

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ĐỊA PHƯƠNG - ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT¹

I. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

1. Công tác triển khai, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ về công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Ngay sau khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (gọi chung là Luật Ban hành VBQPPL) cùng với các nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL được ban hành, Ủy ban nhân dân tỉnh và Sở Tư pháp (theo chỉ đạo của Bộ Tư pháp và Ủy ban nhân dân tỉnh) đã tiến hành triển khai thi hành Luật Ban hành VBQPPL và các nghị định thông qua việc ban hành 03 Quyết định ban hành kế hoạch triển khai và 02 công văn chỉ đạo, đôn đốc, nhắc nhở về việc nâng cao chất lượng, xây dựng, ban hành và hiệu lực, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương. Bên cạnh đó, để triển khai thực hiện có hiệu quả Luật Ban hành VBQPPL, Ủy ban nhân dân tỉnh đã chỉ đạo Sở Tư pháp cùng các ngành, các cấp phối hợp chặt chẽ trong công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật thông qua việc ban hành Quy chế phối hợp thực hiện công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh (ban hành kèm theo Quyết định số 02/2022/QĐ-UBND ngày 18/01/2022).

Để quán triệt việc thực hiện và phổ biến nội dung của Luật Ban hành VBQPPL và các nghị định, tỉnh đã tổ chức 6 cuộc tập huấn, trong đó 2 cuộc mời báo cáo viên Bộ Tư pháp thực hiện, 4 cuộc do Sở Tư pháp thực hiện cho đối tượng là lãnh đạo các Ban Hội đồng nhân dân các cấp, công chức pháp chế, công chức trực tiếp thực hiện công tác xây dựng VBQPPL ở các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, cán bộ pháp chế doanh nghiệp nhà nước và cán bộ tư pháp cấp huyện, cấp xã về các quy định của Luật Ban hành VBQPPL, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL, Nghị định số

¹ Tham luận của Sở Tư pháp tỉnh Vĩnh Long

154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 34/2016/NĐ-CP; kỹ năng xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL...

2. Công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh

Qua 08 năm thực hiện Luật Ban hành VBQPPL và các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL trên địa bàn tỉnh đạt được kết quả như sau:

- Số đề nghị xây dựng VBQPPL của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tỉnh được lập là 440 đề nghị. Trong đó:

+ Số đề nghị được lập theo quy trình đơn giản: 405 đề nghị (gồm: 117 đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh; 288 đề nghị xây dựng quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh).

+ Số đề nghị được lập theo quy trình chính sách: 35 đề nghị.

- Số dự thảo VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp được soạn thảo: 580 VBQPPL. Trong đó:

+ Cấp tỉnh: 440 VBQPPL.

+ Cấp huyện: 95 VBQPPL.

+ Cấp xã: 45 VBQPPL.

- Số VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp được ban hành: 571 VBQPPL. Trong đó:

+ Cấp tỉnh: 433 VBQPPL.

+ Cấp huyện: 93 VBQPPL.

+ Cấp xã: 45 VBQPPL.

Nhìn chung, việc lập đề nghị xây dựng VBQPPL, soạn thảo, ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân 03 cấp được thực hiện nghiêm túc, bảo đảm tuân thủ đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP. Việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết ngày càng được quan tâm chuẩn bị nghiêm túc, chất lượng nội dung ngày càng được nâng cao. Cụ thể: đối với các chính sách đặc thù theo khoản 4 Điều 27 Luật được cơ quan đề nghị thực hiện nghiêm túc theo quy trình 2 giai đoạn, các đề nghị xây dựng văn bản

sau khi có ý kiến chấp thuận và phân công soạn thảo của cơ quan có thẩm quyền đều thực hiện nghiêm túc việc lấy ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức có liên quan; thực hiện tốt việc đăng tải dự thảo lấy ý kiến theo thời hạn quy định; gửi hồ sơ lấy ý kiến phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với các dự thảo có nội dung cần phản biện theo quy định và gửi hồ sơ thẩm định, giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định trước khi trình cơ quan có thẩm quyền ban hành đều thực hiện đầy đủ, nghiêm túc từ cơ quan chủ trì soạn thảo do đó các văn bản sau khi ban hành nội dung đều đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và có tính khả thi cao.

II. NHỮNG KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VBQPPL CỦA ĐỊA PHƯƠNG

Bên cạnh những kết quả đạt được như đã nêu, trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh cùng tình hình chung với các địa phương khác, tỉnh Vĩnh Long cũng gặp một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ các quy định của pháp luật dẫn đến công tác tổ chức, triển khai thi hành pháp luật chưa thật sự đạt hiệu quả như mong muốn, cụ thể như sau:

- Về các hành vi bị nghiêm cấm

Việc quy định thủ tục hành chính (TTHC) trong dự thảo văn bản mà không thuộc trường hợp được giao hoặc quy định biện pháp có tính chất đặc thù là một trong các hành vi bị nghiêm cấm theo quy định tại Điều 14 của Luật. Tuy nhiên, thế nào là đã “quy định TTHC trong VBQPPL của địa phương” tức là chỉ cần 1 hoặc 2 bộ phận tạo thành TTHC thì đã được xem là có quy định TTHC hay phải đầy đủ các bộ phận tạo thành TTHC theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 2 Điều 1 Nghị định số 92/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến kiểm soát TTHC) thì mới được xem là có TTHC, vấn đề này hiện nay chưa được quy định rõ trong luật và các nghị định. Thực tiễn hiện nay có một số nghị định giao địa phương quy định “điều kiện” hỗ trợ hoặc “trình tự, thủ tục thực hiện”² đối với một chính sách trung ương đã quy định cụ thể, như vậy đây có được xem là quy định TTHC không, vấn đề này Luật Ban hành VBQPPL chưa quy định rõ dẫn đến nhiều ý kiến không thống nhất, gây khó khăn khi tham mưu soạn thảo, ban hành văn bản.

² Điểm d khoản 1 Điều 40 Nghị định số 27/2022/NĐCP ngày 19/4/2022 của Chính phủ quy định cơ chế quản lý, tổ chức thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 38/2023/NĐ-CP.

- Về văn bản quy định chi tiết

Việc trung ương đẩy mạnh phân công, phân cấp cho chính quyền địa phương chủ động quản lý nhà nước trong phạm vi thẩm quyền được giao đã ngày càng làm tăng nhiệm vụ cho các địa phương trong ban hành văn bản quy định chi tiết. Vấn đề ban hành văn bản quy định chi tiết tại Điều 11 của Luật quy định rất rõ “Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.”, thực tế quy định này gây nhiều khó khăn trong thực tiễn áp dụng, cụ thể, các dự án luật, pháp lệnh khi chưa được thống nhất thông qua thì không biết chính xác nội dung gì, nhiệm vụ gì sẽ được giao quy định chi tiết, điều này dẫn đến việc trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh không khả thi. Bên cạnh đó, hiện nay việc quy định chi tiết nhiệm vụ do nghị định, thông tư giao địa phương thực hiện gặp khó khăn do bộ, cơ quan ngang bộ chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm quy định tại Điều 29a của Nghị định số 154/2020/NĐ-CP. Đồng thời, do thời hạn có hiệu lực của nghị định, thông tư ngắn hơn so với Luật, Pháp lệnh nên địa phương khó đảm bảo văn bản quy định chi tiết của địa phương có hiệu lực cùng thời điểm văn bản được quy định chi tiết. Mặt khác, hiện nay ngày càng nhiều nghị định, thông tư ban hành và có hiệu lực ngay vì vậy địa phương không đảm bảo thực hiện đúng quy định tại Điều 11 của Luật.

- Việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Điều 146 của Luật quy định các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, tuy nhiên, còn rất chung chung. Thực tiễn hiện nay phát sinh từ các Luật mới ban hành nhưng thời gian có hiệu lực ngắn hoặc Chính phủ trình Quốc hội xin rút ngắn thời điểm có hiệu lực của Luật sớm hơn so thời hạn quy định, trong đó có rất nhiều nội dung giao địa phương quy định chi tiết. Đa số các nội dung này có tác động trực tiếp đến quyền lợi của đối tượng điều chỉnh, cần có thời gian nghiên cứu, lấy ý kiến, tổng kết quá trình thực hiện... Vấn đề đặt ra trong những trường hợp này là áp dụng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL rút gọn có khả thi không và thuộc trường hợp nào của Điều 146 của Luật? Trường hợp không thể xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự rút gọn và có văn bản ban hành muộn hơn thì các chế độ, chính sách giao quy định chi tiết áp dụng từ thời điểm nào.

III. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ GÓP PHẦN HOÀN THIỆN

CÔNG TÁC XÂY DỰNG, BAN HÀNH VBQPPL CỦA ĐỊA PHƯƠNG

Xây dựng và hoàn thiện thể chế là một công việc khó khăn, phức tạp, phải được thực hiện thường xuyên và lâu dài bởi nội dung của văn bản được xây dựng, ban hành rất đa dạng trên nhiều lĩnh vực, đối tượng điều chỉnh rộng; tùy thuộc vào những vấn đề thực tiễn điều chỉnh mà có những hình thức xử lý, ban hành văn bản phù hợp. Do đó, tại tham luận này, tỉnh Vĩnh Long chỉ trình bày một số khó khăn, vướng mắc điển hình như đã nêu trên trong rất nhiều khó khăn, vướng mắc của thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL của địa phương trong quá trình tổ chức, triển khai thi hành Luật Ban hành VBQPPL và các nghị định có liên quan.

Để góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật thì việc nghiên cứu, đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả là rất cần thiết. Theo đó, Sở Tư pháp tỉnh Vĩnh Long có một số đề xuất, kiến nghị như sau:

1. Cần tiếp tục hạn chế thẩm quyền ban hành VBQPPL của cấp huyện, cấp xã theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 vì phù hợp với yêu cầu thực tiễn nhằm giảm tầng nấc của các loại, chủ thể ban hành VBQPPL, cũng như nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật ở cấp xã hiện nay rất thiếu về số lượng và yếu về kiến thức, kỹ năng soạn thảo VBQPPL. Điều này được minh chứng qua việc giao Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 35 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022.

2. Quy định rõ ràng, cụ thể các trường hợp được giao quy định chi tiết và nội dung giao quy định chi tiết phải đáp ứng các tiêu chí nào để địa phương dễ dàng phân biệt với các trường hợp ban hành văn bản tại khoản 2 Điều 27, Khoản 2 Điều 28 Luật (chính sách, biện pháp ... thi hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên); giới hạn văn bản là nghị định và thông tư giao quy định chi tiết. Các trường hợp giao quy định chi tiết cần quy định rõ về nội dung, thời hạn ban hành, trách nhiệm của bộ, ngành trung ương theo Điều 29a của Nghị định số 154/2020/NĐ-CP. Cần làm rõ trường hợp những nội dung liên quan đến chính sách tiền lương, tiền công, mà trung ương giao địa phương quy định chi tiết, có bắt buộc tất cả các trường hợp đều phải xin ý kiến bộ, ngành trung ương hay không để tránh mất thời gian xin ý kiến bằng văn bản.

Ngoài ra, cần quy định rõ văn bản quy định chi tiết nội dung văn bản cơ quan nhà nước cấp trên giao là văn bản hành chính hay VBQPPL để địa phương thống nhất thực hiện. Lý do, hiện nay một số nội dung giao địa phương quy định chi tiết liên quan đến đơn giá bồi thường thiệt hại về cây trồng, vật nuôi, giá đất,... theo Luật Đất đai 2024 và một số luật khác giao địa phương quy định giá nhưng theo Luật Giá thì đây là văn bản hành chính và Luật Đất đai không nêu rõ hình thức văn bản ban hành giá đất nên rất khó khăn trong quá trình thực hiện.

3. Bổ sung trường hợp VBQPPL có thể quy định hiệu lực sớm hơn so với quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 trong một số trường hợp nhất định, cụ thể văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thuộc trường hợp giao quy định chi tiết trong một số trường hợp được quy định hiệu lực trở về trước để giải quyết các chế độ, chính sách cho đối tượng thụ hưởng trong khi văn bản được quy định chi tiết đã có hiệu lực.

4. Xây dựng các tiêu chí cụ thể để xác định VBQPPL được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, theo hướng quy định rõ các trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn. Đối với các dự thảo được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng có nội dung phức tạp, nội dung về chế độ chính sách, đối tượng điều chỉnh rộng phải bắt buộc lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trực tiếp để đảm bảo tính khả thi của văn bản.

5. Cần xác định “đầu tư cho xây dựng và hoàn thiện thể chế là đầu tư cho phát triển” theo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại Hội nghị toàn quốc về xây dựng và hoàn thiện thể chế, do đó, cần thiết có những cơ chế, chính sách đặc thù để tiếp tục duy trì cơ chế tài chính cho công tác xây dựng pháp luật phù hợp với tính chất, mức độ phức tạp của công tác này.

6. Cần nghiên cứu bổ sung quy định văn bản có nội dung sửa đổi, bổ sung với tỷ lệ bao nhiêu thì được ban hành văn bản mới để tránh trường hợp ban hành quá nhiều văn bản sửa đổi, bổ sung dẫn đến khó tra cứu, áp dụng. Đồng thời, cần có quy định hạn chế một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản khác có nội dung không liên quan, gây khó khăn khi tiếp cận, xử lý văn bản cũng như cập nhật Cơ sở dữ liệu văn bản pháp luật nếu có phát sinh vấn đề.

7. Bổ sung quy định để giải quyết tình huống thực tế đối với một số trường hợp VBQPPL đã ban hành nhưng có sai sót đơn giản như về ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày ảnh hưởng đến nội dung văn bản (điển hình các quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan chuyên môn trình bày thừa hoặc thiếu so với quy

định trung ương) cần phải xử lý bằng hình thức sửa đổi, bổ sung nhưng phải tuân thủ thực hiện quy trình soạn thảo nhiều bước và thời gian đăng tải lấy ý kiến rất dài từ đó khó giải quyết kịp thời các nội dung chưa phù hợp.

8. Cần xem xét bổ sung quy định hạn chế việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định giai đoạn thực hiện và quy định rõ thời hạn hết hiệu lực đối với các loại văn bản này. Thực tế hiện nay có rất nhiều văn bản ban hành thực hiện theo giai đoạn nhưng chậm hoặc không được bãi bỏ, công bố hết hiệu lực ngay sau khi kết thúc giai đoạn dẫn đến việc hiểu và khó khăn trong quá trình áp dụng, nhất là có những nội dung liên quan đến chính sách, chế độ hỗ trợ của địa phương.