

Số: 50 /BC-HĐND

Bình Phước, ngày 27 tháng 02 năm 2024

BÁO CÁO

Đánh giá thực trạng và kiến nghị đổi mới quy trình xây dựng pháp luật

Thực hiện Công văn số 62/TTg-PL ngày 15/01/2024 của Thủ tướng Chính phủ về báo cáo đánh giá thực trạng và kiến nghị đổi mới quy trình xây dựng pháp luật. Thường trực HĐND tỉnh Bình Phước báo cáo 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 triển khai thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2020

Xác định công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là nhiệm vụ quan trọng, nhằm thể chế hóa kịp thời các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật từ Trung ương đến địa phương, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và nhu cầu của tổ chức, cá nhân, tạo cơ sở pháp lý thuận lợi cho việc triển khai thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh ở địa phương... nên công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND các cấp trên địa bàn tỉnh Bình Phước luôn được sự quan tâm chỉ đạo thực hiện. Đầu các nhiệm kỳ của HĐND (nhiệm kỳ 2016 – 2021 và nhiệm kỳ 2021 – 2026), Thường trực HĐND tỉnh đã tổ chức tập huấn kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND các cấp. Qua đó đã phổ biến Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành; hướng dẫn về trình tự, thủ tục và trách nhiệm, thẩm quyền của đại biểu HĐND đối với việc xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND là văn bản QPPL; trang bị cho đại biểu HĐND các kỹ năng xem xét, thẩm tra và ban hành nghị quyết của HĐND.

Thường trực HĐND tỉnh thường xuyên chỉ đạo việc tuân thủ nghiêm các quy định trong công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL; phát huy tốt chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm trong việc chỉ đạo soạn thảo, thẩm tra, ban hành, thực thi và giám sát thực hiện các văn bản QPPL; bố trí kinh phí đảm bảo thực

hiện tốt công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật,... Nhằm đảm bảo thuận tiện cho các cơ quan trong việc tuân thủ quy trình xây dựng dự thảo nghị quyết của HĐND tỉnh là văn bản quy phạm pháp luật, Thường trực HĐND tỉnh đã tổng hợp các quy định có liên quan, tổng hợp thành quy trình để các đơn vị tham khảo thực hiện¹.

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

a) Kết quả lập đề nghị xây dựng ban hành VBQPPL

Thực hiện các quy định pháp luật, từ 01/7/2016 đến 31/12/2023, các cơ quan đã lập 219 đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó có 04 đề nghị xây dựng nghị quyết của Thường trực HĐND tỉnh, có 03 đề nghị xây dựng nghị quyết của Ban Thường trực UBMTTQVN tỉnh, còn lại các đề nghị xây dựng nghị quyết của UBND các cấp.

Các đề nghị xây dựng văn bản QPPL thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND đều nêu rõ tên gọi, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của văn bản, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo. Đối với văn bản quy định những vấn đề được giao quy định chi tiết, cơ quan đề xuất đã rà soát văn bản QPPL do cơ quan nhà nước trung ương và nghị quyết của HĐND cùng cấp để xác định rõ nội dung, phạm vi quy định cụ thể. UBND tỉnh đã chỉ đạo các Sở, ban, ngành chủ động, thường xuyên rà soát các văn bản QPPL của cấp trên để kịp thời ban hành văn bản quy định chi tiết và tổng hợp các khó khăn, vướng mắc, bất cập tham mưu UBND tỉnh kiến nghị cơ quan cấp trên sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới cho phù hợp.

Ngoài ra, đối với nghị quyết QPPL thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND tỉnh, mặc dù hiện nay Luật Ban hành văn bản QPPL không quy định việc ban hành chương trình xây dựng văn bản QPPL hàng năm, tuy nhiên, để chủ động trong công tác chỉ đạo, điều hành và tham mưu thực hiện, hàng năm Thường trực HĐND tỉnh đề nghị UBND tỉnh chỉ đạo các Sở, ngành rà soát các văn bản QPPL của cấp trên và căn cứ tình hình thực tiễn quản lý nhà nước của các cơ quan, đơn vị đăng ký và trình Thường trực HĐND tỉnh danh mục ban hành văn bản QPPL của HĐND tỉnh hàng năm.

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

Sau khi có ý kiến chấp thuận của Thường trực HĐND đối với đề nghị xây dựng nghị quyết (là văn bản QPPL), cơ quan trình dự thảo nghị quyết tổ chức thực hiện việc soạn thảo nghị quyết, đảm bảo đúng thủ tục, quy trình, chất lượng và thời hạn trình các cơ quan có thẩm quyền. Tổ chức lấy ý kiến góp ý, lấy ý kiến phản

¹ Công văn số 519/HĐND ngày 20/12/2022 của Thường trực HĐND tỉnh về thống nhất quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND tỉnh

biện đối với dự thảo nghị quyết. Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết². Tổ chức thẩm định, thẩm tra dự thảo nghị quyết theo quy định. Kết quả từ 01/7/2016 đến 31/12/2023, HĐND các cấp đã thông qua 303 nghị quyết quy phạm pháp luật.

c) Kết quả kiểm tra, xử lý văn bản QPPL số lượng văn bản QPPL, văn bản khác có chứa quy phạm pháp luật đã kiểm tra, số lượng văn bản QPPL, văn bản khác có chứa quy phạm pháp luật phát hiện có nội dung trái pháp luật; tình hình xử lý các văn bản có nội dung trái pháp luật.

Việc rà soát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của HĐND được tiến hành thường xuyên, kịp thời, đồng bộ và đảm bảo chất lượng. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, việc rà soát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của HĐND do UBND cùng cấp thực hiện. UBND các cấp đã chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc rà soát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh theo đúng luật định. Nhìn chung, việc rà soát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật đã đi vào nề nếp, định kỳ hàng tháng, quý, cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp đều có báo cáo cụ thể về công tác rà soát. 100% các nghị quyết là văn bản quy phạm pháp luật của HĐND các cấp được rà soát và hệ thống hóa. Kết quả rà soát, kiểm tra các văn bản QPPL đều đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, đảm bảo tính đồng bộ thống nhất.

Việc rà soát văn bản QPPL theo chuyên đề, lĩnh vực được tiến hành khi nhận được yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khi có yêu cầu của các cơ quan quản lý chuyên môn ở trung ương, Thường trực HĐND tỉnh đã chỉ đạo rà soát các văn bản quy phạm pháp luật theo lĩnh vực và báo cáo kết quả theo đúng quy định. Hàng năm, kịp thời rà soát và báo cáo kết quả rà soát theo yêu cầu của các bộ chủ quản như: Tư pháp, Tài chính, Tài nguyên và Môi trường, Công an, Quốc phòng,

Bên cạnh đó, với chức năng tham mưu, giúp việc, phục vụ HĐND, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh cũng đã tổ chức thực hiện công tác tự kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật của HĐND tỉnh, thường xuyên tự kiểm tra, rà soát đối với các văn bản quy phạm pháp luật do HĐND tỉnh ban hành, từ đó phần nào hạn chế sai sót khi ban hành văn bản, góp phần đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật do HĐND tỉnh ban hành trong hệ thống pháp luật. Qua tự kiểm tra, rà soát có 01 nghị quyết thiếu

² Lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết; lấy ý kiến phản biện xã hội của UBMTTQVN tỉnh đối với các dự thảo nghị quyết

sót về kỹ thuật trình bày văn bản³ (thiếu sót trong việc vien dẫn, diễn đạt các quy định của văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên trong văn bản quy phạm pháp luật của địa phương). Qua đó, đã kịp thời sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

d) Nguyên nhân của kết quả đạt được

HĐND, UBND các cấp nhận thức rõ tầm quan trọng của việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống VBQPPL của địa phương. Trong quá trình thi hành Luật Ban hành VBQPPL; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành của Trung ương và địa phương; các Sở, Ban, ngành, địa phương cơ bản tuân thủ đầy đủ quy định của Luật Ban hành VBQPPL; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL về trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL. Quá trình triển khai thi hành Luật Ban hành VBQPPL, luôn nhận được sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát của Tỉnh ủy và cấp ủy đảng các cấp; sự quan tâm hướng dẫn, chỉ đạo, phối hợp của Bộ Tư pháp và các đơn vị thuộc Bộ; sự phối hợp chặt chẽ của Mặt trận, đoàn thể các cấp trong toàn hệ thống chính trị; sự nỗ lực của công chức làm công tác xây dựng pháp luật từ tỉnh đến cơ sở. UBND các cấp chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra việc triển khai thi hành Luật trên địa bàn, nhất là nhiệm vụ soạn thảo, góp ý, thẩm định các dự thảo văn bản QPPL của HĐND, UBND đảm bảo đúng quy trình, thủ tục; thường xuyên kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL do địa phương ban hành để kịp thời tham mưu sửa đổi, bổ sung, ban hành mới cho phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành và thực tiễn của địa phương. Mặt trận và các đoàn thể đã phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội, nhất là trong việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách, hoàn thiện hệ thống pháp luật ở địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật. Các Sở, Ban, ngành, địa phương đã có sự phối hợp chặt chẽ trong việc tham mưu UBND trình HĐND ban hành các văn bản QPPL tuân thủ nghiêm túc quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL. Bên cạnh đó, quá trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL đã nhận được sự quan tâm, góp ý của các đối tượng chịu sự tác động của văn bản; ý kiến của các chuyên gia, luật gia đảm bảo văn bản QPPL phù hợp với thực tiễn, có tính khả thi cao.

Về nội dung: Văn bản quy phạm pháp luật do HĐND ban hành là sản phẩm của quá trình HĐND xem xét, quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình nhằm thực hiện các đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước và thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng - an ninh tại địa phương. Nhìn chung, các nghị quyết QPPL được thông qua tại các kỳ họp của HĐND đạt được sự đồng thuận cao, sát tình hình thực tế của địa phương và có tính khả thi cao, đem lại hiệu quả thiết thực, đáp ứng nguyện

³ Nghị quyết số 01/2022/NQ-HĐND ngày 31/3/2022 của HĐND tỉnh ban hành quy định về chính sách khuyến khích, ưu đãi và hỗ trợ đầu tư trên địa bàn tỉnh Bình Phước.

vọng chính đáng của nhân dân, góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Các văn bản QPPL do HĐND ban hành đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Về hình thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Các nghị quyết là văn bản QPPL do HĐND các cấp ban hành đảm bảo về quy trình, hình thức ban hành theo quy định.

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

Nhìn chung, các văn bản QPPL của tỉnh được ban hành theo đúng quy định của Luật và văn bản hướng dẫn. Hệ thống văn bản QPPL của tỉnh ban hành đã điều chỉnh cơ bản các mặt của đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng – an ninh của địa phương. Các văn bản ban hành được triển khai thực hiện thống nhất từ tỉnh đến cơ sở; đồng thời, có tác động rất lớn, tạo hành lang pháp lý trong việc bảo đảm hoạt động hiệu quả của bộ máy nhà nước góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương.

Tuy nhiên, đối với thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND cấp huyện, cấp xã theo quy định tại Điều 30 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương. Tuy nhiên, thực tiễn hiện nay việc hiểu thế nào là “*luật giao*” để từ đó xác định thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của cấp huyện vẫn còn lúng túng và thiếu tính nhất quán. Ngoài ra, một số nội dung Luật không giao, nhưng để thực hiện chức năng quản lý Nhà nước, quản lý xã hội cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện, cấp xã và cần thiết phải ban hành các văn bản để điều chỉnh. Do vậy, việc ban hành văn bản trong trường hợp này gặp rất nhiều vướng mắc, còn nhiều quan điểm khác nhau. Nếu ban hành văn bản QPPL thì trái với quy định của pháp luật, do chưa được Luật giao; còn ban hành văn bản áp dụng thì lại chứa các QPPL.

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

a) Về tính hợp lý và khả thi của khái niệm quy phạm pháp luật và văn bản quy phạm pháp luật

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản QPPL: “Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”. Theo quy định này, khái niệm về “quy tắc xử sự chung” cũng chưa được làm rõ; các tiêu chí đưa ra 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” dẫn đến sự lúng túng trong việc xác định văn bản nào là văn bản QPPL, gây khó khăn cho việc ban hành cũng như áp dụng. Mặt khác, hiện nay chưa có văn bản nào hướng dẫn cụ thể cách xác định tiêu chí QPPL và văn bản QPPL, trong khi đó yêu cầu đặt ra đòi hỏi cơ quan soạn thảo phải xác định chính xác văn bản đó có chứa QPPL không, có chứa quy tắc xử sự hay không để tham mưu cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản theo quy trình, trình tự thủ tục ban hành văn bản QPPL, dẫn đến một số trường hợp văn bản có chứa QPPL nhưng không được ban hành theo trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL hoặc ngược lại.

Về khái niệm “Văn bản quy định chi tiết” là thuật ngữ xuất hiện khá nhiều lần trong Luật Ban hành văn bản QPPL và có một số điều riêng quy định về văn bản quy định chi tiết (Điều 11, Điều 82, Điều 83). Tuy nhiên, trong Luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP chưa giải thích rõ khái niệm “văn bản quy định chi tiết” dẫn đến thực tế xác định văn bản nào là văn bản quy định chi tiết gặp nhiều khó khăn. Điều này dẫn đến cách hiểu khác nhau: có ý kiến cho rằng chỉ khi luật giao Chính phủ quy định chi tiết hoặc quy định cụ thể mới là giao quy định chi tiết, còn khi quy định nội dung nào đó thực hiện theo quy định của Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ,... thì không phải là giao quy định chi tiết mà chỉ dẫn nội dung đó thuộc thẩm quyền ban hành của các chủ thể khác hoặc giao nhiệm vụ. Khái niệm “văn bản quy định chi tiết” còn liên quan đến nội dung quy định tại khoản 4 Điều 154 của Luật Ban hành văn bản QPPL “Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”. Việc không xác định rõ thế nào là văn bản quy định chi tiết sẽ khó khăn cho áp dụng quy định này.

Ngoài ra, việc không quy định các khái niệm: Chính sách, biện pháp có tính chất đặc thù, cấp bách,... ảnh hưởng trực tiếp đến việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương do không xác định được các trường hợp, nội dung được phép ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh.

b) Đánh giá các quy định về góp ý, phản biện dự thảo văn bản QPPL

Quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL có một vai trò đặc biệt quan trọng trong hoạt động lập pháp, có tính chất quyết định đối với chất lượng của văn

bản quy phạm pháp luật, chính vì vậy quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL đòi hỏi phải tiến hành một cách đầy đủ, nghiêm túc, khoa học và chặt chẽ. Luật quy định việc khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan ở địa phương và đối tượng chịu sự tác động của văn bản QPPL là một trong những quy trình bắt buộc phải thực hiện, là thủ tục không thể thiếu khi xác lập hồ sơ đề nghị cơ quan, cấp có thẩm quyền thẩm định văn bản quy phạm pháp luật.

Các quy định về khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan và đối tượng chịu sự tác động đã được thực hiện nghiêm túc, đặc biệt là trong giai đoạn soạn thảo. Đối với cấp tỉnh, công tác soạn thảo văn bản QPPL ngày càng được chú trọng hơn. Chất lượng văn bản soạn thảo ngày càng được nâng cao, trình tự, thủ tục soạn thảo cơ bản tuân thủ các quy định của Luật và các văn bản QPPL có liên quan. Nhiều văn bản đã được cơ quan soạn thảo tiến hành khảo sát tình hình thực tế của địa phương, lấy ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu sự tác động, lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban MTTQVN tỉnh. Quy trình khảo sát, lấy ý kiến đã được thực hiện theo quy định của pháp luật. Qua đó, nhiều dự thảo văn bản QPPL đã nhận được các ý kiến góp ý, tham gia có chất lượng, đảm bảo tính khoa học, tính thực tiễn cao nên văn bản sau khi ban hành đã thực sự đi vào cuộc sống.

Tuy nhiên, việc lấy ý kiến mới chỉ dùng trong phạm vi hẹp ở một số cơ quan, một số đối tượng hoặc nhóm đối tượng và chỉ dùng lại ở một số văn bản; hoạt động khảo sát, lấy ý kiến chủ yếu 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, việc khảo sát và lấy ý kiến chưa 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.

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

Thực hiện Luật Ban hành văn bản QPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành, Thường trực HĐND tỉnh và UBND tỉnh đã ban hành các văn bản chỉ đạo, việc lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được các sở, ban, ngành tháo dàn trình tự, thủ tục và đã đi vào nề nếp.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn vấn đề chưa phù hợp với thực tiễn, theo quy định tại Luật Ban hành văn bản QPPL phải thực hiện qua 2 giai đoạn: Giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL và giai đoạn soạn thảo văn bản QPPL. Trong đó, 2 giai đoạn đều tiến hành các trình tự, thủ tục tương tự nhau và có những nội dung trùng lặp nhau (ví dụ: nội dung lấy ý kiến, đăng trên Cổng thông tin điện tử, thẩm định,...) làm kéo dài thời gian xây dựng văn bản QPPL;

đồng thời, thực tế triển khai việc xây dựng văn bản QPPL qua 2 giai đoạn cho thấy quy trình này còn chưa hợp lý, vì ở giai đoạn soạn thảo có thể phát sinh những nội dung cần thay đổi so với giai đoạn lập đề nghị (lập chính sách) dẫn đến những nội dung của giai đoạn lập đề nghị đã không còn phù hợp.

Luật Ban hành văn bản QPPL và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP quy định các biện pháp, chính sách đặc thù của địa phương cần phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết trình Thường trực HĐND tỉnh quyết định như: Đề xuất chính sách; xây dựng nội dung chính sách; quy trình xây dựng chính sách, báo cáo đánh giá tác động của chính sách, thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết và thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Tuy nhiên, những nội dung về báo cáo đánh giá tác động của chính sách chỉ mang tính nguyên tắc, quy định chung, chưa cụ thể, nên rất khó thực hiện như: Phương pháp đánh giá tác động chính sách trong dự thảo văn bản QPPL; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; so sánh các chi phí về lợi ích,... và hình thức của văn bản thông qua chính sách chưa được hướng dẫn và quy định cụ thể trong Luật Ban hành văn bản QPPL và các văn bản hướng dẫn.

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

a) Đánh giá thực trạng thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân tỉnh

Việc thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL của HĐND tỉnh đã được các sở, ban, ngành thực hiện theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn một số tồn tại như:

- Việc lấy ý kiến đóng góp dự thảo văn bản: Công tác phối hợp lấy ý kiến các cấp, các ngành liên quan đến dự thảo văn bản và nhất là những đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản đôi khi chưa hiệu quả, các cơ quan được lấy ý kiến chỉ góp ý mang tính hình thức hoặc không góp ý, từ đó ảnh hưởng đến chất lượng, phải đề nghị điều chỉnh, bổ sung dự thảo nhiều lần.

- Theo quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL, dự thảo văn bản QPPL của HĐND tỉnh phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn 30 ngày để các tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tuy nhiên, thời gian qua có rất ít cá nhân, tổ chức tham gia đóng góp ý kiến trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh.

b) Đánh giá thực trạng thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã

Việc ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã: Thực hiện theo quy định tại Điều 30 của Luật Ban hành văn bản QPPL: “Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã

ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật giao". Tuy nhiên, số lượng văn bản QPPL do HĐND và UBND cấp huyện, cấp xã ban hành ít, chủ yếu là các Quyết định của UBND cấp huyện để quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện. Ngoài ra, HĐND và UBND cấp huyện, cấp xã ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện nhiệm vụ theo phân cấp. Tuy nhiên, việc hướng dẫn phân cấp chưa quy định rõ nên không có văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực này được ban hành.

5. Thực trạng thực hiện quy trình kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL

Công tác kiểm tra văn bản được tiến hành thường xuyên theo quy định. đảm bảo các văn bản sau khi ban hành đều được cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc tự kiểm tra và kiểm tra. Chất lượng công tác kiểm tra văn bản từng bước được nâng cao, kịp thời phát hiện và chấn chỉnh các sai phạm, góp phần đảm bảo hiệu quả công tác ban hành, kiểm tra văn bản trên địa bàn tinh đi vào nề nếp, hiệu quả.

- Hiện nay, quy trình rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, theo đó quy trình rà soát văn bản gồm các bước như: Lập kế hoạch rà soát, thu thập văn bản QPPL để rà soát và các văn bản để đối chiếu; thực hiện các thao tác nghiệp vụ cụ thể như đọc, nghiên cứu văn bản, đối chiếu, so sánh văn bản, nhận biết các dạng khiếm khuyết của văn bản, lập danh mục văn bản gồm danh mục chung, danh mục văn bản còn hiệu lực, danh mục văn bản hết hiệu lực, danh mục văn bản đề nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, hủy bỏ, danh mục văn bản cần ban hành mới, xử lý kết quả rà soát và xây dựng báo cáo kết quả rà soát. Quy trình thực hiện hệ thống hóa gồm các bước cơ bản như lập kế hoạch hệ thống hóa văn bản QPPL; thu thập, tập hợp và phân loại văn bản QPPL, thực hiện các thao tác nghiệp vụ cụ thể như các thao tác nghiệp vụ của việc rà soát văn bản; công bố kết quả hệ thống hóa và xuất bản các tập hệ thống hóa. Thực tế cho thấy, công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL mặc dù đã được các sở, ngành quan tâm thực hiện, nhưng hầu hết các sở, ngành không thực hiện theo đúng quy trình nêu trên, mà chỉ dừng lại ở việc tập hợp các văn bản sau đó gửi về Sở Tư pháp; còn lại công tác rà soát, lập các danh mục, hệ thống hóa văn bản QPPL đều do Sở Tư pháp thực hiện.

- Đối với công tác hệ thống hóa văn bản QPPL, việc tập hợp được đầy đủ văn bản phục vụ hệ thống hóa văn bản gặp nhiều khó khăn do việc lưu trữ các văn bản thuộc nguồn văn bản phục vụ rà soát, hệ thống hóa theo quy định còn nhiều bất cập, nhiều đơn vị không xác định được chính xác các văn bản thuộc trách nhiệm hệ thống hóa của đơn vị mình dẫn đến tình trạng có văn bản không còn phù hợp với văn bản của cấp trên nhưng việc tham mưu sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế chưa kịp thời.

6. Đánh giá các quy định khác của Luật Ban hành VBQPPL

a) Đánh giá quy định về thể thức, kỹ thuật trình bày VBQPPL

Thể thức kỹ thuật trình bày văn bản QPPL đã được quy định rõ và chi tiết trong Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các loại văn bản phạm pháp luật đã được mẫu hóa và ban hành kèm theo các văn bản hướng dẫn. Qua đó, tạo thuận lợi cho địa phương trong việc áp dụng.

Tuy nhiên, cần hướng dẫn cụ thể trường hợp nào ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, trường hợp nào ban hành văn bản mới thay thế, tránh trường hợp một văn bản có nhiều văn bản sửa đổi, bổ sung gây khó khăn cho việc viễn dẫn cũng như tra cứu và áp dụng.

b) Đánh giá về một số nội dung khác

- Việc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong từng giai đoạn, từng quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL: Việc ban hành văn bản QPPL là hình thức thể chế hóa các quan điểm chỉ đạo của Đảng đối với hoạt động quản lý nhà nước và xã hội. Cấp ủy Đảng các cấp luôn quan tâm chỉ đạo công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL, thường xuyên chỉ đạo cho ý kiến về công tác xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nội dung dự kiến trình các kỳ họp của HĐND đều được Thường trực HĐND các cấp báo cáo, xin ý kiến cấp ủy cùng cấp, qua đó đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND các cấp của địa phương.

- Về việc bảo đảm phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ trong xây dựng pháp luật: Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã đề cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong xây dựng pháp luật; phân công, phân nhiệm cụ thể đối với từng cơ quan trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, tạo ra cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong xây dựng pháp luật; đảm phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ trong xây dựng pháp luật.

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

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

- Để đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất bảo đảm công tác hoạt động xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật của HĐND tỉnh đạt hiệu quả, Văn phòng Đoàn ĐQBH và HĐND tỉnh đã phát huy vai trò cơ quan tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của HĐND. Tuy nhiên, thực tế Văn phòng Đoàn ĐQBH và HĐND tỉnh Bình Phước hiện nay chỉ có 20 biên chế nhưng phải đảm bảo tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của Đoàn ĐQBH, HĐND tỉnh trên tất cả các lĩnh vực, trong đó có công tác xây dựng pháp luật dẫn đến có lúc chưa đảm bảo chất lượng công tác.

b) Kinh phí hỗ trợ cho công tác xây dựng văn bản QPPL

HĐND tỉnh đã ban hành Nghị quyết số 10/2023/NQ-HĐND ngày 12/7/2023 của HĐND tỉnh ban hành Quy định mức chi bảo đảm cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Bình Phước (thay thế Nghị quyết số 11/2012/NQ-HĐND ngày 06/8/2012 của HĐND tỉnh) và Nghị quyết số 11/2023/NQ-HĐND ngày 12/7/2023 của HĐND tỉnh Quy định mức phân bổ kinh phí và mức chi bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp trên địa bàn tỉnh Bình Phước (thay thế Nghị quyết số 41/2017/NQ-HĐND ngày 19/7/2017 của HĐND tỉnh). Về cơ bản, kinh phí phục vụ công tác xây dựng văn bản QPPL được ngân sách địa phương đảm bảo đầy đủ theo quy định.

II. NGUYÊN NHÂN CỦA TỒN TẠI, HẠN CHẾ

1. Nguyên nhân

- Một số quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn mâu thuẫn, không thống nhất; việc hiểu và phân biệt văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật vẫn còn lúng túng, dẫn đến việc áp dụng pháp luật gặp khó khăn.

- Các Bộ, ngành ở Trung ương còn chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, dẫn đến khó khăn trong việc rà soát và triển khai thực hiện các quy định của pháp luật ở địa phương.

2. Nguyên nhân từ quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL

- Luật Ban hành văn bản QPPL đã quy định thẩm quyền ban hành văn bản của HĐND và UBND tỉnh, tuy nhiên quy định tại khoản 2 Điều 27 về thẩm quyền ban hành văn bản của HĐND tỉnh: “Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên” và khoản 2 Điều 28 quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của UBND tỉnh: “Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên”. Quy định như trên chưa được rõ ràng, còn chung chung, dẫn đến còn cách hiểu khác nhau.

- Về quy định ban hành thủ tục hành chính trong văn bản QPPL: Tại khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản QPPL nghiêm cấm quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân trừ trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành văn bản QPPL. Quy định này được hiểu là địa phương chỉ được đưa quy định thủ tục hành chính khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, không phải được giao trong các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, tại một số nghị định (văn bản dưới luật) vẫn giao cho địa phương

quy định thủ tục hành chính gây khó khăn cho địa phương khi ban hành văn bản QPPL.

- Về đánh giá tác động của chính sách theo các tiêu chí được quy định trong Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành là rất khó khăn, vì nguồn lực của địa phương còn hạn chế. Tại Điều 35 Luật Ban hành văn bản QPPL và Điều 6 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP không quy định chi tiết, cụ thể đánh giá như thế nào, không quy định tiêu chí, biểu mẫu đánh giá, do đó cơ quan chủ trì soạn thảo gặp nhiều khó khăn khi thực hiện đánh giá tác động chính sách.

- Tại Điều 30 của Luật Ban hành văn bản QPPL thì HĐND cấp huyện, cấp xã ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện, cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao. Tuy nhiên, thực tiễn hiện nay, một số nội dung luật không giao hoặc chưa giao cho chính quyền cấp huyện, cấp xã ban hành văn bản để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, điều hành xã hội cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp huyện, cấp xã, nhưng thực tế xã hội cần thiết phải ban hành các văn bản này. Do đó, việc ban hành văn bản trong trường hợp này gặp nhiều vướng mắc. Bởi vì, nếu ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì trái thẩm quyền do chưa được luật, nghị quyết của Quốc hội giao, còn nếu ban hành văn bản áp dụng thì không phù hợp về nội dung của văn bản vì đảm bảo các tiêu chí của một văn bản quy phạm pháp luật.

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 pháp luật trong thời gian tới

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là một trong những nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của Đảng và Nhà nước ta quan tâm chỉ đạo thực hiện trong lộ trình, bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hóa hiện nay. Vì vậy, tăng cường năng lực xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các ngành, các cấp được Nhà nước Việt Nam xác định là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong chương trình phát triển quốc gia và chính sách phát triển bền vững. Để thực hiện nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật theo cơ chế đổi mới về quy trình thực hiện, Luật Ban hành văn bản QPPL được thông qua có hiệu lực thi hành đã tạo chuyển biến rõ nét trong công tác xây dựng pháp luật, năm sau tốt hơn năm trước và cơ bản hoàn chỉnh. Tuy nhiên, giai đoạn hiện nay đang bước vào hoàn thiện ở tầm cao, gắn với việc tổ chức thi hành pháp luật, phải chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu

quả hơn nữa. Do đó, cần đánh giá đúng thực trạng trong thời gian qua để từ đó đề xuất phương hướng đổi mới quy trình xây dựng pháp luật.

II. Kiến nghị hoàn thiện quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Đối với Quốc hội

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các nội dung bất cập của Luật Ban hành văn bản QPPL liên quan đến các nội dung cụ thể như sau:

- Quy định rõ hơn về khái niệm văn bản QPPL (các tiêu chí phân biệt văn bản QPPL với văn bản áp dụng pháp luật); bổ sung quy định giải thích các khái niệm có liên quan.

- Quy định thống nhất về hồ sơ đăng tải, lấy ý kiến liên quan đến lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 36) với hồ sơ lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 1 Điều 37), khoản 2 Điều 39 và khoản 2 Điều 40 để đảm bảo thống nhất trong việc xây dựng, thẩm định và thông qua nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

- Quy định rõ về nội dung đánh giá tác động của chính sách theo các tiêu chí được quy định trong 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.

- Bổ sung quy định về các trường hợp lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết theo trình tự, thủ tục rút gọn (bao gồm về thẩm quyền quyết định, trình tự, thủ tục và hồ sơ). Trong đó, bổ sung quy định xây dựng và ban hành theo thủ tục rút gọn đối với nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân trong trường hợp quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Nghiên cứu bổ sung trách nhiệm của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc góp ý kiến đối với hồ sơ lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL nhằm nâng cao trách nhiệm, vai trò trong việc tham gia góp ý kiến đối với hồ sơ lập đề nghị do các cơ quan chủ trì lập đề nghị gửi đến nhằm nâng cao chất lượng tính khả thi của văn bản QPPL.

2. Đối với Chính phủ

Kịp thời hướng dẫn việc thi hành các quy định về ban hành văn bản QPPL. Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL và Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 đảm bảo phù hợp, thống nhất với các quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL.

3. Đối với Bộ Tư pháp

Tăng cường công tác tập huấn chuyên sâu về công tác soạn thảo, góp ý, thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật.

Trên đây là báo cáo đánh giá thực trạng và kiến nghị đổi mới quy trình xây dựng pháp luật. Thường trực HĐND tỉnh Bình Phước báo cáo Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tư pháp theo quy định.

Nơi nhận:

- Bộ Tư pháp;
- VPCP;
- TT HĐND tỉnh;
- LĐVP, Phòng công tác HĐND;
- Lưu: VT.

TM. THƯỜNG TRỰC HĐND TỈNH
KT. CHỦ TỊCH Phu
PHÓ CHỦ TỊCH



Nguyễn Tân Hải

Phụ lục
Số liệu văn bản quy phạm pháp luật do HĐND, UBND các cấp
tỉnh Bình Phước ban hành
(từ 01/7/20216 đến 31/12/2023)

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
226	350	72	145	05	07	805