

TỔNG QUAN VỀ THI HÀNH PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm “thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước”

Trong khoa học và thực tiễn pháp luật ở Việt Nam, “thi hành pháp luật” được giải thích theo nhiều nghĩa khác nhau. Các tài liệu giảng dạy tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam thường cho rằng “thi hành pháp luật” (hoặc “chấp hành pháp luật”) chỉ là một trong bốn hình thức “thực hiện pháp luật”. “*Thực hiện pháp luật*” được hiểu là hành vi thực tế, hợp pháp có mục đích của các chủ thể pháp luật nhằm hiện thực hóa các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật”. Thi hành pháp luật được hiểu chỉ là một hình thức thực hiện pháp luật, theo đó, nghĩa vụ pháp lý của chủ thể pháp luật được hiện thực hóa thông qua hành động tích cực của chủ thể này (ví dụ: doanh nghiệp nộp tiền thuế, người lao động đóng bảo hiểm xã hội, v.v.). Bên cạnh thi hành pháp luật, các hình thức thực hiện pháp luật khác gồm: “tuân thủ pháp luật” (theo đó, chủ thể pháp luật ứng xử theo hướng không thực hiện các điều cấm của pháp luật), “sử dụng pháp luật” (theo đó, chủ thể pháp luật thực hiện quyền năng pháp lý của mình), và “áp dụng pháp luật” (theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức cho các chủ thể pháp luật thực hiện quy định của pháp luật hoặc tự mình ban hành các quyết định làm phát sinh, thay đổi, đình chỉ hoặc chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể).

Tuy nhiên, nhiều nhà nghiên cứu cho rằng thi hành pháp luật là mọi hoạt động nhằm pháp vào cuộc sống, biến quy định pháp luật trở thành hành vi của các chủ thể. Thi hành pháp luật được xem là công đoạn tiếp nối quá trình xây dựng pháp luật. Xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật được xem là hai mặt hoạt động cơ bản của một nhà nước. Quan niệm như thế khá phù hợp với thực tiễn quy định pháp luật ở nước ta. Cụ thể, ngay từ Hiến pháp năm 1946, khi quy định về thẩm quyền của Chính phủ và cơ quan hành chính ở địa phương, Hiến pháp đã quy định rõ thẩm quyền “thi hành” pháp luật của các cơ quan này. Cụ thể, Điều thứ 52 Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ có quyền “thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện”. Điều thứ 59 Hiến pháp năm 1946 quy

định ủy ban hành chính có trách nhiệm “thi hành các mệnh lệnh của cấp trên”. Điều 112 (khoản 2) Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định rõ Chính phủ có trách nhiệm “bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật”. Điều 115 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền “Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó”. Điều 96 Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ “tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước”. Điều 98 Hiến pháp năm 2013 quy định Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ “tổ chức thi hành pháp luật”. Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định Bộ trưởng “chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc”. Điều 100 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”. Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương”. Điều 114 Hiến pháp năm 2013 quy định: “ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương”.

Cách tiếp cận như vậy về thi hành pháp luật cũng tương đồng với những lý luận chung về đời sống của một văn bản pháp luật từ góc nhìn của khoa học về chính sách công¹. Theo lý luận về chính sách, công được thừa nhận rộng rãi ở Việt Nam và các nước trên thế giới, đời sống của một chính sách công thể hiện trong các văn bản pháp luật được cấu trúc gồm 4 phần chính là khởi sự chính sách, hoạch định/ban hành chính sách, thực thi chính sách (hay còn gọi là thi hành chính sách công) và đánh giá chính sách. Thực thi chính sách công chính là quá trình đưa chính sách công vào thực tiễn đời sống xã hội nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính sách Chính thông qua hoạt động thi hành chính sách này mà mục

¹ Xem thêm hệ thống chuyên đề liên quan đến chính sách công trong cơ sở dữ liệu nguồn bồi dưỡng đại biểu dân cử của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử - Ban Công tác đại biểu

tiêu của chính sách (thể hiện trong các văn bản pháp luật) được hiện thực hóa trong đời sống. Bản thân việc thi hành chính sách cũng là công đoạn kiểm chứng lại tính đúng đắn của chính sách, qua đó góp phần hoàn thiện chính sách đã ban hành.

Xuất phát từ thực tế đó, phù hợp với thực tiễn pháp luật ở nước ta, trong chuyên đề này, “thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước” được hiểu là mọi hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước để hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống. Trong thực tiễn hoạt động, các hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước đưa pháp luật vào cuộc sống khá đa dạng và thường hiểu gần trùng với nội hàm của khái niệm quản lý hành chính nhà nước. Nội dung của các hoạt động này thường được quy định trong Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân; hoặc Luật tổ chức chính quyền địa phương, Nghị định quy định chung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ (hiện tại là Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18-4-2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ) (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 48/2013/NĐ-CP ngày 14-5-2013 của Chính phủ).

Theo tinh thần quy định tại Nghị định số 36/2012/ NĐ-CP nêu trên, các hoạt động được xếp vào hoạt động thi hành pháp luật của bộ bao gồm: (1) Xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành văn bản pháp luật của cấp trên (chẳng hạn, chủ trì xây dựng nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc ban hành thông tư theo thẩm quyền), văn bản đơn đốc, chỉ đạo việc tổ chức thi hành pháp luật (chẳng hạn quyết định, chỉ thị, công văn hướng dẫn, V. V.); (2) Chỉ đạo và tổ chức thực hiện công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ; (3) Kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành có liên quan đến ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ; (4) Xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch để trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và tổ chức chỉ đạo thực hiện; (5) Thực hiện các thẩm quyền về tổ chức bộ máy, biên chế, công tác cán bộ, ngân sách và tài sản công thuộc thẩm quyền theo tinh thần cải cách hành chính; (6) Quản lý nhà nước đối với các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực, đối với các doanh nghiệp, tổ chức

kinh tế, hội, tổ chức phi chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực (trong đó có việc hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định đối với ngành, nghề kinh doanh, dịch vụ có điều kiện và xử lý vi phạm thuộc thẩm quyền); (7) Thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra (gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành), giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của tổ chức, cá nhân liên quan đến ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ.

Đối với ủy ban nhân dân các cấp, chẳng hạn với ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân năm 2003 đã quy định tương đối đủ các loại hoạt động mà ủy ban nhân dân phải tiến hành trong hoạt động quản lý. Tuy số lượng đầu công việc mà ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải thực hiện lên tới 70 với ủy ban nhân dân các tỉnh và 79 với ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, nhưng nhìn từ góc độ thi hành pháp luật, có thể gói gọn lại cũng chỉ bao gồm các hoạt động chủ yếu như: (1) Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành văn bản của cấp trên; (2) Tổ chức công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở địa phương; (3) Xây dựng và thực hiện một số loại quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; (4) Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công, đối với các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội hoạt động ở địa phương; (5) Tiến hành công tác cấp phép, cấp giấy chứng nhận mang tính ưu đãi cho tổ chức, cá nhân; (6) Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, xử lý vi phạm thuộc thẩm quyền; (7) Thực hiện các thẩm quyền liên quan tới tổ chức bộ máy, biên chế, quản lý ngân sách và tài sản công.

Như vậy, khái quát lại, nói tới thi hành pháp luật là nói tới 6 loại hoạt động cơ bản sau đây: (1) Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản của cấp trên để cụ thể hóa, chi tiết hóa hoặc cho phù hợp với đặc điểm cụ thể của ngành, địa phương mà cơ quan hành chính nhà nước thực hiện công việc quản (2) dựng, ban hành hoặc thực hiện các chương trình, kế hoạch, quy hoạch triển khai văn bản pháp luật của cấp trên hoặc do mình đã ban hành; (3) Tổ chức bộ máy, nhân sự, cần thiết ngân sách và các điều kiện bảo đảm khác để tổ chức thi hành pháp luật; (4) Tổ chức hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật; (5) Tiến hành công tác cấp phép, đăng ký, cấp chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận (bao gồm cả cấp giấy chứng nhận mang tính ưu đãi cho tổ chức, cá nhân (nếu có)); (6) Tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải

quyết khiếu tố cáo, kiến nghị đối với việc chấp hành văn bản pháp luật của các đối tượng có trách nhiệm phải tuân thủ văn bản pháp luật (các cơ quan trực thuộc, các tổ chức dịch vụ công, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, công dân). Các hình thức thi hành pháp luật vừa nêu về cơ bản đã được thể hiện trong các quy định trong Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23-7-2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật.

Điều đáng lưu ý là, cả 6 loại hoạt động thi hành pháp luật kể trên đều phải tiến hành theo những yêu cầu, tiêu chuẩn, quy chuẩn nhất định được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật nhất định. Chẳng hạn, đối với hoạt động ban hành văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản của cấp trên để cụ thể hóa, chi tiết hóa hoặc cho phù hợp với đặc điểm của ngành, địa phương mà cơ quan hành chính thực hiện công việc quản lý, nếu văn bản hướng dẫn là văn bản quy phạm pháp luật thì việc ban hành loại văn bản hướng dẫn này phải tuân theo các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (trước đây là Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 hoặc Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004) và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đối với việc xây dựng, ban hành hoặc thực hiện các chương trình, kế hoạch, quy hoạch triển khai văn bản pháp luật của cấp trên hoặc do mình đã ban hành, công việc này có thể phải tuân thủ theo các yêu cầu của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch. Đối với việc xây dựng tổ chức bộ máy, nhân sự, trang thiết bị, ngân sách và các điều kiện bảo đảm khác để tổ chức thi hành pháp luật, hoạt động này phải tuân thủ theo các quy định trong các đạo luật hoặc văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy, pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức, pháp luật về ngân sách, pháp luật về mua sắm công, v.v.. Đối với hoạt động tổ chức hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật, các cơ quan tiến hành hoạt động này cần phải tuân thủ theo quy định của Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đối với công tác cấp phép, đăng ký, cấp chứng chỉ hành nghề, các loại giấy chứng nhận, văn bằng cho tổ chức, cá nhân, cơ quan tiến hành hoạt động này thường phải tuân theo các quy định của các đạo luật chuyên ngành trong từng lĩnh vực cụ thể và các văn bản hướng dẫn thi hành. Chẳng hạn, việc tổ chức công tác đăng ký kinh doanh, cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh của sở Kế hoạch và Đầu tư các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải tuân theo các quy định của Luật doanh nghiệp

năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất phải được thực hiện theo các quy định của Luật đất đai năm 2013 và Luật nhà ở năm 2014. Việc cấp giấy chứng nhận bảo đảm an toàn thực phẩm phải tuân thủ các quy định của Luật an toàn thực phẩm năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành, v.v... Hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị đối với việc chấp hành văn bản pháp luật của các đối tượng có trách nhiệm phải tuân thủ văn bản pháp luật, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện công việc này phải tuân theo các yêu cầu quy định trong các đạo luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo xử lý vi phạm hành chính v.v...

Cơ quan hành chính nhà nước ở đây được hiểu phù hợp với quy định của Hiến pháp và các quy định của pháp luật hiện hành gồm hai loại là cơ quan hành chính có thẩm quyền chung (như Chính phủ, ủy ban nhân dân các cấp) và cơ quan hành chính có thẩm quyền chuyên môn (như các bộ, sở, v.v...). Cơ quan hành chính có thẩm quyền chung là cơ quan mà các quyền hạn của nó có hiệu lực đối với mọi ngành, mọi lĩnh vực, mọi đối tượng tương ứng trong phạm vi cả nước hoặc địa phương. Cơ quan hành chính có thẩm quyền chuyên môn (hoặc thẩm quyền riêng) là cơ quan mà các quyền hạn của nó có hiệu lực chỉ trong phạm vi ngành hoặc liên ngành. Cơ quan hành chính được đề cập trong cuốn sách này là: Các bộ, cơ quan ngang bộ (gọi chung là bộ) và ủy ban nhân dân các cấp.

Dù là cơ quan có thẩm quyền chung hay thẩm quyền chuyên môn, đã là cơ quan hành chính thì chức năng cơ bản của nó phải là thực hiện các biện pháp để đưa pháp luật vào đời sống mà khoa học pháp lý thường gọi đó là hoạt động “chấp hành - điều hành” và trong cuốn sách này gọi là “thi hành pháp luật”. Pháp luật, nhất là các đạo luật với tư cách là ý chí của các cơ quan dân cử, thường phải thông qua hành vi của các cơ quan hành chính mới có thể tác động trực tiếp tới các đối tượng điều chỉnh của mình. Là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước có đặc điểm chung của cơ quan nhà nước. Đặc điểm chung ấy là cơ sở để phân biệt cơ quan nhà nước với tổ chức xã hội. Đồng thời, cơ quan hành chính nhà nước có những đặc thù so với cơ quan khác của Nhà nước như Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng nhân dân,

Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân. Do vậy, hoạt động thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước cũng có nhiều khác biệt với các chủ thể khác. Cụ thể:

- Các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập để thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, nghĩa là thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành. Hoạt động chấp hành và điều hành là hoạt động được tiến hành trên cơ sở Hiến pháp, luật, pháp lệnh và để thực hiện pháp luật. Chính vì vậy, ở góc độ này có thể thấy rằng hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước cũng chính là hiệu quả thực hiện pháp luật.

- Khác với hoạt động thi hành pháp luật của cơ quan Quốc hội, Hội đồng nhân dân (hoạt động chính thông qua các kỳ họp, giữa các kỳ họp chỉ có bộ phận nhất định thực hiện một số nhiệm vụ được giao); hay khác với hoạt động của cơ quan Tòa án (chức năng chính thực hiện thông qua hoạt động xét xử tại các phiên tòa), hoạt động thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước mang tính thường xuyên, liên tục và là cầu nối trực tiếp nhất đưa đường lối, chính sách, pháp luật vào đời sống xã hội một cách trực tiếp.

- Hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có số lượng đầu mỗi cơ quan và công chức đông đảo nhất; hệ thống cơ quan hành chính có mối liên hệ chặt chẽ, tạo thành một hệ thống thống nhất từ trung ương tới cơ sở, chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo của một trung tâm thống nhất là Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

- Các cơ quan hành chính nhà nước đều trực tiếp, hoặc gián tiếp trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước, chịu sự lãnh đạo, giám sát, kiểm tra của các cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp tương ứng và chịu trách nhiệm, báo cáo công tác trước cơ quan quyền lực đó.

- Hoạt động thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước khác với hoạt động thi hành pháp luật của cơ quan quyền lực, hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát và hoạt động xét xử của Tòa án. Hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là đối tượng giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, của Tòa án thông qua hoạt động xét xử những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, lao động, kinh tế và hành chính. Các cơ quan hành chính nhà nước có

nghĩa vụ, trách nhiệm xem xét và trả lời các yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị của Tòa án trong những trường hợp nhất định và trong thời hạn do luật định. Ngược lại, các văn bản pháp luật của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thể là căn cứ pháp lý để Viện kiểm sát và Tòa án thực hiện hoạt động kiểm sát và xét xử. Một số văn bản pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp điều chỉnh một số vấn đề về tổ chức nội bộ của Viện kiểm sát và Tòa án.

Khi nhận thức về hoạt động thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước, cần lưu ý tới vai trò “kép” của các cơ quan hành chính nhà nước trong thi hành pháp luật. Theo đó, cơ quan hành chính nhà nước vừa trực tiếp chấp hành (tuân thủ, triển khai) các nội dung pháp luật yêu cầu lại vừa phải tổ chức cho các chủ thể khác tuân thủ, chấp hành pháp luật. Với cách là một chủ thể trực tiếp thi hành pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các hành vi hợp pháp (theo đúng yêu cầu của pháp luật) thông qua các hình thức khác nhau, trong đó, có việc áp dụng pháp luật, tức là ra các văn bản, quyết định cá biệt để các chủ thể khác thực hiện. Với tư cách là chủ thể tổ chức thi hành pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện nhiều công việc nhằm tạo ra các cơ sở, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành pháp luật của các chủ thể khác trong phạm vi toàn xã hội, bao gồm: Tổ chức thực hiện và kiểm tra, thanh tra, theo dõi việc thi hành pháp luật; ban hành văn bản hướng dẫn thi hành; ban hành kế hoạch và triển khai các biện pháp thực hiện, trong đó, có phổ biến văn bản; bảo đảm các điều kiện thi hành như nguồn lực, tài chính, tổ chức bộ máy, cán bộ; kiểm tra, xử lý vi phạm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; đánh giá mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân; đánh giá tính hợp lý, khả thi của văn bản, tác động của văn bản đối với đời sống xã hội để có kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật nói chung. Như vậy, thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước có thể được hiểu là tất cả các hoạt động mà cơ quan hành chính nhà nước thực hiện đưa các quy định pháp luật thuộc phạm vi, thẩm quyền trách nhiệm thi hành của mình đi vào cuộc sống, nhằm đạt được những mục tiêu, yêu cầu của pháp luật.

2. Khái niệm “hiệu quả”, “hiệu quả thi hành pháp luật” và “hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước”

Hiện nay, có nhiều quan niệm về hiệu quả thi hành pháp luật và các phương pháp luận khác nhau về việc đo lường hiệu quả thi hành pháp luật.

Theo quan điểm của một học giả thì, hiệu quả thi hành pháp luật là một đại lượng so sánh thể hiện kết quả và chất lượng của việc thực hiện các quy định pháp luật trên thực tế so với mục tiêu, yêu cầu mong muốn đạt được khi ban hành pháp luật, có tính đến những chi phí thực tế để đạt được kết quả khi thi hành pháp luật. Đồng quan điểm trên, một học giả khác đã làm rõ hơn nội hàm của kết quả của việc thi hành pháp luật là những thay đổi về trạng thái của các quan hệ xã hội được biểu hiện: ở hành vi và ý thức pháp luật của các chủ thể pháp luật; ở số lượng, chất lượng của cải vật chất và tinh thần được tạo ra nhờ sự tác động của pháp luật; ở tình trạng những giá trị và lợi ích mà pháp luật bảo vệ được; ở mức độ trật tự của đời sống xã hội; chi phí thi hành pháp luật gồm những chi phí tối thiểu về vật chất, tinh thần và những chi phí khác có liên quan tới các hoạt động thi hành pháp luật ở tất cả các giai đoạn của quá trình thi hành pháp luật. Mặc dù chưa đưa ra các tiêu chí cụ thể đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật và phương pháp đo lường hiệu quả nhưng các học giả nêu trên đều cho rằng, đối với những hoạt động mang tính chính trị - pháp lý phức tạp như thi hành pháp luật thì cần đánh giá hiệu quả xã hội của hoạt động đó bằng các phương pháp xã hội học, điều tra dư luận xã hội theo hai nhóm chức năng “tĩnh” (củng cố, bảo vệ) và chức năng “động” (phát triển, tăng trưởng) của điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội.

Một tác giả đã khẳng định, trong Nhà nước pháp quyền, các cơ quan nhà nước phải tuyệt đối tuân thủ các quy định pháp luật, việc thực thi quyền lực của Nhà nước phải được giám sát một cách chặt chẽ với cơ chế kiểm soát quyền lực để hạn chế tình trạng lạm quyền trong quá trình thực thi quyền lực. Từ đó, ông đề xuất các tiêu chí đánh giá việc thi hành pháp luật nói chung, thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước nói riêng, bao gồm: việc thực hiện pháp luật phải đạt được các mục tiêu chính sách đề ra; chi phí thực hiện pháp luật phải hợp lý xét trên tổng thể toàn xã hội; bảo đảm tôn trọng quyền con người; việc tổ chức thực hiện pháp luật phải phù hợp với hệ thống pháp luật, thực thi nguyên tắc nhà nước chỉ được thực hiện những gì pháp luật cho phép; bảo đảm sự công bằng,

nhất quán và nghiêm minh trong thi hành pháp luật; bảo đảm tính công khai, minh bạch.

Một nhà nghiên cứu khẳng định hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước gắn liền với hoạt động thực hiện pháp luật của các chủ thể trong xã hội khi thực hiện các quyền hạn và nghĩa vụ của mình. Vấn đề này lại không tách rời với vai trò, chức năng của Nhà nước trong quá trình phát triển đất nước. Hiệu lực của Nhà nước và pháp luật phải được đặt trong một tiến trình lịch sử lâu dài và dựa trên các nguyên tắc dân chủ, Nhà nước pháp quyền, phát triển bền vững. Nhìn từ góc kinh tế học, tác giả cho rằng, việc thi hành pháp luật là một bộ phận quan trọng không tách rời của quản trị quốc gia và hiệu quả thi hành pháp luật phải được xem xét theo các tiêu chí của một nền quản trị quốc gia tốt .

Một tác giả đã xem xét pháp luật với tư cách là một thể chế xã hội, một hệ thống các quy tắc làm nền tảng để duy trì các quan hệ xã hội một cách hòa bình, có trật tự. Theo tác giả, thể chế ấy không bất biến, nó vận động, nó sống tựa như một cái cây, có gốc, rễ, thân, cành, lá liên tục vươn sâu và cao tương thích với những biến đổi xã hội.

Tác giả tập trung phân tích 3 cách tiếp cận chính trong việc đánh giá hệ thống pháp luật (theo nghĩa gồm cả thể chế (luật trên giấy), thiết chế thi hành luật và việc thực thi luật trong đời sống): (i) Đánh giá hiệu quả của pháp luật, thi hành pháp luật một cách biệt lập, riêng rẽ (từng văn bản pháp luật, từng chế định, lĩnh vực luật, ngành luật; từng hình thức thực hiện pháp luật); (ii) Đánh giá hiệu quả của pháp luật và hiệu quả thi hành pháp luật trong môi trường cạnh tranh về thể chế (giữa pháp luật và các thể chế, thiết chế phi chính thức, thể chế nước ngoài, quốc tế...); (iii) Đánh giá hiệu quả của pháp luật và hiệu quả thi hành pháp luật theo tiêu chí hướng tới công lý và chế độ pháp quyền với việc tham khảo các bộ công cụ của nhóm Dự án công lý toàn cầu (WJP) đang sử dụng cho nhiều hệ thống pháp luật trên thế giới .

Có thể nói, các quan niệm kể trên có nhiều đóng góp và gợi ý quan trọng trong việc hình thành nên một quan niệm toàn diện và sát hợp về hiệu quả thi hành pháp luật nói chung và hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Tuy nhiên, để giải mã được khái niệm “hiệu quả thi

hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước”, cần phải giải mã được các khái niệm thành phần như “hiệu quả”, “hiệu quả thi hành pháp luật”, v.v....

Trước tiên, về khái niệm “hiệu quả”, trong ngôn ngữ tiếng Việt phổ thông, “hiệu quả” được hiểu là “kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại”. Theo cách hiểu này, “hiệu quả” là một đại lượng mang tính so sánh (cụ thể ở đây là so sánh giữa kết quả thực tế đạt được với kết quả dự kiến đạt được mà khi tiến hành hoạt động chủ thể của hoạt động đã đặt mục tiêu). Cách giải nghĩa về “hiệu quả” như vừa nêu, có xu hướng trùng với khái niệm “effective” trong tiếng Anh và không gọi cho ta chút gì về mối liên quan mật thiết giữa “hiệu quả” với “lãng phí”. Trong khi đó, đối với giới kinh tế, nói tới “hiệu quả” là nói tới tình trạng “không có sự lãng phí”. “Hiệu quả” (trong phân bổ nguồn lực khan hiếm) là thuộc tính của một phương án phân bổ mà ở đó nguồn lực đã được phân bổ một cách tối ưu, không thể làm cho ai có lợi hơn được nữa mà không làm người khác phải chịu thiệt. Tất nhiên, khái niệm “hiệu quả” với nghĩa là “tối ưu” này của tiếng Việt được hiểu tương đương với thuật ngữ “efficiency” trong tiếng Anh. Điềm qua vài cách hiểu về khái niệm “hiệu quả” như thế trong ngôn ngữ tiếng Việt được các giới khác nhau ở nước ta sử dụng để thấy tính phức tạp của việc giải mã “hiệu quả thi hành pháp luật”. Tuy nhiên, khi đánh giá “hiệu quả” của một hoạt động nào đó, để bảo đảm tính toàn diện của công tác đánh giá, rất nên nhìn nhận từ cả hai góc độ vừa nêu. Như vậy, khi đánh giá hiệu quả, chúng ta vừa làm công việc so sánh giữa “kết quả thực tế đạt được” với “kết quả dự kiến đạt được” đồng thời nên đánh giá xem chi phí về nguồn lực (thời gian, công sức, tiền bạc, v. v.) đã phải là tối ưu chưa. Đây cũng là cách quan niệm được chia sẻ phổ biến trong giới nghiên cứu khoa học pháp lý ở nước ta hiện nay. Theo cách quan niệm này, hiệu quả thi hành pháp luật phải được hiểu là mối tương quan giữa kết quả thực tế đạt được của hoạt động thi hành pháp luật với kết quả dự kiến (thể hiện trong mục tiêu của hoạt động thi hành pháp luật) trong điều kiện chi phí về nguồn lực được Nhà nước và xã hội bỏ ra để tổ chức công tác thi hành pháp luật được tiết kiệm nhất. Nói cách khác, ba thông số cơ bản: (1) Kết quả dự kiến của thi hành pháp luật; (2) Kết quả thực tế của công tác thi hành pháp luật; và (3) Chi phí nguồn lực bỏ ra để tổ chức công tác thi hành pháp luật trở thành 3 thông số định khung khi đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật.

3. Đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước

Cần nói thêm rằng, nếu xác định “thi hành pháp luật” là một loại hoạt động công vụ và việc đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật là một dạng đánh giá hiệu quả hoạt động công vụ, thì chúng ta cũng có thể tìm được những cơ sở lý thuyết chung cho hoạt động này, nhất là từ góc độ kinh nghiệm quốc tế. Đánh giá hiệu quả hoạt động công vụ là một xu hướng chung trong cải cách hành chính và cải cách nền công vụ ở các quốc gia trên thế giới hiện nay (nhất là từ những năm 1980 trở lại đây), ở góc độ nghiên cứu, chủ đề này được nghiên cứu nhiều bởi các nhà nghiên cứu trong lĩnh vực hành chính công, kinh tế học pháp luật, và xã hội học pháp luật, ở góc độ thực tiễn, hoạt động đánh giá hiệu quả công vụ thường gắn liền với các phong trào cải cách hành chính và thường phục vụ cho các chương trình cải cách hành chính cụ thể. Các chương trình đánh giá hiệu quả hoạt động của chính quyền các cấp đã được biết đến ở Hoa Kỳ từ những năm đầu thập niên 1970, ở Anh từ cuối thập niên 1970, ở Hà Lan, Ôxtrâyliya, các quốc gia Bắc Âu từ những năm 1980. Hoạt động đánh giá này có căn nguyên từ quá trình mở rộng dân chủ, nhất là trước tác động của quá trình cạnh tranh toàn cầu, cử tri ở nhiều quốc gia đòi hỏi chính quyền các cấp ở các quốc gia này phải vận hành một cách hiệu quả hơn nữa².

Theo khoa học về hành chính công và chính sách công, đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật (hoặc hiệu quả thi hành chính sách) là một trong những công

²Các công trình nghiên cứu về kinh nghiệm cải cách hành chính ở các nước phát triển thường cho rằng, từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai tới nay, có 3 làn sóng về cải cách hành chính. Làn sóng thứ nhất diễn ra vào khoảng thập niên 1950-1960 theo đó việc cải cách còn mang tính chất trong nội bộ các quốc gia và thiên về khía cạnh pháp lý và hợp lý hóa quá trình ra quyết định, tích hợp khoa học xã hội vào quá trình quản lý. Làn sóng thứ hai diễn ra sau những biến động của cuộc khủng hoảng giá dầu năm 1973 khi các cử tri ở các nước phát triển thấy rằng bộ máy nhà nước và các hoạt động của nó đã phình quá to, trở nên tốn kém và đắt đỏ, cần phải có sự cắt giảm hợp lý. Hầu hết các quốc gia phát triển trong giai đoạn thập niên 1980 đều có các chương trình cải cách chính quyền theo hướng học hỏi nhiều hơn các ý tưởng của khu vực doanh nghiệp, kinh doanh để ứng dụng vào khu vực công. Đây chính là thời điểm mà trào lưu Quản lý công mới (“New Public Management”) trở nên thịnh hành ở các quốc gia phát triển theo hệ Anh - Mỹ. Trọng tâm của làn sóng này là làm cho chính quyền thon gọn hơn, tiết kiệm ngân sách, tăng hiệu quả, và phân ứng có trách nhiệm hơn. Trào lưu cải cách thứ hai, các ý tưởng cải cách đã mang tính toàn cầu và được lưu truyền rộng rãi. Từ những năm 1990, trào lưu thứ 3 trong cải cách hành chính bắt đầu hình thành, theo đó, trọng tâm của trào lưu này là quản trị tốt (“good governance”), trong đó, tuy vấn đề “hiệu quả” và “chất lượng” vẫn tiếp tục quan trọng, nhưng khía cạnh “minh bạch” (“transparency”) và “sự tham gia của người dân” (“participation”), giành lại sự tin nhiệm/uy tín của chính quyền trước dân, tăng tính phản ứng nhanh của chính quyền (“responsiveness”) rất được coi trọng. Việc ứng dụng công nghệ thông tin để tạo dựng chính phủ điện tử là ý tưởng được ưa chuộng rộng rãi. Thêm vào đó, việc tăng cường năng lực cho các cơ quan của chính phủ trong việc đại diện lợi ích của quốc gia trong các thiết chế toàn cầu cũng rất được coi trọng trong bối cảnh toàn cầu hóa diễn ra một cách mạnh mẽ. Xem Christopher Pollitt & Geert Bouckaert: Public Management Reform, 3rd ed, New York: Oxford University Press, 2011, át 5-8

đoạn điều chỉnh pháp luật. Việc đánh giá này thường là một công đoạn cuối giúp nhà quản lý ra quyết định xem có nên tiếp tục duy trì hoặc tăng cường chính sách/pháp luật đó nữa hay không. Khoa học về đánh giá chính sách/ pháp luật chia các hoạt động đánh giá thành ba loại: (1) Đánh giá trước khi ban hành chính sách/pháp luật (“ex-ante evaluation”) (đây là loại đánh giá dự báo tác động phục vụ việc chọn lựa phương án chính sách phù hợp: ví dụ: đánh giá tác động văn bản RIA, đánh giá môi trường ĐTM hoặc ĐMC); (2) Đánh giá trong quá trình triển khai chính, sách/pháp luật (“ongoing evaluation”); và (3) Đánh giá sau khi thi hành chính sách/pháp luật (“ex-post evaluation”) (loại đánh giá này tập trung vào mức độ đạt được mục tiêu - “goal attainment”; tác động thực tế của chính sách/pháp luật - “effects of policies and measures”) . Đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật nên được xem là loại đánh giá hiệu quả sau khi chính sách/pháp luật đã được triển khai sau một thời gian nhất định. Đây là loại đánh giá được sử dụng để nhìn lại những kết quả, những tác động thực tế đã đạt được và những khó khăn, bất cập, những rào cản đối với việc không đạt được mục tiêu, tác động dự kiến.

Về nguyên tắc, đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước có thể được tiến hành bởi nhiều loại chủ thể khác nhau. Phổ biến nhất là 4 loại chủ thể sau:

Thứ nhất, chính bản thân cơ quan hành chính. Khi này, việc đánh giá trở thành hoạt động tự đánh giá. Trong trường hợp này, cơ quan hành chính tự thiết kế nội dung, kế hoạch, chương trình, mục tiêu đánh giá và tự tiến hành hoạt động đánh giá (hoặc là tổ chức khác đánh giá giúp nhưng dưới sự giám sát, chỉ dẫn của chính cơ quan hành chính). Hoạt động đánh giá này giúp cho cơ quan hành chính kịp thời nhìn nhận lại thực trạng hoạt động thi hành pháp luật của mình, kịp thời có những uốn nắn, chỉnh sửa trong nội bộ cơ quan để cải thiện mục tiêu hoạt động của mình. Loại hoạt động này có ưu điểm là việc thiết kế chương trình, nội dung, mục tiêu đánh giá có thể khá sát với thực tế hoạt động của cơ quan hành chính, nhưng có thể có nhược điểm dễ thiên vị, không khách quan.

Thứ hai, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên tiến hành công việc đánh giá. Đây là việc đánh giá của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới (chẳng

hạn, đánh giá của Chính phủ đối với các ủy ban nhân dân; đánh giá của ủy ban nhân dân cấp trên đối với các ủy ban nhân dân cấp dưới). Đây là việc đánh giá của các cơ quan trong cùng hệ thống với nhau, chỉ khác về thứ bậc giữa các cơ quan. Việc đánh giá thường được thực hiện để kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những sai lệch trong quá trình thực thi công vụ của cấp dưới.

Thứ ba, việc đánh giá của cơ quan dân cử cùng cấp đối với các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Đây là loại hoạt động đánh giá do các cơ quan dân cử, thay mặt nhân dân tiến hành. Hoạt động này được tiến hành giữa các cơ quan thuộc hai loại hệ thống cơ quan khác nhau.

Thứ tư, việc đánh giá của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, của Nhân dân và các cơ quan báo chí trong việc thực hiện vai trò giám sát xã hội của mình đối với các cơ quan hành chính.

Đánh giá hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước hay đánh giá hiệu quả hoạt động hành chính trở thành một lĩnh vực quan trọng của hành chính công ở các nước phát triển trong những thập niên gần đây. sở dĩ như vậy là vì, hoạt động đánh giá là một bộ phận thiết yếu trong hoạt động quản lý nói chung. Có đánh giá (và đo lường hiệu quả), chúng ta mới biết được công việc của một cơ quan, tổ chức tốt hay không tốt. Với chính bản thân người quản lý, có đánh giá thì họ mới biết được mình triển khai công việc hiệu quả hay không hiệu quả. Theo các nhà lý luận về hành chính công, có nhiều lý do khác nhau về sự cần thiết phải tiến hành các hoạt động đánh giá hiệu quả hoạt động hành chính công. Chẳng hạn, với David Osborne - tác giả của cuốn sách “Sáng tạo lại Chính phủ” - “Reinventing Government”) cho rằng: “nếu chúng ta không đánh giá hiệu quả hoạt động, chúng ta không thể phân biệt được sự thành công với sự thất bại; nếu chúng ta không biết chúng ta đang thành công, chúng ta sẽ không kịp thời tưởng thưởng và khi chúng ta không biết chúng ta thất bại, chúng ta không kịp thời sửa chữa; nếu chúng ta không chứng tỏ được những kết quả mang lại, chúng ta không thể giành được sự ủng hộ của công chúng”. Harry Hatry một giáo sư của trường hành chính công ở Đại học Harvard thì cho rằng, nhà quản trị công cần thông tin để kết quả hoạt động của tổ chức mình để: (1) Thực hiện trách nhiệm giải trình trước chủ thể đã cử/ bổ nhiệm ra mình; (2) Để có cơ sở xây dựng các đề xuất về ngân sách; (3)

Để có cơ sở ra các quyết định phân bổ nguồn lực nội bộ cho chính xác; (4) Để nghiên cứu sâu hơn các trục trặc trong hoạt động và có hướng sửa chữa; (5) Thúc đẩy những người có liên quan tiếp tục cải thiện hoạt động; (6) Hình thành và giám sát các loại hợp đồng đã ký/đã trao; (7) Đánh giá chương trình; (8) ủng hộ các kế hoạch có tính chiến lược; (9) Truyền thông hiệu quả với chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà công chúng để giành sự tin tưởng; (10) Cung cấp dịch vụ tốt hơn. Nói gọn lại, mục tiêu cơ bản của việc đánh giá hiệu quả hoạt động là để cải thiện việc thực thi nhiệm vụ và đưa tới các kết quả thành công. Có học giả khác thì lại cho rằng, mục đích chính của việc đánh giá hiệu quả là để: (1) Đánh giá xem cơ quan đang hoạt động tốt hay không; (2) Kiểm soát xem những người được giao việc có thực hiện đúng phân sự không; (3) Giải quyết các vấn đề về ngân sách (cách chi tiêu và mức chi tiêu); (4) Thúc đẩy/tạo động lực cho những người có liên quan; (5) cổ vũ; (6) Học hỏi và cải thiện.

Một điểm rất cần lưu ý là dù việc đánh giá hiệu quả được tiếp cận dưới góc độ nào thì công tác đánh giá vẫn là một cách thức, một công cụ để nhận thức hiện thực. Do vậy, để hoạt động đánh giá không bị lệch chuẩn, hoạt động này cần phải tuân thủ các yêu cầu cơ bản như: bảo đảm tính khách quan, công tâm, dựa trên các bằng chứng, thông tin, dữ liệu xác thực và người thực hiện công việc đánh giá phải được bảo đảm tính độc lập trong việc triển khai công việc của mình. Ngoài ra, cần lưu ý rằng, đánh giá hiệu quả hoạt động công vụ (trong đó có đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật) của cơ quan hành chính là một hoạt động mang tính chính trị, pháp lý sâu sắc vì kết quả đánh giá có thể ảnh hưởng tới uy tín của đối tượng chịu sự đánh giá, nhất là ảnh hưởng tới uy tín của người lãnh đạo, người đứng đầu tổ chức bị đánh giá đó. Chính vì đặc tính nhạy cảm này, việc đánh giá cần phải được thực hiện cẩn thận, bài bản, đúng quy trình và mang tính chuyên nghiệp cao.

Ở Việt Nam, đánh giá hiệu quả hoạt động nói chung và hiệu quả thi hành pháp luật nói riêng của các cơ quan hành chính nhà nước là hoạt động quan trọng, thiết yếu trong công tác chỉ đạo, điều hành của bộ máy nhà nước. Hoạt động ấy lại càng có ý nghĩa khi Đảng và Nhà nước ta đang tiến hành hàng loạt các cuộc cải cách quan trọng, trong đó có việc cải cách hệ thống pháp luật theo

tinh thần 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 đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020 và cải cách nền hành chính quốc gia theo tinh thần các Văn kiện Hội nghị trung ương 8 khóa VII (năm 1995), Hội nghị trung ương 3 khóa VIII (năm 1997), Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX (năm 2001), lần thứ X (năm 2006), lần thứ XI (năm 2011), Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và nay là Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 và nay là Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân năm 2003, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 (ban hành kèm theo Nghị quyết số 30c ngày 08-11-2011 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 70/ NQ-CP ngày 13-6-2013), Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08-6-2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 48/2013/ NĐ-CP ngày 14-5-2013. Các hoạt động cải cách, đổi mới đó, cũng như các hoạt động chỉ đạo, điều hành thường nhật, thường niên sẽ khó hiệu quả, sát thực tiễn nếu việc đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng không khách quan, không chính xác, không đầy đủ. Điều đó cho thấy, đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước nói chung và các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng là nhu cầu nội thân của việc vận hành bộ máy nhà nước nói chung và nền hành chính quốc gia nói riêng. Điều này lại càng ý nghĩa trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 01-01-2014 đã được bổ sung quy định về trách nhiệm của một số cơ quan, chức danh hành chính nhà nước trong việc báo cáo các vấn đề trước không chỉ cơ quan dân cử mà còn trực tiếp trước Nhân dân. Cụ thể, Điều 98 Hiến pháp năm 2013 quy định Thủ tướng Chính phủ “thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ”. Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý”.

Trong thời gian qua, hoạt động này đã được Đảng và Nhà nước tiến hành ở nhiều quy mô, cấp độ khác nhau, bao gồm cả công tác đánh giá cán bộ và đánh giá tổ chức, bộ máy. Những đánh giá như vậy có thể tìm thấy trong các văn kiện của Đảng trong các thời kỳ khác nhau, cũng như trong một số đề án, văn bản của Chính phủ. Chẳng hạn, khi đánh giá thực trạng nền hành chính ở Việt Nam cho tới năm 2001, Chính phủ dựa vào 11 tiêu chí cơ bản sau: (1) Tính rõ ràng và phù hợp trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ máy hành chính trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; (2) Sự rành mạch trong việc phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp trong bộ máy hành chính; (3) Sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống thể chế hành chính; (4) Tính đơn giản của thủ tục hành chính trên các lĩnh vực; (5) Tính nghiêm minh của trật tự, kỷ cương hành chính; (6) Sự tinh gọn của tổ chức bộ máy (có chồng kênh và nhiều tầng nấc không?); (7) Tính thông suốt của nền hành chính; (8) Sự phù hợp của cơ chế, chính sách tài chính với loại hình hoạt động của từng cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công; (9) Mức độ mạnh và yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính, phong cách làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức; (10) Mức độ hiện diện (nghiêm trọng hay không nghiêm trọng) của tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu Nhân dân trong một bộ phận cán bộ, công chức; (11) Mức độ gắn bó với dân; khả năng nắm chắc vấn đề nổi cộm trên địa bàn; mức độ chủ động khi xử lý tình huống phức tạp của bộ máy hành chính ở các địa phương và cơ sở.

Tuy nhiên, có thể thấy rằng, do nhiều nguyên nhân khác nhau, các đánh giá của Đảng và Chính phủ thường mang tính chung chung và định tính, việc xây dựng các bộ chỉ số đánh giá có tính chất định lượng và so sánh còn chưa được quan tâm đúng mức. Thêm vào đó, các đánh giá đó mới tập trung vào đánh giá tổng thể hệ thống chính trị hoặc tổng thể nền hành chính mà chưa phải là đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của mỗi cơ quan hành chính nhà nước cụ thể. Vấn đề này cũng đã được xác nhận bởi các chuyên gia tham gia nghiên cứu Đề tài cấp Nhà nước “Nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” (do các chuyên gia của Bộ Tư pháp và nhiều bộ, ngành, cơ sở nghiên cứu đang tiến hành). Các chuyên gia trong đề tài này đã có những thành công bước đầu

trong việc xây dựng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước. Cụ thể, các chuyên gia của đề tài này đã đưa ra 10 tiêu chí như sau: (1) Thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước phải tuân thủ nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; (2) Tính liêm chính trong khi thi hành pháp luật của các công chức nhà nước; (3) Mức độ tôn trọng và bảo đảm trên thực tế các quyền tự do cơ bản, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; (4) Mức độ bảo đảm chữ tín trong thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước; (5) Mức độ kịp thời trong thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước; (6) Mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; (7) Mức độ hiệu quả trong hoạt động của hệ thống tư pháp (hình sự và phi hình sự); (8) Mức độ duy trì trật tự, an toàn xã hội; (9) Mức độ hợp lý, tối ưu hóa và công khai, minh bạch việc huy động, bố trí, sử dụng nguồn lực cho thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước; (10) Khả năng phát hiện và phản hồi những tồn tại, bất cập của pháp luật từ quá trình thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước. Mặc dù vậy, liệu đây đã phải là bộ tiêu chí thích hợp nhất để xây dựng nên bộ chỉ số đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước chưa thì vẫn còn cần phải bàn thêm. Thêm vào đó, từ công đoạn xác định hệ tiêu chí đến việc thiết kế bộ chỉ số đánh giá còn là một khoảng cách không đơn giản, sở dĩ như vậy là vì, “chỉ số không chỉ đơn thuần là hệ các tiêu chí thể hiện “tính chất, dấu hiệu làm căn cứ để nhận biết, xếp loại một sự vật” mà phải là “con số biểu hiện sự biến động của một hiện tượng”, “cái để đo lường mà dựa vào đó đánh giá một sự vật, hiện tượng”.

Như vậy, với thực tiễn Việt Nam và phân tích kể trên, có thể thấy, việc đẩy mạnh công tác đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước trong giai đoạn hiện nay bằng việc hoàn thiện công cụ đánh giá và các trình tự, thủ tục đánh giá là rất cần thiết. Điều này xuất phát từ nhu cầu nội tại của công tác quản lý nhà nước, công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và lãnh đạo các bộ, ngành, địa phương đối với việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nền hành chính nhà nước. Điều đó cũng xuất phát từ mối quan tâm ngày càng tăng của người dân vào hiệu quả vận hành của bộ máy nhà nước cùng áp lực đổi mới, nâng cao hiệu quả cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính ở nước ta, trong bối cảnh mở cửa, hội nhập, cạnh tranh toàn cầu. Điều này cũng xuất phát từ những chủ trương cải cách, đổi

mới của đất nước ta trong các văn kiện của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, xây dựng nền hành chính dân chủ, hiệu lực, hiệu quả, trong sạch và vững mạnh.

