

BÁO CÁO

Đánh giá thực trạng tình hình thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Kính gửi: Bộ Tư pháp

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Văn bản số 62/TTg-PL ngày 15/01/2024 về việc báo cáo đánh giá thực trạng và kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định báo cáo kết quả như sau:

PHẦN THỨ NHẤT

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Kết quả tổ chức triển khai thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2020

a) Ban hành văn bản tổ chức triển khai thực hiện 02 Luật (sau đây gọi là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật)

Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định đã ban hành các quyết định, chỉ thị¹ để tổ chức triển khai thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ra,

¹ Quyết định số 4246/QĐ-UBND ngày 24/11/2015 ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh; Chỉ thị số 28/CT-UBND ngày 28/12/2016 về việc thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh Bình Định; 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; Chỉ thị số 04/CT-UBND ngày 09/02/2021 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; Quyết định số 78/2017/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 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; Quyết định số 85/2022/QĐ-UBND ngày 22/12/2022 ban hành Quy định về quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định (thay thế Quyết định số 76/2017/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 ban hành Quy định về quy trình, trách nhiệm xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định)

hàng năm, trên cơ sở quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn thi hành, Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành Kế hoạch kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật theo quy định.

Trên cơ sở các quyết định, chỉ thị, kế hoạch do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành, Ủy ban nhân dân các huyện, thị xã, thành phố (Ủy ban nhân dân cấp huyện); Ủy ban nhân dân các xã, phường, thị trấn (Ủy ban nhân dân cấp xã) đã ban hành văn bản để triển khai thực hiện tại địa phương mình.

b) Tổ chức quán triệt nhiệm vụ và phổ biến nội dung của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Để triển khai thực hiện hiệu quả Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hàng năm, Ủy ban nhân dân tỉnh đều chỉ đạo Sở Tư pháp tổ chức tập huấn công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho đối tượng là công chức pháp chế các sở, ban, ngành thuộc tỉnh, công chức Phòng Tư pháp các huyện, thị xã, thành phố; đặc biệt, trong năm 2023, nhằm nâng cao chất lượng trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh đã tổ chức tập huấn nghiệp vụ công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp xã cho công chức tư pháp - hộ tịch; Chủ tịch, phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân của 159/159 xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh.

Ngoài ra, để nội dung của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được các cơ quan, tổ chức, cá nhân được tiếp cận, Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành các văn bản² và chỉ đạo Sở Tư pháp phổ biến một số nội dung liên quan đến công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của địa phương và của Trung ương thông qua Bản tin tư pháp Bình Định; Trang thông tin điện tử của Sở Tư pháp ...

2. Kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

a) Kết quả lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Căn cứ quy định tại Điều 111 và Điều 127 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các sở, ban, ngành, Ủy ban nhân dân các huyện, thị xã, thành phố đã lập 867 đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (trong đó 276 nghị quyết và 591 quyết định).

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 111, Điều 127) đã quy định cụ thể trình tự, thủ tục về lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đối với nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh. Do đó, đã tạo thuận lợi cho công tác lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

² Kế hoạch số 85/KH-UBND ngày 07/8/2020 Phổ biến các luật mới được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 9 và triển khai một số nhiệm vụ công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn tỉnh; Quyết định số 4298/QĐ-UBND ngày 20/10/2020 Ban hành Kế hoạch phổ biến Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

là nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, góp phần hoàn thiện và nâng cao chất lượng trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của địa phương.

b) Kết quả soạn thảo trình ban hành và ban hành theo thẩm quyền

Đối với cấp tỉnh: Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành 591 quyết định và trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua 270/276 nghị quyết (06/276 nghị quyết do các Ban của Hội đồng nhân dân tỉnh trình).

Đối với cấp huyện: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các huyện, thị xã, thành phố đã thông qua 293 nghị quyết và ban hành 187 quyết định.

Đối với cấp xã: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các xã, phường, thị trấn đã thông qua 736 nghị quyết và ban hành 116 quyết định.

Nhìn chung, các văn bản soạn thảo đều được cơ quan có thẩm quyền ban hành. Chất lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành dần được nâng cao, phù hợp với thực tiễn thực hiện công tác liên quan đến hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, đã khắc phục được những hạn chế, bất cập của những quy định trước đây, giúp công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật 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 văn bản quy phạm pháp luật cũng được 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 Hội đồng nhân dân tỉnh quy định các chính sách theo quy định tại khoản 2, 3, 4 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Kết quả kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

- Đối với cấp tỉnh: Thông qua công tác kiểm tra theo thẩm quyền, Bộ Tư pháp và các bộ có liên quan đã kết luận 22 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật (kể cả văn bản trái pháp luật về nội dung; văn bản chứa quy phạm pháp luật và văn bản có sai sót về kỹ thuật trình bày văn bản). Tỉnh Bình Định đã kịp thời xử lý các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên theo quy định của pháp luật.

- Đối với cấp huyện: Sở Tư pháp đã kiểm tra hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật là nghị quyết và quyết định của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện. Qua kiểm tra, các văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện cơ bản đảm bảo theo quy định. Một số văn bản chưa đảm bảo về hình thức (văn bản nội dung không chứa quy phạm pháp luật nhưng ban hành với hình thức văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể như các nghị quyết thông qua kế hoạch, dự toán, quyết toán kinh phí ngân sách ...), kỹ thuật soạn thảo, trình bày bố cục văn bản, nhất là kỹ thuật trình bày hiệu lực thi hành của văn bản chưa được trình bày cụ thể theo quy định. Đến nay, cơ bản các địa phương cấp huyện trên địa bàn

tỉnh Bình Định đã khắc phục những thiếu sót về mặt kỹ thuật; đồng thời không còn ban hành các văn bản với hình thức là văn bản quy phạm pháp luật nhưng nội dung không chứa quy phạm pháp luật như đã nêu trên sau khi được Nghị định số 154/2020/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn cụ thể.

d) Kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật

Từ năm 2017 đến hết ngày 31/12/2023, Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành và trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua các văn bản quy phạm pháp luật để xử lý 594 văn bản (trong đó thay thế, bãi bỏ 376 văn bản; sửa đổi, bổ sung 218 văn bản) không còn phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật cấp trên và tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Hằng năm, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh đều ban hành Quyết định công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực³ theo quy định tại Điều 157 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ.

đ) Nguyên nhân của kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP là khung pháp lý điều chỉnh tương đối đầy đủ nội dung về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Quy trình, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định cụ thể đã tạo điều kiện, cơ sở cho địa phương triển khai việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao chất lượng, hiệu quả và tính kịp thời; quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp trong công tác xây dựng pháp luật.

- Phần lớn 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 văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; quan tâm bố trí cán bộ, công chức có năng lực, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; việc tham mưu ban hành văn bản tuân thủ đúng quy trình của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

³ Quyết định số 230/QĐ-UBND ngày 25/01/2018 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2017; Quyết định số 141/QĐ-UBND ngày 14/01/2019 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2018; Quyết định số 202/QĐ-UBND ngày 16/01/2020 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2019; Quyết định số 298/QĐ-UBND ngày 22/01/2021 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2020; Quyết định số 149/QĐ-UBND ngày 14/01/2022 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2021; Quyết định số 136/QĐ-UBND ngày 12/01/2023 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2022; Quyết định số 126/QĐ-UBND ngày 09/01/2024 Công bố Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ, hết hiệu lực một phần năm 2023.

II. THỰC TRẠNG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Thực trạng hệ thống, hình thức và thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Từ khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 có hiệu lực cho đến nay, với nhiều quy định mới, nhất là quy định mới về thẩm quyền, quy trình soạn thảo văn bản đã đưa công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật từng bước được chuẩn hóa và đi vào thực tiễn; khắc phục được tình trạng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chồng chéo, phức tạp. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã được các cơ quan có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương ban hành, đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và quản lý nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp, đảm bảo tổ chức, thi hành các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn. Các sở, ngành, địa phương đã chú trọng đầu tư vào công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nội dung, hình thức, thẩm quyền của các văn bản ngày càng được đảm bảo phù hợp với quy định của pháp luật về nội dung và pháp luật về hình thức; chất lượng văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được nâng cao, hệ thống pháp luật ngày càng được hoàn thiện hơn, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong mọi lĩnh vực.

2. Thực trạng thực hiện các quy định chung của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

a) Khái niệm “quy phạm pháp luật” và “Văn bản quy phạm pháp luật” là hai khái niệm cơ bản trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tuy nhiên, các khái niệm chỉ mới được quy định ở hình thức giải thích từ ngữ nên mang tính 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 văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính, 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 văn bản quy phạm pháp luật 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.

Ngoài ra, Luật quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành văn bản quy định “biện pháp”, “chính sách” “biện pháp có tính chất đặc thù” và “văn bản quy định chi tiết” nhưng chưa làm rõ để phân biệt các khái niệm này nên rất khó xác định thẩm quyền và nội dung. Trong lúc đó, văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương được ban hành đã chịu sự kiểm tra, giám sát của rất nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương nhưng những khái niệm, từ ngữ, quy định nêu trên chưa được rõ ràng, các cơ quan kiểm tra, giám sát, hướng dẫn nghiệp vụ còn chưa thống nhất về cách hiểu nên việc hướng dẫn thực hiện, việc kết luận tính hợp pháp, hợp lý của một văn bản quy phạm pháp luật không thực sự thuyết phục, trong một số

trường hợp tạo nên sự hoang mang cho cơ quan thực thi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

b) Đánh giá quy định về nguyên tắc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 5), nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật (Điều 156)

Hoạt động ban hành và áp dụng văn bản quy phạm pháp luật được các sở, ngành, địa phương bám sát nguyên tắc theo quy định tại Điều 5 và Điều 156 của Luật nhằm đảm bảo quá trình ban hành, áp dụng văn bản hợp hiến, hợp pháp, đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, minh bạch và khả thi.

Nguyên tắc ban hành văn bản quy phạm pháp luật là những yêu cầu mang tính khái quát, chung chung nhưng sẽ được cụ thể hóa trong quy trình ban hành. Theo đó, một trong những yêu cầu rất quan trọng đầu tiên trong hoạt động ban hành văn bản và phải nêu rõ trong báo cáo thẩm định là nội dung văn bản phải đảm bảo phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng thì chưa được quy định là một nguyên tắc tại Điều 5, vấn đề này cần phải được các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu kỹ lưỡng để bổ sung vào điều khoản quy định nguyên tắc ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Thủ tục góp ý, phản biện là thủ tục quan trọng và được thực hiện nghiêm túc, thời hạn đảm bảo và tiếp thu, giải trình theo quy định. Tuy nhiên, đối với văn bản ở địa phương, 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 thì chưa khả thi; bởi vì, thực tế cho thấy đối với những văn bản có phạm vi tác động ít thường không có bất kỳ ý kiến tham gia nào nhưng phải đảm bảo thời hạn 30 ngày làm ảnh hưởng đến thời gian ban hành văn bản. Quy định này cũng phát sinh bất cập trong trường hợp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành văn bản để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Theo quy định, văn bản quy định chi tiết phải có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều khoản được quy định chi tiết nhưng các văn bản của trung ương có điều khoản giao quy định chi tiết thì có hiệu lực không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày ký ban hành. Như vậy, việc đảm bảo về thời hạn đăng tải lấy ý kiến trong 30 ngày thì không thể đảm bảo có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản giao quy định chi tiết. Việc đăng tải nên được cân nhắc quy định theo hướng những văn bản có tác động lớn thì thời hạn 30 ngày, những văn bản có tác động ít thì thời hạn 15 ngày, hoặc vấn đề đăng tải nên giao cho cơ quan ban hành văn bản quyết định để phù hợp với tình hình thực tế.

Công tác xây dựng, ban hành văn bản ngày càng được hoàn thiện về nguyên tắc, quy trình, thẩm quyền, hình thức... Theo đó, các quy định về trách nhiệm của các cơ quan chủ trì và phối hợp soạn thảo văn bản cũng đã được xác định rõ hơn để đảm bảo chất lượng văn bản như trách nhiệm xây dựng, góp ý, hoàn thiện, giải trình, chỉnh lý... nhất là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan chủ trì. Tuy

nhien, việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị và cá nhân có thẩm quyền, trong một số trường hợp khó có thể xác định trách nhiệm nên vấn đề này cần được nghiên cứu cẩn trọng, đặc biệt đối với văn bản Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp phải căn cứ nhiều văn bản cấp trên nhưng văn bản cấp trên còn mâu thuẫn, chồng chéo.

d) Về văn bản quy định chi tiết:

Thực hiện quy định tại Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn thi hành, các cơ quan, đơn vị tại địa phương đã tham mưu cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết được giao theo quy định, đảm bảo phù hợp nội dung được giao và kịp thời.

Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 29a Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ được bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP quy định: Bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các thông tư do mình ban hành có trách nhiệm thông báo bằng văn bản cho Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về các nội dung nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của các bộ, cơ quan ngang bộ giao Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định chi tiết trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày các văn bản này được ký ban hành. Đồng thời có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết. Trong thời gian qua, các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã giao cho địa phương quy định chi tiết nhiều nội dung. Tuy nhiên, các bộ, cơ quan ngang bộ chưa có văn bản thông báo cụ thể cho địa phương, cũng như chưa đôn đốc địa phương trong việc xây dựng văn bản quy định chi tiết, dẫn đến nhiều trường hợp cấp tỉnh ban hành văn bản quy định chi tiết nội dung được giao bị chậm, không đảm bảo cho việc thực thi hiệu quả nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

đ) Về hiệu lực của văn bản:

Điều 154 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật bổ sung trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực gồm: *“Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”*. Quy định này được bổ sung nhằm khẳng định các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành các văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì cũng hết hiệu lực, khắc phục tình trạng áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật chi tiết trong khi văn bản quy phạm pháp luật 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 văn bản quy phạm pháp luật còn vướng mắc.

3. Thực trạng quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Trong quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, việc xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách được xem là tài liệu quan trọng giúp cơ quan có thẩm quyền có cái nhìn tổng quan về thực trạng của vấn đề cần giải quyết cũng như các giải pháp cần thiết nhằm đạt được mục tiêu của việc ban hành chính sách. Nhận thức được tầm quan trọng của quy trình, các cơ quan, đơn vị đã nghiêm túc thực hiện đánh giá tác động chính sách. Tuy nhiên, qua thực tiễn thực hiện cho thấy trình tự, thủ tục đánh giá tác động khá phức tạp dẫn đến việc thực hiện còn lúng túng, chưa đảm bảo về chất lượng, cụ thể là các nội dung đánh giá tác động của chính sách cũng như các nội dung tại biểu mẫu báo cáo đánh giá tác động của chính sách ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP hiện nay được áp dụng cho cả văn bản của Trung ương cũng như Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, các nội dung này để thực hiện tại địa phương rất khó khăn, phức tạp, trong khi nội dung chính sách quy định trong Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đơn giản hơn so với chính sách quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương. Do đó, việc quy định các nội dung đánh giá tác động chính sách như hiện nay để áp dụng cho cả các văn bản của địa phương là chưa phù hợp, dẫn đến các cơ quan tham mưu soạn thảo văn bản ở địa phương gặp nhiều khó khăn vì không đủ nguồn lực để thực hiện.

4. Thực trạng thực hiện quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp đã được các cơ quan, đơn vị, địa phương thực hiện theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các Nghị định hướng dẫn thi hành. Quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện theo một trình tự thủ tục rõ ràng, minh bạch, đảm bảo tính hợp pháp, khoa học, hệ thống và đồng bộ của hệ thống pháp luật; được tham gia bởi nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan từ giai đoạn soạn thảo, đánh giá tác động, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra và hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật.

5. Thực trạng thực hiện quy trình kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật

Hàng năm, Ủy ban nhân dân các cấp trên địa bàn đã quan tâm chỉ đạo, bố trí kinh phí, nhân lực, ban hành kế hoạch, chỉ đạo tổ chức thực hiện công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật. Kết quả công tác rà soát văn bản quy

phạm pháp luật tại các cơ quan, đơn vị đã góp phần tích cực trong việc phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định mâu thuẫn, chồng chéo với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp đối với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh bảo đảm tính thống nhất, minh bạch, khả thi, tạo cơ sở nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và thi hành pháp luật, hạn chế các yếu tố tác động tiêu cực, tạo môi trường pháp lý thuận lợi phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đời sống của Nhân dân trên địa bàn tỉnh.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn một số cơ quan, đơn vị chưa thật sự quan tâm, chủ động trong việc triển khai các nhiệm vụ hoặc triển khai một số nhiệm vụ chưa hiệu quả như: Chưa chủ động rà soát văn bản quy phạm pháp luật; tham mưu xử lý văn bản quy phạm pháp luật chưa kịp thời; thực hiện rà soát chưa đầy đủ văn bản quy phạm pháp luật thuộc trách nhiệm rà soát hoặc kết quả rà soát văn bản chưa chính xác; chưa chú trọng việc phối hợp thực hiện công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật hoặc hoạt động phối hợp còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả. Quy trình xử lý kết quả rà soát văn bản đối với các nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh còn phức tạp, vì theo quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, đối với việc rà soát văn bản quy phạm pháp luật là nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh để trình Hội đồng nhân dân xử lý kết quả rà soát. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh thực hiện theo quy định của luật; do đó, việc nghị định của Chính phủ quy định Ủy ban nhân dân tỉnh phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh chưa đảm bảo tính thống nhất, đã ảnh hưởng đến chất lượng, tiến độ trong việc trình Hội đồng nhân dân tỉnh xử lý kết quả rà soát văn bản.

6. Về các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản

a) Nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật

- Hiện nay, trên địa bàn tỉnh Bình Định có 173 người làm công tác tham mưu, xây dựng pháp luật tại các sở, ban, ngành. Trong đó, trình độ sau đại học (luật, chuyên ngành khác) là 70 người, trình độ đại học (luật, chuyên ngành khác) là 103 người. Hiện nay, chưa có sở, ngành nào thành lập Phòng Pháp chế (chỉ có Chi cục Kiểm lâm thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có Phòng Pháp chế), việc bố trí cán bộ chuyên trách làm công tác pháp chế cũng chưa được thực hiện theo quy định, người làm công tác pháp chế là cán bộ kiêm nhiệm.

- Các sở, ban, ngành chưa có đội ngũ cán bộ chuyên trách thực hiện công tác tham mưu xây dựng pháp luật, công tác này do cán bộ, công chức tại các phòng chuyên môn thực hiện. Nhiều cán bộ, công chức phụ trách công tác này chưa được đào tạo chuyên ngành về luật, chưa nắm được đầy đủ, chính xác quy trình ban

hành văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là quy định về lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh.

- Thực trạng thực hiện các giải pháp tăng cường năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật: Các sở, ngành đã cử nhiều lượt công chức, viên chức tham gia các lớp đào tạo lý luận chính trị, bồi dưỡng quản lý nhà nước, các lớp tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng về công tác tham mưu xây dựng pháp luật và hội nhập quốc tế. Qua đó, góp phần quan trọng vào việc hình thành nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và bản lĩnh chính trị vững vàng, nâng cao chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ.

b) Kinh phí hỗ trợ cho công tác xây dựng pháp luật

Trên cơ sở quy định của Bộ trưởng Bộ Tài chính tại Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 và Thông tư số 42/2022/TT-BTC ngày 06/7/2022, tỉnh Bình Định đã ban hành theo thẩm quyền quy định mức chi, định mức phân bổ kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng, hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp và công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật trên địa bàn tỉnh Bình Định (Nghị quyết số 28/2023/NQ-HĐND ngày 21/9/2023 của Hội đồng nhân dân tỉnh Bình Định về việc Quy định định mức phân bổ kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng, hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp trên địa bàn tỉnh Bình Định); theo đó, công chức, viên chức tham gia xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật được hỗ trợ kinh phí từ nguồn ngân sách Nhà nước đã bố trí trong dự toán hằng năm của đơn vị.

c) Cơ sở vật chất trong công tác xây dựng pháp luật

Nhằm tạo điều kiện cho đội ngũ công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nói chung và làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật nói riêng, các cơ quan, đơn vị trong tỉnh đã bố trí đầy đủ trang thiết bị cần thiết (máy tính có kết nối internet, máy in, máy scan,...); hỗ trợ các tài liệu như sổ tay nghiệp vụ, sách nghiệp vụ, văn bản luật,...; tạo môi trường làm việc chuyên nghiệp, đảm bảo các chế độ chính sách theo quy định để đội ngũ công chức, viên chức yên tâm công tác. Ngoài ra, Cơ sở dữ liệu Quốc gia về pháp luật ngày càng được nâng cao đã đáp ứng nhu cầu khai thác dữ liệu trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các cơ quan, tổ chức có liên quan đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu được đăng tải trên trang (cổng) thông tin điện tử được thực hiện tốt.

III. NGUYÊN NHÂN CỦA NHỮNG TỒN TẠI, HẠN CHẾ

1. Nguyên nhân chủ quan

- Thiếu đội ngũ nhân lực chuyên nghiệp làm công tác xây dựng văn bản, công chức được phân công phụ trách công tác xây dựng văn bản chỉ thực hiện công tác kiêm nhiệm, không chuyên sâu nên phần nào đã ảnh hưởng đến chất lượng tham mưu xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Sự phối hợp giữa các cơ quan chủ trì, tham gia góp ý, thẩm định... trong quá trình xây dựng, tiếp thu, hoàn thiện dự thảo văn bản có đôi lúc chưa được chặt chẽ, hiệu quả.

2. Nguyên nhân khách quan

Theo 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 quy định tại các Sở phải có bộ phận pháp chế; tuy nhiên, Thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Sở không có bộ phận pháp chế. Hiện tại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh không có cán bộ pháp chế chuyên trách mà được bố trí kiêm nhiệm với các nhiệm vụ chuyên môn khác (công tác văn phòng hoặc thanh tra), trong khi đó, công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật yêu cầu cán bộ thực hiện phải có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ về pháp chế; có kiến thức, kỹ năng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật.

IV. BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng, chính quyền, công tác xây dựng pháp luật trong thời gian qua tại địa phương đã đạt được nhiều kết quả quan trọng; chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành ngày càng được nâng cao, nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành mới, sửa đổi, bổ sung, thay thế đã thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước, bộ, ngành Trung ương. Để góp phần thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương trong thời gian tới, công tác xây dựng pháp luật cần phải được chú trọng nâng cao chất lượng, tập trung thực hiện tốt hơn nữa một số nội dung sau:

- Triển khai thực hiện đầy đủ, nghiêm túc các chỉ đạo của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật; thực hiện hiệu quả các nội dung, giải pháp tại Nghị quyết số 853/NQ-UBTVQH15, Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ và Quyết định số 2528/QĐ-BTP ngày 27/10/2023 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

- Tăng cường trách nhiệm của từng cơ quan và nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là trong quá trình rà soát, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo văn bản; tham mưu, đề xuất việc ban hành văn bản phải đúng thẩm quyền về nội dung và hình thức, đúng trình tự, thủ tục, thời hạn theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; không trình Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản hành chính có chứa quy phạm pháp luật.

- Tăng cường kỷ cương, kỷ luật, trách nhiệm trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu; chú trọng việc tổng kết, đánh giá việc thực hiện quy định của pháp luật hiện hành có liên quan trước khi đề xuất xây dựng nội dung chính sách và đánh giá tác động của chính sách đầy đủ, kỹ lưỡng.

- Thường xuyên rà soát văn bản thuộc trách nhiệm nhằm phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập hoặc không còn phù hợp với thực tiễn; tăng cường công tác tự kiểm tra, kiểm tra văn bản theo thẩm quyền, nâng cao hiệu quả việc xử lý văn bản trái pháp luật. Gắn kết chặt chẽ các hoạt động kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương.

PHẦN THỨ HAI

ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CHUYÊN NGHIỆP, KHOA HỌC, KỊP THỜI, KHẢ THI, HIỆU QUẢ

I. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO, MỤC TIÊU VÀ YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆC ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG TRONG THỜI GIAN TỚI

Xuất phát từ tầm quan trọng đặc biệt của pháp luật đối với sự phát triển đất nước, nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm, chú trọng thực hiện và đổi mới quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Để thực hiện nhiệm vụ quan trọng đó, ngày 24/5/2005 Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Quá trình tổng kết thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW, Hội nghị lần Thứ Sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã thông qua Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 về “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”. Đây được xem là những văn kiện chính trị pháp lý quan trọng của Đảng định hướng cho sự phát triển của hệ thống pháp luật nước ta trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Các Nghị quyết xác định mục tiêu: “*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân,...*”. Để đạt được mục tiêu đó, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định đề xuất, kiến nghị các cơ quan cần bám sát các quan điểm chỉ đạo, mục tiêu và yêu cầu trong quá trình đổi mới, quy trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật như sau:

1. Đối với vai trò lãnh đạo của Đảng: Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy, tổ chức Đảng đối với công tác hoàn thiện pháp luật, trong đó Đảng đoàn Quốc hội, Ban Cán sự Đảng Chính phủ, Đảng bộ địa phương và cấp ủy, tổ chức Đảng các cấp tổ chức quán triệt đầy đủ; xây dựng chương trình, kế hoạch nhằm triển khai có hiệu quả nhiệm vụ thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về hoàn thiện hệ thống pháp luật; nhất là Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát đối với hoạt động xây dựng pháp luật, kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm minh các sai phạm, tránh tình trạng “tham nhũng, lợi ích nhóm” trong ban hành chính sách, pháp luật.

Nhằm đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng, các cấp ủy Đảng cần thực thi các nhóm công việc chủ yếu mang tính định hướng bằng các Nghị quyết cụ thể để các cơ quan trong hệ thống bộ máy nhà nước cụ thể hóa thành pháp luật.

2. Nâng cao vai trò của các cơ quan Chính phủ, Quốc hội, trong đó tập trung việc chú trọng công tác đổi mới tổ chức và hoạt động, bảo đảm Quốc hội ngang tầm và xứng đáng là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và cơ quan lập pháp. Quốc hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số; tăng số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội mang tính chuyên nghiệp hơn.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ tinh gọn, hợp lý, trực tiếp, theo hướng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả; bảo đảm tính pháp quyền và dân chủ trong điều hành; Tiếp tục đổi mới và cấu trúc lại bộ máy Chính phủ đảm bảo gọn nhẹ, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, giữ đúng vai trò quản trị quốc gia điều hành theo luật định của một cơ quan chấp hành; giữ đúng vị thế, vai trò là cơ quan quản lý nhà nước, thực thi trọng trách quản trị ngành. Nghiên cứu, chỉnh đốn và xây dựng cơ quan quản lý nhà nước bao quát và phù hợp hơn.

Đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính; giảm và bãi bỏ các thủ tục hành chính gây phiền hà cho tổ chức và công dân. Nâng cao năng lực, chất lượng xây dựng và tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách.

3. Phát huy tính dân chủ, đề cao vai trò, trách nhiệm của Nhân dân trong công tác xây dựng pháp luật. Trong đó, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức của Nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cần bảo đảm tính tự nguyện, dân chủ, hiệp thương, phối hợp hành động, thực thi đúng chức năng, nhiệm vụ trong quá trình đổi mới, cải cách vừa bảo vệ lợi ích chính đáng của các thành viên vừa vận động đoàn kết, chấp hành đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, vì lợi ích của mình và của toàn dân tộc. Tập hợp, đoàn kết Nhân dân xây dựng cơ sở chính trị, xã hội của Đảng và Nhà nước; thực hiện dân chủ, giám sát và phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh; tăng cường những hoạt động phản biện xã hội đối với các quyết sách chính trị của Đảng và Nhà nước; đồng thời, bảo đảm cho Nhân dân bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của chính mình và tự quản xã hội bằng pháp luật.

II. TIÊU CHÍ ĐẢM BẢO TÍNH CHUYÊN NGHIỆP, KHOA HỌC, KỊP THỜI, TÍNH KHẢ THI HIỆU QUẢ CỦA QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Để công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật đúng tinh thần, chủ trương của Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Quá trình tổng kết thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW, Nghị quyết số 27-NQ/TW về “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”. Đồng thời, khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, phù hợp với tình hình thực tiễn phát sinh trong tiến trình đổi mới, hội nhập của đất nước, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định kiến nghị các văn bản quy phạm pháp luật khi được xây dựng và ban hành phải đảm bảo tiêu chí sau đây:

1. Tiêu chí về đảm bảo tính chuyên nghiệp

- Đối với cơ quan lập pháp: Với chức năng của cơ quan lập pháp duy nhất, bảo đảm số lượng đại biểu chuyên trách cần thiết, việc xây dựng luật phải thuộc và chỉ thuộc về Quốc hội, chấm dứt tình trạng “vừa soạn thảo vừa thực thi” nhằm khắc phục, hạn chế và kiểm soát mầm mống của "lợi ích nhóm" và các nhóm lợi ích trong công tác lập pháp.

- Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật theo hướng chuyên nghiệp và hiện đại, đáp ứng các yêu

cầu công việc đặt ra. Cùng cố, kiện toàn các tổ chức pháp chế, tổ chức làm công tác pháp luật ở các bộ, ngành và chính quyền địa phương bảo đảm tính chuyên sâu, chuyên nghiệp phức đáp yêu cầu ngày càng cao trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Tiêu chí đảm bảo tính khoa học

Khi xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, yêu cầu đặt ra là các văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tiêu chí khoa học cả nội dung và hình thức. Về nội dung các quy định pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở những thành tựu khoa học mới nhất, việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật cần phải dựa trên những luận cứ khoa học đầy đủ, chứ không phải do ý chí chủ quan của các nhà làm luật. Các văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của các văn bản trong hệ thống pháp luật; đồng thời cần phải hạn chế và khắc phục triệt để tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định pháp luật.

Về hình thức bố cục, cấu trúc, cách thức trình bày các quy phạm pháp luật, văn bản pháp luật... phải mang tính khoa học. Các quy định pháp luật phải đảm bảo được kỹ thuật pháp lý. Xây dựng pháp luật trên cơ sở khoa học chính là điều kiện để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả thực tế của các văn bản, quy phạm pháp luật. Mỗi một quy phạm phải được sắp xếp logic, hợp lý, mang tính hệ thống trong văn bản. Nội dung, ngôn ngữ văn bản phải chính xác, biểu đạt rõ ràng, dễ hiểu.

3. Tiêu chí đảm bảo tính kịp thời

Hiện nay, tình trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhiều lúc chưa đảm bảo tính kịp thời. Do đó, việc chậm và nợ ban hành văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành luật hoặc để thi hành những nội dung được Luật giao. Do đó, cần có giải pháp khắc phục vướng mắc, bất cập trong công tác xây dựng văn bản pháp luật, trong đó có các quy định đảm bảo tính kỷ luật hành chính trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật để đảm bảo tiêu chí về tính kịp thời của văn bản.

4. Tiêu chí đảm bảo tính khả thi

Khi xây dựng pháp luật luôn phải chú ý để làm sao các quy định pháp luật phải có khả năng thực hiện được trên thực tế. Nếu quy định pháp luật không phù hợp với thực tế thì sẽ khó được thi hành trong thực tế hoặc được thi hành nhưng kém hiệu quả.

Nâng cao chất lượng công tác xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật, trước hết là quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, cần quy định cụ thể, tăng tính khả thi và phải xuất phát từ thực tế khách quan, các quan hệ xã hội cần điều chỉnh, đồng thời phải xuất phát từ đường lối chính trị của đất nước, bản chất,

vai trò của pháp luật để đảm bảo việc thể hiện đầy đủ ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhà nước, của Nhân dân trong các qui định pháp luật.

5. Tiêu chí đảm bảo tính hiệu quả

Ban hành cơ chế bảo vệ cán bộ đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung nhất là trong tổ chức thi hành pháp luật. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong tổ chức thi hành pháp luật. Bảo đảm nguồn lực tài chính với tính chất là một nguồn đầu tư của Nhà nước cho hạ tầng pháp lý. Có chế độ, chính sách phù hợp đối với công chức làm công tác xây dựng pháp luật và pháp chế để thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao. Tiếp tục đổi mới cơ chế phân bổ kinh phí, đảm bảo tài chính để thực hiện hiệu quả quy trình xây dựng pháp luật, nhất là đối với các hoạt động khảo sát thực tiễn, đánh giá tác động kinh tế - xã hội đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Tăng cường và đổi mới cơ chế, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, xây dựng ý thức và lối sống thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội. Chuyển dần cách thức phổ biến, giáo dục pháp luật từ mô hình Nhà nước chịu trách nhiệm chính trong việc đưa pháp luật đến với người dân sang mô hình người dân tự tìm hiểu pháp luật là chính; những người thuộc diện chính sách sẽ nhận được sự trợ giúp pháp lý của Nhà nước. Củng cố và mở rộng mạng lưới hệ thống dịch vụ pháp lý, trợ giúp pháp lý và hỗ trợ pháp lý để người dân và doanh nghiệp dễ tiếp cận pháp luật. Tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, hệ thống hóa, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật. Nghiên cứu cơ chế thống nhất trong xây dựng, quản lý, vận hành các cơ sở dữ liệu pháp luật chính thức của Nhà nước.

III. MỘT SỐ YÊU CẦU ĐẶT RA NHẪM ĐẢM BẢO ĐỂ QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐƯỢC CHUYÊN NGHIỆP, KHOA HỌC, KỊP THỜI, KHẢ THI, HIỆU QUẢ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Trong giai đoạn tới, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định đề xuất, kiến nghị một số yêu cầu, giải pháp nhằm bảo đảm để hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật được chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả như sau:

1. Hoàn thiện quy định về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

Cần xác định thống nhất vị trí của các văn bản quy phạm pháp luật ở trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn. Vị trí thứ bậc của văn bản quy phạm pháp luật là căn cứ quan trọng trong việc áp dụng văn bản trong hoạt động quản lý, điều hành tại các cơ quan nhà nước. Hoạt động kiểm tra, rà soát văn bản ở Việt Nam cũng dựa trên cơ sở nguyên tắc áp dụng pháp luật này. Vì vậy, cần có sự thống nhất về vị trí thứ bậc của các văn bản quy phạm pháp

luật trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản liên quan để làm cơ sở cho các cấp, các ngành áp dụng pháp luật và kiểm tra, rà soát văn bản.

Quy định bổ sung văn bản hợp nhất vào danh sách văn bản quy phạm pháp luật tại Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Bởi vì, về mặt bản chất, văn bản hợp nhất đã đáp ứng các yêu cầu đối với văn bản quy phạm pháp luật theo định nghĩa tại Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 nhưng hiện nay hình thức văn bản này chưa được quy định trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

2. Hoàn thiện các quy định liên quan đến quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Trên cơ sở thực trạng đã nêu tại mục II phần I của Báo cáo này, đề nghị Bộ Tư pháp tổng hợp, nghiên cứu tham mưu cho cơ quan có thẩm quyền để hoàn thiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cũng như nghị định hướng dẫn thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay.

Ngoài ra, cần bổ sung quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý trách nhiệm pháp luật đối với các cơ quan, tổ chức có liên quan trong thực hiện nhiệm vụ được giao nếu xảy ra tình trạng nợ, chậm ban hành văn bản quy định, hướng dẫn chi tiết hoặc được phân cấp ban hành để đảm bảo tính kịp thời trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật.

3. Hoàn thiện các quy định để nâng cao tính chuyên nghiệp trong công tác xây dựng pháp luật

Tiếp tục hoàn thiện quy định về quy trình xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật nói chung và của địa phương nói riêng theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản hướng dẫn thi hành; kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền tập trung một số nội dung sau:

- Khi xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật có nội dung giao quy định chi tiết cần nghiên cứu, khảo sát, phân tích, đánh giá kỹ các quy định để bảo đảm tính khả thi, hạn chế nội dung giao quy định chi tiết nếu đã có cơ sở để cụ thể hóa ngay trong văn bản của cơ quan trung ương, đồng thời dự kiến hợp lý thời điểm có hiệu lực để các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thi hành có đủ thời gian chuẩn bị điều kiện về cơ sở vật chất, nguồn lực cho việc triển khai thi hành cũng như việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết nếu có.

- Tiếp tục kiện toàn và đổi mới về tổ chức, người làm công tác xây dựng pháp luật. Theo đó, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh cần thực hiện nghiêm việc bố trí đủ và đúng người làm công tác pháp chế theo quy định; tạo

mọi điều kiện để tổ chức pháp chế, công chức chuyên trách hoàn thành tốt các nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện pháp luật.

- Tăng cường trách nhiệm của Sở Tư pháp trong việc theo dõi, đôn đốc các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh tổ chức thực hiện danh mục văn bản quy định chi tiết; thường xuyên theo dõi, cập nhật tiến độ ban hành văn bản quy định chi tiết của các cơ quan chủ trì soạn thảo; kịp thời báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh để chỉ đạo, xử lý đối với hành vi cố tình chậm trễ xây dựng, ban hành văn bản cũng như các vấn đề phát sinh; chủ động hướng dẫn ban hành văn bản quy định chi tiết theo trường hợp rút gọn. Tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết với các cơ quan đơn vị có liên quan, với Sở Tư pháp và các tổ chức pháp chế, công chức pháp chế để bảo đảm tiến độ, chất lượng của văn bản.

4. Về đổi mới quy trình giải thích Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh

- Cần sớm nghiên cứu quy định về việc giải thích pháp luật thay vì chỉ quy định việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp luật như hiện nay để khắc phục tình trạng “bỏ ngỏ” việc giải thích các văn bản quy phạm pháp luật khác hay đánh đồng giữa việc Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các văn bản quy phạm pháp luật với việc giải thích pháp luật.

- Quy định bổ sung và cần có sự phân định về thẩm quyền giữa các chủ thể trong việc giải thích pháp luật theo hướng trao một phần thẩm quyền giải thích pháp luật cho hệ thống toà án.

- Cần có quy định để phân định rõ sự khác nhau giữa giải thích pháp luật và hướng dẫn nghiệp vụ về áp dụng pháp luật; bổ sung quy định cụ thể trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về giá trị áp dụng đối với các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ về áp dụng pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương.

5. Hoàn thiện quy định về kiểm tra, xử lý, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật

Cần có giải pháp và quy định cụ thể hơn về tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật. Siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật. Qua đó, bảo đảm tốt hơn tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật ngay trong chính hoạt động xây dựng pháp luật.

Quy định cơ chế kiện toàn đội ngũ làm công tác kiểm tra, rà soát văn bản theo hướng chuyên nghiệp tại các tổ chức pháp chế, các cơ quan chuyên môn phụ trách kiểm tra, rà soát văn bản.

6. Hoàn thiện các quy định về hiệu lực, nguyên tắc áp dụng, công khai văn bản quy phạm pháp luật

- Quy định rõ hơn các trường hợp quy định hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật theo khoản 1 Điều 152 Luật.

- Nghiên cứu đổi mới, hoàn thiện pháp luật về hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật cần hướng đến lược bỏ việc xây dựng, ban hành văn bản chỉ chứa nội dung sửa đổi, bổ sung độc lập, mà chỉ xây dựng, ban hành văn bản đã kết hợp nội dung của văn bản được sửa đổi, bổ sung với nội dung sửa đổi, bổ sung đã được thông qua. Theo đó, văn bản sửa đổi, bổ sung không cần thiết phải tồn tại như một văn bản quy phạm pháp luật độc lập nữa; kết quả của công tác sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật sẽ là văn bản quy phạm pháp luật có nội dung đã được sửa đổi, bổ sung và có giá trị thay thế văn bản được sửa đổi, bổ sung.

7. Hoàn thiện các quy định khác của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Kiến nghị Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ trình Chính phủ, Quốc hội xây dựng và quy định chức danh “pháp chế viên” trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để từ đó có cơ sở pháp lý cho việc xây dựng nguồn nhân lực, chính sách cho đội ngũ này. Đồng thời, quy định cơ chế kinh phí phục vụ cho công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cơ chế đặc thù nhằm nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Trên đây là kết quả đánh giá thực trạng tình hình thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định kính báo cáo Bộ Tư pháp./

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ;
- CT, các PCT UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- CVP, PVP TD;
- Lưu: VT, K11.

**KT. CHỦ TỊCH
PHÓ CHỦ TỊCH**



Nguyễn Tự Công Hoàng

BẢNG SỐ 1
SỐ LIỆU VĂN BẢN DO HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN,
ỦY BAN NHÂN DÂN BAN HÀNH
(Từ ngày 01/7/2016-31/12/2023)
(Kèm theo Báo cáo số/BC-UBND ngày ... tháng năm 2024
của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định)

Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh	Quyết định của UBND cấp tỉnh	Nghị quyết của HĐND cấp huyện	Quyết định của UBND cấp huyện	Nghị quyết của HĐND cấp xã	Quyết định của UBND cấp xã	Tổng cộng	Ghi chú
276	291	293	187	736	116	1.899	