BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ TƯ PHÁP**

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

PHẠM NGỌC THẮNG

PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Chuyên ngành **: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật**

Mã số **: 9 38 01 06**

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2023

Công trình được hoàn thành
tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Người hướng dẫn khoa học: **1. TS. Dương Thị Thanh Mai**

2. TS. Nguyễn Quốc Hoàn

***Phản biện 1*:**

***Phản biện 2*:**

***Phản biện 3*:**

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Trường, họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Vào hồi ....., ngày ..... tháng ..... năm 2023.

Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia
và Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Hiến pháp năm 2013 đã có quy định mang tính nguyên tắc về hoạt động theo dõi thi hành pháp luật (THPL) nhưng cho đến nay pháp luật về theo dõi THPL vẫn chưa được cụ thể hóa bằng đạo luật để điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động theo dõi THPL. Trong khi đó, Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL là văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, điều chỉnh trực tiếp về hoạt động theo dõi THPL và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đã bộc lộ những bất cập, hạn chế như: quy định của pháp luật còn chưa đầy đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động theo dõi THPL; nhiều quy định còn thiếu tính khả thi, thiếu tính ổn định, không phù hợp với thực tiễn; nhiều quy định còn mâu thuẫn, trùng chéo, khó thực hiện; một số quy định chỉ dừng ở những nguyên tắc chính trị - pháp lý chung, mang tính chất luật khung, thiếu các quy định cụ thể; một số vướng mắc trong cơ chế theo dõi THPL chưa được tháo gỡ kịp thời.

Nhìn từ góc độ khoa học pháp lý, chủ đề pháp luật về theo dõi THPL không phải là vấn đề hoàn toàn mới nhưng những vấn đề lý luận căn bản của pháp luật về theo dõi THPL chưa được nhìn nhận một cách toàn diện và giải quyết thấu đáo. Mô hình lý thuyết về pháp luật trong lĩnh vực này chưa được nhận diện rõ nét, nhất là những vấn đề lý luận cơ bản liên quan đến phạm trù khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của pháp luật về theo dõi THPL.

Vì vậy, việc chọn đề tài: ***"Pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam"*** làm chủ đề nghiên cứu của luận án tiến sĩ luật học là yêu cầu cần thiết và cấp bách nhằm làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, thực tiễn của pháp luật về theo dõi THPL, từ đó kiến nghị, đề xuất cho việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Thông qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về theo dõi THPL, luận án đặt mục tiêu là đề xuất các giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là, phân tích tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án và rút ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu.

Hai là, phân tích làm sáng tỏ cơ sở lý luận của pháp luật về theo dõi THPL với trọng tâm là làm rõ: khái niệm THPL, theo dõi THPL; khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về theo dõi THPL; nội dung điều chỉnh của pháp luật về theo dõi THPL; nêu rõ các tiêu chí hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL; nghiên cứu pháp luật về theo dõi THPL của một số quốc gia trên thế giới và chỉ ra những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Ba là, đánh giá khách quan, toàn diện, có hệ thống về thực trạng của pháp luật về theo dõi THPL, trong đó tập trung phân tích những ưu điểm và hạn chế trong quy định của pháp luật dẫn đến những bất cập trong thực tiễn; đánh giá sự hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL và tìm ra nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế.

Bốn là, phân tích quan điểm và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận, thực tiễn và quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

* Về nội dung nghiên cứu: Luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu trong khuôn khổ nghiên cứu pháp luật điều chỉnh hoạt động theo dõi THPL của các cơ quan hành pháp (cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương). Luận án không đề cập tới pháp luật điều chỉnh hoạt động theo dõi THPL do cơ quan lập pháp, tư pháp thực hiện trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình mà chỉ nghiên cứu, đề xuất cơ chế phối hợp, kiểm soát của các cơ quan này đối với hoạt động theo dõi THPL của cơ quan hành chính nhà nước.

* Về không gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu pháp luật và thực tiễn THPL về theo dõi THPL của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam. Bên cạnh đó, luận án cũng mở rộng phạm vi nghiên cứu pháp luật về theo dõi THPL của một số quốc gia trên thế giới như Liên bang Nga, Hàn Quốc.

* Về thời gian nghiên cứu: Luận án tập trung nghiên cứu pháp luật và thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật về theo dõi THPL tại Việt Nam từ khi Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL có hiệu lực thi hành nhằm đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp mang tính khả thi cho việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận

Luận án nghiên cứu các nội dung liên quan đến chủ đề pháp luật về theo dõi THPL dựa trên cở sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng, Nhà nước Việt Nam về nhà nước và pháp luật.

Khi thực hiện luận án, Nghiên cứu sinh tiếp thu có chọn lọc quan điểm, kinh nghiệm về theo dõi THPL của một số quốc gia như: Liên bang Nga, Hàn Quốc.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở vận dụng phương pháp duy vật biện chứng của triết học Mác - Lê nin kết hợp với việc sử dụng các phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau để làm sáng tỏ các nội dung nghiên cứu như: phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, mô tả, khái quát hóa. Cụ thể là:

Thứ nhất, phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng xuyên suốt trong quá trình nghiên cứu, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về theo dõi THPL.

Thứ hai, phương pháp so sánh, thống kê được sử dụng để cung cấp số liệu cần thiết, đối chiếu, làm rõ các nội dung liên quan đến thực trạng áp dụng pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam.

Thứ ba, phương pháp mô tả được sử dụng để làm sáng tỏ nội dung, hình thức của pháp luật về theo dõi THPL.

Thứ tư, phương pháp khái quát hóa được sử dụng để nêu, phân tích, kết luận về những vấn đề chung, có tính bao quát như: thành tựu của các công trình liên quan đến đề tài, nhận định đánh giá về mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL.

5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

Một là, đóng góp về nghiên cứu tổng quan.

Trên cơ sở nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài, luận án xác định những vấn đề đã được nghiên cứu, độ sâu nghiên cứu và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam.

Hai là, đóng góp về nghiên cứu lý luận.

Luận án phân tích, làm sâu sắc hơn những vấn đề lý luận liên quan đến THPL, theo dõi THPL, bao gồm các khái niệm "thi hành pháp luật", "theo

dõi thi hành pháp luật" và xác định rõ nội hàm của các khái niệm này. Trên cơ sở đó, luận án đưa ra và phân tích khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về theo dõi THPL; nội dung của pháp luật về theo dõi THPL; các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL.

Luận án khái quát hóa, phân tích có một cách có hệ thống nội dung cơ bản pháp luật của một số quốc gia trên thế giới quy định về theo dõi THPL và chỉ ra giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Ba là, đóng góp về nghiên cứu thực tiễn.

Luận án đã hệ thống hóa, phân tích và bình luận về lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về theo dõi THPL gắn với bối cảnh chính trị, kinh tế xã hội trong từng thời kỳ phát triển của đất nước.

Luận án chỉ ra được những ưu điểm, hạn chế của pháp luật về theo dõi THPL hiện hành, đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật dựa trên các tiêu chí cụ thể.

Bốn là, đóng góp về nghiên cứu đề xuất các giải pháp.

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực trạng của pháp luật về theo dõi THPL, luận án đề xuất được các giải pháp khả thi trước mắt và lâu dài cho việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL. Đồng thời, luận án cũng đề xuất các giải pháp tổ chức thực hiện pháp luật về theo dõi THPL hiệu quả, phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận

Kết quả nghiên cứu của luận án đã góp phần làm sáng tỏ những vấn đề lý luận pháp luật về theo dõi THPL, cung cấp thêm thông tin lý luận trong việc nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận án là công trình nghiên cứu tương đối toàn diện, có hệ thống lĩnh vực pháp luật về theo dõi THPL. Các kết quả nghiên cứu và kết luận khoa học trong luận án có thể là nguồn tư liệu tham khảo cho các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật cũng như tổ chức thực hiện công tác theo dõi THPL của bộ, ngành, địa phương. Luận án có thể là nguồn tài liệu tham khảo, phục vụ cho công tác nghiên cứu khoa học, giảng dạy trong các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam.

Chương 3: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1. Những kết quả nghiên cứu của các công trình liên quan đến đề tài

Luận án tổng hợp kết quả nghiên cứu của các công trình liên quan đến đề tài theo các nhóm vấn đề sau đây.

1.1. Những kết quả nghiên cứu về lý luận của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

(i) Kết quả nghiên cứu về khái niệm THPL;

(ii) Kết quả nghiên cứu về khái niệm theo dõi THPL;

(iii) Kết quả nghiên cứu khung lý thuyết của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam;

(iv) Kết quả nghiên cứu pháp luật về theo dõi THPL của một số quốc gia trên thế giới và những giá trị tham khảo đối với pháp luật Việt Nam.

1.2. Những kết quả nghiên cứu thực trạng của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

1.3. Những kết quả nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

2. Đánh giá tình hình nghiên cứu và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

2.1. Nhận xét, đánh giá chung về tình hình nghiên cứu

2.1.1. Những kết quả đạt được của các công trình nghiên cứu

Các công trình nghiên cứu liên quan tới đề tài luận án **"*Pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam*"** được thể hiện dưới nhiều cấp độ nghiên cứu khác nhau, thể hiện trong các nguồn tài liệu như: sách, bài viết trên tạp chí, đề tài nghiên cứu khoa học, các luận án, bài viết trình bày tại các

hội nghị, hội thảo, tọa đàm về theo dõi THPL. Kết quả các nghiên cứu của các công trình khoa học đã khái quát cho nghiên cứu sinh một cách khá đầy đủ các vấn đề liên quan đến lý luận về THPL, theo dõi THPL, thực trạng pháp luật, thực trạng thực thi pháp luật về theo dõi THPL, phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL. Trên cơ sở đó giúp nghiên cứu sinh có cơ sở để tiếp tục mở rộng nghiên cứu và hoàn thiện hơn nữa một số vấn đề lý luận, thực tiễn và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL.

2.1.2. Những vấn đề liên quan đến pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật đã được nghiên cứu sáng tỏ, có kết luận thống nhất được luận án kế thừa, phát triển

Thứ nhất, về lý luận. Theo dõi THPL có vai trò quan trọng trong quá trình tổ chức thi hành, đưa pháp luật vào cuộc sống. Mục đích của theo dõi THPL là để xem xét, đánh giá thực trạng THPL, kiến nghị thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Thứ hai, về thực trạng. Thực trạng theo dõi THPL được nghiên cứu và phân tích tương đối thấu đáo. Trong đó, nhiều nhận định, đánh giá về những kết quả đạt được, tồn tại, hạn chế và nguyên nhân đã đạt được sự đồng thuận trên những luận điểm cơ bản. Kết quả nghiên cứu chung đều cho rằng, thể chế pháp luật về theo dõi THPL mới ở tầm nghị định do Chính phủ ban hành nên hiệu lực, hiệu quả chưa cao; tổ chức bộ máy, biên chế pháp chế được giao nhiệm vụ thực hiện công tác theo dõi THPL chưa được kiện toàn, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ: kinh phí đảm bảo thực hiện công tác theo dõi THPL chưa có mục chi riêng mà chủ yếu được bố trí trong nguồn kinh phí hàng năm dành cho công tác pháp chế, chỉ đáp ứng được một phần yêu cầu triển khai thực hiện các hoạt động của công tác theo dõi THPL; việc triển khai hoạt động theo dõi THPL ở một số bộ, ngành, địa phương còn mang tính hình thức, chưa thực sự phát huy hiệu quả của công tác này trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả THPL và hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật thuộc phạm vi, lĩnh vực quản lý của bộ, ngành và địa phương.

Thứ ba, về giải pháp. Các công trình nghiên cứu đạt được sự thống nhất chung về sự cần thiết phải áp dụng đồng thời nhiều giải pháp, chủ yếu ở bốn phương diện:

(i) Nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của công tác theo dõi THPL;

(ii) Hoàn thiện thể chế pháp luật về theo dõi THPL với các đề xuất cụ thể như: Nghiên cứu, xây dựng đạo luật điều chỉnh về công tác theo dõi

THPL; sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến theo dõi THPL hiện hành;

(iii) Củng cố, hoàn thiện các thiết chế theo dõi THPL ở Việt Nam phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế theo hướng tiếp tục nghiên cứu, sắp xếp kiện toàn và đổi mới về tổ chức, bộ máy, biên chế làm công tác theo dõi THPL; tăng cường năng lực đội ngũ làm công tác theo dõi THPL;

(iv) Tăng cường các biện pháp bảo đảm thực hiện công tác theo dõi THPL như: Đổi mới nội dung, phương thức hoạt động theo dõi THPL; xây dựng, hoàn thiện cơ chế phối hợp trong hoạt động theo dõi THPL; bố trí kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác theo dõi THPL; xây dựng Bộ công cụ hỗ trợ hoạt động theo dõi THPL; tăng cường tuyên truyền phổ biến, nâng cao nhận thức pháp luật của người dân trong việc tham gia vào theo dõi, giám sát việc thực hiện quyền lực của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước.

2.1.3. Những vấn đề liên quan đến pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật nhưng chưa được giải quyết thấu đáo, có nhiều vướng mắc, còn nhiều tranh luận hoặc chưa được nghiên cứu

Thứ nhất, về lý luận.

Kết quả nghiên cứu tổng quan cho thấy đang thiếu một hệ quan điểm được thừa nhận chung về theo dõi THPL và khung pháp luật về theo dõi THPL. Cụ thể là:

(i) Khái niệm THPL, theo dõi THPL mặc dù được đề cập trong một số công trình nghiên cứu có liên quan đến chủ đề luận án nhưng vẫn còn chưa thống nhất, còn nhiều cách hiểu khác nhau;

(ii) Chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện, có hệ thống về khung lý thuyết của pháp luật về theo dõi THPL như: khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về theo dõi THPL; nội dung điều chỉnh của pháp luật về theo dõi THPL; các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL;

(iii) Một số công trình nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế mặc dù đã nghiên cứu, chỉ ra một số giá trị tham khảo về theo dõi THPL cho Việt Nam nhưng mới chỉ đưa ra các khuyến nghị chung mà chưa phân tích, đánh giá so sánh với Việt Nam để chỉ ra được mô hình, biện pháp, cách thức theo dõi THPL phù hợp mà Việt Nam có thể tham khảo, vận dụng.

Thứ hai, về thực trạng.

(i) Hầu như chưa có công trình nào nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về theo dõi THPL. Mặc dù, có một số công trình đã đề cập khái quát tới hệ thống văn bản pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam nhưng mới chỉ liệt kê mà chưa có công trình nào hệ thống hóa một cách đầy đủ và phân tích, đánh giá những ưu điểm, tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam;

(ii) Thực trạng thực hiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam đã được một số công trình nghiên cứu, đánh giá nhưng mới chỉ đưa ra nhận định chung chung mà chưa có sự rà soát, đánh giá toàn diện việc thực hiện các quy định của pháp luật về theo dõi THPL, nhất là trên phương diện tổ chức thực hiện các hoạt động theo dõi THPL; đánh giá tính hợp lý, hiệu quả của mô hình tổ chức theo dõi THPL hiện nay cũng như các điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện theo dõi THPL.

Thứ ba, về giải pháp.

(i) Xét về tổng thể, đến nay vẫn chưa có công trình nào phân tích, lý giải đầy đủ về nhu cầu, định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 và thực hiện các chủ trương lớn của Đảng ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

(ii) Một số công trình đã nghiên cứu, đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả THPL trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, các phương hướng, giải pháp chưa được toàn diện, đầy đủ và có hệ thống xét cả trên phương diện điều chỉnh pháp luật và trên cả phương diện thực thi pháp luật để Quốc hội, Chính phủ ở tầm vĩ mô, trong phạm vi toàn quốc xem xét, xây dựng và thực hiện cơ chế theo dõi THPL nhằm khắc phục, xử lý những hạn chế, vướng mắc của pháp luật và trong thực hiện pháp luật về theo dõi THPL.

2.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu và câu hỏi, giả thuyết nghiên cứu

2.2.1. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu

Do góc độ tiếp cận và quy mô, mục đích của các công trình khoa học khác nhau cho nên nhiều vấn đề thuộc cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam còn chưa được trình bày cụ thể và đó cũng là những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án này. Cụ thể:

Một là, luận án phân tích, làm rõ các khái niệm THPL, theo dõi THPL. Trong đó, xác định rõ nội hàm, ngoại diên của các khái niệm này.

Hai là, luận án xây dựng khung lý thuyết của pháp luật về theo dõi THPL, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về theo dõi THPL; nội dung điều chỉnh và các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL.

Ba là, luận án phân tích các nội dung cơ bản pháp luật của một số quốc gia trên thế giới điều chỉnh về lĩnh vực theo dõi THPL và chỉ ra giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Bốn là, luận án khái quát hóa quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam.

Năm là, luận án chỉ ra được những ưu điểm cũng như bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn thi hành của pháp luật về theo dõi THPL; đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật và chỉ ra nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế.

Sáu là, luận án đề xuất được các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam.

2.2.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

*Câu hỏi nghiên cứu chung:*Mô hình lý luận mà Việt Nam tiếp cận trong việc xây dựng hệ thống pháp luật về theo dõi THPL? Thực trạng pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay có những bất cập, hạn chế gì và làm thế nào để khắc phục những bất cập, hạn chế đó?

Giả thuyết nghiên cứu chung: Việt Nam đã tiếp cận lý thuyết về kiểm soát quyền lực để quản lý nhà nước thông qua việc xây dựng quy định pháp luật về theo dõi THPL, tuy nhiên việc tiếp cận lý thuyết này chưa thật sự triệt để, việc phân công, phối hợp kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước thuộc các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp và trong nội bộ hệ thống cơ quan hành pháp thông qua công tác theo dõi THPL vẫn chưa được quy định rõ ràng dẫn đến bất cập trong thi hành và đòi hỏi cần có giải pháp để khắc phục.

Để trả lời câu hỏi nghiên cứu chung và làm rõ giả thuyết nghiên cứu chung, luận án phải trả lời các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu cụ thể sau đây:

Thứ nhất, câu hỏi nghiên cứu về lý luận.

(i) Thi hành pháp luật là gì?

(ii) Khái niệm, đặc điểm của theo dõi THPL?

(iii) Khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung của pháp luật về theo dõi THPL?

(iv) Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL?

Giả thuyết nghiên cứu về lý luận: Những nội dung trên chưa được diễn giải đầy đủ ở Việt Nam.

Thứ hai, câu hỏi nghiên cứu về thực trạng.

Những ưu điểm và hạn chế của pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay? Mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi THPL hiện hành như thế nào?

Giả thuyết nghiên cứu về thực trạng: Thực trạng THPL về theo dõi THPL ở Việt Nam còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế trong quy định và trong tổ chức thực hiện.

Thứ ba, câu hỏi nghiên cứu về giải pháp.

Hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam hiện nay cần dựa trên những định hướng và giải pháp cụ thể nào?

Giả thuyết nghiên cứu về giải pháp: Hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL là yêu cầu cần thiết trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Cần phải có định hướng hoàn thiện pháp luật và các kiến nghị, đề xuất cụ thể trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong giai đoạn trước mắt và lâu dài.

Chương 1
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CỦA PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

1.1. Một số vấn đề lý luận về theo dõi thi hành pháp luật

1.1.1. Khái niệm thi hành pháp luật

Trên cơ sở phân tích, kế thừa và phát triển kết quả nghiên cứu về khái niệm THPL của các công trình nghiên cứu trước đó, tác giả rút ra định nghĩa về THPL như sau: *Thi hành pháp luật là hành vi (hành động hoặc không hành động) của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm mục đích đưa pháp luật vào cuộc sống, làm cho pháp luật được tuân theo hay trở nên có hiệu lực trên thực tế.*

1.1.2. Khái niệm theo dõi thi hành pháp luật

Tác giả phân tích, luận giải khái niệm theo dõi THPL theo hai nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo dõi THPL theo nghĩa rộng được hiểu là quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Cụ thể: *Theo dõi THPL là việc các chủ thể trong xã hội tiến hành các hoạt động thu thập thông tin, xem xét, đánh giá thực trạng THPL của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, qua đó kiến nghị các biện pháp tác động phù hợp để nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.*

Theo dõi THPL theo nghĩa hẹp là chức năng, nhiệm vụ của quản lý nhà nước, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ở trung ương và địa phương thực hiện. Cụ thể: *Theo dõi THPL là việc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành các hoạt động thu thập thông tin, xem xét, đánh giá thực trạng THPL của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc phạm vi quản lý, qua đó kiến nghị thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật*.

1.1.3. Đặc điểm của theo dõi thi hành pháp luật

Thứ nhất, theo dõi THPL do chủ thể quản lý nhà nước thực hiện.

Thứ hai, đối tượng chịu sự theo dõi THPL là các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý của cơ quan nhà nước.

Thứ ba, mục đích của theo dõi THPL nhằm đề xuất, kiến nghị các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả THPL.

Thứ tư, phạm vi theo dõi THPL là theo dõi việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành.

Thứ năm, nội dung theo dõi THPL là xem xét, đánh giá hoạt động đưa pháp luật vào cuộc sống, làm cho pháp luật được tuân thủ trên thực tế của chủ thể THPL.

Thứ sáu, theo dõi THPL chính là hoạt động THPL (tổ chức THPL) của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền.

1.2. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

1.2.1. Khái niệm pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Pháp luật về theo dõi THPL là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa chủ thể có thẩm quyền theo dõi THPL với các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong quá trình theo dõi THPL.

1.2.2. Đặc điểm của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Thứ nhất, pháp luật về theo dõi THPL là một bộ phận của pháp luật về tổ chức THPL.

Thứ hai, pháp luật về theo dõi THPL điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình theo dõi THPL.

Thứ ba, pháp luật về theo dõi THPL vừa có các quy phạm điều chỉnh chung, mang tính nguyên tắc, vừa có các quy phạm quy định cụ thể về hoạt động theo dõi THPL.

1.2.3. Vai trò của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Thứ nhất, pháp luật về theo dõi THPL góp phần xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

Thứ hai, pháp luật về theo dõi THPL là phương tiện để thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước và phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Thứ ba, pháp luật về theo dõi THPL là phương tiện quan trọng để xác lập, củng cố, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước chuyên nghiệp, hiện đại.

2.3. Nội dung của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Luận án nghiên cứu về nội dung của pháp luật về theo dõi THPL trên các phương diện sau:

(i) Nhóm quy định chung, mang tính nguyên tắc về theo dõi THPL;

(ii) Nhóm quy định về nội dung theo dõi THPL;

(iii) Nhóm quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các hoạt động theo dõi THPL;

(iv) Nhóm quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động theo dõi THPL;

(v) Nhóm quy định về điều kiện bảo đảm cho hoạt động theo dõi THPL;

(vi) Nhóm quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm trong hoạt động theo dõi THPL.

2.4. Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật được hiểu là những chuẩn mực, thước đo, dấu hiệu làm căn cứ để tiến hành hoàn thiện pháp luật. Trong lĩnh vực pháp luật về theo dõi THPL, các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật có thể được xác định như sau:

Thứ nhất, pháp luật về theo dõi THPL phải bảo đảm tính ổn định.

Thứ hai, pháp luật về theo dõi THPL phải bảo đảm tính toàn diện.

Thứ ba, pháp luật về theo dõi THPL phải bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ.

Thứ tư, pháp luật về theo dõi THPL phải bảo đảm tính minh bạch và khả thi.

Thứ năm, pháp luật về theo dõi THPL phải bảo đảm kỹ thuật xây dựng pháp luật.

2.5. Pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật của một số nước trên thế giới và những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Luận án nghiên cứu pháp luật của Liên bang Nga và Hàn Quốc để làm cơ sở cho việc chỉ ra những giá trị tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam.

Chương 2
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

2.1. Sơ lược về quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam

Quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về theo dõi THPL của Việt Nam được luận án tiếp cận nghiên cứu theo hai giai đoạn. Cụ thể là:

(i) Giai đoạn từ năm 1975 đến trước khi có Nghị định số 59/2012/NĐ-CP của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL;

(ii) Giai đoạn từ khi có Nghị định số 59/2012/NĐ-CP của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL đến nay.

2.2. Những ưu điểm và hạn chế của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Nhóm quy định chung, mang tính nguyên tắc về theo dõi thi hành pháp luật

(i) Về chủ thể theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật về theo dõi THPL đã có những quy định cụ thể xác định vị trí, vai trò của chủ thể theo dõi THPL và các chủ thể tham gia, phối hợp thực hiện theo dõi THPL. Nhóm quy phạm điều chỉnh về chủ thể theo dõi THPL đã cơ bản phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước trong tổ chức thi hành và theo dõi THPL, phù hợp với

nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

* Hạn chế: Pháp luật hiện hành thiếu vắng quy định về trách nhiệm theo dõi THPL của các chủ thể quan trọng của hệ thống bộ máy cơ quan nhà nước. Chẳng hạn, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là chủ thể tổ chức THPL, trong đó có hoạt động theo dõi THPL nhưng vai trò của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quá mờ nhạt. Trong quy định từ Hiến pháp, các đạo luật cho đến Nghị định số 59/2012/NĐ-CP hầu như không có quy định nào nói đến trách nhiệm của Chính phủ đối với công tác theo dõi THPL. Tương tự, các cơ quan ngoài hệ thống pháp như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân... cũng không có quy định nào xác định trách nhiệm theo dõi THPL trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, các chủ thể như Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật như thông tư, thông tư liên tịch nhưng từ văn bản luật đến văn bản dưới luật đều không có quy định về trách nhiệm của các chủ thể này trong việc theo dõi THPL đối với văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành. Bên cạnh đó, rất nhiều chủ thể khác có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhưng chưa được gắn trách nhiệm theo dõi THPL như Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Tổng kiểm toán nhà nước…cũng không có quy định về trách nhiệm theo dõi THPL.

(ii) Về đối tượng theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật về theo dõi THPL đã có những quy định xác định đối tượng theo dõi THPL là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền và các tổ chức, cá nhân trong xã hội.

* Hạn chế: Quy định về đối tượng theo dõi THPL là cơ quan, tổ chức, cá nhân quá rộng, chưa phù hợp với khoa học quản lý. Theo đó, chủ thể quản lý nhà nước chỉ có trách nhiệm theo dõi việc THPL của đối tượng thuộc phạm vi quản lý.

(iii) Về nguyên tắc theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã thiết lập các nguyên tắc trong việc thực hiện công tác theo dõi THPL (quy định cụ thể tại Điều 4 của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP). Nhìn chung, các nguyên tắc đã bảo đảm cho việc theo dõi THPL được tiến hành đạt hiệu quả, đáp ứng được mục đích theo dõi THPL.

* Hạn chế: Việc thực hiện nguyên tắc không trùng lắp, chồng chéo với hoạt động của các cơ quan nhà nước khác vẫn còn là vấn đề chưa được khắc phục. Hiện nay, pháp luật chưa có quy định rõ ràng về trách nhiệm theo dõi THPL của Bộ Tư pháp nên dẫn đến sự trùng lắp, chồng chéo, có thể "lấn sân" của các bộ, ngành và địa phương khi thực hiện các hoạt động theo dõi THPL. Bên cạnh đó, việc thực hiện nguyên tắc huy động sự tham gia của tổ chức chính trị, chính trị xã hội, tổ chức xã hội và nhân dân còn chưa được các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện đầy đủ, do phụ thuộc vào nhu cầu và điều kiện nguồn lực của các bộ, ngành và địa phương.

(iv) Về phạm vi theo dõi THPL

* Ưu điểm: Ở cấp độ văn bản luật có Hiến pháp (Điều 99), Luật tổ chức Chính phủ (Điều 32) và các văn bản dưới luật (Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và một số thông tư) đã có điều khoản xác định phạm vi theo dõi THPL. Theo đó, Bộ Tư pháp theo dõi tình hình THPL trong phạm vi cả nước; Bộ, cơ quan ngang Bộ theo dõi tình hình THPL trong ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Cơ quan thuộc Chính phủ theo dõi tình hình THPL trong lĩnh vực được phân công; Ủy ban nhân dân các cấp theo dõi tình hình THPL trong phạm vi quản lý ở địa phương.

* Hạn chế: Pháp luật về theo dõi THPL chưa có quy định về giới hạn phạm vi văn bản theo dõi THPL mà chỉ quy định chung là theo dõi "*tình hình thi hành pháp luật*". Hiến pháp năm 2013 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ theo dõi việc THPL liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Nghị định số 59/2012/NĐ-CP quy định các địa phương theo dõi tình hình THPL trong phạm vi quản lý của địa phương. Do chưa có quy định cụ thể về giới hạn phạm vi theo dõi loại văn bản pháp luật quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo chủ thể ban hành nên trong thực tế các bộ, ngành và địa phương lúng túng trong việc xác định phạm vi theo dõi THPL của bộ, ngành, địa phương mình.

2.2.2. Nhóm quy định về nội dung theo dõi thi hành pháp luật

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã có quy định về nội dung theo dõi THPL tại các Điều 7, Điều 8, Điều 9 và Điều 10 của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và cụ thể hóa tại Chương 1 của Thông tư số 04/2014/TT-BTP. Theo đó, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp theo dõi tình hình THPL trên cơ sở xem xét, đánh giá các

nội dung: (i)Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (ii) tình hình bảo đảm các điều kiện cho THPL; (iii) tình hình tuân thủ pháp luật.

* Hạn chế: Quy định về nội dung theo dõi THPL hiện hành chủ yếu bao gồm các tiêu chí đánh giá định tính, thiếu các tiêu chí, chỉ số định lượng có thể đo lường về hiệu quả THPL, đặc biệt là việc đánh giá về tình hình bảo đảm các điều kiện cho THPL, tình hình tuân thủ pháp luật.

2.2.3. Nhóm quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật

(i) Về ban hành kế hoạch theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã có quy định về trách nhiệm và trình tự, thủ tục ban hành kế hoạch theo dõi THPL hàng năm của nhiều chủ thể tại Điều 11a của Nghị định số 32/2020/NĐ-CP và Điều 3 của Thông tư số 04/2021/TT-BTP.

* Hạn chế: Quy định về việc xây dựng, ban hành kế hoạch theo dõi THPL do Thủ tướng Chính phủ ban hành còn chưa rõ ràng, bất cập trong thực hiện.

(ii) Về thu thập, tiếp nhận và xử lý thông tin về tình hình THPL

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã xác lập hành lang pháp lý cho việc thu thập. tiếp nhận, xử lý thông tin phục vụ cho việc xem xét, đánh giá hoạt động THPL cũng như tạo môi trường, điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, phản ánh, kiến nghị về tình hình THPL.

* Hạn chế: Pháp luật chưa có quy định về đăng tải công khai các báo cáo tự đánh giá về tình hình THPL cũng như chưa quy định về trách nhiệm của các bộ ngành và địa phương xây dựng Kênh thông tin riêng để thu thập, tiếp nhận thông tin về tình hình THPL và công khai quy trình xử lý, giải quyết phản ánh, kiến nghị của các tổ chức, cá nhân về tình hình THPL.

(iii) Về kiểm tra tình hình THPL

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã có quy định cụ thể về kiểm tra tình hình THPL (Điều 12 của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP, khoản 4 Điều 1 của Nghị định số 32/2020/NĐ-CP).

* Hạn chế: Một số quy định trong công tác kiểm tra vẫn chưa được quy định đầy đủ để điều chỉnh như: thiếu quy định về việc công khai Thông báo kết luận kiểm tra; quy định về quyền và nghĩa vụ của đối tượng kiểm tra còn mờ nhạt, đặc biệt là thiếu quy định về quyền khiếu nại đối với nội dung trong Thông báo kết luận kiểm tra mà đối tượng kiểm tra thấy chưa chính xác.

(iv) Về điều tra, khảo sát về tình hình THPL

* Ưu điểm: Pháp luật về theo dõi THPL đã có quy định những quy định xác định căn cứ và đối tượng, nội dung, phương pháp thực hiện điều tra khảo sát về tình hình THPL (Điều 13 Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và khoản 1 Điều 5 Thông tư số 04/2021/TT-BTP).

* Hạn chế: Pháp luật chưa quy định điều tra khảo sát về tình hình THPL là một hoạt động bắt buộc phải thực hiện trong quy trình xem xét, đánh giá tình hình THPL. Do đó, trong thức tế triển khai công tác theo dõi THPL, có nơi thực hiện, có nơi không thực hiện vì phụ thuộc vào ý chỉ chủ quan của chủ thể theo dõi.

(v) Về báo cáo theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật về theo dõi THPL đã có quy định điều chỉnh cụ thể về trình tự, thủ tục báo cáo theo dõi THPL. Việc triển khai hoạt động báo cáo theo dõi THPL hàng năm cơ bản được các bộ, ngành và địa phương nghiêm túc thực hiện, bảo đảm về thời hạn gửi báo cáo về Bộ Tư pháp để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

* Hạn chế: Nghị định số 59/2012/NĐ-CP không đủ hiệu lực để quy định trách nhiệm báo cáo việc theo dõi THPL đối với các chủ thể ngoài hệ thống cơ quan hành pháp như tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân. Ngoài ra, pháp luật hiện hành còn vướng mắc, bất cập khi thiếu biểu mẫu báo cáo phù hợp đối với từng chủ thể THPL. Việc công khai báo cáo theo dõi THPL trên trang điện tử của bộ, ngành, địa phương chưa được quy định trong các văn bản quy phạm phạm pháp luật.

(vi) Về xử lý kết quả theo dõi THPL

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã quy định cụ thể về trách nhiệm, thời hạn đối với việc xử lý kết quả theo dõi THPL. Những quy định nêu trên đã xác định trách nhiệm cúa các bộ, ngành và địa phương trong việc báo cáo tình hình xử lý kết quả theo dõi THPL, tạo cơ chế để khắc phục tình trạng theo dõi THPL mang tính hình thức, theo dõi xong rồi để đấy mà không xử lý.

* Hạn chế: Pháp luật hiện hành thiếu quy định về việc công khai thông tin việc xử lý kết quả theo dõi THPL, do đó chưa tạo sự lan tỏa về tác động tích cực của công tác theo dõi THPL, chưa thu hút sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đặc biệt là các tổ chức xã hội vào việc cung cấp thông tin phản ánh, kiến nghị về tình hình THPL cũng như tham gia trực tiếp vào các hoạt động theo dõi THPL theo cơ chế cộng tác viên.

2.2.4. Nhóm quy định về trách nhiệm của các chủ thể liên quan trong hoạt động theo dõi thi hành pháp luật

* Ưu điểm: Pháp luật hiện hành đã thiết lập cơ chế để cơ quan nhà nước huy động sự tham gia, phối hợp của các chủ thể khác trong hoạt động theo dõi THPL. Trong đó, cơ chế huy động sự tham gia của cộng tác viên theo dõi THPL sẽ góp phần tăng cường chất lượng, hiệu quả hoạt động theo dõi cũng như giảm gánh nặng về biên chế công chức thực hiện nhiệm vụ. Nhóm quy định này chủ yếu về huy động sự tham gia, phối hợp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động theo dõi THPL.

* Hạn chế: Quy định về trách nhiệm phối hợp cung cấp thông tin định kỳ, thường xuyên về tình hình THPL chưa được luật hóa nên chưa bắt buộc các cơ quan ngoài hệ thống hành pháp (Tòa án, Viện kiểm sát, các Ủy ban của Quốc hội…) gửi thông tin về cơ quan hành chính nhà nước để xem xét, đánh giá tình hình THPL.

2.2.5. Nhóm quy định về điều kiện bảo đảm cho theo dõi thi hành pháp luật

* Ưu điểm: Pháp luật đã có những quy định bước đầu, mang tính nguyên tắc nhằm xác lập các điều kiện bảo đảm cho công tác theo dõi THPL tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP. Ngoài ra, trong văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Tài chính ban hành là Thông tư số 338/2016/TT-BTC hướng dẫn về kinh phí xây dựng và hoàn thiện pháp luật (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 42/2022/TT-BTC) đã có nội dung chi cho việc xây dựng báo cáo theo dõi THPL.

* Hạn chế: Hiện nay, công tác theo dõi THPL chưa có Thông tư riêng quy định về về kinh phí nên các bộ, ngành và địa phương gặp khó khăn, vướng mắc trong việc bố trí kinh phí cho công tác này. Thông tư số 338/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn về kinh phí xây dựng và hoàn thiện pháp luật chỉ có nội dung chi cho việc xây dựng báo cáo theo dõi THPL và định mức chi cũng rất thấp, không tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ. Bên cạnh đó, do pháp luật chưa có quy định cụ thể về tổ chức, bộ máy, biên chế chuyên trách thực hiện công tác theo dõi tình hình THPL nên trong thực tế, công tác theo dõi THPL rất khó bố trí kinh phí vì không có bộ máy, công chức thực hiện nhiệm vụ rõ ràng, khó quy định về nội dung chi và định mức chi cho công tác này.

2.2.6. Nhóm quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm

* Ưu điểm: Đối với việc xử lý vi phạm phát hiện qua công tác theo dõi THPL, pháp luật hiện hành đã có quy định điều chỉnh mang tính nguyên tắc. Cụ thể, tại Nghị định số 32/2020/NĐ-CP quy định kết luận kiểm tra tình hình THPL phải có nội dung: "*kiến nghị việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với sai phạm (nếu có) của cơ quan, đơn vị, người có thẩm quyền thi hành pháp luật*".

* Hạn chế: Pháp luật hiện hành chưa có quy định điều chỉnh việc biểu dương, khen thưởng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích tốt trong việc thực hiện các hoạt động theo dõi THPL. Bên cạnh đó, pháp luật cũng thiếu quy phạm điều chỉnh về các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động theo dõi THPL và hình thức xử lý.

2.3. Đánh giá sự hoàn thiện của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

Pháp luật về theo dõi THPL đã kịp thời thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng, hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu THPL. Tuy nhiên, pháp luật về theo dõi THPL còn chưa hoàn thiện, thể hiện trên các phương diện sau:

Một là, pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tính toàn diện;

Hai là, pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ;

Ba là, pháp luật về theo dõi THPL còn tồn tại nhiều quy định thiếu tính khả thi;

Bốn là, pháp luật về theo dõi THPL chưa bảo đảm tính minh bạch;

Năm là, về kỹ thuật xây dựng văn bản lập pháp, lập quy vẫn còn nhiều hạn chế;

Sáu là, về hình thức văn bản, pháp luật về theo dõi THPL chưa có văn bản cấp độ luật để điều chỉnh đầy đủ, toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình theo dõi THPL.

2.4. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

Từ thực trạng pháp luật về theo dõi THPL, luận án nêu ra một số nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những tồn tại, hạn chế. Cụ thể là:

(i) Quan điểm nhận thức về công tác theo dõi THPL vẫn còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò và ý nghĩa của công tác này;

(ii) Theo dõi THPL là nhiệm vụ mới được Chính phủ giao cho Bộ Tư pháp và các Bộ, ngành, địa phương thực hiện;

(iii) Thể chế pháp luật điều chỉnh trực tiếp công tác theo dõi THPL mới ở tầm nghị định do Chính phủ ban hành đã bộc lộ nhiều bất cập hạn chế;

(iv) Thiếu sự quan tâm, chỉ đạo quyết liệt của lãnh đạo cơ quan, đơn vị, địa phương trong việc bố trí các điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện công tác theo dõi THPL;

(v) Chưa chú trọng, phát huy được vai trò của các chủ thể ngoài nhà nước tham gia vào hoạt động theo dõi THPL.

Chương 3
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

3.1.1. Hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật phải đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

3.1.2. Hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật phải bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ với hệ thống pháp luật Việt Nam và trong các quy định của pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật phải dựa trên cơ sở thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối chủ trương của Đảng về tổ chức thi hành và theo dõi thi hành pháp luật

3.1.4. Hoàn thiện pháp luật vè theo dõi thi hành pháp luật cần tham khảo có chọn lọc pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật của các nước có nên hành chính tiên tiến, dân chủ

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

3.2.1. Giải pháp về nhận thức tư tưởng

Một là, nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành về tầm quan trọng của pháp luật về theo dõi THPL.

Hai là, tổ chức tổng kết, đánh giá một cách sâu sắc, toàn diện thực trạng pháp luật về theo dõi THPL.

Ba là, xây dựng hệ thống quan điểm, luận cứ khoa học hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL.

3.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về nội dung

Từ những bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật về theo dõi THPL hiện hành, luận án đề xuất các nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về nội dung, gồm:

(i) Hoàn thiện các quy định chung, mang tính nguyên tắc về theo dõi THPL;

(ii) Hoàn thiện các quy định về nội dung theo dõi THPL;

(iii) Hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các hoạt động theo dõi THPL;

(iv) Hoàn thiện các quy định về trách nhiệm của các chủ thể liên quan trong hoạt động theo dõi THPL;

(v) Hoàn thiện các quy định về điều kiện bảo đảm cho theo dõi THPL;

(vi) Hoàn thiện các quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm.

3.2.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về hình thức

Để hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở nước ta hiện nay, luận án đề xuất việc xem xét thực hiện theo lộ trình các giải pháp trước mắt và lâu dài sau đây:

**** Giải pháp trước mắt***

Chính phủ, Bộ Tư pháp và các bộ, ngành, địa phương cần tiến hành rà soát**,** sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật cho phù hợp, đồng thời, thực hiện hệ thống hóa và pháp điển hóa về mặt kỹ thuật toàn bộ các quy định của pháp luật về theo dõi THPL. Cụ thể là:

(i) Chính phủ nghiên cứu xây dựng, ban hành Nghị định mới điều chỉnh về công tác theo dõi tình hình THPL để thay thế Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và Nghị định số 32/2020/NĐ-CP nhằm khắc phục vướng mắc, bất cập trong quy định của pháp luật về theo dõi THPL hiện nay. Bên cạnh đó, cần rà soát, sửa đổi các Nghị định có liên quan đến công tác theo dõi THPL như Nghị định số 55/2011/NĐ-CP, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP để khắc phục sự mâu thuẫn, trùng chéo, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi của pháp luật;

(ii) Bộ Tài chính ban hành Thông tư riêng, quy định đầy đủ, cụ thể nội dung chi, định mức chi cho công tác theo dõi THPL.

**** Giải pháp lâu dài***

Xây dựng đạo luật điều chỉnh về công tác theo dõi THPL.

Việc xây dựng, ban hành **Luật theo dõi THPL** là cần thiết vì một số lý do sau:

Một là, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương trong hoạt động theo dõi THPL.

Hai là, xác lập mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan, tổ chức khác trong việc thực hiện công tác theo dõi THPL.

Ba là, khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật hiện hành về theo dõi THPL đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Bốn là, phát huy quyền làm chủ, quyền theo dõi, kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với hoạt động THPL của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước thông qua việc thiết lập cơ chế thu thập, xử lý thông tin từ phản ánh, kiến nghị của người dân về tình hình THPL.

Nội dung **Luật theo dõi THPL** tập trung điều chỉnh những vấn đề chủ yếu sau:

Một là, về phạm vi điều chỉnh.

Luật theo dõi THPL quy định về hoạt động theo dõi THPL của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng theo dõi THPL và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác liên quan đến hoạt động theo dõi THPL.

Hai là, quy định chung, mang tính nguyên tắc.

(i) Quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền là chủ thể theo dõi THPL:

(ii) Quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng theo dõi THPL;

(iii) Sự tham gia của các tổ chức, cá nhân: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận; cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

Ba là, quy định về nội dung theo dõi THPL:

Cần xây dựng các tiêu chỉ, chỉ số đánh giá việc THPL của hai nhóm đối tượng:

(i) Cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền:

(ii) Các tổ chức, cá nhân là đối tượng quản lý nhà nước:

Bốn là, quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các hoạt động theo dõi THPL.

Các hoạt động theo dõi THPL do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện, được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật nên cần

quy định rõ ràng, minh bạch về trình tự, thủ tục thực hiện đối với các hoạt động theo dõi THPL.

Năm là, quy định về cơ chế huy động sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân vào các hoạt động theo dõi THPL.

Sáu là, quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm trong hoạt động theo dõi THPL.

3.2.4. Giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật

Một là, tiếp tục nghiên cứu, sắp xếp kiện toàn và đổi mới về tổ chức, bộ máy, biên chế làm công tác theo dõi THPL.

Hai là, bố trí kinh phí cho công tác theo dõi THPL.

Ba là, tăng cường công tác kiểm tra tình hình THPL và kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi THPL.

Bốn là, tăng cường năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác theo dõi.

Năm là, đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế phối hợp trong hoạt động tổ chức theo dõi THPL.

Sáu là, xây dựng Bộ công cụ hỗ trợ hoạt động theo dõi THPL.

Bảy là, Bộ Tư pháp và các bộ, ngành và địa phương xây dựng Kênh thông tin về theo dõi THPL trên Cổng thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương.

KẾT LUẬN

Nhìn một cách tổng thể, có thể khẳng định rằng pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam đã mở ra nhiều phương thức, cách thức để người dân thực hiện quyền làm chủ, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước thông qua việc theo dõi, đánh giá tình hình THPL của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Đồng thời, pháp luật về theo dõi THPL là công cụ quản lý hữu hiệu để các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền tự giám sát, theo dõi, kiểm tra việc THPL của các cơ quan, đơn vị trong hệ thống tổ chức bộ máy của mình.

Tuy nhiên, hoạt động theo dõi THPL của Việt Nam còn có nhiều vướng mắc, bất cập cả về trong quy định của pháp luật cho đến việc tổ chức thực thi pháp luật. Luận án hướng tới mục tiêu nhằm làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt

Nam, để từ đó đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này. Vì vậy, luận án đã đạt được các kết quả sau đây:

Một là, đã nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, đặt ra và đi sâu vào những vấn đề tiếp tục nghiên cứu việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL dưới góc độ khoa học pháp lý, trong điều kiện, bối cảnh ở Việt Nam hiện nay.

Hai là, về cơ sở lý luận, luận án nghiên cứu yêu cầu khách quan của việc hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL, bao gồm việc phân tích các khái niệm về THPL, theo dõi THPL và đặc điểm, vai trò, nội dung điều chỉnh, tiêu chí hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL; kinh nghiệm quốc tế và những giá trị tham khảo, có thể vận dụng cho Việt Nam trong việc theo dõi THPL.

Ba là, về cơ sở thực tiễn, luận án đã khái quát hóa quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về theo dõi THPL. Luận án đã tập trung đi sâu vào phân tích những ưu điểm, hạn chế trong quy định của pháp luật về theo dõi THPL. Pháp luật về theo dõi THPL hiện hành còn chưa bảo đảm tính toàn diện, thống nhất và đồng bộ, còn nhiều quy định thiếu tính khả thi, kỹ thuật xây dựng pháp luật còn nhiều hạn chế. Điều đó đặt ra vấn đề cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL trong thời gian tới.

Bốn là, về quan điểm và giải pháp hoàn thiện, luận án đã chỉ rõ các quan điểm hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL ở Việt Nam phải xuất phát và phù hợp với bối cảnh chính trị xã hội của đất nước, nắm vững quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, tinh thần và nội dung của Hiến pháp 2013 về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, phát huy dân chủ, xây dựng môi trường công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế; tiếp thu, kế thừa có chọn lọc kinh nghiệm một số nước tiên tiến. Trên cơ sở đó, luận án đã đề xuất các giải pháp cả về trước mắt và lâu dài trong việc hoàn thiện pháp luật cả về nội dung và hình thức, giải pháp về nhận thức tư tưởng và các giải pháp về tổ chức thực hiện, bảo đảm cho việc tổ chức theo dõi THPL đạt hiệu quả, đáp ứng yêu cầu, mục đích đề ra.

Hoàn thiện pháp luật về theo dõi THPL là một trong những bảo đảm chính trị, pháp lý quan trọng của việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Đồng thời là giải pháp để bảo đảm, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong quản lý nhà nước và xã hội, đáp ứng yêu cầu hội nhập và phát triển của đất nước.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Phạm Ngọc Thắng (2018), "Cơ chế phối hợp liên ngành trong công tác theo dõi thi hành pháp luật", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, (9), tr. 40-45.
2. Phạm Ngọc Thắng (2018), "Một số vấn đề lý luận về cơ chế tổ chức theo dõi thi hành pháp luật", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, (Số chuyên đề tháng 10), tr. 9-20.
3. 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*, (3), tr. 70-83.
4. Phạm Ngọc Thắng (2021), "Theo dõi thi hành pháp luật – Thành tố của tổ chức thi hành pháp luật", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, (Số chuyên đề tháng 9), tr. 28-32.
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*, (4), tr. 13-19.