

BÁO CÁO

Tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008

Thực hiện Quyết định số 528/QĐ-BTP ngày 11/3/2013 của Bộ Tư pháp về việc ban hành Kế hoạch tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, UBND tỉnh Bình Định đã tiến hành tổng kết việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (sau đây gọi tắt là QPPL) và báo cáo kết quả thực hiện với những nội dung cụ thể như sau:

I. CÔNG TÁC TỔ CHỨC THỰC HIỆN VIỆC TỔNG KẾT

Sau khi Bộ Tư pháp ban hành Quyết định 528/QĐ-BTP và Công văn số 1894/BTP-VĐCXDPL về việc tổng kết Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008; UBND tỉnh Bình Định đã phối hợp với Thường trực HĐND tỉnh có Văn bản chỉ đạo các sở, ngành và UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức xây dựng báo cáo kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008. Kết quả triển khai thực hiện có 09/11 huyện, thị xã, thành phố và 11 sở, ngành xây dựng báo cáo việc thi hành Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008.

II. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2008

1. Đánh giá việc thực hiện các quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008

Trong những năm qua, công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận, đã góp phần tích cực trong công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam Xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, chất lượng của hệ thống pháp luật có nhiều vấn đề phải xem xét như: Tính thống nhất chưa cao, tính ổn định còn thấp, tính khả thi còn bất cập, tính công khai, minh bạch còn hạn chế.

Để khắc phục tình trạng trên, Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 đã tạo cơ sở cho bước đổi mới có tính đột phá trong quy trình lập quy nhằm nâng cao chất lượng của văn bản QPPL. Các đề xuất xây dựng pháp luật phải được luận giải, thuyết minh rõ ràng về mặt chính sách, các nhu cầu và giải pháp về pháp luật phải được xem xét trên cơ sở dự báo sơ bộ tác động kinh tế - xã hội để đảm bảo tính khả thi của đề xuất nếu được chấp nhận đưa vào chương trình, kế hoạch. Mặt khác, Luật cũng tạo cơ chế cho việc điều chỉnh chương trình một cách hợp lý, đảm bảo tính hiệu quả thực chất của hoạt động lập pháp, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

a) Đánh giá khái niệm văn bản QPPL và việc vận dụng trên thực tế

Về khái niệm văn bản QPPL thì cả Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 đều có khái niệm cụ thể. Tuy nhiên, các khái niệm này chỉ mới dừng lại ở các tiêu chí chung nhất, nặng về lý luận, việc sắp xếp các tiêu chí cũng chưa nhấn mạnh vào tiêu chí chính của văn bản QPPL là “*có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung*”. Nhưng việc hiểu thế nào là chứa đựng quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung cũng chưa được làm rõ, dẫn đến sự lúng túng trong việc xác định văn bản nào là văn bản QPPL, văn bản nào là văn bản áp dụng pháp luật. Vì vậy trong thực tiễn thi hành gặp khó khăn cho việc ban hành văn bản QPPL cũng như áp dụng các văn bản QPPL. Khái niệm thế nào là văn bản QPPL vẫn chưa có sự thống nhất; giữa mô hình lý thuyết, luật thực định và thực tiễn có sự khác nhau rất nhiều. Do đó cần phải xác định lại về sự cần thiết và ý nghĩa thực tế của việc định nghĩa về văn bản QPPL.

b) Đối với 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 Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành

Văn bản QPPL, nhất là văn bản luật, có vai trò, tác dụng vô cùng quan trọng trong đời sống xã hội, được ban hành và sử dụng trong một thời gian khá dài, nên khi ban hành cần tiến hành đánh giá tác động của nó thật khoa học và chính xác. Trong thời gian qua, việc triển khai thực hiện các quy định về khảo sát, tổ chức lấy ý kiến các cơ quan ở địa phương và đối tượng chịu sự tác động của văn bản được quy định trong Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đảm bảo tính khoa học, tính thực tiễn, phục vụ tốt cho việc triển khai các quy định này trên thực tiễn. Tuy nhiên, công tác này nhiều lúc chỉ thực hiện mang tính hình thức hoặc chỉ được thực hiện trong phạm vi hẹp, không đầy đủ theo yêu cầu về phạm vi, đối tượng lấy ý kiến khảo sát nên hiệu quả của một số văn bản được ban hành không đảm bảo tính khả thi (Cụ thể như các quy định về Giấy CMND phải ghi tên cha mẹ; thịt gia súc chỉ được mua bán trong vòng 8 giờ sau khi giết mổ,...).

c) Về chất lượng các ý kiến đóng góp của cơ quan, 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 văn bản QPPL

Văn bản QPPL là loại văn bản đặc thù, thể hiện ý chí của chủ thể ban hành, có tính bắt buộc chung và được đảm bảo thực hiện bằng các biện pháp đa dạng trong đó có cưỡng chế nhà nước. Khác với văn bản cá biệt, văn bản QPPL quy định các quy tắc xử sự chung làm phát sinh hoặc thay đổi các quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật tương ứng. Vì vậy, điều kiện để một văn bản QPPL có hiệu lực, ngoài những yêu cầu cơ bản như tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi,... phải kể đến tính dân chủ, công khai của quá trình lập pháp, lập quy và tính minh bạch của văn bản QPPL.

Theo quy định của luật thì khi đề xuất việc xây dựng văn bản QPPL cơ quan, tổ chức và cá nhân phải nêu ra sự cần thiết ban hành văn bản pháp luật đó, nhưng thực tế cho thấy các lý do về tính cần thiết, nghiên cứu ban hành, sửa đổi, bổ sung

văn bản QPPL chủ yếu dựa vào ý chí chủ quan của cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan thực thi văn bản pháp luật liên quan, rất ít trường hợp tiến hành khảo sát nghiên cứu thực tiễn xã hội, đặc biệt là ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản QPPL đó. Thực tế cho thấy ở những nơi mà trong quá trình chuẩn bị chương trình xây dựng dự án luật hoặc sửa đổi, bổ sung pháp luật mà ý kiến khảo sát nghiên cứu xã hội, ý kiến phản hồi người dân và đặc biệt là những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án pháp luật được xem xét cân nhắc thì chương trình xây dựng pháp luật được coi là sát với thực tế và đáp ứng được nhu cầu xã hội hơn. Điều này còn có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trình tự ưu tiên xây dựng pháp luật và tính liên kết giữa các đạo luật sẽ được ban hành để đảm bảo tính đồng bộ và tính khả thi của văn bản pháp luật. Vì vậy nội dung dự thảo đóng góp luật sau khi lấy ý kiến đã được cụ thể thêm về tính thực tiễn, tính khoa học và làm cho chất lượng văn bản được hoàn thiện hơn.

Trong thời gian qua, nhiều ý kiến của các nhà khoa học, của các cơ quan, tổ chức trên địa bàn tỉnh Bình Định đã tham gia góp ý đối với các văn bản QPPL do các cơ quan Trung ương đề nghị. Nhìn chung là các ý kiến đều mang tính xây dựng, phản biện sâu, làm cơ sở pháp lý và hỗ trợ tích cực cho việc ban hành văn bản.

d) Về sự tiếp thu, giải trình của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với ý kiến của các cơ quan, địa phương

Trong thời gian qua, các ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức liên quan và cá nhân bao gồm các đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản QPPL đang soạn thảo đã được các cơ quan nhà nước ở Trung ương chú trọng, xem đây là tiêu chí đánh giá tính công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân để bảo đảm thực sự rằng pháp luật thể hiện ý chí của nhân dân. Sự tham gia đóng góp ý kiến của nhân dân, đặc biệt là các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp nhiều nhất của văn bản sẽ rất có lợi và là một yêu cầu hết sức khách quan. Thông qua đó, người hoạch định chính sách hiểu sát thực tế để có được những quyết định, chính sách phù hợp, làm cho đối tượng bị điều chỉnh có cơ hội phản ánh ý kiến, hiểu nội dung quy định và thực hiện đúng. Đây cũng là một hình thức tuyên truyền phổ biến mang tính tích cực, chủ động làm cho các quy định của văn bản thực sự đi vào cuộc sống khi ban hành. Ngoài ra, việc lấy ý kiến các đối tượng này còn nhằm cung cấp thêm cho cơ quan soạn thảo những thông tin, cách nhìn thực tế để cơ quan soạn thảo xem xét, cân nhắc và có những điều chỉnh cần thiết bảo đảm cho văn bản mang tính cụ thể, sát thực tế và dễ dàng đi vào cuộc sống hơn. Mặt khác, quy trình ban hành văn bản QPPL là một quá trình phức tạp thể hiện đầy đủ những mâu thuẫn, xung đột về lợi ích của nhiều nhóm quan hệ xã hội, phản ánh nhiều xu thế khác nhau nhất là trong cơ chế thị trường đa sở hữu, đa quan hệ nhưng quá trình xây dựng các văn bản QPPL luôn bị chi phối bởi “lăng kính” chủ quan của những nhà làm luật. Bởi vậy rất cần có sự tham gia của nhân dân trong việc soạn thảo và công bố văn bản QPPL nhằm đảm bảo tính dân chủ và tính minh bạch hóa.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực thì việc thi hành Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 cũng đã bộc lộ một số bất cập, tồn tại như: Quy trình xây dựng pháp luật hiện tại vẫn còn nhiều hạn chế nhất là khâu lấy ý kiến đối tượng tác động, việc xây dựng và thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa thật

sự có hiệu quả; chất lượng một số dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ chưa bảo đảm, còn thiếu tính khả thi, chậm đi vào cuộc sống; quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật chưa thực sự thu hút sự tham gia của nhân dân. Thực tế thì vấn đề tồn tại trong yêu cầu này là: Đối với ý kiến tham gia của các địa phương thì các cơ quan soạn thảo văn bản QPPL tiếp thu như thế nào; tiếp thu bao nhiêu nội dung hoặc không tiếp thu đều không có sự phản hồi nên các địa phương không thể nắm bắt được vấn đề này.

2. Đánh giá về sự ủy quyền cho địa phương ban hành văn bản QPPL trong một số lĩnh vực

Theo quy định của Luật thì HĐND, UBND các cấp cũng có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL. Đây là một quy định hợp lý với yêu cầu thực tiễn trong công tác quản lý nhà nước ở địa phương nhằm tạo điều kiện cho HĐND, UBND ban hành kịp thời các văn bản QPPL theo thẩm quyền để điều chỉnh một số quan hệ phát sinh, thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước ở nhiều lĩnh vực, góp phần không nhỏ trong việc chỉ đạo điều hành, xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Văn bản QPPL do HĐND, UBND ban hành trong thời gian qua đã kịp thời điều chỉnh một số vấn đề phát sinh trong quá trình chỉ đạo, điều hành. Điều này thể hiện qua việc chủ động xây dựng ban hành văn bản QPPL về các lĩnh vực để triển khai thực hiện có hiệu quả các quy định của pháp luật và các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; phù hợp với pháp luật hiện hành, đảm bảo đúng về hình thức, nội dung và thẩm quyền; thống nhất, đồng bộ bảo đảm thứ bậc hiệu lực pháp lý văn bản trong hệ thống pháp luật; đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn, 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.

Mặc dù công tác xây dựng, ban hành và kiểm tra văn bản QPPL thời gian qua có bước tiến bộ. Tuy vậy, quá trình triển khai thực hiện các quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 trên địa bàn tỉnh có những vẫn còn những tồn tại, bất cập đó là:

- 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 áp dụng pháp luật.

- Việc thẩm định, thẩm tra chưa thực hiện thường xuyên. Trình tự xem xét thông qua dự thảo văn bản chưa thực hiện đúng quy định của luật. Đối với công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL nhiều cơ quan, ban ngành cho rằng thuộc trách nhiệm của cơ quan Tư pháp. Do đó trong quá trình triển khai thực hiện đã gặp rất nhiều khó khăn. Một số địa phương chưa thực hiện gửi văn bản để thực hiện việc kiểm tra theo thẩm quyền quy định tại Nghị định số 40/2010/NĐ-CP của Chính phủ.

- Việc niêm yết văn bản QPPL ở cấp xã không mấy hiệu quả, vì vậy văn bản vẫn được niêm yết nhưng lại rất ít người đọc.

- Việc đưa tin trên phương tiện truyền thanh chỉ thực hiện một tháng một lần; việc đăng tải vào trang website của UBND các cấp, các ngành tuy đã được thực hiện nhưng ở cơ sở phần lớn chưa kết nối internet, người dân còn nghèo và chưa có thói quen tra cứu, tìm hiểu thông tin qua các phương tiện truyền thông nên việc cập nhật thông tin còn hạn chế.

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

a) Tính kịp thời

Văn bản QPPL do các cơ quan Nhà nước ở Trung ương ban hành đã thể chế hóa được đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng. Để đường lối, chủ trương, chính sách ấy thực sự đi vào cuộc sống, đòi hỏi phải thể chế hóa thông qua hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của Nhà nước. Trong những năm qua, các văn bản QPPL đã bám sát được nhiệm vụ cách mạng trong từng thời kỳ, thể chế hóa được nhiều đường lối, chính sách lớn của Đảng trên nhiều lĩnh vực. Trong thời kỳ đổi mới, Đảng chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, kinh tế tăng trưởng nhanh và bền vững, giữ vững an ninh quốc phòng, cải thiện và nâng cao đời sống của nhân dân, cùng với việc giải quyết những vấn đề bức xúc trong xã hội,... đều được cụ thể hóa trong các văn bản QPPL. Chúng ta đã xây dựng được nhiều đạo luật tạo khung pháp lý cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

b) Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp

Cơ bản phần lớn các văn bản QPPL được ban hành trong thời gian qua đều đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

c) Thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật trong hệ thống pháp luật được đảm bảo

Nội dung của các văn bản QPPL do các cơ quan Nhà nước ở Trung ương ban hành nhìn chung là thống nhất, đồng bộ theo trật tự về thứ bậc giữa các văn bản QPPL được ban hành cũng như phù hợp với Điều ước quốc tế mà Việt Nam gia nhập và ký kết.

d) Tính phù hợp thực tiễn

Văn bản QPPL do các cơ quan Nhà nước ở Trung ương ban hành ngày càng thể hiện sâu sắc ý chí, nguyện vọng của đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản. Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản QPPL là những chủ thể tham gia vào các quan hệ xã hội mà các văn bản đó điều chỉnh. Văn bản QPPL do các cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành không chỉ phản ánh ý chí nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động mà còn bảo vệ quyền lợi cho mọi tầng lớp nhân dân trong quá trình đổi mới và phát triển đất nước. Các văn bản QPPL đã ngày càng bám sát cuộc sống và phản ánh trung thực ý chí, nguyện vọng của nhân dân, góp phần phát huy sức sản xuất và làm chủ của nhân dân, góp phần không nhỏ vào công cuộc xây dựng đất nước. Qua đó, tăng cường lòng tin của nhân dân vào Đảng và Nhà nước ta.

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

Rà soát văn bản QPPL là việc xem xét, đối chiếu, đánh giá các quy định của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ pháp lý để rà soát cũng như tình hình phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát hiện quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình thực tế phát triển kinh tế xã hội để kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, thay thế, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất và tính đồng bộ của hệ thống pháp luật và phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội.

Trong thời gian qua, hoạt động rà soát văn bản được các cơ quan Nhà nước ở Trung ương được tiến hành thường xuyên, ngay khi có căn cứ rà soát văn bản; không bỏ sót văn bản thuộc trách nhiệm rà soát; kịp thời xử lý kết quả rà soát; tuân thủ trình tự, thủ tục rà soát. Hoạt động hệ thống hóa văn bản được tiến hành định kỳ, đồng bộ; kịp thời công bố hệ thống hóa văn bản còn hiệu lực và các danh mục văn bản; tuân thủ trình tự, thủ tục thực hiện hệ thống hóa.

5. Đánh giá về tác động của Luật Ban hành văn bản QPPL

a) Tác động của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 liên quan đến việc hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL ở địa phương

Trong những năm gần đây hoạt động ban hành văn bản QPPL được quan tâm đúng mức. Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 là văn bản quan trọng giúp cho chính quyền địa phương ban hành những văn bản QPPL cụ thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, từng bước nâng cao hiệu lực hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Các văn bản QPPL của các cấp chính quyền địa phương ngày càng được quan tâm và có những bước phát triển mới, tiến bộ hơn rất nhiều. Số lượng văn bản QPPL do HĐND và UBND ban hành trong thời gian qua tăng cả về số lượng và chất lượng. Các ngành, các cấp nhận thức được sự cần thiết và tầm quan trọng của việc quản lý Nhà nước bằng pháp luật, coi văn bản QPPL là công cụ quan trọng không thể thiếu trong quản lý, điều hành.

b) Tác động của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 đến việc phát triển kinh tế xã hội của địa phương

Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 đã tạo tiền đề quan trọng trong việc ban hành văn bản QPPL. Những văn bản được ban hành góp phần tạo nên một hệ thống văn bản ổn định, điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội; góp phần tích cực vào việc phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, giữ gìn an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội ở địa phương, bảo vệ và phát huy các quyền tự do, dân chủ của công dân.

6. Đánh giá về tính thống nhất giữa Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND năm 2004

Hiện nay, pháp luật về ban hành văn bản QPPL ở nước ta được phân thành hai cấp, cấp Trung ương và cấp địa phương và được điều chỉnh bởi hai Luật khác nhau. Theo đó, việc ban hành văn bản QPPL thuộc thẩm quyền của các cơ quan Trung ương (*từ Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước; Thông tư của cấp Bộ,*

cơ quan ngang bộ; Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Nghị định của Chính phủ; Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội) chịu sự điều chỉnh của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008. Việc ban hành văn bản QPPL thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương (HĐND, UBND 3 cấp: tỉnh, huyện, xã) chịu sự điều chỉnh của Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004. 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 văn bản quy phạm pháp luật, 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. Việc tồn tại 02 Luật song song cùng điều chỉnh một hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL sớm bộc lộ những hạn chế, bất cập và mâu thuẫn làm ảnh hưởng đến tính khả thi và hiệu lực thực tế trong quá trình áp dụng, cụ thể như sau:

- Về nguyên tắc xây dựng và ban hành văn bản QPPL được quy định tại khoản 1, Điều 3 Luật Ban hành văn bản QPPL 2008 đã chỉ rõ: *"bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật"*. Như vậy, hệ thống văn bản QPPL của nước ta phải thống nhất trong quá trình xây dựng, ban hành cũng như trong quá trình thực thi, áp dụng. Việc tồn tại 02 Luật Ban hành văn bản QPPL của Trung ương và địa phương sẽ phá vỡ tính thống nhất đó.

- Giữa Luật Ban hành văn bản QPPL 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 đang có những quy định mâu thuẫn lẫn nhau. Ví dụ: Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của Thủ tướng Chính phủ theo Luật Ban hành văn bản QPPL 2008 chỉ gồm một loại văn bản là Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ là văn bản áp dụng pháp luật (cá biệt). Trong khi đó, theo Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND 2004 thì Chỉ thị của UBND các cấp vẫn được xem là văn bản QPPL.

- Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 có phạm vi điều chỉnh là hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp Trung ương, nhưng trong định nghĩa về văn bản QPPL của Luật này cũng như việc liệt kê các văn bản QPPL trong hệ thống văn bản pháp luật còn bao gồm cả văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp. Cụ thể: Điều 1 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 quy định: *"Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội"*. Như vậy, định nghĩa này không chỉ đề cập tới các văn bản QPPL ở cấp Trung ương mà còn bao hàm cả văn bản QPPL tại địa phương. Tuy nhiên, nội dung Luật này chỉ quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành văn bản QPPL ở cấp Trung ương, còn các văn bản QPPL ở cấp địa phương lại dẫn chiếu đến Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004. Đây chính là sự mâu thuẫn, không thống nhất ngay trong chính Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008.

- Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 quy định giảm bớt nhiều hình thức văn bản QPPL được quy định tại Điều 2 là hoàn toàn cần thiết và hợp lý để đơn giản hoá hệ thống văn bản QPPL. Trong số đó, có việc bỏ bớt hình thức văn bản Nghị quyết của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ. Tuy nhiên việc này đã trái với Điều 115, Hiến pháp năm 1992 quy định “*Chính phủ ra nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó.*” và Điều 116, Hiến pháp năm 1992 quy định “*Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư.*”.

III. NHẬN XÉT, TỒN TẠI, VƯỞNG MẮC VÀ NGUYÊN NHÂN

Qua 04 năm thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 trên địa bàn tỉnh Bình Định, có một số đánh giá nhận xét như sau:

- Công tác triển khai thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 đã được các cấp, các ngành trên địa bàn tỉnh chú trọng thực hiện một cách đồng bộ, nghiêm túc cùng với Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND năm 2004. Vì vậy, hàng năm công tác xây dựng chương trình ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND, công tác thẩm định, rà soát, hệ thống hóa, kiểm tra và tự kiểm tra văn bản QPPL đã được tiến hành thường xuyên và dần đi vào nề nếp, góp phần quan trọng vào việc hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - văn hóa – xã hội, giữ vững ổn định tình hình an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh. Hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL đã có Luật điều chỉnh nên dần đi vào nề nếp, có Chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND và Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND trong đó xác định rõ tên loại, cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp, thời gian soạn thảo và thời gian trình văn bản. Từ đó tạo sự phối hợp giữa các sở, ngành trong việc soạn thảo và ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND.

- Việc thực hiện quy trình xây dựng, soạn thảo bước đầu đã được các ngành thực hiện tốt, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục cũng như việc phối hợp giữa các ngành, các cấp có liên quan.

- Chất lượng văn bản đã ban hành được nâng lên, đảm bảo tính hợp pháp, hợp hiến và tính khả thi. Từ đó có tác động tốt đối với đời sống xã hội cũng như công tác quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực.

- Công tác kiểm tra, tự kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản được duy trì thường xuyên, liên tục nên đã phát hiện và xử lý kịp thời các hạn chế, tồn tại của việc ban hành văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh.

- Đội ngũ công chức của Sở Tư pháp làm công tác văn bản và đội ngũ cán bộ làm công tác Pháp chế của các sở, ngành đã được củng cố, kiện toàn một bước và thường xuyên được bồi dưỡng nghiệp vụ và tập huấn nghiệp vụ soạn thảo, kiểm tra, rà soát, hệ thống văn bản QPPL nên đã hoàn thành và đảm bảo được yêu cầu trong việc tham mưu cho UBND các cấp về hoạt động xây dựng và ban hành văn bản.

2. Một số tồn tại, hạn chế

a) Tồn tại, bất cập trong thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành liên quan đến quy trình xây dựng, góp ý kiến của địa phương đối với việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở Trung ương

Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 quy định các hình thức lấy ý kiến cho dự án, dự thảo văn bản QPPL như lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo và thông qua Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng. Việc lấy ý kiến đóng góp cho dự án, dự thảo là rất quan trọng. Nó không chỉ thể hiện tính công khai, minh bạch trong hoạt động lập pháp mà còn giúp cho người dân biết được những định hướng chính sách pháp luật trong tương lai. Qua đó, chất lượng văn bản QPPL sẽ được nâng cao, phản ánh đầy đủ ý chí và nguyện vọng của nhân dân, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của xã hội.

Tuy nhiên, trên thực tế, việc lấy ý kiến đóng góp và xử lý ý kiến đóng góp vẫn còn nhiều bất cập. Trước hết là việc pháp luật chưa quy định quy trình lấy ý kiến đóng góp và xử lý ý kiến đóng góp cụ thể, có sức thuyết phục. Việc lấy ý kiến đóng góp hiện nay hầu như diễn ra một chiều và chưa thu hút sự tham gia có hiệu quả của các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn và của nhân dân. Việc thu thập và tổng hợp ý kiến do chính cơ quan soạn thảo văn bản – cơ quan quản lý nhà nước thực hiện, nên các ý kiến đóng góp có được chuyển tải vào nội dung văn bản hay không là tùy thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan soạn thảo. Có trường hợp do những khó khăn nhất định về thời gian, nhân lực, kinh phí nên việc tổ chức khảo sát thực tiễn, lấy ý kiến đóng góp chỉ thông qua hội nghị tổng kết thực tiễn hoặc gửi công văn yêu cầu các cơ quan chức năng, các địa phương báo cáo tình hình, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn. Việc tổ chức phản biện các ý kiến đóng góp không được tiến hành công khai, rộng rãi để mọi đối tượng cùng tham khảo và tạo ra tính đồng thuận. Do đó làm cho người có ý kiến đóng góp coi việc góp ý kiến chỉ là để đáp ứng về hình thức, làm ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng văn bản QPPL cũng như tính công khai, minh bạch, tính dân chủ trong hoạt động lập pháp.

b) Tồn tại, bất cập trong việc triển khai thi hành các văn bản do Trung ương ban hành

Tình trạng luật, pháp lệnh mang tính chung chung, tính tuyên ngôn, không cụ thể; bên cạnh đó, nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng. Trong thực tế, Chính phủ có trách nhiệm phải ban hành rất nhiều nghị định hướng dẫn thi hành một Luật hoặc Pháp lệnh. Ví dụ như Luật Xử lý vi phạm hành chính cần trên 30 Nghị định hướng dẫn thi hành. Điều này tạo ra một gánh nặng rất lớn đối với Chính phủ, làm cho các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành nếu không nợ đọng nhiều thì chất lượng cũng không được bảo đảm.

Mặc dù Luật Ban hành văn bản QPPL có quy định “*Văn bản quy định chi tiết phải quy định cụ thể, không lặp đi lặp lại của văn bản quy định chi tiết 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*” (Điều 8). Tuy nhiên, thực tế phần lớn là vi phạm quy

định này. Ví dụ như: Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 được ban hành nhưng đến ngày 05/3/2009 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật mới được ban hành.

Văn bản quy định chi tiết được ban hành chậm làm cho luật chậm đi vào cuộc sống, các cơ quan chức năng sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc áp dụng luật, từ đó, quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân không được bảo đảm.

c) Nội dung văn bản QPPL còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, không thống nhất

Hiện nay, việc nhiều văn bản QPPL do các cơ quan nhà nước khác nhau ban hành đề điều chỉnh về cùng một vấn đề đã góp phần kéo theo một thực tế là các văn bản QPPL chồng chéo, không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau làm cho việc áp dụng pháp luật ngày càng bất cập. Ví dụ Điều 50, Luật Đất đai năm 2003 quy định: ***“Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều này nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất”***.

Trong khi đó, theo quy định tại khoản 4 Điều 2 Nghị định số 120/2010/NĐ-CP quy định: ***“5. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do lấn chiếm xây dựng nhà ở, nếu phù hợp với quy hoạch khu dân cư và đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở theo quy định của pháp luật, khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân thì thu tiền sử dụng đất, như sau:***

a) Trường hợp sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, thu tiền sử dụng đất bằng 50% theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định đối với phần diện tích đất trong hạn mức giao đất ở mới; thu bằng 100% theo giá đất ở do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường tại thời điểm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích ngoài hạn mức giao đất ở.

b) Trường hợp sử dụng đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày 01 tháng 7 năm 2004, thu tiền sử dụng đất bằng 100% theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định đối với phần diện tích trong hạn mức giao đất ở mới; đối với phần diện tích ngoài hạn mức giao đất ở thu bằng 100% tiền sử dụng đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường tại thời điểm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

3. Nguyên nhân

a) Nguyên nhân từ các quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành

- Quy trình soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản QPPL có lúc chưa được thực hiện một cách nghiêm túc. Số lượng chuyên viên lập pháp ở nước ta còn ít, các cán bộ làm công tác xây dựng luật chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm nên không có nhiều thời gian vào nhiệm vụ này

- Chính sách lập pháp chưa được làm rõ trước khi soạn thảo dự án, dự thảo văn bản QPPL.

- Cơ quan soạn thảo còn chú trọng vào việc hoàn thành chương trình xây dựng văn bản QPPL mà chưa chú ý tới chất lượng dự án, dự thảo văn bản QPPL.

- Sự phối hợp giữa các cơ quan trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL còn thiếu chặt chẽ, chưa nhất quán.

b) Nguyên nhân từ thực tiễn

Xã hội luôn luôn vận động và phát triển không ngừng, nhất là hiện nay, khi đất nước ta đang trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường địa hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế, làm cho các quan hệ xã hội ngày càng trở nên đa dạng và phức tạp hơn, nhiều quan hệ xã hội mới ra đời đòi hỏi sự điều chỉnh của pháp luật. Do đó, việc dự liệu được tất cả các tình huống, vấn đề sẽ phát sinh trong tương lai là điều rất khó khăn, dẫn đến việc quy định của pháp luật không phản ánh kịp thời các biến động của quan hệ xã hội và nhanh chóng trở nên lạc hậu. Hơn nữa, hiệu lực của pháp luật không chỉ có trong một thời gian ngắn mà thường phát huy trong một giai đoạn, một thời kỳ nhất định. Vì vậy, nhiều quy định của pháp luật có dấu hiệu sai trái, không phù hợp và lạc hậu so với thực tiễn là điều không thể tránh khỏi.

- Kinh phí phục vụ cho công tác xây dựng, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL chưa đáp ứng được yêu cầu, nội dung công việc phải thực hiện.

IV. KIẾN NGHỊ

Để kịp thời khắc phục những tồn tại, hạn chế như đã nêu trên, nhằm không ngừng nâng cao chất lượng công tác xây dựng, ban hành và kiểm tra văn bản QPPL trong thời gian tới, UBND tỉnh Bình Định đề xuất kiến nghị như sau:

- Đề nghị Quốc hội sớm nghiên cứu sửa đổi 02 văn bản Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 theo hướng hợp nhất thành **Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật** để góp phần khắc phục được những bất cập đồng thời nâng cao được tính hiệu lực thực tế, tính khả thi trong quá trình áp dụng. Việc hợp nhất sẽ khắc phục được những mâu thuẫn, chồng chéo trong các quy định giữa văn bản Luật và dưới luật; giữa văn bản QPPL của cơ quan Trung ương và văn bản QPPL của cơ quan địa phương, góp phần hạn chế tình trạng “vượt thẩm quyền” trong việc ban hành văn bản QPPL; đảm bảo tính ổn định, thống nhất, minh bạch của hệ thống văn bản QPPL.

- Sau khi Luật Ban hành văn bản QPPL mới được ban hành, đề nghị Chính phủ cần ban hành kịp thời các Nghị định quy định về công tác này để đảm bảo tính thống nhất về mặt hiệu lực của văn bản.

- Đối với các Bộ, ngành: Khi ban hành các văn bản QPPL hướng dẫn thi hành Nghị định như Thông tư, Thông tư liên tịch cần bám sát các quy định của văn bản QPPL cấp trên, trong trường hợp có thể quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành mà áp dụng thực hiện được luôn cho các địa phương thì không cần phải có điều khoản quy định cho HĐND hoặc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thể chế hóa

Thông tư, Thông tư liên tịch. Đây là việc HĐND và UBND cấp tỉnh ban hành văn bản QPPL nhưng nhiều trường hợp thực chất chỉ là sao chép lại các quy định của cấp trên.

- Đề nghị bỏ hình thức Chỉ thị của UBND các cấp trong hệ thống văn bản QPPL để bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Đề nghị Bộ Tư pháp: Thường xuyên tổ chức tập huấn, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ làm công tác tham mưu xây dựng văn bản, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa văn bản QPPL ở cấp cơ sở. Có chính sách phụ cấp cho đội ngũ cán bộ làm công tác văn bản. Cân đối và hỗ trợ kinh phí phù hợp theo yêu cầu nhiệm vụ để phục vụ tốt hơn cho công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL.

Trên đây là báo cáo tổng kết thi hành hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008, UBND tỉnh Bình Định kính báo cáo Bộ Tư pháp xem xét, tổng hợp theo thẩm quyền./.

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

Nơi nhận:

- Bộ Tư pháp;
- TT HĐND tỉnh;
- Đoàn ĐBQH tỉnh;
- CT UBND tỉnh;
- PCT Hồ Quốc Dũng;
- Sở Tư pháp;
- CVP UBND tỉnh;
- Lưu: VT, K2.

Đã Ký

Hồ Quốc Dũng