinh tham nhũng ngoài nguyên nhân về nhận thức, trách nhiệm của

⁷ Điều 35, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

các chủ thể có liên quan, nguyên nhân quan trọng là thiếu quy định pháp lý về kiểm soát - tiền kiểm và hậu kiểm - của các cơ quan chức năng của Chính phủ, Quốc hội hay cơ quan tư pháp về phương diện tham nhũng và PCTN trong quá trình xây dựng VBQPPL và đối với nội dung chính sách của dự thảo VBQPPL.

Theo quy định hiện hành, trong quy trình xây dựng VBQPPL có công đoạn bắt buộc là thẩm định - ở cấp trung ương bao gồm thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình⁸ và thẩm định đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ⁹; thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) do Chính phủ trình¹⁰ và thẩm định dự thảo nghị định của Chính phủ¹¹, dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹². Hoạt động này do Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức có liên quan tiến hành. Hoạt động thẩm định được thực hiện trong hai công đoạn làm luật khác nhau, áp dụng đối với các cấp độ văn bản khác nhau nhưng các tiêu chí cơ bản lại giống nhau¹³... Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng quy định một loại hoạt động mang tính tiền kiểm nữa, là hoạt động thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh¹⁴ và thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo

nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH¹⁵. Theo đó, Ủy ban pháp luật chủ trì thẩm tra đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội; Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh thuộc lĩnh vực do mình phụ trách, gửi văn bản thẩm tra đến Ủy ban pháp luật và cử đại diện tham dự phiên họp thẩm tra của Ủy ban pháp luật. Nội dung thẩm tra với các tiêu chí cơ bản tương tự như giai đoạn thẩm định, tập trung vào sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh; sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính thống nhất, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, thời điểm trình, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản. Việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết cũng thuộc về trách nhiệm của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội¹⁶.

Có thể thấy, các quy định về thẩm định, thẩm tra đề nghị xây dựng VBQPPL và thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL hoàn toàn không đề cập đến hai nhóm vấn đề hết sức quan trọng, phức tạp, nhạy cảm và thực tế là: (i) Khả năng và hiện thực tham nhũng trong toàn bộ quá trình đề nghị và xây dựng VBQPPL; (ii) nguy cơ tham nhũng và khả năng PCTN trong dự thảo VBQPPL. Tuy còn nhiều tiêu chí mơ hồ, phi thực tế, khó xác định, việc thẩm định, thẩm tra tính hợp hiến, đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, chỉ phí tuân thủ, thủ tục hành chính, vấn đề bình đẳng giới, tác động kinh tế - xã hội của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL và trong dự án, dự thảo VBQPPL ngày càng được đề cao và hoàn thiện, đây là bước tiến quan trọng trong hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, việc hoàn toàn không đặt các tiêu chí trên trong mối liên hệ với mục tiêu, yêu cầu về PCTN trong toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL và trong bản thân dự thảo, dự án là một khiếm khuyết lớn về tầm nhìn trong xây dựng chính sách, pháp luật hiện nay mà việc khắc phục không chỉ bắt đầu bằng việc bổ sung các quy phạm cụ thể.

⁸ Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

⁹ Điều 88 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹⁰ Điều 58 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹¹ Điều 92 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹² Điều 98 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹³ Bao gồm: (i) Sự cần thiết ban hành và đối tượng, phạm vi điều chỉnh của VBQPPL; (ii) sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; (iii) tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng VBQPPL; (iv) tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên; (v) sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL nếu chính sách liên quan đến thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng VBQPPL nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới; (vi) việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng VBQPPL...

¹⁴ Điều 47 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹⁵ Điều 63, Điều 65 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

¹⁶ Điều 63 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020.

Như vậy, việc hoàn thiện các quy định về trách nhiệm PCTN của các chủ thể nhà nước và xã hội trong xây dựng, ban hành VBQPPL; nâng cao hiệu quả thực tiễn nhằm ngăn chặn, hạn chế tối đa các điều kiện, cơ hội phát sinh tham nhũng trong quá trình xây dựng VBQPPL và trong dự thảo, dự án VBQPPL; thúc đẩy sự tham gia góp ý, phản biện của các chủ thể nhà nước và xã hội trong quá trình xây dựng VBQPPL... là những đòi hỏi khách quan, tất yếu của công cuộc PCTN của Việt Nam hiện nay trong lĩnh vực xây dựng, ban hành VBQPPL.

6. Thiếu quy định về hậu kiểm văn bản quy phạm pháp luật về phương diện phòng chống tham nhũng

Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 quy định các hoạt động hậu kiểm VBQPPL bao gồm giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan quyền lực nhà nước (Điều 164) và của cơ quan hành chính nhà nước (Điều 165). Về hình thức, các quy định hiện hành về vấn đề này được thiết kế trên cơ sở quy định của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong bộ máy nhà nước Việt Nam; đều tỏ ra rất chặt chẽ, logic và có chung một “từ khóa” giả định về một tình huống rủi ro khi “VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật”. Trong tình huống này, các hoạt động hậu kiểm bao gồm giám sát, kiểm tra của cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính nhà nước đều hướng tới mục tiêu phát hiện và xử lý VBQPPL trái pháp luật mà không giả định tình huống “VBQPPL có dấu hiệu làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực” hoặc “VBQPPL không bảo đảm yếu tố phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực”. Hiến nhiên là hai tình huống này đều không nên, không thể và cũng không được nhà làm luật ngụ ý thuộc nội hàm “VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật”. Theo đó, trong thực tiễn, trách nhiệm và trọng tâm ưu tiên phát hiện và xử lý sai phạm qua công tác giám sát và kiểm tra văn bản chỉ tập trung vào việc nhận biết “VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật”, cụ thể là việc xem xét, đánh giá văn bản đó có trái với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên hay không. Việc xem xét, đánh giá “VBQPPL có dấu hiệu làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực” hoặc “VBQPPL không bảo đảm yếu tố phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực” là yêu cầu chưa có tiền lệ, được coi là mơ hồ, trừu tượng, khó nhận thức nên chưa được

chính thức xác định là những tiêu chí chính trị - pháp lý phổ quát, bắt buộc.

Bên cạnh đó, công tác xử lý “VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật” của các chủ thể có trách nhiệm chưa được thực hiện nghiêm túc, nhất là việc xử lý VBQPPL trái pháp luật của các cơ quan nhà nước từ cấp Bộ, cấp tỉnh trở lên. Một trong những nguyên nhân quan trọng là trình tự, thủ tục xử lý đối với VBQPPL do cơ quan nhà nước, cá nhân ở Trung ương ban hành trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH còn phức tạp, thiếu thực tế và khả thi. Cụ thể là khi phát hiện VBQPPL trái pháp luật, UBTVQH sẽ tự mình đình chỉ, bãi bỏ VBQPPL này, tức là UBTVQH tự khởi xướng việc xử lý VBQPPL trái với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết. Ngoài ra, có những trường hợp không phát hiện thì việc đình chỉ, bãi bỏ VBQPPL dựa trên đề nghị của những chủ thể có thẩm quyền. Trường hợp thứ nhất, quyền tự chủ thuộc về UBTVQH, trong khi trường hợp thứ hai lại phụ thuộc vào quyền đề nghị của chủ thể khác.

Không giống như UBTVQH, Quốc hội bãi bỏ VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội khi được UBTVQH hoặc Chủ tịch nước đề nghị. Điều này có nghĩa là việc bãi bỏ các văn bản này của Quốc hội lại không thuộc quyền chủ động hoàn toàn của Quốc hội. Điều 14 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân quy định Chủ tịch nước, Chính phủ, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Trung ương MTTQVN, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận hoặc đại biểu Quốc hội có quyền gửi đề nghị về VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội đến UBTVQH để trình Quốc hội xem xét, quyết định. Trường hợp pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội thì các tập thể, cá nhân trên (trừ Chủ tịch nước) có quyền gửi đề nghị đến Chủ tịch nước để trình Quốc hội xem xét, quyết định. Như vậy, trước khi UBTVQH hoặc Chủ tịch nước chính thức trình Quốc hội xem xét VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật của Quốc hội thì cũng phải có một chủ thể có thẩm quyền gửi đề nghị

đến UBTVQH hoặc Chủ tịch nước. Có lẽ vì hệ thống hai tầng “đề nghị” nên quyền Quốc hội bãi bỏ văn bản “khiểm khuyết” trở nên quá xa vời¹⁷, đó là chưa kể đến khả năng “không gửi đề nghị” của các chủ thể có thẩm quyền “gửi đề nghị” do các chủ thể này không xử lý được xung đột lợi ích hoặc do rào cản của nhóm thân hữu và “lợi ích nhóm”.

Ngoài ra, một tình huống mà pháp luật hiện hành chưa tiên liệu là trường hợp chủ thể có thẩm quyền “gửi đề nghị” VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội nhưng UBTVQH hoặc Chủ tịch nước lại không “nhận thấy” mâu thuẫn, khiếm khuyết của VBQPPL đó nên không có “đề nghị chính thức” với Quốc hội về việc bãi bỏ. Thực tế cho đến nay, Quốc hội chưa lần nào bãi bỏ VBQPPL trái pháp luật. Có thể thấy, việc thiếu một cơ chế bảo hiến hữu hiệu, thực chất xuất phát từ tập quán lâu đời và đặc điểm của thể chế chính trị Việt Nam khiến việc xử lý VBQPPL trái pháp luật theo phương cách hiện nay rất khó được thực hiện. Do đó, các quy định về chế tài hậu kiểm nhằm chấn chỉnh hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL về cơ bản mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chứa đựng tinh thần pháp quyền mà chưa được hiện thực hóa.

7. Thiếu chế tài xử lý vi phạm trong hoạt động xây dựng pháp luật

Điều 7 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 tuyên bố rất nhiều trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL. Đây là quy định mới hoàn toàn so với Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Các quy định này đã hướng đến phòng ngừa các hành vi vi phạm, góp phần thiết lập trật tự quản lý nhà nước trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL; có tác dụng nhất định trong việc răn đe, nhắc nhở các chủ thể - nhất là các chủ thể trong khu vực công có trách nhiệm trực tiếp trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL như cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền soạn thảo, góp ý kiến, thẩm định, thẩm tra, trình dự án, ban

hành VBQPPL. Tuy nhiên, dễ nhận thấy một số bất cập lớn là:

- Tại thời điểm xây dựng, ban hành Luật Ban hành VBQPPL, các nhà làm luật chưa tiên liệu nên chưa thể hiện rõ mục đích phòng chống “lợi ích nhóm” và tham nhũng chính sách khi xây dựng những quy định mang tính ràng buộc trách nhiệm đối với các chủ thể liên quan. Do đó, các quy định về phòng ngừa, xử lý vi phạm trong hoạt động xây dựng pháp luật hoàn toàn không đề cập đến phòng ngừa, xử lý các hành vi “lợi ích nhóm”, tham nhũng chính sách trong quá trình đề nghị và xây dựng VBQPPL;

- Quy định về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan tới hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL đang chỉ dừng lại ở nguyên tắc chung, như những tuyên bố mang tính quan điểm về việc thiết lập trật tự trong một lĩnh vực hoạt động vừa phức tạp, rộng lớn, vừa trừu tượng là xây dựng, ban hành VBQPPL mà không thể áp dụng trực tiếp;

- Khoảng 10 tuyên bố được lặp đi lặp lại về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL hoàn toàn không xác định cụ thể đâu là trách nhiệm chính trị, đâu là trách nhiệm hành chính - công vụ, đạo đức hay hình sự. Vì vậy, hình thức chế tài đối với những trách nhiệm này đã được thể hiện khá tập trung trong một quy định mơ hồ và định tính, không thể hiện được tính thực tiễn của một quy phạm thực định, đó là: “Tùy theo mức độ (vi phạm) mà bị xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và quy định khác của pháp luật có liên quan trong trường hợp dự thảo văn bản không bảo đảm về chất lượng, chậm tiến độ, không bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của VBQPPL”¹⁸;

- Đến nay, ngoài một số hành vi hy hữu phải xử lý hình sự, pháp luật về xử lý vi phạm hành chính và pháp luật về cán bộ, công chức chưa quy định chế tài xử lý hành chính hay xử lý kỷ luật đối với các hành vi vi phạm trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nên những quy định nói trên còn tính thiếu khả thi trong việc áp dụng chế tài tương ứng nhằm xử lý các hành vi vi phạm trên thực tiễn¹⁹. Thực

¹⁷ Cao Vũ Minh (2021), *Thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành*, <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210861/Tham-quyen-cua-Quoc-hoi--Uy-ban-thuong-vu-Quoc-hoi-trong-viec-xu-ly-van-ban-quy-pham-phap-luat-do-co-quan-nha-nuoc--ca-nhan-o-trung-uong-ban-hanh.html>, truy cập ngày 28/02/2024.

¹⁸ Khoản 8 Điều 7 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

¹⁹ Xem Nghị định số 67/2015/NĐ-CP ngày 14/8/2015 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 quy định xử phạt vi

tế chưa có trường hợp cán bộ, công chức, viên chức nào bị xử lý kỷ luật do vi phạm các quy định pháp luật về trách nhiệm trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL;

- Những vi phạm trong xây dựng, ban hành VBQPPL thời gian qua vẫn diễn ra phổ biến với mức độ và hậu quả khác nhau, với nhiều chủ thể ở nhiều cấp độ trách nhiệm - nhìn chung là vi phạm các nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL. Ví dụ: Việc xây dựng, ban hành VBQPPL không bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; không tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL; không bảo đảm tính minh bạch trong quy định của VBQPPL; không bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của VBQPPL; không bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong VBQPPL; không bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính; không bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường; làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; không bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL... Tính hình thức trong các quy định về trách nhiệm và chế tài xử lý vi phạm trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL hiện nay không góp phần cải thiện chất lượng, hiệu quả hoạt động của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ công vụ và vô tình tạo nên môi trường thuận lợi cho các nhóm thân hữu, “nhóm lợi ích” công và tư xức tiến cài cắm “lợi ích nhóm” vào các văn bản pháp luật.

8. Thiếu quy định pháp lý về vận động chính sách công

Thể chế về xây dựng pháp luật của Việt Nam không ngừng hoàn thiện chế định về tham gia góp ý, phản biện xã hội của MTTQVN, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đặc biệt, các quy định về phản biện xã hội của MTTQVN trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL²⁰ đã có sự thống nhất, đồng bộ

giữa Luật MTTQVN năm 2015 với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020. Tuy nhiên, khác với các quốc gia dân chủ, thể chế về xây dựng pháp luật của Việt Nam chưa quy định chính thức về vận động chính sách công; chưa luật hóa nhằm quản lý hoạt động của các “nhóm lợi ích” và “vận động hành lang” cho dù hiện nay, “lợi ích nhóm”, các “nhóm lợi ích” đã và đang hoạt động tự phát, tác động không chính thức nhưng rất phổ biến và mạnh mẽ đến các công đoạn của quá trình xây dựng pháp luật.

Cho đến nay, pháp luật Việt Nam chưa có khái niệm pháp lý về vận động chính sách công nhưng về cơ bản, có thể hiểu đây là quá trình tác động của các chủ thể nhà nước và xã hội vào những nhà hoạch định chính sách, những người ra quyết định để tạo ra một chính sách phù hợp hơn, minh bạch và hiệu quả hơn. Vận động chính sách công không đồng nghĩa với việc “chạy cơ chế” trên thực tế dù ranh giới giữa chúng khá mong manh. Tác giả đồng thuận với ý kiến của một số học giả cho rằng vận động chính sách công là những nỗ lực mang tính hệ thống và có chủ đích của các chủ thể trong đời sống chính trị nhằm gây ảnh hưởng đến các quyết định của cơ quan có thẩm quyền để thay đổi chính sách theo hướng có lợi hơn cho mình trong những điều kiện cụ thể²¹. Đến nay, dù cách tiếp cận và định nghĩa khác nhau nhưng chủ thể, đối tượng, mục đích, nội dung, phương thức vận động chính sách công là những vấn đề đã được thống nhất và thừa nhận rộng rãi. Trong các nền dân chủ tư sản, vận động chính sách công là nội dung quan trọng, tất yếu của chu trình chính sách công vì nó có khả năng đáp ứng nhu cầu thông tin đa chiều, toàn diện của các nhà hoạch định chính sách. Họ có thể là các nghị sĩ, quan chức chính phủ, thẩm phán, các công chức có thẩm quyền, thậm chí là cả những người đứng đầu nhánh hành pháp như Tổng thống, Thủ tướng. Vận động chính sách công đáp ứng nhu cầu của người dân tham gia vào quá trình chính sách để thực hiện và bảo đảm thực hiện các quyền hiến định; đồng thời là phương tiện giúp củng cố quyền lực của các chủ thể cầm quyền²².

phạm hành chính trong lĩnh vực hỗ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã.

²⁰ Luật năm 2020 bổ sung vào Điều 6 của Luật năm 2015 quy định về phản biện xã hội của MTTQVN trong quy

trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

²¹ Phạm Thị Hoa (2017), *Vận động chính sách công ở Anh, Pháp, Mỹ và những gợi mở đối với Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

²² Phạm Thị Hoa, *Tlđđ*.

Thực tế tại Việt Nam, cơ sở chính trị - pháp lý cho việc ra đời của chế định về vận động chính sách công đã được hình thành từ rất sớm. Đảng và Nhà nước đã ban hành không ít văn bản chỉ đạo, định hướng có liên quan đến vấn đề vận động chính sách công²³. Tuy các văn bản này chưa tuyên bố trực tiếp, cụ thể về vận động chính sách công nhưng có thể nhận thấy những hoạt động mang bản chất, dấu hiệu của vận động chính sách công đã và đang diễn ra phổ biến và ngày càng rõ rệt ở Việt Nam trong hàng chục năm qua dù còn ở mức độ sơ khai trong quá trình triển khai thực hiện các văn bản nói trên. Trong quan hệ quốc tế, thực tế Việt Nam cũng đã chủ động sử dụng vận động chính sách như một biện pháp “công nghệ” hiệu quả khi tham gia vào các sân chơi thương mại quốc tế. Điều này cho thấy các cơ sở tư tưởng chính trị - pháp lý cho vận động chính sách công ở Việt Nam đã hiện hữu và đang tiếp tục hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu của tiến trình dân chủ hóa đời sống chính trị, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Dù con đường hiện thực hóa vận động chính sách công một cách đầy đủ, thực chất và chuyên nghiệp ở Việt Nam còn nhiều thách thức do vận động chính sách công không phù hợp với truyền thống chính trị - pháp lý Việt Nam; do nhận thức của cán bộ, công chức, người dân, doanh nghiệp chưa đầy đủ về vấn đề này; do năng lực quản trị nhà nước và quản trị xã hội bao gồm yêu cầu về tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế;... thì vận động chính sách công vẫn cần thiết được chính thức bắt đầu từ khâu hoàn thiện thể chế có liên quan - nhất là thể chế về ban hành VBQPPL. Trong bối cảnh việc góp ý, phản biện xã hội đối với dự thảo VBQPPL vẫn còn là thủ tục hình thức; sự gia tăng tham nhũng, tiêu cực và sự phát triển, hoạt động thiếu kiểm soát của các nhóm thân hữu, “nhóm lợi ích” và “vận động hành lang”; sự suy thoái

của một bộ phận không nhỏ của cán bộ, công chức, đảng viên..., việc chậm quy định chính thức về vận động chính sách công sẽ tiếp tục tạo ra điều kiện, cơ hội để tham nhũng trong xây dựng chính sách, pháp luật tiếp tục phát tác với những hậu quả khôn lường, thậm chí không loại trừ khả năng lung lay đoạn nhà nước và cản trở tiến trình phát triển bền vững của quốc gia, dân tộc. Song hành với bảo đảm pháp lý cho vận động chính sách công, việc tiếp tục hoàn thiện thể chế có liên quan là hết sức cần thiết, bởi nhiều quy định pháp luật hiện nay đã và đang làm cho hoạt động “vận động hành lang” vốn “mong manh” lại trở nên mong manh hơn, vì không phân biệt rạch ròi giữa các hành vi “vận động hành lang” với các hành vi vi phạm pháp luật khác²⁴./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020;
2. Luật MTTQVN năm 2015;
3. Nghị định số 67/2015/NĐ-CP ngày 14/8/2015 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bố trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã.
4. Báo cáo số 45/BC-BTP 25/01/2024 của Bộ Tư pháp về tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH;
5. Tài liệu Hội nghị Sơ kết công tác cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2015 và triển khai kế hoạch cải cách hành chính giai đoạn 2016 – 2020;
6. Báo cáo số 123/BC-BTP ngày 27/4/2017 của Bộ Tư pháp về công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL năm 2016 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp năm 2017;
7. Báo cáo số 100/BC-BTP ngày 24/4/2018 của Bộ Tư pháp về công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL năm 2017 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp năm 2018;
8. Phạm Thị Hoa (2017), *Vận động chính sách công ở Anh, Pháp, Mỹ và những gợi mở đối với Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

²³ Điều 9 Hiến pháp năm 1946; Điều 8, Điều 53, Điều 69 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001; Điều 1, Điều 2 Sắc luật số 102/SL 1957 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa; Chỉ thị về việc chấp hành các quy định của nhà nước trong việc lập Hội số 202-CT ngày 05/6/1990; Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội; Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2003 về “Quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQVN và các đoàn thể chính trị - xã hội”; UBTVQH ban hành Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007; Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2015 và 2020...

²⁴ Chẳng hạn Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 quy định tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi (Điều 358); tội đưa hối lộ (Điều 289); tội môi giới hối lộ (Điều 365); tội lợi dụng ảnh hưởng đối với người có chức vụ, quyền hạn để trục lợi (Điều 366)... Do vậy, việc hoàn thiện thể chế về chính sách công nói chung, về vận động hành lang là một nhu cầu thực tế ở Việt Nam hiện nay.