

Công tác xây dựng pháp luật của thành phố Hà Nội¹

Thành phố Hà Nội xin thể hiện sự đồng tình, nhất trí cao đối với Báo cáo tổng kết của Bộ Tư pháp. Báo cáo đã đánh giá khách quan, toàn diện kết quả triển khai thi hành Luật Ban hành VBQPPL, đồng thời cũng đã phân tích, chỉ rõ những tồn tại, hạn chế trong tổ chức thi hành luật cũng như những vướng mắc, bất cập trong quy định của Luật ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành. Từ đó, báo cáo cũng đã chỉ ra những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế, bất cập, vướng mắc và xác định được các giải pháp, những định hướng lớn về việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Luật trong thời gian tới.

2. Đối với thành phố Hà Nội, với vai trò là Thủ đô, là đô thị lớn, trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học công nghệ, giao dịch quốc tế của cả nước; yêu cầu quản lý nhà nước đối với chính quyền Thủ đô là rất lớn, đa dạng, phức tạp, thường xuyên phát sinh những vấn đề mới. Từ đó, đòi hỏi hệ thống pháp luật của Thủ đô phải được xây dựng, hoàn thiện một cách thống nhất, đồng bộ, toàn diện, có hiệu lực, hiệu quả, kịp thời thể chế hóa các quy định của Trung ương và xử lý những vấn đề phát sinh trong thực tiễn đời sống kinh tế xã hội của Thành phố, đáp ứng yêu cầu quản lý, xây dựng Thủ đô trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và những tác động, thay đổi lớn lao của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 lên toàn bộ các lĩnh vực.

Với nhận thức đó, tại các nghị quyết Đại hội nhiệm kỳ XVI, XVII của Đảng bộ Thành phố đã xác định việc xây dựng, hoàn thiện thể chế là khâu đột phá, nhiệm vụ chiến lược cho từng nhiệm kỳ; các cấp chính quyền Thành phố luôn xác định nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện pháp luật là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu, là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống, đặc biệt là người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Thành phố.

Từ khi Luật Ban hành VBQPPL có hiệu lực đến nay, Thành phố đã tổ chức triển khai đồng bộ, hiệu quả, rộng khắp từ khâu phổ biến, quán triệt đến khâu tổ chức thực hiện. Thành phố kịp thời ban hành các văn bản chỉ đạo tăng cường kỷ luật, kỷ cương, trách nhiệm trong công tác xây dựng pháp luật; thường xuyên hướng dẫn, đôn đốc, tập huấn nghiệp vụ công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát VBQPPL đến các cấp, ngành Thành phố; làm tốt công tác xây dựng kế hoạch, danh mục ban hành văn bản cho cả nhiệm kỳ và hằng năm để tổ chức thực hiện một cách bài bản, khoa học.

Trong thời gian qua (từ năm 2016 đến nay), toàn Thành phố ban soạn thảo, được ban hành: 4183 VBQPPL. (trong đó: Cấp thành phố: 437 VBQPPL; Cấp

¹ Tham luận của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội.

huyện: 1143 VBQPPL; Cấp xã: 2603 VBQPPL)

Nhìn chung, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp được thực hiện bảo đảm tuân thủ đúng trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành VBQPPL, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP; bảo đảm sự phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị; VBQPPL ban hành bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật; phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương; góp phần quan trọng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền tại địa phương.

Tuy nhiên, thực tiễn công tác xây dựng pháp luật tại Thành phố cũng còn không ít tồn tại, hạn chế, vướng mắc, báo cáo tổng kết của Bộ Tư pháp cũng đã nêu đầy đủ, khái quát tình hình chung cả nước; trong số đó, có những tồn tại, hạn chế, vướng mắc thành phố Hà Nội cũng gặp phải. Tôi xin phép không nêu lại.

Từ kinh nghiệm thực tiễn của Thành phố trong quá trình tham gia soạn thảo, xây dựng Luật Thủ đô (sửa đổi) và xây dựng VBQPPL của Thành phố, xin có một số đề xuất với Hội nghị những vấn đề sau:

1. Về việc sửa đổi bổ sung Luật Ban hành VBQPPL:

1. Đối với việc xây dựng pháp luật ở địa phương:

- Cần quy định rõ hơn thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh, trong đó có sự phân biệt trường hợp nào HĐND ban hành, trường hợp nào UBND ban hành, xác định rõ trường hợp ban hành văn bản có chính sách đặc thù có phạm vi, nội hàm như thế nào để các địa phương thực hiện; Xem xét việc mở rộng thẩm quyền ban hành VBQPPL của cấp huyện trong một số trường hợp để phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước ở địa phương, phù hợp với quy định của cấp trên để tăng tính chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cấp huyện.

- Đề bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, sự phù hợp của VBQPPL với chủ trương, đường lối của Đảng, có thể xem xét, ban hành quy định về việc tổ chức xin ý kiến của cấp ủy cùng cấp trong một số trường hợp ban hành VBQPPL, thời điểm xin ý kiến, nội dung cần xin ý kiến để các địa phương có căn cứ thực hiện thống nhất.

- Cần đơn giản hóa thành phần hồ sơ, các bước của quy trình xây dựng VBQPPL như: đơn giản hóa, giảm việc đánh giá tác động của chính sách, có thể tăng việc tổ chức lấy ý kiến tổ chức và Nhân dân trong một số trường hợp; đối với một số văn bản quy định có mức độ tác động chủ yếu đến nội bộ hoạt động

của cơ quan nhà nước thì có thể giảm thời gian niêm yết công khai, lấy ý kiến để đẩy nhanh tiến độ ban hành văn bản (có thể giao thẩm quyền quyết định thời hạn niêm yết, lấy ý kiến trong một số trường hợp cho địa phương); đơn giản hóa quy trình thẩm định, tổ chức họp thông qua của tập thể UBND đối với dự thảo Nghị quyết (có thể dùng hình thức lấy ý kiến bằng phiếu)

- Xác định rõ trường hợp nào các địa phương được ban hành cơ chế, chính sách, biện pháp có tính chất đặc thù để thực hiện nhiệm vụ của địa phương và phạm vi đến đâu; trường hợp chưa có văn bản của Trung ương quy định điều chỉnh thì các địa phương có được ban hành văn bản để xử lý các vấn đề thực tiễn hay không?

2. Đối với quy trình xây dựng Luật ở Trung ương: Tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng luật trong các khâu lập hồ sơ đề nghị xây dựng luật, soạn thảo, thông qua dự thảo Luật theo các trình tự, thủ tục gọn nhẹ hơn, thành phần hồ sơ ít hơn nhưng chất lượng hơn; chú trọng vào việc tổ chức lấy ý kiến của các tổ chức, Nhân dân theo hướng đổi mới, tập trung vào những nội dung lớn, liên quan, điều chỉnh trực tiếp đến các quan hệ xã hội.

Trong một số trường hợp, cần có quy định việc tham gia góp ý đối với quy định liên quan trực tiếp thuộc lĩnh vực quản lý của các bộ, ngành, địa phương là trách nhiệm bắt buộc, có quy định rõ trong Luật ban hành VBQPPL; tránh tình trạng việc tham gia của các cơ quan trong quá trình soạn thảo không kỹ lưỡng, không bao quát, dẫn đến tình trạng khi luật được ban hành thì lại phát hiện vướng mắc, mâu thuẫn giữa các luật với nhau, hoặc với các văn bản dưới luật (của luật khác), dẫn đến việc không thể tổ chức thi hành hoặc khi thi hành thì gặp vướng mắc, các cơ quan, tổ chức không biết áp dụng theo văn bản nào.

3. Cần có quy định cụ thể về việc xác định hiệu lực của văn bản trong một số trường hợp, đặc biệt là trong giai đoạn hiện nay, Quốc hội đã ban hành nhiều nghị quyết quy định cơ chế, chính sách đặc thù cho các tỉnh, thành phố và chuẩn bị thông qua Luật Thủ đô (sửa đổi) với nhiều quy định đặc thù, trong trường hợp này, nếu không có những nguyên tắc áp dụng văn bản riêng thì sẽ có thể dẫn đến trường hợp các Luật ban hành sau sẽ quy định khác với Luật Thủ đô, nghị quyết đặc thù về cùng một vấn đề. Khi đó, theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, sẽ phải áp dụng luật ban hành sau, như vậy, hiệu lực của Luật Thủ đô, các nghị quyết đặc thù sẽ bị ảnh hưởng, có quy định sẽ mất hiệu lực.

Đồng thời, để thi hành Luật Thủ đô, các nghị quyết đặc thù của Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương sẽ ban hành các VBQPPL để quy định chi tiết hoặc quy định một số nội dung theo thẩm quyền được giao trong Luật Thủ đô hoặc nghị quyết đặc thù của Quốc hội khác với các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương về cùng một vấn đề. Như vậy, nguyên tắc áp dụng pháp

luật, hiệu lực của văn bản trong trường hợp này sẽ cần phải được quy định rõ, tránh việc các cơ quan được giao thẩm quyền khi ban hành những quy định cụ thể sẽ không được quy định nội dung khác về trình tự, thủ tục hoặc chính sách khác với quy định tại văn bản của Trung ương hoặc các văn bản của cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành sau có nội dung quy định khác sẽ làm mất hiệu lực của các văn bản của địa phương khi thi hành Luật Thủ đô, các nghị quyết về cơ chế chính sách đặc thù của Quốc hội. Đây là trường hợp mà các văn bản thi hành Luật Thủ đô năm 2012 của thành phố Hà Nội đã gặp phải.

4. Quy định cụ thể hơn giá trị của văn bản thẩm tra, thẩm định và việc quyết định ban hành văn bản trong trường hợp ý kiến thẩm tra, thẩm định không thống nhất với nội dung quy định.

5. Cần có chế định riêng trong Luật ban hành VBQPPL về thủ tục hành chính bởi lẽ đây là thành phần không thể thiếu để thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước; nội dung này cần xem xét, thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương, bảo đảm định hướng đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền, tăng sự chủ động của các địa phương trong việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo thẩm quyền. Xử lý được vướng mắc hiện nay cho các địa phương khi thực hiện phân cấp, ủy quyền cần phải điều chỉnh lại TTHC cho phù hợp, tuy nhiên lại không có thẩm quyền này theo Luật ban hành VBQPPL.

6. Cần quy định rõ hơn về trường hợp hiệu lực của văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các luật, nghị định trong trường hợp có sửa đổi, bổ sung các luật, nghị định để bảo đảm tính liên tục, điều chỉnh quan hệ xã hội của pháp luật. Tránh trường hợp thực tế hiện nay, các luật khi ban hành thay thế hoặc sửa đổi nhưng chưa kịp ban hành các VBQPPL dưới luật kèm theo để tổ chức thi hành luật mới sẽ gây rất nhiều khó khăn cho các địa phương khi thực hiện công tác quản lý nhà nước và gây khó khăn cho tổ chức, người dân trong các giao dịch.

7. Cần quy định việc hợp nhất VBQPPL thành một chế định tương đối cụ thể của Luật ban hành VBQPPL; trong đó xem xét việc giao thẩm quyền cho cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện hợp nhất VBQPPL của địa phương; quy định hiệu lực của văn bản hợp nhất làm căn cứ áp dụng để thuận lợi cho việc tổ chức thi hành pháp luật. Nghiên cứu lại về giá trị thực tiễn của việc pháp điển hóa, có thể chỉ quy định nội dung này mang tính chất phục vụ nghiên cứu khoa học pháp lý là chính, vì giá trị thực tiễn của việc áp dụng pháp luật của các bộ pháp điển là không cao.

8. Cần có quy định rõ hơn về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thực hiện giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội; ngoài ra, có thể xem xét việc quy định thẩm quyền giải thích các văn bản dưới luật và giao cho các cơ

quan có thẩm quyền ban hành văn bản có trách nhiệm giải thích khi thấy cần thiết hoặc theo đề nghị của các cơ quan, tổ chức, đại biểu HĐND.

9. Cần có cơ chế bảo đảm tốt hơn cho công tác xây dựng pháp luật, tăng cường lực lượng chuyên trách làm công tác xây dựng pháp luật ở các Bộ, ngành, địa phương với chế độ đãi ngộ phù hợp và chú trọng đến công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn; quy định về chế độ, định mức chi kinh phí phù hợp cho hoạt động xây dựng pháp luật như việc tổ chức đánh giá tác động, điều tra, khảo sát, tổ chức nghiên cứu, học tập kinh nghiệm nước ngoài, tổ chức hội nghị chuyên sâu, hội thảo quốc tế, tổ chức lấy ý kiến phản biện, góp ý... để việc xây dựng văn bản có thể tập hợp được ý kiến của các chuyên gia, nhà khoa học và các cơ quan, tổ chức và Nhân dân, bảo đảm văn bản khi ban hành có chất lượng, khoa học, toàn diện và có tính khả thi cao.

2. Kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ: Quan tâm chỉ đạo các bộ, ngành kịp thời có văn bản hướng dẫn đối với những khó khăn, vướng mắc của địa phương trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến công tác xây dựng VBQPPL; việc hướng dẫn phải đảm bảo cụ thể, rõ ràng, thống nhất, tránh hướng dẫn chung chung, không tháo gỡ được khó khăn, vướng mắc trong quá trình xây dựng và áp dụng pháp luật của địa phương.

3. Kiến nghị các bộ, ngành ở trung ương: Thực hiện việc thông báo kịp thời, đầy đủ nội dung giao quy định chi tiết tại VBQPPL của các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương theo quy định, kịp thời có văn bản hướng dẫn những khó khăn, vướng mắc của địa phương liên quan đến công tác xây dựng pháp luật thuộc phạm vi lĩnh vực quản lý, tạo điều kiện cho địa phương xây dựng, ban hành VBQPPL kịp thời, chính xác.