

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BÌNH ĐỊNH - ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT¹

I. Đánh giá tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định

Để triển khai thực hiện có hiệu quả Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh, Sở Tư pháp đã tham mưu UBND tỉnh ban hành nhiều văn bản chỉ đạo các sở, ban, ngành, các cấp chính quyền địa phương tập trung triển khai thực hiện nghiêm túc các nội dung, giải pháp, nhiệm vụ nhằm nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, cụ thể:

(i) Quyết định số 4246/QĐ-UBND ngày 24/11/2015 của UBND tỉnh Bình Định ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh;

(ii) Chỉ thị số 28/CT-UBND ngày 28/12/2016 của UBND tỉnh Bình Định về việc thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh Bình Định;

(iii) Quyết định số 3960/QĐ-UBND ngày 25/9/2020 của UBND tỉnh Bình Định ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định;

(iv) Chỉ thị số 04/CT-UBND ngày 09/02/2021 của UBND tỉnh Bình Định về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định;

(v) Quyết định số 78/2017/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 của UBND tỉnh Bình Định ban hành Quy chế về kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật và tổ chức, quản lý công tác viên kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định;

¹ Tham luận của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định

(vi) Quyết định số 85/2022/QĐ-UBND ngày 22/12/2022 của UBND tỉnh Bình Định ban hành Quy định về quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định.

(vii) Công văn số 6671/UBND-NC ngày 14/9/2023 của UBND tỉnh Bình Định về triển khai thực hiện Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ về một số giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ.

(viii) Công văn số 1765/UBND-NC ngày 12/3/2024 của UBND tỉnh Bình Định về tăng cường công tác xây dựng pháp luật theo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công điện số 15/CD-TTg....

Trong những năm qua, các cơ quan, đơn vị trên địa bàn tỉnh đã có sự chuyển biến tích cực trong nhận thức về tầm quan trọng của công tác xây dựng VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh; quan tâm bố trí cán bộ, công chức có năng lực, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm tham gia xây dựng văn bản; tham mưu ban hành văn bản tuân thủ đúng quy trình, thủ tục; nội dung các văn bản đã thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất; góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ tại địa phương.

1. Kết quả đạt được

Thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2020, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh Bình Định đã đạt được những kết quả quan trọng, cụ thể:

1.1. Về lập đề nghị xây dựng VBQPPL

Trên cơ sở nhiệm vụ được giao, các sở, ban, ngành thuộc tỉnh đã lập 867 đề nghị xây dựng VBQPPL đối với nghị quyết của HĐND tỉnh, quyết định của UBND tỉnh (trong đó 276 nghị quyết và 591 quyết định). Đề nghị xây dựng VBQPPL được lập trên cơ sở quy định tại Điều 111 và Điều 127 Luật ban hành VBQPPL, do đó, đã tạo thuận lợi cho hoạt động xây dựng văn bản, góp phần hoàn thiện và nâng cao chất lượng VBQPPL của địa phương.

1.2. Kết quả soạn thảo trình ban hành và ban hành theo thẩm quyền

Trên cơ sở các đề nghị xây dựng VBQPPL, các sở, ban, ngành đã xây dựng và trình UBND tỉnh ban hành 591 quyết định và tham mưu trình HĐND thông qua 276 nghị quyết.

Các văn bản soạn thảo đều được cơ quan có thẩm quyền ban hành. Chất lượng VBQPPL được ban hành ngày càng được nâng cao, phù hợp với thực tiễn thực hiện công tác liên quan đến hoạt động xây dựng VBQPPL. Trong đó, đã khắc phục được những hạn chế, bất cập của những quy định trước đây, giúp công tác xây dựng, ban hành VBQPPL đi vào nề nếp, góp phần nâng cao chất lượng văn bản pháp luật của địa phương nói riêng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung. Mặt khác, quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL cũng chặt chẽ hơn thông qua việc tổ chức soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan, tổ chức thẩm định, thẩm tra, nhất là việc đánh giá tác động chính sách đối với các nghị quyết của HĐND tỉnh quy định các chính sách theo quy định tại khoản 2, 3 và 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL.

2. Khó khăn, vướng mắc trong xây dựng pháp luật

Quá trình triển khai Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn thi hành Luật tại tỉnh Bình Định đã phát sinh một số khó khăn, vướng mắc như sau:

2.1. Về giải thích từ ngữ

Một số từ ngữ liên quan đến việc xác định thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục ban hành văn bản chưa được giải thích rõ ràng, chưa có tiêu chí xác định và phân biệt.

Thứ nhất, khái niệm “*Quy phạm pháp luật*” và “*văn bản quy phạm pháp luật*” là hai khái niệm cơ bản trong Luật Ban hành VBQPPL; tuy nhiên, các khái niệm chỉ mới được quy định ở hình thức giải thích từ ngữ nên còn chung chung, các tiêu chí để xác định thế nào là quy phạm pháp luật chưa được quy định rõ ràng nên việc phân biệt VBQPPL với văn bản hành chính, văn bản hành chính cá biệt còn khó khăn (kể cả văn bản của trung ương). Vấn đề này càng khó khăn hơn khi việc ban hành VBQPPL ở cấp huyện, cấp xã bị hạn chế nhưng nhu cầu quản lý nhà nước ở các cấp này đòi hỏi phải ban hành các quy tắc xử sự chung. Trên thực tế, có trường hợp văn bản quy định nội dung như nhau nhưng có tỉnh ban hành bằng hình thức quy phạm pháp luật, có tỉnh ban hành bằng hình thức văn bản hành chính.

Thứ hai, Điều 27, Điều 28 Luật quy định HĐND, UBND tỉnh ban hành văn bản để quy định “*Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.*”. Điều 11 của Luật hướng dẫn về việc ban hành văn bản quy định chi tiết. Tuy nhiên, Luật chưa giải thích từ ngữ “văn bản quy định chi tiết”; chưa làm rõ để phân biệt nội dung giao quy định chi tiết và nội dung giao hướng dẫn thi hành trong các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Do vậy, việc ban hành danh mục quy định chi tiết của HĐND, UBND tỉnh, việc xác định thời điểm hết hiệu lực của một số VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh chưa thống nhất.

Thứ ba, Điều 27, Điều 28 Luật quy định HĐND, UBND tỉnh ban hành văn bản quy định “*biện pháp*”, “*chính sách*” thi hành Hiến pháp, luật; “*Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội*”; “*biện pháp có tính chất đặc thù*”; “*Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương*” nhưng Luật và các văn bản dưới luật chưa giải thích rõ ràng các từ ngữ này, chưa đưa ra tiêu chí để phân biệt các khái niệm nêu trên nên rất khó để xác định thẩm quyền và nội dung để ban hành văn bản, gây ra khó khăn cho địa phương trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

Sở Tư pháp xin nêu một số ví dụ điển hình như sau:

Ví dụ thứ nhất: Nhằm đẩy mạnh công tác cải cách hành chính theo chủ trương chung của Đảng và Nhà nước, Sở Tư pháp đã tham mưu UBND tỉnh ban hành văn bản để quy định giải quyết liên thông thủ tục hành chính: Cấp Phiếu lý lịch tư pháp - Cấp Chứng chỉ hành nghề khám bệnh, chữa bệnh; Cấp Phiếu lý lịch tư pháp - Cấp Chứng chỉ hành nghề dược trên địa bàn tỉnh.

Tuy nhiên, ngày 27/12/2021, Trung tâm lý lịch tư pháp quốc gia, Bộ Tư pháp ban hành Văn bản số 698/TTLTTPQG, gửi Cục kiểm tra VBQPPL, đồng thời Sở Tư pháp các tỉnh với nội dung: việc UBND cấp tỉnh ban hành văn bản để quy định liên thông giải quyết các thủ tục hành chính như trên là chưa phù hợp với quy định của Nghị định số 61/2018/NĐ-CP về thẩm quyền quyết định liên thông thủ tục hành chính, thẩm quyền ban hành quy trình thực hiện liên thông thủ tục hành chính. Đến nay, tỉnh Bình Định chưa nhận được ý kiến của Cục Kiểm tra VBQPPL về vấn đề này.

Ví dụ thứ hai: Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 về bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi “*b) Đối với cây lâu năm, mức bồi*

thường được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất mà không bao gồm giá trị quyền sử dụng đất”.

Thực tiễn qua công tác giải phóng mặt bằng, khi có chủ trương của tỉnh, người dân có đất ảnh hưởng đến công tác giải phóng mặt bằng đã lợi dụng trồng cây lâu năm nhiều hơn rất nhiều lần so với tiêu chuẩn khuyến khích của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nhằm trục lợi từ ngân sách nhà nước.

Để ngăn chặn tình trạng nêu trên, thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, UBND tỉnh đã ban hành văn bản để quy định về mật độ cây trồng và mức bồi thường bằng số tiền cụ thể đối với từng loại cây để áp dụng bồi thường. Tuy nhiên, việc này đã bị Cục kiểm tra VBQPPL, Bộ Tư pháp tuýt còi vì cho rằng không phù hợp với quy định điểm b khoản 1 Điều 90 Luật Đất đai năm 2013 như đã nêu trên.

2.2. Về thời hạn lấy ý kiến dự thảo văn bản

Điều 120, Điều 129 Luật quy định cơ quan chủ trì soạn thảo nghị quyết, quyết định của HĐND, UBND tỉnh phải đăng tải toàn văn dự thảo trên cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến. Tuy nhiên, quy định này đã phát sinh bất cập và không khả thi, bởi vì hầu hết các dự thảo văn bản được đăng tải trên cổng thông tin điện tử đều không nhận được ý kiến góp ý, đặc biệt đối với những văn bản có nội dung đơn giản, phạm vi tác động ít, thường không có bất kỳ ý kiến nào tham gia. Do đó, việc quy định thủ tục đăng tải trên cổng thông tin điện tử 30 ngày để lấy ý kiến chung cho các loại văn bản là không phù hợp với thực tiễn; trong nhiều trường hợp quy định này làm ảnh hưởng đến thời gian ban hành văn bản, nhất là các văn bản được giao quy định chi tiết với yêu cầu phải đảm bảo có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản giao quy định chi tiết.

2.3. Về hiệu lực của văn bản

Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL bổ sung trường hợp VBQPPL hết hiệu lực gồm: “*VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*”. Quy định này được bổ sung nhằm khẳng định các VBQPPL quy định chi tiết thi hành các VBQPPL hết hiệu lực cũng hết hiệu lực, khắc phục tình trạng áp dụng các VBQPPL chi tiết trong khi VBQPPL giao quy định chi tiết đã hết hiệu lực. Tuy nhiên, Luật không có quy định về khái niệm “*văn bản quy định chi tiết*”, không có điều khoản quy định tiêu chí xác định văn bản quy định chi tiết nên việc xác định văn bản quy định chi tiết chưa thống nhất.

Do vậy, việc xác định văn bản hết hiệu lực theo quy định tại khoản 4 Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL còn bất cập, không thống nhất.

2.4. Về ban hành Danh mục văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước đối với các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh:

Theo quy định tại Điều 28 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) trên cơ sở thông báo của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với Văn phòng Đoàn đại biểu quốc hội và HĐND tỉnh và các cơ quan, tổ chức có liên quan lập và trình UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định trình Thường trực HĐND cùng cấp quyết định danh mục nghị quyết quy định chi tiết các văn bản.

Quy trình này được thực hiện trên thực tế rất rườm rà, phức tạp, tốn nhiều thời gian, cụ thể là: Trên cơ sở thông báo của Bộ Tư pháp, UBND tỉnh có văn bản giao Sở Tư pháp thực hiện. Sở Tư pháp có văn bản đề nghị cơ quan có liên quan đề xuất Danh mục văn bản quy định chi tiết. Sở Tư pháp tổng hợp, xây dựng dự thảo và tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan liên quan, trình UBND tỉnh xem xét, quyết định. UBND tỉnh có văn bản trình Thường trực HĐND tỉnh xem xét, ban hành Danh mục. Trên cơ sở quyết định của Thường trực HĐND tỉnh, UBND tỉnh có văn bản giao cho cơ quan chuyên môn xây dựng dự thảo theo quy trình của Luật Ban hành VBQPPL.

Việc thực hiện quy trình nêu trên đã ảnh hưởng đến tính kịp thời trong ban hành văn bản quy định chi tiết.

2.5. Về nội dung thẩm định VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh

Theo quy định tại Điều 121, Điều 130 Luật Ban hành VBQPPL, nội dung thẩm định bao gồm sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước. Với yêu cầu này, để dự thảo văn bản đủ điều kiện trình HĐND, UBND tỉnh thì yêu cầu cơ quan soạn thảo văn bản phải đảm bảo nguyên tắc “*phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước*” trong quá trình tổ chức xây dựng dự thảo. Tuy nhiên, tại Điều 5 Luật Ban hành VBQPPL không quy định nguyên tắc này là một trong các nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL. Do vậy, việc thẩm định nội dung này gặp khó khăn vì không được cơ quan soạn thảo thể hiện rõ ràng trong hồ sơ đề nghị thẩm định.

3. Đề xuất, kiến nghị sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL

3.1. Về giải thích từ ngữ

Tiếp tục hoàn thiện các khái niệm “*Quy phạm pháp luật*”, xác định rõ các tiêu chí cụ thể để phân biệt VBQPPL với văn bản hành chính, văn bản hành chính cá biệt. Bổ sung giải thích các từ ngữ “*biện pháp*”, “*chính sách*”; quy định tiêu chí để phân biệt “*Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội*”; “*biện pháp có tính chất đặc thù*”; “*Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương*”. Quy định tiêu chí để làm rõ từ ngữ “*văn bản quy định chi tiết*” để làm căn cứ ban hành văn bản quy định chi tiết và xác định thời điểm hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết tại khoản 4 Điều 154 Luật.

3.2. Về thẩm quyền ban hành VBQPPL

Đề nghị bãi bỏ khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL về thẩm quyền của HĐND tỉnh ban hành nghị quyết để quy định “*Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương*”. Bởi vì, hiện nay, khái niệm “*Biện pháp có tính chất đặc thù*” chưa được Luật Ban hành VBQPPL và các Nghị định hướng dẫn thi hành giải thích cụ thể; đồng thời, qua thực tiễn tại địa phương, việc xác định nội dung đề trình HĐND tỉnh ban hành nghị quyết quy định nội dung có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội là rất khó xác định. Quy trình xây dựng, ban hành đối với văn bản quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL rất phức tạp.

Mặt khác, về bản chất “*Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương*” (khoản 4 Điều 27) cũng là biện pháp nhằm phát triển kinh tế xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương (khoản 3 Điều 27). Do đó, việc quy định thẩm quyền ban hành văn bản tại khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL là không cần thiết.

3.3. Về lấy ý kiến dự thảo văn bản

Sửa đổi quy định về thời hạn đăng tải toàn văn dự thảo của HĐND, UBND tỉnh trên cổng thông tin điện tử của tỉnh để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến tại Điều 120, Điều 129 Luật Ban hành VBQPPL theo hướng, đối với các văn bản có tác động lớn, nội dung phức tạp, rộng, liên quan nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì thời hạn 30 ngày, đối với văn bản có tác động ít, nội dung đơn giản thì thời hạn 15 ngày và việc đăng tải do cơ quan ban hành văn bản quyết định để phù hợp với tình hình thực tế.

3.4. Về ban hành Danh mục văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước đối với các nghị quyết của HĐND tỉnh

Nhằm đẩy mạnh phân cấp, cũng như đảm bảo tính kịp thời trong xây dựng VBQPPL quy định chi tiết, kiến nghị Bộ Tư pháp nghiên cứu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh ban hành Danh mục VBQPPL quy định chi tiết các luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước đối với các nghị quyết của HĐND tỉnh.

3.5. Về nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL

Để bảo đảm tương ứng với quy định về nội dung thẩm định VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh tại Điều 121, Điều 130, đề nghị Bộ Tư pháp nghiên cứu kỹ lưỡng, cân nhắc đề xuất bổ sung nguyên tắc “Bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước” vào Điều 5 về nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL.