

Số: 69 /BC-UBND

Hưng Yên, ngày 30 tháng 5 năm 2013

BÁO CÁO

Tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 trên địa bàn tỉnh Hưng Yên

Thực hiện Quyết định số 528/QĐ-BTP ngày 11/3/2013 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc Tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (viết tắt là Luật Ban hành VBQPPL), Ủy ban nhân dân tỉnh Hưng Yên báo cáo kết quả như sau:

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT BAN HÀNH VBQPPL:

1. Đánh giá việc thực hiện các quy định của Luật Ban hành VBQPPL ở địa phương:

1.1. Đánh giá quy định về khái niệm văn bản QPPL và việc vận dụng trên thực tế:

Khái niệm về văn bản QPPL được quy định tại Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL đã xác định được một số yếu tố (dấu hiệu đặc trưng) để phân biệt giữa văn bản QPPL với các loại văn bản khác, góp phần xác lập trật tự và kỷ cương trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL thời gian qua của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, việc vận dụng quy định về khái niệm văn bản QPPL trong thực tiễn còn một số khó khăn, bất cập như sau:

Thứ nhất, Luật Ban hành VBQPPL là một đạo luật điều chỉnh về hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước ở Trung ương, tuy nhiên, khái niệm về văn bản QPPL nêu trên cũng như hệ thống văn bản QPPL tại Điều 2 Luật Ban hành VBQPPL ngoài việc đề cập đến các văn bản QPPL của Trung ương còn đề cập đến các văn bản QPPL của địa phương về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành được áp dụng theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004 (viết tắt là Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND); còn một số nội khác về xây dựng và ban hành văn bản QPPL của địa phương như: nguyên tắc xây dựng và ban hành, ngôn ngữ và kỹ thuật trình bày, hiệu lực và nguyên tắc áp dụng... lại áp dụng cả Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND và Luật Ban hành VBQPPL.

Thứ hai, khái niệm văn bản QPPL xác định yếu tố (dấu hiệu) “do cơ quan nhà nước ban hành” là một trong những yếu tố để phân biệt với các văn bản khác. Tuy nhiên, quy định này chưa phù hợp với thực tiễn về xây dựng ban hành văn bản QPPL. Theo khái niệm cũng như nguyên tắc này thì chỉ có “cơ quan nhà nước” mới có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL hay văn bản QPPL chỉ

được ban hành bởi “*cơ quan nhà nước*”, các tổ chức khác cũng như cá nhân không có thẩm quyền ban hành. Song thực tiễn ngoài cơ quan nhà nước, việc ban hành văn bản QPPL lại được một số chức danh nhà nước với vai trò là cá nhân ban hành như: Tổng Kiểm toán Nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ... , điều này không đảm bảo nguyên tắc “*cơ quan nhà nước*” ban hành.

Thứ ba, khái niệm văn bản QPPL xác định yếu tố “*có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung*” là một trong những yếu tố cơ bản quan trọng để một văn bản trở thành văn bản QPPL. Tuy nhiên, thực tiễn việc xác định và hiểu thế nào là “*quy tắc xử sự chung, hiệu lực bắt buộc chung*” là rất khó, chưa được làm rõ, chưa có tiêu chí cụ thể để phân biệt và thống nhất về cách hiểu, dẫn đến lúng túng trong việc xác định văn bản QPPL để xây dựng và ban hành theo trình tự, thủ tục quy định.

Thứ tư, Khoản 2 Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL quy định “*Văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND thì không phải là văn bản QPPL*”. Trong thực tiễn việc áp dụng quy định này còn lúng túng, khó khăn vì chưa thống nhất trong cách xác định một văn bản không phải là văn bản QPPL khi không đúng cả bốn yếu tố về “*thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục*” hay chỉ không đúng một trong bốn yếu tố (Ví dụ: Một văn bản do UBND tỉnh ban hành nhưng không được cơ quan soạn thảo thực hiện trình tự, thủ tục: tổ chức lấy ý kiến, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội và không được Sở Tư pháp thẩm định thì không phải là văn bản QPPL hay phải là không đúng thẩm quyền, không đúng hình thức (là Quyết định hoặc Chỉ thị), không được cơ quan soạn thảo thực hiện trình tự, thủ tục tổ chức lấy ý kiến, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội và không được Sở Tư pháp thẩm định thì mới không phải là văn bản QPPL?). Đồng thời, việc xác định được một văn bản không phải là văn bản QPPL theo quy định tại Khoản 2 này thì nó thuộc loại văn bản nào? là văn bản hành chính hay văn bản chuyên ngành, kỹ thuật? (hiện chưa được quy định và hướng dẫn rõ) và khi áp dụng mà xâm phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của các đối tượng thì có quyền khởi kiện hay không? biện pháp xử lý đối với loại văn bản này như thế nào?... vì không thể áp dụng các biện pháp sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ thi hành theo quy định tại Điều 9 Luật Ban hành VBQPPL cũng như Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND mà trên thực tế nó vẫn được các cơ quan, tổ chức, cá nhân áp dụng thực hiện.

1.2. Đánh giá các quy định về khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan ở địa phương và đối tượng chịu sự tác động của văn bản được quy định trong Luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành và việc triển khai các quy định này trên thực tiễn:

Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cũng như Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các Luật này đã quy định việc khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan hữu quan và đối

tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo văn bản QPPL... là một khâu bắt buộc trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL. Tuy nhiên, việc lấy ý kiến mới chỉ dừng trong phạm vi hẹp ở một số cơ quan, một số đối tượng hoặc nhóm đối tượng đối với một số văn bản QPPL thuộc thẩm quyền cấp tỉnh, cấp huyện ban hành; các văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của chính quyền cấp xã hầu như chưa được thực hiện. Hình thức lấy ý kiến chủ yếu là thông qua các cuộc họp, hội nghị, hội thảo hoặc phiếu lấy ý kiến. Một số cơ quan được phân công dự thảo văn bản chưa điều tra, khảo sát, phân tích đánh giá tình hình thực tế, thiếu sự nhạy bén và khả năng phân tích nên chất lượng văn bản dự thảo chưa cao.

1.3. Đánh giá chất lượng các ý kiến đóng góp của địa phương đối với văn bản do cơ quan nhà nước ở Trung ương soạn thảo, ban hành theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL:

Nhìn chung, việc đóng góp ý kiến của địa phương vào các dự thảo do cơ quan Nhà nước ở Trung ương soạn thảo được tiến hành kịp thời, nhiều ý kiến góp ý đã được tiếp thu và chỉnh lý hoàn thiện dự thảo. Tuy nhiên, nhiều văn bản gửi về tổ chức lấy ý kiến còn mang tính hình thức, thời hạn lấy ý kiến quá ngắn, thậm chí có những dự thảo văn bản khi địa phương nhận được thì đã hết thời hạn lấy ý kiến theo yêu cầu. Có những dự thảo văn bản nội dung dài, chứa đựng nhiều QPPL nhưng thời gian lấy ý kiến chỉ vài ngày dẫn đến việc tham gia góp ý chưa đạt được kết quả như mong muốn. Dự thảo văn bản của các Bộ, ngành chủ yếu lấy ý kiến trong ngành mà chưa chú trọng góp ý của ngành khác, của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, chủ yếu lấy ý kiến của đối tượng quản lý mà chưa quan tâm lấy ý kiến của đối tượng bị quản lý. Việc khảo sát trước khi xây dựng nhiều văn bản QPPL chưa thực sự sát với thực tiễn, chưa phù hợp với đời sống nên nhiều văn bản QPPL khi ban hành không có tính khả thi hoặc vướng mắc trong việc áp dụng, thậm chí có những văn bản QPPL ban hành phải dừng việc thi hành.

1.4. Đánh giá sự tiếp thu, giải trình của các cơ quan có thẩm quyền đối với ý kiến của địa phương:

Về cơ bản các cơ quan có thẩm quyền đã tiếp thu ý kiến đóng góp của các địa phương đối với dự thảo văn bản QPPL. Tuy nhiên một số trường hợp sự tiếp thu, giải trình còn chung chung, nhiều ý kiến góp ý không được tiếp thu nhưng không có sự giải thích hoặc phản hồi cụ thể từ phía cơ quan soạn thảo.

2. Đánh giá về việc ủy quyền cho địa phương ban hành văn bản QPPL:

Trong những năm qua, UBND tỉnh đã chỉ đạo các cơ quan chức năng tham mưu ban hành văn bản QPPL đối với tất cả các lĩnh vực, các nội dung được ủy quyền, phân cấp. Việc ủy quyền cho địa phương ban hành văn bản QPPL đã góp phần giúp HĐND, UBND hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ của mình; tạo điều kiện cho HĐND, UBND các cấp, đặc biệt là cấp tỉnh trong phạm vi, thẩm quyền của mình đưa ra những quyết định phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước ở địa phương, do đó văn bản QPPL ban hành mang tính khả thi cao, được đối tượng chịu tác động đồng tình ủng hộ, đón nhận và tuân thủ nghiêm túc.

3. Đánh giá về chất lượng văn bản do Trung ương ban hành:

3.1. Tính kịp thời: Về cơ bản các văn bản QPPL do Trung ương ban hành trong 4 năm qua đã kịp thời điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong quá trình chỉ đạo, điều hành, quản lý các quan hệ phong phú, đa dạng, phức tạp của đời sống xã hội. Hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội đã có các văn bản Luật, Pháp lệnh, Nghị định điều chỉnh. Đã kịp thời thực hiện có hiệu quả các quy định của Hiến pháp, luật và các chủ trương, chính sách của Đảng như các văn bản trong lĩnh vực đầu tư, sản xuất kinh doanh, an sinh xã hội, dân sự, hôn nhân gia đình, chính sách đối với người có công, trong quản lý đất đai, tài nguyên - môi trường, trợ giúp pháp lý, chứng thực, hộ tịch, an ninh, trật tự, quốc phòng, dân chủ cơ sở... Tuy nhiên, có một số văn bản QPPL tính kịp thời chưa cao, đặc biệt là Thông tư của các Bộ, cơ quan ngang Bộ hướng dẫn thi hành các Nghị định của Chính phủ.

3.2. Tính hợp hiến, hợp pháp: Văn bản QPPL do Trung ương ban hành cơ bản phù hợp với Hiến pháp, pháp luật hiện hành, thể hiện trình độ kỹ thuật pháp lý cao, đảm bảo đúng về thể thức, nội dung và thẩm quyền ban hành.

3.3. Tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật: Văn bản QPPL do Trung ương ban hành cơ bản thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật. Trong văn bản, mỗi quy định, chương, phần... đều có cấu trúc thích hợp, có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất nội tại với nhau. Đây là điều kiện cần thiết đảm bảo cho tính thống nhất về mục đích và tính triệt để trong việc thực hiện pháp luật.

Tuy nhiên vẫn còn tình trạng văn bản ban hành thiếu thống nhất, đồng bộ. Văn bản Luật vừa giao Chính phủ lại vừa quy định cho Bộ, cơ quan ngang bộ hướng dẫn thi hành (như các quy định về Luật Thuế thu nhập cá nhân); theo quy định, văn bản hướng dẫn chi tiết “phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản” nhưng trên thực tế chưa thực hiện nghiêm túc. Điều này dẫn đến tình trạng luật phải có nghị định quy định chi tiết mới thi hành, nghị định phải có thông tư hướng dẫn mới thi hành được. Bên cạnh đó, tình trạng số lượng văn bản hướng dẫn thi hành quá nhiều, quá dài. Một luật có vài chục văn bản hướng dẫn hoặc luật chỉ có vài ba trang, trong khi nghị định, thông tư lên đến hàng trăm trang như Luật Thuế thu nhập cá nhân và Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp (mặc dù không phải là soạn thảo lần đầu), Luật Đất đai năm 2003...

Ví dụ:

- Cùng một hành vi vi phạm về đo lường trong kinh doanh xăng dầu mà có 02 văn bản xử lý là Nghị định số 104/2011/NĐ-CP ngày 16/11/2011 và Nghị định số 54/2009/NĐ-CP ngày 05/6/2009;

- Điều 107 Bộ luật Dân sự quy định “chủ hộ là đại diện của hộ gia đình trong các giao dịch dân sự vì lợi ích chung của hộ; Khoản 2, Điều 146 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai quy định: “Hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, thuê, thuê lại quyền sử dụng đất, hợp đồng bằng văn bản tặng, cho quyền sử dụng đất, hợp đồng thế

chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất chung của hộ gia đình phải được tất cả các thành viên có đủ năng lực hành vi dân sự trong hộ gia đình đó thống nhất ký tên. Như vậy, có sự mâu thuẫn giữa Bộ luật Dân sự với Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về chủ thể tham gia ký kết hợp đồng và độ tuổi của chủ thể tham gia hợp đồng.

- Theo quy định của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thì các doanh nghiệp trong quá trình hoạt động của mình không được quyền giảm mức vốn pháp định nhưng Nghị định số 24/2000/NĐ-CP quy định “Trong quá trình hoạt động, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có thể cơ cấu lại vốn đầu tư, vốn pháp định”.

3.4. Tính phù hợp với thực tiễn: Về cơ bản các văn bản QPPL do Trung ương ban hành đều đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh, góp phần quan trọng vào việc ổn định tình hình an ninh, chính trị, hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, vẫn còn một số văn bản QPPL tính phù hợp với thực tiễn chưa cao nên không có tính khả thi và phải “chờ” để thi hành; có văn bản QPPL có hiệu lực nhưng chỉ áp dụng mang tính chất thí điểm trong khi khái niệm về văn bản QPPL là “có tính quy định chung, có tính chất bắt buộc” (ví dụ: Thông tư số 27/2012/TT-BCA ngày 16/5/2012 của Bộ Công an quy định về mẫu chứng minh nhân dân); một số văn bản QPPL đã có hiệu lực pháp luật nhưng trên thực tế chưa thể áp dụng; có văn bản QPPL khi ban hành không được sự đồng thuận trong nhân dân và cả trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (như Thông tư số 11/2013/TT-BCA ngày 01/3/2013 của Bộ Công an quy định chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 34/2010/NĐ-CP ngày 02/10/2010; Nghị định số 71/2012/NĐ-CP ngày 19/9/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 34/2010/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ, quy định về xử phạt hành chính đối với người điều khiển phương tiện giao thông không chính chủ).

4. Đánh giá về việc rà soát, kiến nghị xử lý các quy định mâu thuẫn chồng chéo, không còn phù hợp với thực tiễn trong các văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương:

UBND tỉnh thường xuyên rà soát các văn bản QPPL do HĐND, UBND tỉnh ban hành và chỉ đạo UBND cấp huyện, xã rà soát văn bản QPPL do cấp mình ban hành. Tuy nhiên, việc rà soát gặp vướng mắc do hệ thống văn bản QPPL của nước ta quá đồ sộ, nhiều văn bản QPPL do cơ quan có thẩm quyền cấp trên ban hành hết hiệu lực không công bố trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của các Bộ, ngành. Mặt khác, việc cập nhật, tra cứu, khai thác văn bản QPPL trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, các Bộ, ngành gặp khó khăn do quá tải, các văn bản mới, văn bản hết hiệu lực lại không được cập nhật thường xuyên.

Hàng năm, UBND tỉnh kịp thời kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp trên sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật còn chồng chéo, thiếu đồng bộ thông qua các báo cáo, các hội nghị, hội thảo, công văn đề nghị hướng dẫn nghiệp vụ...

5. Đánh giá về tác động của Luật:

5.1. Đánh giá tác động của Luật liên quan đến việc hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL của địa phương:

Cùng với Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, Luật Ban hành VBQPPL là cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp đảm bảo thống nhất, dân chủ, công khai, minh bạch, có sự phân định rõ thời gian, trách nhiệm của các cơ quan tham gia xây dựng, ban hành văn bản QPPL. Các luật này đã quy định rõ thẩm quyền về hình thức, nội dung của từng cấp chính quyền địa phương trong việc ban hành văn bản QPPL; quy định trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết, quyết định, chỉ thị QPPL của từng cấp chính quyền, đưa hoạt động xây dựng văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp từng bước đi vào nề nếp, ổn định. Việc thực hiện đúng các quy định của 2 luật này đã nâng cao chất lượng văn bản QPPL của địa phương.

5.2. Tác động của Luật đến việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương:

Các quy định của Luật Ban hành VBQPPL đã tạo điều kiện thuận lợi cho HĐND, UBND các cấp chủ động, kịp thời ban hành các văn bản cụ thể hóa các văn bản luật, các văn bản về chủ trương, chính sách, quản lý điều hành tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội như: Kinh tế, y tế, giáo dục, khoa học và công nghệ, quản lý đất đai, xây dựng chính quyền; tạo cơ sở và hành lang pháp lý cho việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đặc biệt, xuất phát từ thực tiễn quản lý và điều kiện cụ thể của địa phương, HĐND, UBND tỉnh trong phạm vi thẩm quyền của mình đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách ưu đãi, khuyến khích đầu tư, hỗ trợ cho các tổ chức, cá nhân đầu tư, kinh doanh; tạo điều kiện cho người dân thực hiện tốt quyền và nghĩa vụ của mình; tạo cơ sở pháp lý giúp các thành phần kinh tế mạnh dạn hợp tác, đầu tư, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội trên địa bàn phát triển.

6. Đánh giá về tính thống nhất giữa Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004; những khó khăn, vướng mắc đã gặp phải do có quy định khác nhau giữa hai Luật:

6.1. Đánh giá về tính thống nhất giữa hai Luật:

Đối với các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL ở Trung ương, nội dung, trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL thực hiện theo Luật Ban hành VBQPPL; còn các cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL ở địa phương là HĐND, UBND các cấp thì nội dung, trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL ngoài việc tuân thủ theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND còn được thực hiện theo Luật Ban hành VBQPPL. Về cơ bản, phạm vi và đối tượng điều chỉnh của 02 Luật này gần giống nhau: quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành từ giai đoạn soạn thảo, lấy ý kiến tham gia, thẩm định và ban hành đến các giai đoạn sau khi ban hành như kiểm tra, rà soát hệ thống hoá văn bản. Tuy nhiên việc tồn tại hai Luật song song cùng điều chỉnh một hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL đã bộc lộ những hạn chế, bất cập và mâu thuẫn, ảnh hưởng đến tính khả thi và hiệu lực thi hành trong quá trình áp dụng.

mang tính dàn trải, chưa đúng đối tượng, chưa đảm bảo thời gian, việc tổng hợp ý kiến góp ý của cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thật sự khách quan, toàn diện, nhiều trường hợp bỏ qua những vấn đề còn có ý kiến khác nhau.

Nguồn văn bản, tài liệu phục vụ cho công tác xây dựng, rà soát, kiểm tra văn bản QPPL như: Công báo, các văn bản QPPL, sách pháp luật... ở các cơ quan nhìn chung còn nhiều hạn chế. Hầu hết, các đơn vị cấp xã đã được trang bị máy vi tính nhưng chỉ dừng lại ở việc soạn thảo văn bản, chưa có điều kiện nối mạng để truy cập dữ liệu, thông tin phục vụ cho hoạt động chuyên môn.

2.2. Tồn tại, bất cập trong việc triển khai thi hành các văn bản do Trung ương ban hành:

Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành của Trung ương phần lớn là chỉ áp dụng đối với các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương, còn ở địa phương thì thực hiện theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND; hai Luật này đang có những quy định không thống nhất dẫn đến cách hiểu khác nhau làm cho hệ thống văn bản của Trung ương khác hệ thống văn bản của địa phương, gây khó khăn, lúng túng trong việc tổ chức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước bằng pháp luật.

2.3. Các vấn đề khác:

Việc thẩm định, thẩm tra chưa thực hiện thường xuyên. Trình tự xem xét thông qua dự thảo văn bản chưa thực hiện đầy đủ theo quy định của luật. Nhiều cơ quan, ban, ngành cho rằng công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL thuộc trách nhiệm của cơ quan Tư pháp, do đó trong quá trình triển khai thực hiện gặp rất nhiều khó khăn.

Sự phối hợp của các cơ quan, đơn vị trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL còn hình thức, thiếu chiều sâu; một số cơ quan chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của việc tham gia đóng góp ý kiến vào văn bản nên còn làm chiếu lệ, việc gửi văn bản đến cơ quan có thẩm quyền để kiểm tra có lúc, có nơi chưa thực hiện; chưa thực hiện chính lý, xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật khi nhận được thông báo của cơ quan kiểm tra.

Việc niêm yết văn bản QPPL ở cấp xã hiệu quả chưa cao vì người dân chỉ đến trụ sở chính quyền khi có công việc liên quan, vì vậy văn bản vẫn được niêm yết nhưng lại rất ít người đọc.

3. Nguyên nhân:

3.1. Nguyên nhân từ các quy định của Luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành:

- Việc tồn tại song song hai luật quy định về việc ban hành văn bản QPPL, tách biệt thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương dẫn đến những khó khăn, mâu thuẫn nhất định; các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục ban hành văn bản chưa có sự thống nhất. Các chế định chưa được quy định rõ ràng, nhất là những chế định trong quy định thẩm quyền, quy trình thủ tục, hình thức, nội dung ban hành Nghị

quyết của HĐND là văn bản QPPL; dẫn đến tình trạng mỗi nơi vận dụng một kiểu, không đạt hiệu quả trong hoạt động quản lý điều hành ở địa phương.

- Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, nhất là trong lĩnh vực thu phí, lệ phí, đất đai, xử phạt vi phạm hành chính, lĩnh vực xây dựng; hệ thống văn bản QPPL ban hành nhiều nhưng tính ổn định chưa cao, việc rà soát, cập nhật các văn bản QPPL của Trung ương chưa kịp thời, một số văn bản mới ban hành nhưng phải sửa đổi, bổ sung liên tục dẫn đến khó khăn trong việc triển khai thực hiện.

3.2. Nguyên nhân từ thực tiễn:

- Công tác thẩm định, thẩm tra văn bản QPPL từ khâu soạn thảo vẫn bộc lộ những yếu kém, chưa dự báo được tình hình phát triển của các mối quan hệ thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản QPPL. Do vậy khi văn bản QPPL được cơ quan có thẩm quyền thông qua, triển khai thi hành trên thực tế thì vấn đề cần điều chỉnh đã thay đổi, cuối cùng lại phải sửa đổi văn bản QPPL cho phù hợp với tình hình thực tế các quan hệ xã hội.

- Mâu thuẫn giữa trách nhiệm, quyền hạn được pháp luật quy định với điều kiện để thực hiện quyền hạn và trách nhiệm được giao. Đây là bất cập và tồn tại có tính bao trùm chủ yếu nhất. Bất cập giữa yêu cầu xây dựng văn bản QPPL và năng lực soạn thảo, việc lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo chưa thực hiện nghiêm. Vẫn còn lúng túng trong việc phân biệt văn bản QPPL với văn bản thông thường.

- Công tác soạn thảo, kiểm tra, rà soát văn bản đòi hỏi cán bộ phải có trình độ chuyên sâu, có khả năng xây dựng văn bản, nhưng trên thực tế cán bộ Tư pháp chưa đáp ứng được yêu cầu công việc.

- Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế đã ban hành và có hiệu lực gần 2 năm, tuy nhiên, Bộ Nội vụ vẫn chưa bổ sung biên chế để UBND tỉnh bố trí công chức đảm nhận chức danh cán bộ pháp chế tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh.

- Một số ngành chưa thực hiện đúng quy trình thẩm định văn bản; cơ quan Tư pháp gặp khó khăn trong việc thu thập, rà soát văn bản nguồn.

- Sự phối hợp của các cơ quan, đơn vị trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL còn hình thức, thiếu chiều sâu; một số cơ quan do chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của việc tham gia đóng góp ý kiến vào văn bản nên còn làm chiếu lệ; việc gửi văn bản đến cơ quan có thẩm quyền để kiểm tra có lúc, có nơi chưa thực hiện; chưa chỉnh lý, xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật khi nhận được thông báo của cơ quan kiểm tra.

III. KIẾN NGHỊ:

1. Sửa đổi, bổ sung những quy định cụ thể của Luật cho phù hợp:

- Các chế định được quy định trong Luật Ban hành VBQPPL phải rõ ràng, nhất là những quy định về thẩm quyền, quy trình thủ tục, hình thức, nội dung ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân là văn bản QPPL để tránh tình trạng mỗi

6.2. Những vướng mắc, bất cập:

* Về hiệu lực trở về trước của VBQPPL:

Điều 79 Luật Ban hành VBQPPL quy định: *"Chỉ trong những trường hợp thật cần thiết, văn bản QPPL mới được quy định hiệu lực trở về trước. Không được quy định hiệu lực trở về trước đối với các trường hợp sau đây: Quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý; quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn".* Tại Khoản 2, Điều 51 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND quy định: *"Không quy định hiệu lực trở về trước đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND"*.

Như vậy, Luật Ban hành VBQPPL cho phép quy định hiệu lực trở về trước của văn bản QPPL trừ một số trường hợp cụ thể nhưng Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND bắt buộc *"không được quy định hiệu lực trở về trước của văn bản"*. Trong trường hợp này việc áp dụng văn bản phải được thực hiện theo quy định tại Khoản 3, Điều 83 Luật Ban hành VBQPPL, cụ thể: *"Trong trường hợp các văn bản QPPL do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau"*.

Qua thực tế, quá trình thẩm định một số dự thảo văn bản không có sự thống nhất giữa cơ quan thẩm định và cơ quan soạn thảo văn bản. Một số quy định có lợi cho địa phương, cho cơ quan nhà nước và thậm chí cho một nhóm đối tượng thì cơ quan soạn thảo đề nghị quy định hiệu lực áp dụng hiệu lực trở về trước. Đề nghị này không phải là không có lý khi áp dụng quy định này. Vậy, vấn đề này cần phải có hướng dẫn từ phía các cơ quan chức năng.

* Về thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL:

Khoản 1 Điều 51 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND quy định:

"1. Văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có hiệu lực sau mười ngày và phải được đăng trên báo cấp tỉnh chậm nhất là năm ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn."

Văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện có hiệu lực sau bảy ngày và phải được niêm yết chậm nhất là ba ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn."

Văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã có hiệu lực sau năm ngày và phải được niêm yết chậm nhất là hai ngày, kể từ ngày Hội đồng nhân dân thông qua hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn."

Đối với văn bản QPPL của Ủy ban nhân dân quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp quy định tại Điều 47 của Luật này thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn".

Trong khi đó, Khoản 1 và Khoản 2 Điều 78 Luật Ban hành VBQPPL quy định:

“1. Thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL được quy định trong văn bản nhưng không sớm hơn bốn mươi lăm ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành...”

2. Văn bản QPPL phải được đăng Công báo; văn bản QPPL không đăng Công báo thì không có hiệu lực thi hành, trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước và các trường hợp quy định tại đoạn 2 Khoản 1 Điều này...”

Như vậy, giữa hai luật chưa thống nhất về thời điểm có hiệu lực của văn bản, về việc đăng Công báo. Các quy định của hai luật chưa thể hiện rõ tính đặc thù trong quy trình ban hành văn bản QPPL của Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành ở Trung ương và các cơ quan địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã.

II. NHẬN XÉT, TỒN TẠI, VƯỚNG MẮC VÀ NGUYÊN NHÂN

1. Nhận xét chung về sự tham gia xây dựng, góp ý của địa phương trong công tác xây dựng pháp luật:

Hoạt động tổ chức lấy ý kiến tham gia của các cơ quan tổ chức, cá nhân, đối tượng chịu tác động của văn bản đã được quan tâm thực hiện với nhiều hình thức phong phú, đa dạng (xin ý kiến vào dự thảo bằng văn bản; xin ý kiến trực tiếp tại các hội thảo, hội nghị, cuộc họp nội bộ cơ quan, tiếp nhận qua các trang thông tin điện tử của địa phương, của từng ngành). Nhận thức rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL đối với hoạt động điều hành, quản lý nhà nước bằng pháp luật, góp phần xây dựng và hoàn thiện thể chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật, nhìn chung HĐND, UBND các cấp đã thực hiện đúng quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL. Qua đó, đã góp phần đưa công tác xây dựng, góp ý, thẩm định, rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra, tự kiểm tra văn bản QPPL trên địa bàn toàn tỉnh thực hiện theo trình tự, thủ tục quy định và ngày càng đi vào nền nếp, chất lượng các văn bản soạn thảo ngày càng được nâng cao, văn bản ban hành cơ bản đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành.

2. Tồn tại, vướng mắc:

2.1. Tồn tại, bất cập trong thi hành Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành liên quan đến quy trình tham gia xây dựng, góp ý kiến của địa phương đối với việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương:

Quy trình soạn thảo, ban hành văn bản QPPL qua nhiều công đoạn nhưng yêu cầu về thời gian chưa phù hợp, kinh phí thực hiện còn thiếu. Việc phối hợp trong công tác soạn thảo, lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, ban, ngành có liên quan chưa thật sự chặt chẽ. Một số cơ quan có trách nhiệm dự thảo văn bản chưa có sự đầu tư đúng mức nên còn nhiều sai sót về nội dung cũng như hình thức, kỹ thuật trình bày.

Quy trình tham gia xây dựng, góp ý kiến của địa phương đối với việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương trong thời gian qua còn

- Xác định lại thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp, quy định rõ hình thức của văn bản QPPL mà UBND được ban hành, các tiêu chí để phân định văn bản QPPL với văn bản cá biệt. Các chế định phải được quy định rõ ràng, nhất là những chế định trong quy định thẩm quyền, quy trình thủ tục, hình thức, nội dung ban hành Nghị quyết của HĐND là văn bản QPPL; tránh tình trạng mỗi nơi vận dụng một kiểu.

- Thủ tục thông qua văn bản QPPL của UBND cần được quy định linh hoạt hơn, phù hợp với điều kiện thực tế của các địa phương. Theo quy định, UBND phải tổ chức phiên họp để thông qua văn bản QPPL. Tuy nhiên, trên thực tế, do nhiều nguyên nhân khác nhau, UBND thường tổ chức thông qua văn bản QPPL bằng các hình thức khác nhau như: tổ chức phiên họp; gửi phiếu lấy ý kiến; lãnh đạo UBND ký trực tiếp. Vì vậy, đề nghị bổ sung quy định về hình thức thông qua theo hướng các văn bản QPPL có thể được thông qua theo hai hình thức: tổ chức phiên họp (đối với các văn bản QPPL phức tạp, có phạm vi tác động rộng) và gửi phiếu lấy ý kiến thành viên UBND (đối với các văn bản QPPL còn lại).

- Có thể thay đổi phương thức thực hiện nghị quyết theo hướng: Nếu đủ điều kiện thì tổ chức thực hiện ngay nghị quyết khi có hiệu lực, không cần thiết UBND phải ra văn bản QPPL theo kiểu sao chép lại nghị quyết, hoặc ban hành nghị quyết theo kiểu thông qua tờ trình, đề án như HĐND một số địa phương vẫn làm. HĐND cũng cần tránh lối mòn Nghị quyết nào cũng giao cho UBND cùng cấp ra văn bản hướng dẫn tổ chức thực hiện, thực chất chính là kéo dài thời gian có hiệu lực thi hành, chậm đưa Nghị quyết vào cuộc sống.

3. Các nội dung khác:

- Về thẩm quyền ban hành văn bản QPPL: Theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền ban hành văn bản QPPL quy định trên cơ sở thẩm quyền quản lý nhà nước của HĐND, UBND các cấp được quy định trong Luật Tổ chức HĐND, UBND. Thực tế hiện nay ở cấp huyện, cấp xã phần lớn không ban hành văn bản QPPL hoặc số ít văn bản QPPL được ban hành theo hướng sao chép lại văn bản của cấp trên. Mặt khác, dù Luật Ban hành VBQPPL quy định UBND cấp huyện, cấp xã được ban hành văn bản QPPL nhưng các văn bản Luật chuyên ngành lại không có quy định hoặc rất ít quy định giao thẩm quyền quy định cụ thể một vấn đề cho UBND cấp huyện, cấp xã. Như vậy, quy định thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND cấp huyện, cấp xã không có tính khả thi. Do đó, Luật Ban hành VBQPPL mới cần quy định thu gọn thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp theo hướng: Bỏ thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND cấp xã mà UBND cấp xã chỉ ban hành các văn bản quyết định hành chính để tổ chức thực hiện văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Đối với UBND cấp huyện, HĐND cấp xã chỉ thực hiện ban hành văn bản QPPL trong trường hợp có văn bản của cấp trên giao phải ban hành quy định cụ thể. Vấn đề thu gọn thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp trong Luật Ban hành VBQPPL cần thống nhất ngay trong quá trình sửa đổi Hiến

nơi vận dụng một kiểu, làm hạn chế hiệu quả hoạt động quản lý điều hành ở địa phương.

- Cần thu gọn các loại văn bản có chứa QPPL vì hiện nay hệ thống văn bản QPPL của nhà nước ta có quá nhiều loại văn bản, do nhiều chủ thể khác nhau ban hành, gây khó khăn cho công tác thi hành và áp dụng pháp luật. Để khắc phục tình trạng này, đòi hỏi hệ thống văn bản QPPL phải đơn giản, rõ ràng, văn bản QPPL phải dễ phân biệt với văn bản áp dụng pháp luật.

- Về thời điểm có hiệu lực của văn bản: Trong thực tế, tình trạng Luật đã có hiệu lực, vẫn phải chờ Nghị định ban hành, Nghị định chờ Thông tư, UBND cấp dưới lại còn phải chờ văn bản của UBND cấp trên mới tổ chức triển khai thực hiện đang làm phát sinh những bất cập. Để khắc phục tình trạng này cần cụ thể hóa các quy định về thời gian có hiệu lực của Luật; trách nhiệm của các cơ quan trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật; trách nhiệm rà soát các văn bản hướng dẫn thi hành Luật.

- Một số điều trong Luật Ban hành VBQPPL quy định chưa chính xác, đề nghị sửa đổi bổ sung cho phù hợp như Khoản 1, Điều 1 quy định “Văn bản QPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành” hay Khoản 1, Điều 9 quy định “Văn bản QPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”. Vì ngoài cơ quan nhà nước còn các chức danh nhà nước và thủ trưởng các Bộ, ngành ban hành văn bản.

- Có quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến và trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định để đảm bảo chất lượng của văn bản QPPL khi được ban hành. Hiện nay, các nội dung này thường chỉ được quy định trong các Chỉ thị chấn chỉnh, tăng cường công tác xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương mà chưa được quy định cụ thể trong văn bản luật nên việc áp dụng trong thực tế đôi khi chưa nghiêm và thiếu biện pháp chế tài để xử lý.

2. Biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả và hoàn thiện pháp luật về ban hành văn bản QPPL:

- Cần quy định trách nhiệm của các Bộ, ngành trong theo dõi việc triển khai thi hành văn bản do mình chủ trì soạn thảo trong đời sống xã hội, định kỳ thông báo cho các cơ quan đầu mối để tổng hợp, phân tích và làm báo cáo tổng hợp về tình hình thi hành văn bản QPPL đó. Các cơ quan này có điều kiện và đủ kiến thức chuyên sâu về ngành, lĩnh vực quản lý của mình và hiểu rõ nội dung văn bản do mình soạn thảo, do đó dễ phát hiện được những khiếm khuyết của văn bản khi được triển khai (là cơ chế theo dõi riêng).

- Cần đổi mới cách thức lấy ý kiến, đặc biệt là các đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản QPPL, bảo đảm việc lấy ý kiến thực chất có chất lượng, tránh hình thức. Tiếp tục đơn giản hóa hệ thống pháp luật, nâng cao tính dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật.

pháp và Luật Tổ chức HĐND, UBND để đảm bảo tính thống nhất khi tổ chức thực hiện.

- Quy định chế độ đãi ngộ đối với cán bộ làm công tác pháp luật nói chung và cán bộ pháp chế, cán bộ làm công tác xây dựng, kiểm tra văn bản QPPL nói riêng.

- Triển khai thực hiện tổng rà soát hệ thống pháp luật Việt Nam để kiến nghị bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung những văn bản không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời có hình thức công bố thích hợp nhằm thuận tiện cho việc khai thác, tra cứu, sử dụng.

- Chỉ đạo các Bộ, ngành thực hiện tốt quy định về lấy ý kiến của địa phương đối với dự thảo văn bản QPPL, việc lấy ý kiến tham gia đối với dự thảo văn bản QPPL cần phải dành một khoảng thời gian thích hợp để các tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến đảm bảo chất lượng; tránh làm hình thức, chiếu lệ; thiết kế các trang website của Bộ, ngành để khai thác, sử dụng.

- Thường xuyên tổ chức các lớp đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên sâu và thường xuyên cung cấp thông tin, tài liệu, trao đổi kinh nghiệm cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng, thẩm định, rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra VBQPPL; thường xuyên cập nhật các văn bản mới và kịp thời công bố các văn bản hết hiệu lực trên Cổng thông tin điện tử để tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân trong việc khai thác, sử dụng.

Ủy ban nhân dân tỉnh Hưng Yên trân trọng báo cáo. / *lu*

Nơi nhận:

- Bộ Tư pháp;
- Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- Lãnh đạo VP UBND tỉnh;
- Lưu: VT, CVNC^{NH}.

**TM. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH
KT. CHỦ TỊCH
PHÓ CHỦ TỊCH**



Nguyễn Xuân Thơi
Nguyễn Xuân Thơi