

## **KHO KHAN, VƯỚNG MẮC TRONG VIỆC THẨM ĐỊNH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRÊN ĐỊA BAN TỈNH TIỀN GIANG VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT<sup>1</sup>**

Thời gian qua, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) đã tạo khuôn khổ pháp lý, nâng cao chất lượng công tác xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Qua đó, góp phần quan trọng vào quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Sở Tư pháp tỉnh Tiền Giang đã thực hiện thẩm định 02 đề nghị xây dựng nghị quyết theo khoản 2 và khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL, thẩm định 610 dự thảo VBQPPL (236 nghị quyết, 374 quyết định) đảm bảo đúng trình tự, thủ tục, nội dung, thời hạn, chất lượng theo quy định. Cơ quan chủ trì soạn thảo có sự phối hợp tốt với Sở Tư pháp trong quá trình thẩm định như: kịp thời cung cấp hồ sơ có liên quan đến văn bản cần thẩm định; nghiêm túc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định... Bên cạnh đó, UBND, các Ban của HĐND tỉnh cũng rất quan tâm, xem trọng ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo văn bản. Báo cáo thẩm định là cơ sở quan trọng để UBND tỉnh xem xét ban hành hoặc trình HĐND xem xét ban hành. Tuy vậy, trong quá trình thẩm định, Sở Tư pháp gặp một số hạn chế, khó khăn như sau:

**Một là**, thời gian xây dựng các nghị quyết chính sách theo quy trình 02 bước theo quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành VBQPPL rất phức tạp và khá dài đòi hỏi phải có sự phối hợp tập thể của tất cả các cơ quan, đơn vị có liên quan. Tuy nhiên, vẫn còn một vài cơ quan được giao chủ trì soạn thảo chưa thật sự quan tâm đến công tác này, chỉ giao cho một đơn vị thực hiện mà chưa có sự phối hợp kịp thời với các cơ quan, đơn vị liên quan. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng Báo cáo đánh giá tác động chính sách và chất lượng dự thảo VBQPPL.

---

<sup>1</sup> *Tham luận của Sở Tư pháp tỉnh Tiền Giang*

**Hai là**, từ ngày 01/01/2021, Sở Tư pháp chỉ thực hiện thẩm định các đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL; không còn thẩm định các đề nghị xây dựng nghị quyết tại khoản 2, khoản 3. Việc đơn giản hóa quy trình xây dựng chính sách tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 của Luật giúp rút ngắn đáng kể thời gian xây dựng VBQPPL. Tuy nhiên, theo quy trình xây dựng nghị quyết tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 Luật sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL quá đơn giản (cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL không bắt buộc phải lấy ý kiến về hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết) mà chỉ hoàn thiện Báo cáo đánh giá tác động chính sách gửi đến Sở Tư pháp khi thẩm định. Luật quy định nội dung thẩm định, thẩm tra các nghị quyết tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 của Luật không có đánh giá về nội dung, chất lượng hồ sơ dự thảo văn bản (*Báo cáo đánh giá thực trạng, báo cáo đánh giá tác động*) nên hiệu quả không cao.

**Ba là**, Luật Ban hành VBQPPL chưa quy định trình tự, thủ tục, nội dung thẩm định trong trường hợp dự thảo Nghị quyết của HĐND tỉnh có nội dung đồng thời thuộc khoản 1, khoản 2 hoặc khoản 1 và khoản 3 Điều 27 của Luật. Qua đó, gây khó khăn cho công tác xây dựng, thẩm định dự thảo VBQPPL.

**Bốn là**, về hồ sơ gửi thẩm định VBQPPL. Luật Ban hành VBQPPL quy định hồ sơ gửi thẩm định gồm bản giấy (đối với tờ trình, dự thảo VBQPPL) và bản điện tử. Hiện nay, hầu hết các cơ quan nhà nước đều ứng dụng công nghệ thông tin - Văn phòng điện tử trong nhận và phát hành văn bản đến, văn bản đi. Do vậy, việc quy định hồ sơ thẩm định vừa có bản giấy, vừa có bản điện tử gây khó khăn trong việc vừa phải phát hành, lưu trữ hồ sơ giấy, vừa phải phát hành, lưu trữ điện tử.

**Năm là**, Luật Ban hành VBQPPL quy định: Cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra dự thảo nghị quyết khi chưa đủ các tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định tại khoản 2 Điều 124 Luật Ban hành VBQPPL. Quy định này lại không có ở giai đoạn thẩm định. Do vậy, rất nhiều trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo không gửi đủ hồ sơ, gửi hồ sơ thẩm định trễ so với thời gian quy định nhưng lại đề nghị Sở Tư pháp thẩm định cho kịp thời gian trình theo quy định. Qua đó tạo “áp lực” rất lớn cho cơ quan thẩm định cũng như chất lượng thẩm định.

Bên cạnh công tác thẩm định, tỉnh Tiền Giang cũng gặp một số khó khăn trong công tác xây dựng văn bản, như sau:

## **- Về xác định thế nào là VBQPPL:**

Mặc dù, Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định hướng dẫn thi hành có giải thích về VBQPPL nhưng quy định về “quy phạm pháp luật” vẫn còn chung chung và áp dụng thiếu thống nhất.

Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) quy định: *Các nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định khác của UBND không có nội dung quy định tại các Điều 27, 28, 29 và 30 của Luật không phải là VBQPPL.* Thực tế có nhiều trường hợp người có thẩm quyền, cơ quan trung ương và địa phương không thống nhất trong xác định VBQPPL nên quá trình xây dựng VBQPPL ở địa phương cũng có nhiều ý kiến khác nhau trong xác định VBQPPL.

*(Ví dụ, các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan, đơn vị thuộc Bộ, ngành, UBND có nội dung chủ yếu là lặp lại các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên nhưng có trường hợp ban hành hình thức quy phạm, trường hợp ban hành hình thức văn bản cá biệt. Hoặc thời gian qua, có sự “tranh luận sôi nổi” giữa các cơ quan, đơn vị trên địa bàn tỉnh, thậm chí giữa các tỉnh, thành phố về xác định VBQPPL hay văn bản cá biệt đối với nghị quyết của HĐND thông qua bảng giá đất giai đoạn 2020 – 2024; Nghị quyết thông qua hệ số điều chỉnh giá đất...)*

## **- Về văn bản quy định chi tiết:**

Luật Ban hành VBQPPL không quy định cụ thể thế nào là “*giao quy định chi tiết*”, “*giao thẩm quyền*” nên có sự không thống nhất trong áp dụng quy trình xây dựng văn bản, trong đó có công tác thẩm định, rà soát xác định văn bản chi tiết hết hiệu lực để tham mưu cơ quan có thẩm quyền công bố hết hiệu lực, ban hành văn bản thay thế.

Văn bản giao quy định chi tiết hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết cũng đồng thời hết hiệu lực. Điều này tạo khoảng trống trong áp dụng pháp luật, nhất là đối với Nghị quyết của HĐND (chỉ ban hành vào kỳ họp) hoặc văn bản giao quy định chi tiết không xác định thời gian có hiệu lực phù hợp để địa phương kịp thời ban hành văn bản quy định chi tiết (trường hợp văn bản trung ương ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn - có hiệu lực từ thời điểm ban hành).

## **Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL**

Trên cơ sở tổng kết, đánh giá hiệu quả của việc thi hành Luật Ban hành VBQPPL, Sở Tư pháp Tiền Giang có một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật

Ban hành VBQPPL, như sau:

1. Đề nghị đánh giá, rà soát các quy định pháp luật hiện hành để hướng dẫn xác định “VBQPPL” cụ thể, rõ ràng hơn và áp dụng thống nhất; đồng thời bổ sung quy định về giải thích từ ngữ về “*giao quy định chi tiết*”, “*giao thẩm quyền*”, “*biện pháp có tính chất đặc thù*”, “*tính hợp hiến*”, “*tính hợp pháp*”, “*tính thống nhất*” để áp dụng thống nhất.

2. Về hồ sơ thẩm định: Đề nghị quy định thống nhất hình thức tất cả hồ sơ gửi thẩm định là văn bản điện tử. Trường hợp cần thiết (hồ sơ phức tạp, nội dung tài liệu có nhiều văn bản, biểu mẫu khó đối chiếu), cơ quan thẩm định có thể đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan bằng hình thức văn bản giấy để tạo thuận lợi cho quá trình thẩm định.

3. Về lấy ý kiến đề nghị xây dựng chính sách, dự thảo VBQPPL: Đề nghị nghiên cứu rút ngắn thời gian lấy ý kiến trên Cổng Thông tin điện tử đối với các hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự thảo VBQPPL ở địa phương cho phù hợp. Qua thực tế tại tỉnh Tiền Giang cho thấy việc lấy ý kiến trên Cổng thông tin điện tử đối với hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết, dự thảo VBQPPL của địa phương hiệu quả không cao nhưng mất nhiều thời gian (30 ngày).

4. Đề nghị quy định hợp lý về thời gian cần thiết để địa phương ban hành văn bản giao quy định chi tiết hoặc hướng xử lý đối với văn bản quy định chi tiết do địa phương ban hành trong trường hợp văn bản giao quy định chi tiết của Trung ương hết hiệu lực thi hành để hạn chế khoảng trống pháp luật.

5. Đề nghị nghiên cứu quy định về ban hành văn bản trong trường hợp “*giao thẩm quyền*”, đặc biệt là hồ sơ thẩm định, nội dung thẩm định cho phù hợp đối với các trường hợp văn bản đồng thời có chứa nội dung giao quy định chi tiết, giao thẩm quyền, quy định chính sách thuộc khoản 1, khoản 2 hoặc khoản 1 và khoản 3 Điều 27 của Luật.

6. Đề nghị xem xét quy định cơ quan thẩm định có quyền từ chối thẩm định nếu hồ sơ và thời gian đề nghị thẩm định không đảm bảo theo quy định.

7. Đề nghị nghiên cứu, bổ sung quy định về các tiêu chuẩn bổ nhiệm, ngạch đối với người làm công tác thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.