

CÔNG TÁC THẨM ĐỊNH CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

ThS. HOÀNG TRUNG THÀNH*

Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Bộ Tư pháp cũng như Vụ Pháp chế các bộ, ngành để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Tuy nhiên, thời gian qua có một thực tế là nhiều văn bản VBQPPL được ban hành nhưng khi đưa vào thi hành đã vấp phải sự phản ứng của người dân và dư luận. Tình trạng này diễn ra ở nhiều mặt, nhiều lĩnh vực của xã hội trong đó có lĩnh vực giáo dục. Hoạt động thẩm định VBQPPL chính là một khâu đặc biệt quan trọng và mang tính bắt buộc nhằm bảo đảm tính hợp Hiến, hợp pháp, tính thống nhất và tính khả thi của một VBQPPL.

1. Thực trạng công tác thẩm định các VBQPPL trong lĩnh vực giáo dục

Theo Luật Ban hành VBQPPL năm 1996, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 và gần đây nhất là Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 của Chính phủ thì tổ chức pháp chế của Bộ, cơ quan ngang Bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo VBQPPL. Qua hơn 15 năm thực hiện Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành, hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD-ĐT) đã từng bước được thực thi một cách hiệu quả, chất lượng của hoạt động này ngày càng được nâng cao; hiệu quả thẩm định đã góp phần vào việc từng bước nâng cao chất lượng và hoàn thiện hệ thống VBQPPL của ngành giáo dục nói riêng và hệ thống VBQPPL nhà nước nói chung.

Cụ thể, trong giai đoạn 2005-2010, Bộ GD-ĐT đã ban hành mới, sửa đổi, bổ sung trên 300 VBQPPL thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng trong lĩnh vực GD-ĐT. Tất cả các VBQPPL được ban hành mới, hoặc được sửa đổi, bổ sung đều được Bộ GD-ĐT tổ chức thẩm định đầy đủ, kịp thời, đảm bảo đúng quy định của pháp luật góp phần có hiệu quả vào sự nghiệp đổi mới của đất nước.

Việc thực hiện quy trình soạn thảo văn bản cơ bản thực hiện đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL;

Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành VBQPPL và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL (hiện nay theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL); Quyết định số 15/2006/QĐ-BGDĐT ngày 25/4/2006 của Bộ trưởng Bộ GD-ĐT; Quyết định số 18/2008/QĐ-BGDĐT ngày 18/4/2008 của Bộ trưởng Bộ GD-ĐT ban hành Quy chế soạn thảo, thẩm định, ban hành, rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra và xử lý VBQPPL về giáo dục và Quyết định số 2478/QĐ-BGDĐT ngày 09/7/2012 của Bộ trưởng Bộ GD-ĐT tạo ban hành quy định về soạn thảo, ban hành VBQPPL. Việc đăng tải dự thảo VBQPPL lên trang thông tin điện tử của Bộ GD-ĐT được thực hiện nghiêm túc nhằm tiếp thu ý kiến đóng góp rộng rãi của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xây dựng pháp luật.

Bên cạnh đó, công tác soạn thảo văn bản đã từng bước đi vào nền nếp và được coi trọng hơn trước. Chất lượng văn bản khá tốt, rất ít văn bản của Bộ bị hủy bỏ hoặc đình chỉ thi hành theo quy định; công tác soạn thảo, ban hành văn bản của Bộ đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước về giáo dục và công tác chỉ đạo, điều hành các hoạt động giáo dục. Đã có sự chủ động trong bố trí kinh phí phục vụ trực tiếp công tác soạn thảo VBQPPL theo quy định tại Thông tư số 100/2006/TT-BTC ngày 23/10/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài chính; Thông tư liên tịch số 192/2011/TTLT-BTC-VPCP ngày 02/12/2010 của Bộ Tài chính và Văn phòng Chính phủ tạo điều kiện cho công tác soạn thảo văn bản. Hằng năm, Bộ đã tổ chức tập huấn kỹ thuật soạn thảo VBQPPL cho cán bộ, công chức của Bộ, đưa hoạt động này trở nên thiết thực và hiệu quả hơn.

Mặc dù đã đạt được những kết quả rất đáng ghi nhận như trên, nhưng hoạt động thẩm định đối với

* Văn phòng Bộ Giáo dục và Đào tạo

các dự thảo VBQPPL của ngành giáo dục vẫn còn gặp vướng mắc và bộc lộ những hạn chế, bất cập, thể hiện ở các khía cạnh chủ yếu như một số văn bản chậm tiến độ do thời gian lấy ý kiến góp ý, thẩm định, xem xét kéo dài; một số văn bản không thực hiện đúng quy trình soạn thảo như không qua thẩm định, không qua góp ý kiến lần cuối của Vụ Pháp chế trước khi gửi Bộ Tư pháp thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ nên hồ sơ bị trả đi trả lại...

Nguyên nhân của những hạn chế trên có nhiều, bao gồm cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan trong đó tập trung chủ yếu ở một số điểm như: - Các VBQPPL về giáo dục là những văn bản phức tạp, liên quan đến nhiều bộ, ngành, phạm vi ảnh hưởng rộng nên trong quá trình xây dựng, soạn thảo văn bản gặp nhiều khó khăn; - Cán bộ, chuyên viên chủ trì và tham gia biên soạn chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa được đầu tư thời gian, công sức và chế độ chính sách xứng đáng; - Nhiều cán bộ, công chức được giao trực tiếp soạn thảo văn bản ở các đơn vị nhưng chưa được đào tạo về pháp luật và kỹ thuật soạn thảo văn bản dẫn đến chất lượng của dự thảo chưa cao, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ soạn thảo, ban hành; - Việc góp ý của một số cơ quan, tổ chức thường bị kéo dài; trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản khá phức tạp, phải qua nhiều cơ quan, tổ chức,... gây mất nhiều thời gian.

2. Nâng cao hiệu quả việc gắn kết giữa xây dựng và thực thi các VBQPPL trong lĩnh vực giáo dục

Hiện nay, nước ta đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, với đặc thù là một quốc gia phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa, chưa có mô hình xã hội chủ nghĩa nào thực sự thành công để chúng ta học tập. Do đó, quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính trị, pháp luật của nước ta vừa là sự tiếp thu những kinh nghiệm của nhiều quốc gia tiến bộ trên thế giới vừa là sự tự tích lũy kinh nghiệm trong từng giai đoạn nhất định. Với lĩnh vực giáo dục cũng vậy, mặt bằng chung về chất lượng giáo dục của nước ta chưa thể bằng với mặt bằng chung của thế giới, hệ thống đào tạo các chuyên gia có trình độ cao trong lĩnh vực giáo dục cũng là một hạn chế mà chúng ta chưa làm được. Điều này ảnh hưởng khá nhiều đến công tác giáo dục trong đó có hoạt động thẩm định các VBQPPL. Thẳng thắn mà nhìn nhận thì một chuyên gia pháp lý thuần túy hiện nay của ta khó có đủ điều kiện về khả năng để thẩm định một VBQPPL chuyên sâu trong một lĩnh vực nào đó. Nếu "mở cửa" mời các chuyên gia, các nhà khoa học, thì kinh phí cho công tác thẩm định VBQPPL

rất khó đủ sức thu hút sự tham gia của những tên tuổi đáng tin cậy vào công tác này.

3. Từ thực tế đó, để hoàn thiện và nâng cao chất lượng công tác thẩm định các văn VBQPPL trong lĩnh vực giáo dục, chúng ta cần phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp.

Trong số các yếu tố có ảnh hưởng lớn nhất đến công tác hoàn thiện và nâng cao chất lượng công tác thẩm định các VBQPPL trong lĩnh vực giáo dục thì yếu tố con người là yếu tố quan trọng nhất. Hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL là một nhiệm vụ có tính chất phức tạp, thể hiện sự khẳng định và mang tính phản biện cao. Do đó, muốn nâng cao chất lượng của công tác này *trước hết cần phải nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức trong cơ quan Bộ và trong ngành giáo dục về tầm quan trọng của công tác xây dựng văn VBQPPL*. Đồng thời với việc nâng cao nhận thức là nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong lĩnh vực chuyên trách của mình, xây dựng đội ngũ những người làm công tác thẩm định không chỉ đủ về số lượng, có năng lực, chuyên môn nghiệp vụ vững vàng mà còn cần được bố trí ổn định để có thời gian nghiên cứu pháp luật một cách có hệ thống và tích lũy kinh nghiệm thực tiễn.

Bên cạnh đó cần nghiên cứu *xây dựng chương trình dài hạn, chiến lược về soạn thảo, ban hành văn bản của Bộ*. Lãnh đạo Bộ, lãnh đạo các đơn vị phải coi việc lập dự kiến chương trình, kế hoạch xây dựng VBQPPL là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu và chủ yếu trong công tác xây dựng pháp luật của Bộ nói riêng và công tác quản lý nhà nước về giáo dục nói chung.

Hoàn thiện cơ chế bố trí kinh phí xây dựng văn bản từ ngân sách, các dự án, đề án, kinh phí nghiên cứu khoa học và các nguồn khác để hỗ trợ công tác soạn thảo văn bản. Tập trung kinh phí, nhân lực cho những dự thảo văn bản khó, yêu cầu cao và thời gian thực hiện gấp... Nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung văn bản quy định về kinh phí xây dựng văn VBQPPL trong đó có kinh phí xây dựng kế hoạch soạn thảo, ban hành VBQPPL hàng năm. Tăng cường công tác nghiên cứu khoa học gắn với việc soạn thảo các VBQPPL. Tăng cường ứng dụng tin học vào việc tổ chức lấy ý kiến góp ý cho các dự thảo và kiểm soát kế hoạch, tiến độ công tác soạn thảo VBQPPL.

Xây dựng cơ chế phản biện khoa học, phản biện xã hội trong xây dựng VBQPPL, *đặc biệt khi đối với văn bản có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực và đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các văn bản*. *Triển khai xây dựng cơ chế đặt hàng*

trong soạn thảo VBQPPL nhằm thu hút trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia giỏi trong xây dựng VBQPPL.

Tăng cường sự phối hợp của các đơn vị liên quan để tận dụng, phát huy trí tuệ tập thể từ bên trong và bên ngoài phục vụ cho hoạt động thẩm định; đặc biệt là phát huy tính chủ động phối hợp của các chuyên viên trực tiếp làm công tác soạn thảo và chuyên viên thực hiện thẩm định ngay từ giai đoạn soạn thảo cho đến khi thẩm định, sự chủ động của chính Vụ Pháp chế trong việc phát huy trí tuệ của các cơ quan, tổ chức, chuyên gia vào hoạt động thẩm định. Thường xuyên duy trì việc tổ chức các cuộc họp thẩm định với sự tham gia của cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định và các cơ quan, tổ chức hữu quan để trao đổi, xử lý những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về nội dung dự thảo; tích cực yêu cầu cơ quan soạn thảo giải trình những nội dung chưa rõ tại dự thảo để nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động thẩm định. Cần nghiên cứu, vận dụng để có cơ chế thỏa đáng nhằm thu hút được các luật gia, nhà khoa học và chuyên gia am hiểu các vấn đề chuyên môn tham gia vào hoạt động thẩm định, đặc biệt là đối với những dự thảo văn bản có nội dung mang tính chuyên ngành phức tạp hoặc liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau.

Hoạt động thẩm định giữ vai trò to lớn trong công tác xây dựng thể chế trong ngành giáo dục, là “người gác cổng” tin cậy của Bộ GD-ĐT trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL. Một VBQPPL không đáp ứng yêu cầu “lọt” qua được vòng thẩm định phải bị “tuyệt cờ” ngay khi có phản hồi của dư luận. Mà văn bản đã bị “tuyệt cờ” rồi thì thủ tục tiến hành sửa đổi, bổ sung các quy định không phù hợp phải nhanh chóng, kịp thời. Có như thế, chất lượng VBQPPL mới ngày càng được nâng cao, thực sự là khuôn khổ pháp lý để thu hút và tạo dựng, củng cố niềm tin của người dân vào hệ thống pháp luật, hệ thống VBQPPL của Nhà nước. □

Tài liệu tham khảo

1. Chính phủ. Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 Về Kiểm soát thủ tục hành chính.
2. Chính phủ. Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế.
3. Nguyễn Quốc Hoàn. “Pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong

sự nghiệp đổi mới ở nước ta”, Tạp chí Luật học, số 1/2007.

4. Hoàng Thế Liên. “Các giải pháp của Chính phủ về đổi mới công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 5/2007.

5. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, H 2008.

SUMMARY

Develop and promulgate legal documents is one of the highest priorities of the Ministry of Justice and other legal affairs departments within ministries. Over time, there are many legal documents that have been issued; however, putting into execution, many of these documents faced negative responses from the public. This happens in many fields, including the education sector. Thus, the evaluation activity for the drafting of legal documents is a particularly important stage and mandatory in order to ensure the constitutionality and legality, consistency and feasibility of the legal text.

THỂ LỆ VIẾT VÀ GỬI BÀI

1. Nội dung bài viết thuộc các lĩnh vực:

- Quản lý giáo dục;
- Tâm lý học - sinh lý học lứa tuổi;
- Lí luận giáo dục;
- Lí luận dạy học;
- Giáo dục nước ngoài; v.v...

2. Bài viết:

- Mỗi bài viết không quá 6 trang, khổ A4; phông chữ Times New Roman (Unicode), cỡ chữ 14.
- Tên bài báo và tóm tắt nội dung bài báo trình bày bằng 2 thứ tiếng: tiếng Việt và tiếng Anh.
- Tác giả gửi bản in bài viết và tập tin bài viết đến Toà soạn (theo địa chỉ Ban biên tập ghi trên trang mục lục của Tạp chí).
- Chú thích trong bài đánh số theo thứ tự xuất hiện - Tài liệu tham khảo và chú thích ghi ở cuối bài (trình tự: tên tác giả - tên sách/bài báo/văn bản pháp quy - nhà xuất bản - nơi và năm xuất bản).
- Toà soạn không trả lại bài viết nếu không được đăng.
- 3. Để tiện liên hệ, tác giả cần ghi rõ địa chỉ công tác, số điện thoại, email vào cuối bài.

TẠP CHÍ GIÁO DỤC