

# GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

**PHẠM THỊ THÚY ANH \***

**Tóm tắt:** Trong những năm gần đây, công tác theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam đã đạt được những kết quả tích cực. Tuy nhiên, công tác theo dõi thi hành pháp luật vẫn còn một số tồn tại, hạn chế. Bài viết đề xuất các giải pháp pháp lý và một số giải pháp khác nhằm nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành pháp luật. Đây là một nhiệm vụ quan trọng nhằm xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

**Từ khóa:** Theo dõi thi hành pháp luật; thi hành pháp luật

Nhận bài: 01/12/2022

Hoàn thành biên tập: 27/02/2023

Duyệt đăng: 27/02/2023

SOLUTIONS TO ENHANCE THE EFFICIENCY OF LAW ENFORCEMENT TRACKING IN VIETNAM

**Abstract:** In recent years, law enforcement monitoring in Vietnam has achieved positive results. However, the monitoring of law enforcement still has some shortcomings and limitations. The article proposes a number of legal solutions and other solutions to improve the effectiveness of law enforcement monitoring. This is an important task to build and improve the Socialist Rule of law State of Vietnam

**Keywords:** Law enforcement monitoring; law enforcement

Received: Dec 1<sup>st</sup>, 2022; Editing completed: Feb 27<sup>th</sup>, 2023; Accepted for publication: Feb 27<sup>th</sup>, 2023

## 1. Thực trạng công tác theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Có thể hiểu thi hành pháp luật (THPL) là mọi hành vi thực tế, hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân để pháp luật được thực hiện trên thực tế. Theo đó, công tác theo dõi THPL là việc thực hiện các hoạt động xem xét, đánh giá của các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền về thực trạng THPL nhằm giúp nhà nước phát hiện, xử lý những bất cập, tồn tại trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật (bao

gồm cả theo dõi việc phòng ngừa, xử lý vi phạm pháp luật và theo dõi hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật), đảm bảo pháp luật được thi hành nghiêm minh, có hiệu lực, hiệu quả trong thực tế.

Công tác theo dõi THPL khác với thuật ngữ “theo dõi tình hình THPL” được sử dụng trong Thông tư số 04/2021/TT-BTP ngày 21/6/2021 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL và Nghị định số 32/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP. “Theo dõi tình hình THPL” bao gồm các hoạt động thu thập thông tin,

\* Tiến sĩ, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam  
E-mail: phamthithuynga76@yahoo.com.vn

báo cáo về thực trạng THPL, đánh giá thực trạng THPL và có quyền yêu cầu kiểm tra (nếu cần) nhằm xác định rõ thực trạng và nguyên nhân của thực trạng đó. Trong khi đó, công tác theo dõi THPL có phạm vi khác biệt, bao gồm những hoạt động sau: 1) điều tra, khảo sát, thu thập, tiếp nhận, xử lý thông tin về tình hình xây dựng pháp luật; tình hình THPL; tình hình vi phạm pháp luật; tình hình tuyên truyền, phổ biến pháp luật; nguyên nhân của những thực trạng đó; 2) xây dựng, ban hành, thực hiện kế hoạch theo dõi tình hình THPL và báo cáo công tác theo dõi tình hình THPL; 3) chỉ đạo, đôn đốc, nhắc nhở, góp ý kịp thời để các cá nhân, tổ chức nghiêm chỉnh THPL; 4) xem xét, đánh giá và xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL. Kết quả có thể là trực tiếp ban hành hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền ban hành quy định sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành không còn phù hợp hoặc đề xuất cơ quan có thẩm quyền có biện pháp nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong quá trình xây dựng, THPL, xử lý vi phạm pháp luật, tuyên truyền, phổ biến pháp luật làm cho các quy định pháp luật được thi hành nghiêm minh, có hiệu lực, hiệu quả trong thực tế; 5) đề xuất giải pháp phòng ngừa vi phạm pháp luật, ngăn chặn vi phạm pháp luật tiếp tục diễn ra. Trong khi đó, theo dõi tình hình THPL thường bao gồm hoạt động thu thập thông tin về thực trạng THPL, thực trạng vi phạm pháp luật, đồng thời xác định nguyên nhân của những thực trạng đó". Nói chung, theo dõi THPL có nội hàm rộng hơn so với theo dõi tình hình THPL.

Theo dõi THPL khác với tổ chức theo dõi THPL. Tổ chức theo dõi THPL là tất cả

những việc cần làm cần thiết đảm bảo cho việc theo dõi THPL được diễn ra một cách có hiệu quả nhất. Nó có thể bao gồm các hoạt động từ việc chuẩn bị, lên kế hoạch, sắp xếp các hoạt động, phân công trách nhiệm cụ thể, rõ ràng cho từng chủ thể có liên quan, đến việc tạo lập và sử dụng đầy đủ các yếu tố, công cụ, phương tiện, biện pháp và những điều kiện cần thiết khác để việc theo dõi THPL được diễn ra một cách dễ dàng, thuận lợi và thu được kết quả tốt nhất<sup>1</sup>. Do đó, theo dõi THPL và tổ chức theo dõi THPL là những hoạt động có liên quan mật thiết với nhau. Để thực hiện việc theo dõi THPL thì chủ thể theo dõi THPL cần tiến hành các hoạt động mang tính tổ chức theo dõi THPL.

Mục đích cuối cùng của công tác theo dõi THPL là làm cho các quy định pháp luật được thi hành nghiêm minh, có hiệu lực, hiệu quả trong thực tế. Trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, công tác theo dõi THPL càng có vai trò, ý nghĩa quan trọng. Nghiêm chỉnh thi hành hiến pháp, pháp luật là điều kiện không thể thiếu của một nhà nước pháp quyền. Không dừng lại ở yêu cầu nghiêm chỉnh thi hành hiến pháp, pháp luật, THPL trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân đòi hỏi việc thi hành Hiến pháp, pháp luật có hiệu lực, hiệu quả. Nghĩa là, những kết quả tích cực do việc THPL mang lại phù hợp với những mục đích, yêu cầu mong muốn đạt được của

<sup>1</sup> Nguyễn Văn Năm (2018), "Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Luật học*, số 5, tr. 63.

việc THPL trong những phạm vi và điều kiện nhất định với mức chi phí thấp.

Nhận thức rõ tầm quan trọng của việc tổ chức thực hiện pháp luật và theo dõi thực hiện pháp luật, Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016-2020 đã xác định nhiệm vụ “*Thực hiện bước chuyển hướng chỉ đạo chiến lược từ việc đặt trọng tâm vào việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật sang hoàn thiện và tổ chức thực thi pháp luật, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, tính liên thông, gắn kết mật thiết giữa công tác xây dựng và tổ chức THPL*”<sup>2</sup>. Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định “*bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm... tổ chức thi hành và theo dõi việc THPL liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc*”. Trước đây, công tác theo dõi THPL được quy định chi tiết tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ Tư pháp và các bộ, ngành và địa phương trong việc theo dõi THPL và một số văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành. Bên cạnh đó, công tác theo dõi THPL còn được quy định trong các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức pháp chế; chức năng, nhiệm vụ của sở tư pháp, phòng tư pháp thuộc ủy ban nhân dân; các văn bản về xây dựng văn bản quy phạm

pháp luật, cải cách và kiểm soát thủ tục hành chính, về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật; các văn bản liên tịch giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị, chính trị xã hội; các quy chế phối hợp trong công tác theo dõi THPL...

Mặc dù Nghị định số 59/2012/NĐ-CP đã quy định tương đối cụ thể về nội dung, công tác theo dõi tình hình THPL, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong theo dõi tình hình THPL nhưng tình hình triển khai công tác này ở một số bộ, ngành, địa phương vẫn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, hiệu quả còn hạn chế. Nguyên nhân chủ yếu là do theo dõi THPL là một nhiệm vụ có phạm vi rộng và tính chất phức tạp, liên quan đến tổ chức và hoạt động của tất cả các cơ quan từ trung ương đến địa phương. Trong khi đó, một số quy định của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP mang tính nguyên tắc, dẫn đến cách hiểu khác nhau và khó thực hiện<sup>3</sup>. Khi Nghị định số 32/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 59/2012/NĐ-CP được ban hành đã khắc phục được tình trạng thiếu các quy định cụ thể. Trên cơ sở đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tích cực, chủ động theo dõi THPL. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ luôn quan tâm chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương chú trọng triển khai công tác theo dõi tình hình THPL, bảo đảm ngày càng gắn kết chặt chẽ với công tác phổ biến,

<sup>2</sup> Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 4/2/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 - 2020.

<sup>3</sup> Chính phủ, *Tờ trình Dự thảo Thông tư hướng dẫn thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP về theo dõi tình hình thi hành pháp luật và Nghị định số 32/2020/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP*, tr. 1 - 2.

giáo dục pháp luật, kiểm tra, xử lý văn bản. Nhiều Bộ, ngành đã chú trọng theo dõi các lĩnh vực gắn với đặc thù, trọng tâm phát triển kinh tế-xã hội của lĩnh vực quản lí. Qua công tác theo dõi THPL, các Bộ, ngành, địa phương đã có phản ứng chính sách kịp thời đối với những vấn đề phát sinh trong thực tiễn điều hành phát triển kinh tế-xã hội. Do đó, trong thời gian gần đây, hoạt động THPL ở Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận. Nhiều quy định và văn bản pháp luật mới ban hành đã được thi hành có hiệu quả trong cuộc sống làm cho *“môi trường đầu tư, kinh doanh, tiềm lực, quy mô và sức cạnh tranh của nền kinh tế tiếp tục được nâng lên. Chính trị, xã hội ổn định, đời sống của nhân dân được cải thiện rõ rệt. Các lĩnh vực an sinh xã hội, y tế, giáo dục-đào tạo, khoa học-công nghệ, bảo vệ môi trường, phát triển văn hoá, xây dựng con người Việt Nam v.v.. có nhiều chuyển biến tích cực, có mặt khá nổi bật”*<sup>4</sup>; *“Đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, vị thế và uy tín quốc tế như ngày nay”*<sup>5</sup>.

Gần nhất, theo Báo cáo tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội<sup>6</sup>, trong năm 2021, việc THPL của cơ quan nhà nước và người có

thẩm quyền đã đạt được những kết quả, chuyển biến tích cực. Về cơ bản, các tổ chức và cá nhân có ý thức tuân thủ, chấp hành các quy định pháp luật của nhà nước. Công tác theo dõi tình hình THPL được đẩy mạnh, kết hợp với việc thực hiện nhiệm vụ cải thiện điểm số và duy trì thứ hạng chỉ số Chi phí tuân thủ pháp luật (theo Quyết định số 1380/QĐ-BTP ngày 20/6/2022 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp). Công tác theo dõi tình hình THPL đang được các bộ, ngành quan tâm và uỷ ban nhân dân các tỉnh thường xuyên quan tâm, chỉ đạo thực hiện, bước đầu đạt được một số kết quả.

Bên cạnh những kết quả đạt được, công tác theo dõi THPL còn có một số tồn tại, hạn chế. Những hạn chế chủ yếu như:

*Thứ nhất*, pháp luật về theo dõi THPL hiện nay chưa phát huy được sự tham gia theo dõi THPL của hệ thống cơ quan nhà nước do chủ yếu tập trung vào Bộ Tư pháp và các bộ, ngành, các địa phương mà chưa xác định cụ thể vai trò, trách nhiệm của Đảng, Quốc Hội, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, các tổ chức và cá nhân trong theo dõi THPL. Thực tế cho thấy, chưa có nhiều đề xuất từ các bộ, ngành phát hiện các lỗ hổng pháp luật, pháp luật chưa theo kịp đời sống trong bối cảnh mới (hội nhập quốc tế, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư...). Việc chưa có quy định về trách nhiệm của Chính phủ đối với công tác theo dõi THPL dẫn đến thiếu đi vai trò lãnh đạo, chỉ đạo của Chính phủ khiến công tác này không thể đạt được hiệu quả trên thực tế mà chỉ dừng lại ở mức độ kiến nghị của Bộ Tư pháp trong báo cáo Thủ tướng Chính phủ

<sup>4</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 21.

<sup>5</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, tldd, tr. 25.

<sup>6</sup> Chính phủ, *Dự thảo Báo cáo tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội* (ban hành theo Công văn số 2952/BTP-VĐCXDPL ngày 12/8/2022), tr. 14 - 15.

như hiện nay<sup>7</sup>; Các cơ quan ngoài hệ thống hành pháp chưa có thể chế pháp lý cụ thể để thực hiện theo dõi THPL<sup>8</sup>. Qua rà soát của Bộ Tư pháp, có nhiều cơ quan thuộc Chính phủ không triển khai nhiệm vụ quản lý nhà nước về theo dõi THPL<sup>9</sup>.

*Thứ hai*, công tác theo dõi THPL chưa hiệu quả do sự phối hợp giữa các cơ quan theo dõi THPL rất hạn chế, cơ chế giám sát chưa hiệu quả, chưa có biện pháp thúc đẩy và thu hút các cá nhân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội tích cực tham gia theo dõi THPL. Pháp luật ghi nhận các tổ chức, cá nhân có quyền tham gia hoạt động theo dõi tình hình pháp luật thiếu khả thi do không có quy định, hướng dẫn cụ thể về điều kiện, cách thức, trình tự, thủ tục tham gia những hoạt động theo dõi THPL<sup>10</sup>. Quy định về phối hợp với viện kiểm sát nhân dân, toà án nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức khác có liên quan trong việc thực hiện công tác theo dõi THPL hiện cũng không bảo đảm tính khả thi trên thực tế do thiếu cơ chế và các điều kiện bảo đảm thực hiện. Theo Bộ Tư pháp, “*tính đến thời điểm tháng 11/2018,*

*chỉ có 42/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành Quy chế phối hợp theo dõi tình hình thi hành pháp luật trên địa bàn tỉnh, thành phố*”<sup>11</sup>. Con số này cũng không thay đổi tính đến 25/12/2021<sup>12</sup>.

Trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong theo dõi tình hình THPL còn khá yếu, vẫn còn tình trạng phối hợp mang tính hình thức, thiếu tính chủ động, hiệu quả phối hợp chưa cao, từ đó làm giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động theo dõi tình hình THPL<sup>13</sup>. Kể từ khi ban hành Nghị định số 32/2020/NĐ-CP, các quy định về xây dựng, ban hành kế hoạch theo dõi tình hình THPL; quy định về xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL; quy định về báo cáo công tác theo dõi tình hình THPL của các bộ, ngành, địa phương; quy định về cơ chế phối hợp trong theo dõi tình hình THPL... đã cụ thể hơn. Tuy nhiên, theo Báo cáo của Chính phủ năm 2022<sup>14</sup>, công tác phối hợp giữa một số bộ, ngành, các cơ quan liên quan trong việc giải quyết những mâu thuẫn, chông chéo của chính sách còn chưa kịp thời

<sup>7</sup> Phạm Ngọc Thắng (2022), “Một số bất cập của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 4, tr. 13.

<sup>8</sup> Phạm Ngọc Thắng (2019), “Pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam và phương hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Luật học*, số 3, tr. 75.

<sup>9</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo số 268/BC-BTP ngày 15/11/2018.

<sup>10</sup> Đặng Thanh Sơn (Chủ nhiệm) (2020), *Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp, tr. 56 - 75.

<sup>11</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2018, tr. 6.

<sup>12</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2021, tr. 3.

<sup>13</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo số 31a/BC-QLXLVPHC&TDTHPL: Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng Thông tư hướng dẫn thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật và Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 31/8/2020, tr. 6.

<sup>14</sup> Chính phủ, Dự thảo Báo cáo tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Ban hành theo Công văn số 2952/BTP-VĐCXDPL ngày 12/8/2022), tr. 21.

gây khó khăn cho việc áp dụng chính sách trên thực tế.

Ba là, hoạt động theo dõi THPL gặp khó khăn do việc thu thập dữ liệu THPL còn nhiều vướng mắc, việc đánh giá hiệu quả THPL thiếu căn cứ, thiếu các tiêu chí đánh giá. Trong khi đó, còn có tình trạng cơ quan theo dõi THPL thiếu trách nhiệm trong xử lý kịp thời các thông tin theo dõi THPL. Báo cáo của Chính phủ năm 2022<sup>15</sup> cho thấy tại một số bộ, địa phương việc kiểm tra, phát hiện, xử lý văn bản trái pháp luật chưa kịp thời; có trường hợp văn bản có quy định trái pháp luật đã được Bộ Tư pháp phát hiện, kết luận, kiến nghị, đôn đốc xử lý, nhưng cơ quan ban hành chậm xử lý theo quy định

Bốn là, các điều kiện đảm bảo cho công tác theo dõi THPL vẫn còn gặp khó khăn. Một số địa phương có đội ngũ cán bộ thực hiện công tác THPL còn thiếu, cán bộ, công chức phụ trách chủ yếu là kiêm nhiệm nên kinh nghiệm, việc thực thi nhiệm vụ còn hạn chế. Nhà nước ta đang trong bối cảnh tinh giản biên chế, thắt chặt chi tiêu công nên việc bố trí nguồn lực việc thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật còn hạn chế, chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ<sup>16</sup>. Năm 2021, cả nước có 25/63 địa phương còn đơn vị “Phòng Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật” độc lập, 38/63 địa phương đã tổ chức giải thể,

sáp nhập đơn vị “Phòng Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật”<sup>17</sup>. Một số cơ quan, đơn vị, địa phương chưa quan tâm kinh phí phục vụ công tác theo dõi THPL nên gặp nhiều khó khăn trong công tác triển khai. Công tác tập huấn, phổ biến, tuyên truyền pháp luật còn thiếu chủ động, chưa thực sự hiệu quả, thiết thực<sup>18</sup>. Trong khi đó, năng lực thu thập thông tin, năng lực phân tích thông tin và đưa ra sự đánh giá THPL của một bộ phận chủ thể theo dõi THPL còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu.

Nhìn chung, thực tiễn THPL còn nhiều hạn chế: “*Chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỉ cương, phép nước có nơi, có lúc còn bị xem nhẹ, xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe*”<sup>19</sup>; “*Chỉ đạo và tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu, chậm được khắc phục; năng lực cụ thể hoá, thể chế hoá chủ trương, nghị quyết còn hạn chế, năng lực tổ chức thực hiện của cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, làm cho pháp luật, nghị quyết chậm được thực hiện và hiệu quả thấp*”<sup>20</sup>. Trong bối cảnh đó, việc tìm kiếm các giải pháp để công tác theo dõi THPL đi vào thực chất, hiệu quả, phù hợp và đáp ứng yêu cầu thực tiễn càng có ý nghĩa quan trọng. Thông qua nội dung theo dõi THPL (tình hình ban hành văn bản chi tiết, tình hình bảo đảm điều kiện THPL, tình hình

<sup>15</sup> Chính phủ, Dự thảo Báo cáo tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (Ban hành theo Công văn số 2952/BTP-VĐCXPDL ngày 12/8/2022), tr. 20.

<sup>16</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2021, tr. 4.

<sup>17</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2021, tr. 7.

<sup>18</sup> Bộ Tư pháp, Báo cáo công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2018, tr. 6.

<sup>19</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ, tr. 89 - 90.

<sup>20</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ, tr. 94.

tuân thủ pháp luật), Nhà nước kịp thời phát hiện, xử lý những bất cập, tồn tại trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật, đảm bảo pháp luật được thi hành nghiêm minh, có hiệu lực, hiệu quả trong thực tế.

## **2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay**

### *2.1. Các giải pháp pháp lý*

*Thứ nhất*, nhóm giải pháp hoàn thiện quy định chung về THPL hướng tới mục tiêu pháp luật được thực hiện nghiêm minh, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các cá nhân, cơ quan, tổ chức trong THPL nói chung và trong tổ chức thi hành từng văn bản quy phạm pháp luật cụ thể nói riêng cần được quy định cụ thể, bảo đảm sự phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể trong THPL. Đồng thời, cần tạo lập đồng bộ các điều kiện bảo đảm THPL nói chung và bảo đảm thi hành từng văn bản quy phạm pháp luật nói riêng. Trong thực tiễn hiện nay, cần chú trọng tạo lập các điều kiện về năng lực chuyên môn và đạo đức của cán bộ, công chức có trách nhiệm THPL. Ngoài ra, việc tạo lập các điều kiện về cơ sở vật chất đảm bảo THPL hiệu quả, khai thác tối đa thành tựu khoa học kỹ thuật trong tuyên truyền, giáo dục pháp luật, theo dõi, xử lý vi phạm luật giúp nâng cao hiệu quả THPL.

*Thứ hai*, nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống các quy định theo dõi THPL đảm bảo tính hệ thống, tính đầy đủ, tính minh bạch, tính khả thi, chi phí tuân thủ thấp, phù hợp với yêu cầu hội nhập. Cơ cấu hệ thống các quy định về theo dõi THPL gồm:

*Một là*, các quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể thực hiện việc theo dõi THPL hoặc có liên quan đến việc theo dõi THPL (chủ thể xây dựng thể chế; chủ thể tổ chức; chủ thể thực hiện; chủ thể là đối tượng của công tác theo dõi; chủ thể có trách nhiệm phối hợp trong theo dõi và các chủ thể khác có liên quan trong quá trình theo dõi THPL). Việc quy định đầy đủ, rõ ràng, khả thi về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể (Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp, hệ thống toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân các cấp, các tổ chức, cá nhân) thực hiện việc theo dõi THPL hoặc có liên quan đến việc theo dõi THPL giúp hoạt động thu hút sự tham gia của các chủ thể vào công tác theo dõi THPL và công tác phối hợp giữa các chủ thể có hiệu quả hơn.

*Hai là*, các quy định về nội dung, hình thức, biện pháp, cách thức, nguyên tắc, quy trình theo dõi THPL, xử lý kết quả theo dõi THPL, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân và sự phối hợp giữa các tổ chức, cá nhân đó trong quá trình theo dõi THPL, vấn đề khen thưởng, xử lý vi phạm cần lưu ý các tiêu chí về tính hệ thống, tính đầy đủ, tính minh bạch, tính khả thi, chi phí tuân thủ thấp. Việc thường xuyên tổng kết thực tiễn THPL, đánh giá nguyên nhân, các yếu tố tác động và đề xuất các giải pháp ban hành quy định mới hoặc quy định sửa đổi, bổ sung các quy định chưa phù hợp hoặc có các biện pháp khắc phục những khó khăn trong quá trình theo dõi THPL có ý nghĩa rất quan trọng. Trong thực tiễn theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay, cần tập trung hoàn thiện các quy định về theo dõi THPL sau:

- Xây dựng cơ chế giám sát hiệu quả và cơ chế khen thưởng nhằm thúc đẩy các chủ thể thực hiện trách nhiệm theo dõi THPL một cách chủ động, sáng tạo, có ý thức giữ mối quan hệ phối hợp chặt chẽ với các chủ thể cùng có trách nhiệm theo dõi THPL khác.

- Xây dựng cơ chế khuyến khích sự tham gia và nâng cao hiệu quả phối hợp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân công dân trong theo dõi tình hình THPL. Mặc dù Thông tư số 04/2021/TT-BTP đã quy định khá cụ thể về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong theo dõi tình hình THPL và cơ chế cộng tác viên theo dõi THPL. Các tiêu chuẩn của cộng tác viên được quy định cụ thể, các hoạt động theo dõi tình hình THPL có thể huy động sự tham gia của cộng tác viên và kí hợp đồng với cộng tác viên. Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy việc phát huy vai trò của tất cả các chủ thể, nhất là các tổ chức xã hội và cá nhân công dân vào quá trình theo dõi tình hình THPL là một bài học có giá trị tham khảo cho Việt Nam. Đồng thời xây dựng và hoàn thiện các quy định về cơ chế phối hợp trong (giữa các đơn vị có chức năng tham mưu, giúp bộ, ngành và địa phương tổ chức THPL) và cơ chế phối hợp bên ngoài (giữa bộ, ngành, địa phương với cơ quan giám sát, cơ quan tiền hành tố tụng, các cơ quan khác trong việc cung cấp thông tin về tình hình THPL). Ngoài ra, cần tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác phối hợp, sử dụng văn bản điện tử thay cho văn bản giấy giữa các cơ quan theo dõi THPL giúp giảm thiểu các chi phí, thủ tục không cần thiết, giảm thời gian lưu chuyển hồ sơ, giấy tờ.

- Quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong việc tiếp nhận và xử lý thông tin theo dõi tình hình THPL (từ các phương tiện thông tin đại chúng; từ ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, các hiệp hội, doanh nghiệp; từ kết quả của cơ quan giám sát, thanh tra, kiểm tra...) nhằm đảm bảo các thông tin được xử lý một cách khoa học, kịp thời là rất cần thiết. Điều này giúp tránh diễn ra tình trạng các cơ quan theo dõi THPL không nhận được thông tin hoặc không xử lý kịp thời các thông tin phản ánh dẫn đến không có các kiến nghị phù hợp giúp nâng cao hiệu quả THPL. Cần có các biện pháp thúc đẩy việc phát hiện vướng mắc trong thực thi pháp luật, kịp thời kiến nghị các thiết chế hỗ trợ nâng cao hiệu quả THPL và hỗ trợ nâng cao hiệu quả theo dõi THPL.

- Xây dựng các bộ tiêu chí, bộ chỉ tiêu quan trọng làm căn cứ theo dõi THPL như:

+ Cần xây dựng hệ thống thu thập dữ liệu về THPL và Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả THPL (bao gồm các tiêu chí định tính và định lượng). Việc xây dựng hệ thống thu thập dữ liệu về THPL với các cấp độ khác nhau giúp cho việc đánh giá THPL thuận lợi hơn. Bên cạnh đó, cần xây dựng các chỉ số kết quả THPL, chỉ số tác động của việc THPL trên cơ sở so sánh giữa các dự báo và kết quả thực hiện trên cơ sở các chỉ số điều kiện THPL<sup>21</sup>. Các tiêu chí như tính kịp thời, đầy đủ trong THPL của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền; tính chính xác, thống nhất trong hướng dẫn áp dụng pháp luật;

<sup>21</sup> Bộ Tư pháp, Toạ đàm “Những định hướng lớn về xây dựng khung theo dõi thi hành pháp luật và hệ thống thu thập dữ liệu” ngày 28/7/2016.



mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân... Việc theo dõi THPL cần được đánh giá gắn với việc thực hiện các nhiệm vụ quan trọng của pháp luật, đó là các nhiệm vụ bảo đảm và phát huy dân chủ, kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân...

+ Bộ tiêu chí đánh giá tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình (nội dung giải trình, trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý) trong tổ chức THPL;

+ Các tiêu chí, phương pháp nhận diện và đo lường mức độ ảnh hưởng của các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hoá, tôn giáo, đạo đức, ý thức pháp luật của các chủ thể THPL; đo lường tác động của hoạt động tập huấn, phổ biến pháp luật đến ý thức tuân thủ và mức độ nâng cao nhận thức của người dân, của cơ quan, tổ chức và người dân.

Dưới góc độ kĩ thuật lập pháp, nghiên cứu kinh nghiệm một số quốc gia cho thấy, có quốc gia ban hành văn bản độc lập về theo dõi THPL như Cộng hoà Liên bang Nga (Sắc lệnh số 657 về theo dõi THPL ngày 20//5/2011) và thành lập phòng theo dõi THPL trực thuộc Bộ Tư pháp liên bang Nga<sup>22</sup>. Tuy nhiên, đa số quốc gia không ban hành một văn bản luật điều chỉnh trực tiếp công tác theo dõi THPL nhưng công tác theo dõi THPL diễn ra mọi lúc, mọi nơi bởi nhiều cơ quan nhà nước như Đan Mạch<sup>23</sup>, Trung Quốc<sup>24</sup>, Singapore<sup>25</sup>... Ngoài ra, các quốc gia đều có huy động sự tham gia của

các tổ chức, cá nhân vào hoạt động theo dõi, giám sát THPL. Hiện nay, chỉ có Việt Nam và Cộng hoà Liên bang Nga là những nước có pháp luật điều chỉnh cụ thể về hoạt động theo dõi THPL, còn hầu hết các nước trên thế giới đều thể chế hoá, lồng ghép trong các văn bản quy định về giám sát, kiểm tra việc THPL.

*2.2. Các giải pháp khác nhằm chuẩn bị đồng bộ các yếu tố bảo đảm tổ chức theo dõi thi hành pháp luật*

*Thứ nhất*, cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, nâng cao chất lượng pháp luật. Chú trọng việc tổng kết THPL, đánh giá tác động của chính sách để đề xuất việc hoàn thiện pháp luật. Đề xuất xây dựng, hoàn thiện pháp luật phải đặt trong tổng thể của cả hệ thống pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, với chi phí tuân thủ thấp, phù hợp với thông lệ quốc tế và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Nâng cao chất lượng làm luật của Quốc hội. Quy định cụ thể trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng pháp luật. Chú trọng việc lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học, ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản pháp luật. Có cơ chế rõ ràng, minh bạch đòi hỏi cơ quan soạn thảo nghiêm túc tiếp thu các ý kiến góp ý dự thảo văn bản pháp luật, giải trình đầy đủ, thực chất các ý kiến góp ý để bảo đảm tính khả thi. Có thể nói, nâng cao chất lượng pháp luật là điều kiện tiên đề quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật.

<sup>22</sup> Đặng Thanh Sơn (chủ nhiệm), tldđ, tr. 35.

<sup>23</sup> Đặng Thanh Sơn (chủ nhiệm), tldđ, tr. 38 - 39.

<sup>24</sup> Đặng Thanh Sơn (chủ nhiệm), tldđ, tr. 40 - 41.

<sup>25</sup> Đặng Thanh Sơn (chủ nhiệm), tldđ, tr. 43 - 45.

*Thứ hai*, dưới những tác động trực tiếp của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, quy trình theo dõi THPL cũng cần thay đổi cho phù hợp với sự thay đổi của quy trình lập pháp (từ quy trình lập pháp truyền thống chuyển dần sang quy trình lập pháp hiện đại) với sự trợ giúp lớn của công nghệ phân tích dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo, công nghệ số vào quá trình phân tích số liệu thống kê thi thành pháp luật, số liệu tổng kết đánh giá tác động vi phạm pháp luật... Trong bối cảnh hiện nay, đòi hỏi cơ quan theo dõi THPL cần thay đổi cách tiếp cận và tư duy pháp lý theo hướng chủ động, tích cực ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp nhận ý kiến đánh giá về THPL, đảm bảo thuận lợi, bảo mật để các cá nhân, tổ chức chủ động phản ánh các bất cập trong thực tiễn THPL, đảm bảo việc xử lý ý kiến góp ý công khai, công bằng, nhanh chóng, khách quan, đúng thẩm quyền.

*Thứ ba*, cần tạo lập các điều kiện thúc đẩy năng lực thu thập thông tin, năng lực phân tích thông tin và đưa ra sự đánh giá của các chủ thể theo dõi THPL. Năng lực thu thập thông tin, phân tích thông tin là những năng lực quan trọng nhất giúp các chủ thể thực thi pháp luật hoàn thành việc nâng cao năng lực đánh giá thực thi pháp luật. Đây cũng chính là những giải pháp mang tính nền tảng cho việc nâng cao năng lực đề xuất và xây dựng chính sách của Chính phủ trong thực thi pháp luật nói chung và pháp luật về công vụ nói riêng<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Ngô Tuyết Mai (2020), "Theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", *Tạp chí Khoa học kiểm sát*, số 4, tr. 62.

*Thứ tư*, cần đổi mới cơ chế phối hợp trong hoạt động tổ chức theo dõi THPL, bao gồm cơ chế phối hợp giữa các đơn vị có chức năng tham mưu, giúp bộ, ngành và địa phương tổ chức thực hiện công tác theo dõi THPL (cơ chế phối hợp bên trong) và cơ chế phối hợp theo dõi THPL giữa Bộ, ngành, địa phương và cơ quan giám sát, cơ quan tiến hành tố tụng, các cơ quan khác trong việc cung cấp thông tin về tình hình THPL (cơ chế phối hợp bên ngoài). Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế huy động, bảo đảm quyền tham gia hoạt động theo dõi THPL của các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp và mọi công dân. Quan tâm xây dựng quy trình tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của nhân dân về tình hình THPL một cách thống nhất, có hệ thống, cụ thể và minh bạch. Cần quy định cụ thể trách nhiệm tiếp nhận, giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

*Thứ năm*, cần đầu tư kinh phí thoả đáng, hợp lý cho các nguồn lực đảm bảo cho công tác theo dõi THPL (kinh phí xây dựng, sửa đổi, bổ sung pháp luật về theo dõi THPL; kinh phí đào tạo nguồn nhân lực; kinh phí mua sắm trang thiết bị phục vụ công tác theo dõi THPL...). Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật, trong thực hiện đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực chuyên môn, ý thức chính trị, ý thức pháp luật, tinh thần trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm theo dõi THPL. Cần đổi mới phương pháp bồi dưỡng cán bộ, công chức có nhiệm vụ theo dõi THPL, đổi mới phương pháp bồi dưỡng, đổi mới hình thức bồi dưỡng, đổi mới cách thức kiểm tra, đánh giá trong đào tạo, bồi dưỡng. Đổi mới về tổ chức bộ máy,

biên chế làm công tác tổ chức thi hành và theo dõi THPL, sắp xếp, kiện toàn theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại, đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức “có tinh chuyên nghiệp cao, có năng lực sáng tạo dựa trên cơ chế cạnh tranh về tuyển dụng, chế độ đãi ngộ và đề bạt; có phẩm chất đạo đức tốt và bản lĩnh chính trị vững vàng. Quy định rõ và đề cao trách nhiệm của người đứng đầu; có cơ chế khuyến khích, khơi dậy tinh thần cống hiến vì đất nước, tạo động lực và áp lực để mọi cán bộ, công chức, viên chức hoàn thành tốt nhất nhiệm vụ được giao, tận tụy phục vụ nhân dân; có cơ chế bảo vệ cán bộ đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung”<sup>27</sup>. Phát triển mô hình cộng tác viên trong theo dõi THPL. Bên cạnh đó, cần đổi mới chế độ, chính sách đối với công chức làm công tác xây dựng, THPL để thu hút và giữ chân nguồn nhân lực có chất lượng cao<sup>28</sup>, tránh tình trạng chảy máu chất xám khi có hàng loạt các công chức xin nghỉ việc trong thời gian gần đây vì sức ép hành chính công việc ngày càng tăng trong khi thu nhập thấp.

Thứ sáu, đẩy mạnh hiệu quả hoạt động tuyên truyền, phổ biến về ý nghĩa, vai trò của THPL và theo dõi THPL nhằm hình thành quyết tâm chính trị, sự đồng thuận

trong toàn hệ thống chính trị và toàn xã hội. Chú trọng kiểm tra, phát hiện ngăn chặn kịp thời và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật, cản trở THPL.

Nhìn chung, nâng cao hiệu quả công tác theo dõi THPL là những nhiệm vụ chiến lược lâu dài, đầy khó khăn và thách thức, đòi hỏi thực hiện đồng thời các giải pháp hoàn thiện quy định về THPL, theo dõi THPL và các giải pháp chuẩn bị đồng bộ các yếu tố bảo đảm tổ chức theo dõi THPL hướng tới mục tiêu pháp luật được thực hiện nghiêm minh, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và việc theo dõi THPL được thực hiện một cách hệ thống, đầy đủ, minh bạch, khả thi, chi phí tuân thủ thấp, phù hợp với yêu cầu hội nhập./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngô Tuyết Mai (2020), “Theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tạp chí Khoa học kiểm sát*, số 4.
2. Nguyễn Văn Năm (2018), “Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, số 5.
3. Đặng Thanh Sơn (Chủ nhiệm) (2020), *Hoàn thiện cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp.
4. Phạm Ngọc Thắng (2019), “Pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam và phương hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Luật học*, số 3.
5. Phạm Ngọc Thắng (2022), “Một số bất cập của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 4.

<sup>27</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 288.

<sup>28</sup> Ban Cán sự Đảng Chính phủ, *Báo cáo số 1128-BC/BCSDCP Tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW 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*.