

XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

CAO KIM OANH *

Tóm tắt: Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp là hoạt động nhằm mục đích lựa chọn những chính sách dựa trên bằng chứng để chuyển hoá thành các quy định pháp luật. Xây dựng chính sách được sử dụng để xem xét ảnh hưởng của các biện pháp, chính sách đối với kinh tế, xã hội và môi trường; lượng hoá hiệu quả của chính sách đối với đối tượng chịu sự tác động hướng tới giải quyết những tồn tại trong xã hội. Bài viết phân tích các quy định của pháp luật về xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp; đánh giá kết quả đạt được, chỉ ra những hạn chế của xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp và đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hoạt động này.

Từ khoá: Hoạt động lập pháp; thực trạng; xây dựng chính sách

Nhận bài: 27/12/2019

Hoàn thành biên tập: 9/10/2020

Duyệt đăng: 9/10/2020

POLICY FORMULATION IN LEGISLATIVE ACTIVITIES IN VIETNAM AND RECOMMENDATIONS

Abstract: Policy formulation in legislative activities is an important activity that aims to choose suitable evidence-based policies to transform into legal provisions. The main formulation is used to consider the economic, social and environmental effects of measures and policies; and to quantify the policy's effectiveness towards the subjects who are affected by the policy with the aim to solve problems in society. The article analyses legal provisions on policy formulation in legislative activities; evaluates the results achieved, as well as reviews the limitations of policy formulation in legislative activities, thereby proposes a number of recommendations to improve these activities.

Keywords: legislative activities; status quo; policy formulation

Received: Dec 27th, 2019; Editing completed: Oct 9th, 2020; Accepted for publication: Oct 9th, 2020

Lập pháp là thuật ngữ được tiếp cận từ những góc độ khác nhau trong khoa học và thực tiễn pháp lí. Theo nghĩa rộng, lập pháp là hoạt động làm ra pháp luật, đây là cách tiếp cận lập pháp bao gồm cả việc ban hành mọi văn bản trong hệ thống pháp luật nên đã vượt ra ngoài phạm vi hoạt động của Quốc hội. Theo quan điểm phổ biến, lập pháp là hoạt động ban hành bộ luật, luật, pháp lệnh hoặc nghị quyết có giá trị tương

đương (gọi chung là luật). Cách hiểu này xuất phát từ việc xem xét thẩm quyền, chức năng vốn có của Quốc hội nước ta - đây là thẩm quyền hiến định được ghi nhận thống nhất trong các bản hiến pháp qua các thời kì: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp...”⁽¹⁾ và nhiệm vụ của Quốc hội là “làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật.”⁽²⁾ Theo nghĩa hẹp, lập pháp được hiểu là hành vi giám sát hành

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: caokimoanh@hlu.edu.vn

(1). Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

(2). Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

pháp, từ việc thẩm tra ở các Ủy ban đến việc chất vấn, tranh luận, thảo luận tại nghị trường rồi cuối cùng biểu quyết thông qua một đạo luật.⁽³⁾ Dù nhìn nhận dưới góc độ nào thì tựu trung lại, lập pháp thực tế là một hoạt động trong quy trình xây dựng luật để tạo lập nên hệ thống pháp luật hoàn chỉnh là hoạt động thực hiện chức năng chính của chủ thể lập pháp.

Hoạt động lập pháp được tiến hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ diễn ra theo trật tự logic bởi các khâu quy trình từ lập đề nghị xây dựng đến soạn thảo, thông qua... hay còn gọi từ công đoạn xây dựng chính sách đến soạn thảo luật. Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp ngày càng được coi trọng và đóng vị trí thiết yếu trong hoạt động xây dựng pháp luật. Nhìn một cách tổng thể, “xây dựng chính sách được xem là một quá trình liên tục, mà đằng sau nó là hoạt động phân tích chính sách. Việc kết thúc một chính sách thường là khởi đầu cho một giai đoạn mới, với các vấn đề công cộng mới nảy sinh, cần tiếp tục được phát hiện, phân tích, giải quyết và đánh giá”.⁽⁴⁾ Cụ thể hơn: “Xây dựng chính sách thực chất là quá trình kiến giải một cách thấu đáo cho việc nhận thức, cụ thể hoá các nội dung chính sách pháp luật vào từng bước, từng giai đoạn của quy trình lập pháp vì chính sách lập pháp có vị trí, vai trò quan trọng nhất trong các chính sách xây dựng pháp luật,

đó là những quan điểm, tư tưởng, nguyên lý chỉ đạo quá trình lập pháp tức là quá trình ban hành luật, bộ luật hoặc nghị quyết của Quốc hội”.⁽⁵⁾ Hoạt động lập pháp trước hết cần thiết xây dựng hệ thống chính sách tốt để làm tiền đề cho ra đời các đạo luật chất lượng. Vì vậy, “xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp là một quy trình bao gồm nhiều công đoạn khác nhau từ phân tích chính sách, đề xuất chính sách và phê duyệt chính sách”⁽⁶⁾ để lựa chọn chính sách tối ưu chứng minh sự cần thiết trong việc điều chỉnh quan hệ xã hội và bằng pháp luật. Bởi, xây dựng chính sách được tiến hành trước khi soạn thảo sẽ giúp nhà làm luật có được định hướng rõ ràng về mục đích ban hành luật cũng như những công cụ chủ yếu mà văn bản đó có thể quy định để đạt được mục tiêu. Xây dựng chính sách như là giai đoạn “tiền lập pháp” hay đúng hơn là một trong những công việc quan trọng đầu tiên trong quy trình lập pháp. Bởi vậy, việc đánh giá thực trạng xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp để nhìn nhận những kết quả đạt được, chỉ ra những hạn chế, bất cập, nguyên nhân và đề xuất kiến nghị một số giải pháp cơ bản cho hoạt động này nhằm tăng cường chất lượng cho các văn bản luật được ban hành trong thời gian tới là khá cần thiết.

(3). Bùi Ngọc Sơn, “Lập pháp hướng tới pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1(48), 2005, tr. 70.

(4). Kraft. M & Furlong. S, *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, 5th ed, CQ Press, 2015, tr. 27.

(5). Lê Vương Long, “Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp một số vấn đề cần quan tâm ở nước ta hiện nay”, *Kỷ yếu Hội thảo Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2017, tr. 16.

(6). Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 252.

1. Quy định của pháp luật về xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp

Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp có vai trò quan trọng không thể phủ nhận được thể hiện rõ ràng hơn khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 ra đời, thông qua việc đổi mới tư duy lập pháp theo hướng tách bạch công đoạn xây dựng chính sách trước khi soạn thảo luật. Pháp luật hiện hành về xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp đã thiết kế một số quy định mới từ đối tượng đến chủ thể xây dựng chính sách, quy trình xây dựng chính sách, đó là:

- Về đối tượng VBQPPL phải thực hiện xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp: Đối với các văn bản luật của Quốc hội từ bộ luật, luật, nghị quyết đến văn bản của cơ quan thường trực của Quốc hội là pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội đều phải tiến hành xây dựng chính sách.

- Về chủ thể thực hiện xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp: trách nhiệm quyết định thông qua chính sách trong hoạt động lập pháp luật thuộc về thẩm quyền của Quốc hội nhưng để có các chính sách Quốc hội lựa chọn thì việc lập đề nghị xây dựng luật được thực hiện bởi 09 loại chủ thể có quyền “sáng kiến” lập pháp từ Chính phủ, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu cơ quan trung ương của tổ

chức thành viên của Mặt trận và đại biểu Quốc hội.⁽⁷⁾

- Về quy trình xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp:⁽⁸⁾ các văn bản luật phải trải qua giai đoạn lập đề nghị đều phải thực hiện quy trình bao gồm các bước cơ bản sau: 1) xây dựng nội dung chính sách;⁽⁹⁾ 2) đánh giá tác động của chính sách;⁽¹⁰⁾ 3) lấy ý kiến về đề nghị xây dựng luật;⁽¹¹⁾ 4) chuẩn bị hồ sơ đề xuất chính sách;⁽¹²⁾ 5) thẩm định đề nghị xây dựng luật (chỉ áp dụng đối với đề xuất chính sách từ Chính phủ);⁽¹³⁾ thẩm tra đề nghị xây dựng luật;⁽¹⁴⁾ (6) trình, thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng luật.⁽¹⁵⁾ Các quy định này đều phân định rõ ràng, cụ thể, minh bạch hơn trách nhiệm, công việc mà các chủ thể lập đề nghị xây dựng luật phải tập trung thực hiện xây dựng chính sách.

Việc Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 bỏ Chương trình xây dựng luật 5 năm để thay vào đó đưa xây dựng chính sách thành quy trình bắt buộc trong lập đề nghị xây dựng luật nhằm khắc phục tình trạng theo lối mòn “vừa thiết kế vừa thi công” của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và các luật trước đó. Mặc dù xây dựng chính sách, pháp

(7). Điều 32, Điều 33 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(8). Từ Điều 34 đến Điều 49 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(9). Điều 5 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL.

(10). Điều 35 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

(11). Điều 10 và Điều 11 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

(12). Điều 37 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(13). Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(14). Điều 47 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(15). Điều 49 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

luật là một quá trình tư duy (có thể có thay đổi trong quá trình soạn thảo) nhưng việc chuẩn bị tốt các chính sách trên cơ sở được nghiên cứu và xây dựng công phu, đúng quy định hi vọng sẽ đem lại tính khả thi cao, tính hữu hiệu thực sự cho các văn bản luật được ban hành trong hoạt động lập pháp.

2. Thực tiễn xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp

2.1. Kết quả đạt được

Các luật về ban hành VBQPPL từ Luật Ban hành VBQPPL đầu tiên năm 1996, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và gần đây là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 (có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2021) đã từng bước hoàn thiện giúp giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật, xây dựng chính sách được coi trọng, trở thành khâu quan trọng trong toàn bộ quy trình xây dựng luật. Điều này đã làm cho hoạt động lập pháp của Quốc hội ngày càng đi vào trật tự và đã đem lại những kết quả nhất định, cụ thể là:

Thứ nhất, về số lượng các văn bản luật đã thực hiện xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp

Theo số liệu thống kê qua các nhiệm kỳ Quốc hội từ khoá I đến khoá XIV (từ năm 1946 đến nay), Quốc hội đã ban hành được khoảng 387 luật. Trong thời gian này, Quốc hội khoá XIII, khoá XIV đã lần lượt thông qua được 92 luật, kể cả luật sửa đổi, bổ sung (trong đó Chính phủ trình 81 văn bản luật, chiếm tỉ lệ 88%), Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua được 18 pháp lệnh do Quốc

hội giao. Tính riêng trong năm 2013, Quốc hội đã thông qua một bản Hiến pháp; sửa đổi 17 luật, 22 nghị quyết của Quốc hội; 3 pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.⁽¹⁶⁾

Kể từ khi thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đến nay, mặc dù Luật mới được triển khai nhưng bước đầu đã đem lại những kết quả đáng khích lệ được thể hiện qua kết quả của xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp. Trong thời gian 05 năm trở lại đây, chẳng hạn đối với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017 và điều chỉnh Chương trình năm 2016 của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có 27 dự án luật;⁽¹⁷⁾ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 có 18 đề nghị xây dựng các dự án luật, pháp lệnh được các bộ, cơ quan ngang bộ đề xuất điển hình các dự án Luật Phòng chống tác hại của rượu bia; Luật Hỗ trợ phát triển vùng dân tộc thiểu số và miền núi; Luật Máu và tế bào gốc; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đặc xá; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án hình sự. Bên cạnh đó, tính đến thời điểm tháng 12/2018, thống kê sơ bộ cho thấy, trong số các dự án đang được lập đề nghị xây dựng, các bộ, cơ quan ngang bộ chủ yếu dự kiến

(16). Bộ Tư pháp, Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

(17). Nghị quyết số 22/2016/QH14 ngày 29/7/2016 của Quốc hội về điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2016 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017.

đề xuất bổ sung vào chương trình năm 2018 và chương trình năm 2019 để ban hành mới và sửa đổi, bổ sung khoảng 33 luật nhằm tiếp tục giải quyết vấn đề cấp bách của xã hội điển hình như: Luật Giao thông đường bộ; Luật Xây dựng; Luật Nhà ở; Luật Kinh doanh bất động sản; Luật Quy hoạch đô thị; Luật Đất đai; Luật Bảo vệ môi trường; Luật Đa dạng sinh học; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; Luật Đầu thầu; Luật Doanh nghiệp; Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công; Luật Dược; Luật An toàn thực phẩm; Luật Phòng, chống thiên tai; Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; Luật Khoa học và công nghệ; Luật Trẻ em; Luật Công chứng; Luật Hợp tác công tư; Luật Quốc phòng (sửa đổi); Luật Cảnh sát biển Việt Nam và các đạo luật về thuế; Bộ luật Lao động (sửa đổi); Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức, viên chức... Tất cả các dự án luật này đều được tiến hành các bước xây dựng chính sách tuân thủ theo đúng quy định pháp luật. Đặc biệt có những dự án luật đã thực hiện xây dựng nội dung chính sách một cách công phu, đúng quy định như Bộ luật Lao động (sửa đổi).

Số lượng lớn văn bản luật được ban hành và chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018, 2019 đã phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong việc quy phạm hoá chính sách để giải quyết các vấn đề từ thực tiễn đặt ra trên cơ sở lựa chọn ưu tiên ban hành văn bản đáp ứng yêu cầu điều chỉnh của xã hội.

Thứ hai, về chất lượng các văn bản luật đã thực hiện xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp

Trong tổng số các văn bản luật đã được ban hành cho thấy, chất lượng của văn bản

luật ngày càng được nâng cao. Để có được kết quả này chính là nhờ vào khâu tổ chức xây dựng chính sách, bởi ngay từ khi làm chương trình chính sách đã được làm rõ thông qua báo cáo đánh giá tác động sơ bộ từ dự báo tác động kinh tế, xã hội cũng như làm rõ về cơ quan soạn thảo, các điều kiện đảm bảo từ mục tiêu điều chỉnh của luật. Cách làm chính sách trong xây dựng luật, pháp lệnh thời kỳ này đã góp phần làm cho chương trình, kế hoạch lập pháp trở nên khoa học, thực tiễn hơn và đã từng bước khắc phục tính hình thức trong việc đề xuất các dự án luật, pháp lệnh.

Còn đối với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017, trong quá trình chuẩn bị công đoạn xây dựng chính sách, các bộ, cơ quan ngang bộ cơ bản tuân thủ trình tự, thủ tục theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Thực tế lập đề nghị xây dựng các luật, pháp lệnh trong thời gian qua các cơ quan đều tiến hành tuân thủ các bước của quy trình từ tổng kết việc thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan để hỗ trợ cho việc lập đề nghị; nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật, pháp lệnh sau khi được thông qua. Ngoài ra, các cơ quan đã lập hồ sơ đề nghị; gửi lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, đặc biệt là ý kiến của Bộ

Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao và Bộ Nội vụ cũng như sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan có liên quan đến quy trình xây dựng chính sách⁽¹⁸⁾.

Qua đó, có thể thấy rằng, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018, từ khâu chuẩn bị, tổng kết thực tiễn đến đánh giá tác động chính sách; thẩm định chính sách; thông qua chính sách; thẩm tra đề nghị... đã được chuẩn bị công phu, đúng pháp luật để sớm cho ra đời những văn bản chất lượng sau khi đã thực hiện giai đoạn quy phạm hoá chính sách.

2.2. Những hạn chế

Mặc dù hoạt động xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp thời gian vừa qua đã đem lại những kết quả nhất định đối với số lượng, chất lượng các văn bản luật đã ban hành nhưng bên cạnh đó vẫn còn nhiều bất cập như:

Thứ nhất, hạn chế của xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Theo đánh giá chung, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trong thời gian trước khi ban hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 chưa thật sự đảm bảo chất lượng như: tính ổn định, khả thi của chương trình chưa cao khi một số chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vừa mới được thông qua đã ngay lập tức có sự thay đổi, xáo trộn. Chẳng hạn, chỉ tính trong ba năm 2012, 2013, 2014, Quốc hội đã ba lần điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của năm tiếp theo.

Đơn cử, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII, mục tiêu đặt ra gồm 128 dự án gồm 128 dự án luật, pháp lệnh, trong đó có 93 dự án thuộc chương trình chính thức (trong đó 83 dự án luật, 10 dự án pháp lệnh) và 35 dự án luật thuộc chương trình dự kiến nhưng cũng phải điều chỉnh 5 lần, bổ sung 28 dự án luật, pháp lệnh và cuối cùng mới chỉ có 67/83 dự án luật, 14 pháp lệnh được thông qua⁽¹⁹⁾

Từ thực tế đó cho thấy, nhiều đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh mặc dù đã được ghi trong chương trình nhưng sau đó không thể soạn thảo hoặc chưa kịp soạn thảo, cơ quan được giao chủ trì soạn thảo phải xin hoãn, xin rút dự án đó ra khỏi chương trình dẫn đến sự không ổn định định của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Từ việc thiếu tính ổn định của chương trình nên chưa thực sự giúp chủ thể có thẩm quyền xây dựng luật chủ động kế hoạch, đảm bảo dự án được soạn thảo, ban hành đúng tiến độ. Chính chương trình dự án luật có tính khả thi chưa cao cho thấy thiếu sự thận trọng và kỉ luật, không được chấp hành nghiêm trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội; bên cạnh đó, tính dự báo, thống nhất, cân đối của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng là vấn đề tồn tại của thời kỳ này. Bởi, trong một số trường hợp, việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trên cơ sở đề xuất của các chủ thể còn mang tính, chủ quan, cảm tính thiếu các luận cứ khoa học, sự phân tích đánh giá khách quan các điều kiện kinh tế-xã

(18). Bộ Tư pháp, *Báo cáo 3 năm thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015*, tr. 15.

(19). Bộ Tư pháp, *Báo cáo sơ kết kế hoạch số 900/UBTVQH11 thực hiện Nghị quyết số 48-NQ-TW*, tr. 76.

hội. Còn thiếu sự cân đối của chương trình giữa các lĩnh vực như tỉ lệ các dự án luật, pháp lệnh về lĩnh vực kinh tế luôn chiếm tỉ lệ cao mà phần nào coi nhẹ các dự án liên quan đến các lĩnh vực khác như quyền con người, giáo dục đào tạo, dân tộc, tôn giáo, gia đình, trẻ em, lao động và chính sách xã hội... Từ đó cho thấy, quy trình lập pháp ở nước ta vẫn xem nhẹ công đoạn xây dựng chính sách, dẫn đến chất lượng luật chưa cao, gây nên sự lãng phí thời gian, tiền bạc và công sức, khiến cho hoạt động lập pháp thiếu hiệu quả, hoạt động áp dụng pháp luật rơi vào vòng “luẩn quẩn”, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng.

Thứ hai, hạn chế của xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp giai đoạn thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Mặc dù thời gian gần đây hoạt động xây dựng chính sách đã đạt được những kết quả bước đầu nhưng các chủ thể thực hiện quy trình xây dựng chính sách vẫn còn gặp khó khăn nhất định dẫn đến một số tồn tại, hạn chế trong khâu tổ chức thực hiện như: tiến độ lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vẫn còn chậm, còn trường hợp chưa đáp ứng thời hạn theo quy định của Luật. Chẳng hạn, trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XIV gồm 27 dự án luật năm 2016 và đã điều chỉnh vào năm 2017 là 32 dự án luật như dự án Luật Lí lịch tư pháp; Luật Cảnh tranh (sửa đổi); Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi); Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt...⁽²⁰⁾

(20). Nghị quyết số 22/2016/QH14 ngày 29/7/2016 của Quốc hội về điều chỉnh Chương trình xây dựng

Gần đây nhất, qua quá trình lập đề nghị của Chính phủ về Chương trình năm 2018, điều chỉnh Chương trình năm 2017 và đề nghị của Chính phủ về Chương trình năm 2019, điều chỉnh Chương trình năm 2018 cho thấy, tính đến đầu tháng 12/2017, số lượng các đề nghị được gửi Bộ Tư pháp vẫn chưa nhiều. Thậm chí, liên quan đến đề nghị về Chương trình năm 2019, điều chỉnh Chương trình năm 2018 mới chỉ có 03 đề nghị được Chính phủ xem xét để thông qua, gửi Bộ Tư pháp và 06 đề nghị được thẩm định.⁽²¹⁾

Bên cạnh đó, vẫn tồn tại tình trạng ban hành các văn bản có giá trị pháp lí cao như bộ luật, luật nhưng tính bao quát chưa cao, việc thực hiện một số bước trong trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vẫn còn hạn chế như: thành phần tài liệu trong hồ sơ chưa đầy đủ, chất lượng một số tài liệu trong hồ sơ còn sơ sài như việc tổng kết thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị chỉ để đáp ứng yêu cầu về hồ sơ, thủ tục mà chưa bảo đảm tính khách quan và chưa căn cứ vào kết quả tổng kết thực tiễn các cơ quan liên quan. Việc xây dựng nội dung chính sách, đánh giá tác động chính sách còn mang tính hình thức, các cơ quan chưa quan tâm đúng mức và chưa chú trọng đến chất lượng của vấn đề này. Nhiều trường hợp nội dung chính sách xác định chưa rõ; đánh giá tác động chính sách không đầy đủ các khía cạnh kinh tế, xã hội, thủ tục hành chính, giới

luật, pháp lệnh năm 2016 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017.

(21) Bộ Tư pháp, Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, Kỳ yếu hội thảo thi hành VBQPPL trong dự án luật ban hành VBQPPL, Hà Nội, năm 2014, tr.32.

và hệ thống pháp luật đối với từng nhóm đối tượng; nội dung đánh giá tác động còn chung chung, các dự báo đánh giá tác động nhiều khi còn chưa thuyết phục hoặc phiến diện, thiếu chiều sâu, thậm chí thiếu các minh chứng khoa học. Đặc biệt, việc lấy ý kiến tham vấn đối với các đề nghị và đăng tải các đề nghị trên cổng thông tin điện tử để lấy ý kiến còn chưa đáp ứng yêu cầu về thời hạn theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và chỉ chú trọng đến việc lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ mà chưa chú trọng đến việc lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách hay ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam... Hơn nữa, khi thực hiện quy trình này, các cơ quan vẫn còn có sự lúng túng trong quá trình lập đề nghị xây dựng các VBQPPL có tính cấp thiết, cần phải sớm ban hành để đáp ứng yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế-xã hội. Điều này gây khó khăn cho việc phân tích, xử lý nội dung, truyền tải, thể hiện trong quá trình xây dựng luật và một số chính sách pháp luật còn chưa tiếp cận kịp thời với nhu cầu thực tiễn đời sống xã hội và của chính quan hệ xã hội đó.

2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, nguyên nhân của hạn chế về xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Pháp luật về xây dựng VBQPPL thời kỳ này mới chỉ dừng lại ở quy trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ mà chưa quan tâm đến quy trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các chủ thể khác. Trong

luật chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể đề xuất luật, pháp lệnh dẫn đến các đề nghị, kiến nghị này phần lớn rất cảm tính, xuất phát từ nhận thức chủ quan cá nhân. Chính quy định của pháp luật còn bỏ ngỏ này đã giảm bớt độ phong phú, đa dạng của nguồn hình thành sáng kiến xây dựng luật, pháp lệnh.

Bên cạnh đó, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thiếu tính khả thi chủ yếu do khi đề xuất chương trình, các cơ quan, tổ chức thường xem nhẹ việc thuyết minh sự cần thiết của việc ban hành, thiếu các luận cứ khoa học, những đánh giá tác động sơ bộ, những dự kiến ban đầu của luật, pháp lệnh. Xây dựng chính sách ở giai đoạn lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hầu như chưa được quan tâm đúng mức, không tách bạch quy trình chính sách mà lồng ghép trong các giai đoạn của quy trình xây dựng luật mặc dù đây chính là hoạt động tạo nên “sức sống” cho các dự thảo sau khi được ban hành.

Hơn nữa, năng lực của cán bộ, công chức thực hiện xây dựng chính sách còn hạn chế khi các đề xuất lại rất đa dạng, thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau. Thậm chí hoạt động này vẫn chưa thu hút được sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, sự tham gia của nhân dân, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của luật, pháp lệnh sau này.

Thứ hai, nguyên nhân dẫn đến hạn chế của xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp giai đoạn thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Mặc dù, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật ban hành VBQPPL năm 2020 mới thực

thi trong một thời gian ngắn nhưng đã bộc lộ những hạn chế nhất định như: chưa có quy định rõ ràng về các dấu hiệu để nhận diện thể nào là chính sách; chưa có quy định về trình tự, thủ tục rút gọn khi lập đề nghị trong trường hợp khẩn cấp, trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản, trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy mới được ban hành. Bên cạnh đó, pháp luật đã quy định phải làm chính sách đối với mọi luật, pháp lệnh nhưng thực tiễn cho thấy, một số trường hợp khi ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung đơn giản về mặt kỹ thuật, không phát sinh chính sách mới vẫn phải làm chính sách trong lập đề nghị. Thêm vào đó, do pháp luật hiện hành đã bổ sung nhiều quy định mới về xây dựng chính sách với yêu cầu cao hơn và chặt chẽ hơn trong quy trình lập pháp, mà trọng tâm vào việc đánh giá tác động của chính sách, thẩm định chính sách và thông qua chính sách trước khi soạn thảo dẫn đến tình trạng khó khăn, vướng mắc trong quá trình tổ chức triển khai thi hành. Một số bộ, ngành còn gặp lúng túng, thậm chí còn có tâm lý ngại đổi mới, ngại khó khăn trong việc áp dụng Luật. Hơn nữa, lãnh đạo một số bộ, cơ quan ngang bộ phải dành nhiều thời gian cho công tác chỉ đạo, điều hành nên vẫn chưa thực sự quan tâm đúng mức, chưa chỉ đạo quyết liệt công tác lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo quy trình chính sách mới này.

Cuối cùng, đặc biệt là việc bố trí kinh phí cho hoạt động lập pháp còn chưa hợp lý, chậm so với yêu cầu lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh nên cũng góp phần khó khăn hơn nữa cho công đoạn xây dựng chính sách.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả và chất lượng xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp

Thông qua việc đánh giá thực trạng xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp thời gian qua, trên cơ sở kế thừa những kết quả đã đạt được của công tác lập pháp, xác định tầm quan trọng của công đoạn xây dựng chính sách đòi hỏi Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành, các cơ quan, tổ chức thực hiện việc xây dựng pháp luật cần nâng cao hơn nữa hiệu quả và chất lượng hoạt động này qua một số biện pháp sau:

- Tiếp tục xác định công tác xây dựng pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm trong quản lý nhà nước, quán triệt các chủ thể tham gia hoạt động lập pháp, thực hiện xây dựng chính sách phải tuân thủ nghiêm Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

- Các cấp lãnh đạo cần tiếp tục quan tâm, chỉ đạo, tăng cường kỉ luật, kỉ cương, tập trung đầu tư nguồn lực, bố trí đủ kinh phí và dành nhiều thời gian hơn nữa cho công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là công đoạn xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp.

- Phải đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu của cơ quan, tổ chức cùng với việc tăng cường sự phối hợp giữa các đơn vị có liên quan khi thực hiện lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Bên cạnh đó, cần tập trung kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật và bộ máy, đội ngũ người làm công tác pháp chế bảo đảm đủ về số lượng, có trình độ, chất lượng phù hợp với yêu cầu nhiệm

vụ công việc về xây dựng pháp luật nói chung và xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp nói riêng.

- Cần huy động, mở rộng sự tham gia đắc lực của toàn xã hội, nhất là của đội ngũ chuyên gia vào xây dựng chính sách, thậm chí nên chăng thành lập một hội đồng phản biện khoa học cho các dự án luật để có thêm tiếng nói phân tích khách quan và thấu đáo hơn. Tích cực lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến từ các đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách, tiếp thu ý kiến của các nhà khoa học một cách thực chất và hiệu quả.

- Bên cạnh đó, cần cân nhắc tiếp tục sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật về xây dựng chính sách rõ ràng, cụ thể hơn để nhận diện được chính sách trong xây dựng pháp luật, bổ sung quy trình xây dựng chính sách theo thủ tục rút gọn và nên chăng xóa bỏ quy trình xây dựng chính sách đối với việc sửa đổi, bổ sung luật./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kraft, M & Furlong, S, *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, 5th ed, CQ Press, 2015.
2. Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
3. Lê Vương Long, “Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp một số vấn đề cần quan tâm ở nước ta hiện nay”, *Kỷ yếu Hội thảo Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2017.
4. **TỰ DO DI CHUYỂN LAO ĐỘNG ASEAN: ƯU ĐIỂM, HẠN CHẾ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ** (tiếp theo trang 51)
5. Fukunaga Y., *Assessing the Progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA's AEC Scorecard Phase IV Project, 2015, p. 26.
6. Recognition of skills and labour mobility in ASEAN, https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=98
7. The ASEAN Secreteriat, *ASEAN Handbook on Liberalisation of Profesional Services through mutual recognition in ASEAN: Engineering Services*, Jakarta, Indonesia.
8. The ASEAN Secretariat, *ASEAN Integration in Services*, Jakarta, 2015.
9. Shintaro Hamanaka and Sufian Jusoh, *The emerging ASEAN Approach to Mutual Recognition: A Comparision with Europe, Trans-Tasman, and North America*, IDE Discussion Papers, 2016.
10. Velazquez F.C., “Approaches to the study of international migration: A review”, *Estudios Fronterizos*, vol.1, no.1, 2004.
11. Nguyễn Tiến Việt, “Khung trình độ và thoả thuận công nhận lẫn nhau trong ASEAN - cơ chế và tiến trình thực hiện”, *Hội thảo khoa học về chính sách, pháp luật ASEAN về lao động và các vấn đề xã hội - Tính tương thích của pháp luật Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2016.
12. Yoshifumi Fukunaga, *Assessing the progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA Discussion Paper Series, 2015.