

Số: 54/BC-UBND

Tuy Phước, ngày 15 tháng 5 năm 2013

BÁO CÁO

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

Thực hiện Công văn số 1305/UBND-NC ngày 16/4/2013 của UBND tỉnh Bình Định về việc báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Luật BHVBQPPL). UBND huyện Tuy Phước báo cáo như sau:

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT BHVBQPPL

1. Đánh giá việc thực hiện các quy định của Luật BHVBQPPL

Trong thời gian qua, các cơ quan nhà nước ở Trung ương đã ban hành được một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật với nội dung phong phú, đa dạng bao quát được hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Việc Quốc hội khóa XII ban hành Luật BHVBQPPL ngày 03/6/2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác xây dựng thể chế, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, Luật BHVBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn một số bất cập, vướng mắc về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) để vận dụng trong thực tế như: Chỉ mới đưa ra các tiêu chí chung nhất, nặng về lý luận, việc sắp xếp các tiêu chí cũng chưa nhấn mạnh vào tiêu chí “có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung”. Mặt khác, việc hiểu thế nào là chứa đựng quy tắc xử sự chung cũng chưa được làm rõ, dẫn đến sự lúng túng trong việc xác định văn bản nào là VBQPPL, gây khó khăn cho việc ban hành VBQPPL cũng như áp dụng các VBQPPL ở địa phương. Ngay cả khái niệm thế nào là VBQPPL cũng chưa có sự thống nhất, giữa mô hình lý thuyết và thực tiễn có sự khác nhau rất nhiều. Cần phải xác định lại về sự cần thiết và ý nghĩa thực tế của việc định nghĩa về VBQPPL. Và chỉ khi khái niệm được làm rõ, được hiểu thống nhất thì các vấn đề khác như nội dung, thẩm quyền mới đảm bảo đúng pháp luật.

Việc thực hiện các quy định về khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan địa phương và đối tượng chịu sự tác động của văn bản được quy định trong Luật BHVBQPPL và các văn bản chi tiết hướng dẫn thi hành vẫn chưa được rõ ràng, cụ thể; các văn bản của cơ quan Trung ương ban hành hầu hết là do ý chí chủ quan của người làm luật mà ít quan tâm đến công tác lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động và của địa phương. Việc tổ chức khảo sát, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động chỉ mang tính hình thức nên một số văn bản ban hành thiếu tính thực tiễn, nặng theo lối mòn của pháp luật các nước, thiếu tính khoa học khi áp dụng ở nước ta. Do vậy, một số văn bản của Trung ương ban hành trong một thời gian ngắn mất hiệu lực hoặc phải thay thế. Văn bản ban hành thiếu tính ổn định gây khó khăn cho người thực hiện.

Trong thời kỳ CNH, HĐH ở nước ta hiện nay, pháp luật là công cụ, là phương tiện để nhân dân đấu tranh chống các lực lượng thù địch, giữ vững an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội; là cơ sở pháp lý để bộ máy Nhà nước Việt Nam tổ chức và hoạt động; nhà nước quản lý hữu hiệu các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội; đảm bảo công bằng, thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa; là cơ sở bảo vệ quyền công dân. Nhận thức được tầm quan trọng của các văn bản Trung ương ban hành ảnh hưởng đến việc ban hành và thực thi tại địa phương nên việc tham gia góp ý đối với các văn bản của cơ quan Trung ương ban hành được địa phương quan tâm, chất lượng đóng góp của các cơ quan, địa phương được nâng cao và được ghi nhận để đưa vào văn bản trước khi ban hành. Hầu hết các ý kiến đóng góp của địa phương đều được các cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu, giải trình để đưa vào trước khi ban hành.

Nhìn chung, các VBQPPL của các cơ quan Trung ương ban hành đều đảm bảo tuân thủ theo quy định của Luật BHVBQPPL, góp phần ổn định an ninh trật tự và phát triển kinh tế xã hội của đất nước và địa phương.

2. Việc ủy quyền cho địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong một số lĩnh vực dựa trên các tiêu chí: Tính khoa học, tính phù hợp với thực tiễn

Việc ủy quyền cho địa phương ban hành VBQPPL trong một số lĩnh vực dựa trên các tiêu chí: Tính khoa học, tính phù hợp với thực tiễn, bước đầu tạo thuận lợi cho các cấp chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương còn chưa đảm bảo về trình tự, thủ tục, chất lượng không cao, chưa đảm bảo theo đúng quy định. Cán bộ Tư pháp chưa phát huy tốt vai trò trong công tác xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND. Vì vậy chất lượng văn bản quy phạm pháp luật do HĐND, UBND ban hành trong những năm qua nhìn chung vẫn còn hạn chế, vẫn còn văn bản chưa đảm bảo yêu cầu về thể thức, nội dung và kỹ thuật trình bày.

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

Trong những năm qua, chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước Trung ương được thực hiện nghiêm túc, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, phù hợp với thực tiễn và có tính khả thi. Các văn bản do Trung ương ban hành đều có tác động tích cực để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội đặt ra, phục vụ tốt nhiệm vụ trọng tâm của địa phương và đã gặt hái được những kết quả đáng khích lệ, góp phần to lớn vào sự phát triển chung của đất nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành công đạt được, hoạt động ban hành VBQPPL của cơ quan nhà nước ở Trung ương cũng bộc lộ những hạn chế và bất cập như: Một số quan hệ xã hội quan trọng chưa được điều chỉnh; quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn chưa được thực hiện nghiêm túc; nội dung một số VBQPPL còn mâu thuẫn, chồng chéo, không thống nhất, thiếu tính khả thi. Do đó, việc nghiêm cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở Trung ương là điều cần thiết.

4. Đánh giá 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

Công tác rà soát, kiến nghị các văn bản của cơ quan nhà nước Trung ương quy định mâu thuẫn, chồng chéo, không còn phù hợp với thực tiễn đã được thực hiện, các cơ quan có thẩm quyền kịp thời tiếp thu ý kiến tham gia của địa phương để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

Nhìn chung các văn bản do cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành theo đúng thẩm quyền, thể thức, phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước.

5. Đánh giá về tác động của Luật BHVBQPPL

Luật BHVBQPPL đã tạo sự chặt chẽ trong công tác chỉ đạo điều hành của chính quyền địa phương và sự phối hợp của địa phương với các cơ quan khác trên địa bàn góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội của địa phương và của tỉnh. Nhiều vấn đề cấp bách được giải quyết kịp thời.

Luật đã quy định cụ thể thẩm quyền, trình tự, thể thức, phạm vi, nội dung ... của việc ban hành, tạo cơ sở pháp lý cho việc hoàn thiện hệ thống các văn bản chỉ đạo điều hành.

6. Tính thống nhất giữa Luật BHVBQPPL và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004

Luật BHVBQPPL và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 đều đưa ra khái niệm VBQPPL.

Việc tồn tại hai luật song song cùng điều chỉnh một hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL bộc lộ những hạn chế, bất cập và mâu thuẫn làm ảnh hưởng đến tính khả thi và hiệu lực trong quá trình áp dụng. Lý giải về vấn đề này, có ý kiến cho rằng, việc tồn tại hai luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương và địa phương là không đảm bảo tính thống nhất trong việc tạo cơ sở pháp lý để xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất. Với việc quy định các hình thức văn bản quy phạm pháp luật trong hai Luật không làm rõ tính thứ bậc của hệ thống pháp luật. Điều đáng chú ý là 02 Luật này đang có những quy định mâu thuẫn về loại VBQPPL và thẩm quyền ban hành VBQPPL. Một số quy định của hai luật chưa phù hợp, tương thích ở mức độ cần thiết. Việc thiếu thống nhất ở hai luật gây ra không ít những khó khăn cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc ban hành các văn bản dưới luật để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao như soạn thảo, thẩm định, kiểm tra, tự kiểm tra, rà soát văn bản pháp luật. Một điểm bất cập nữa là các quy định của hai luật chưa thể hiện rõ tính đặc thù trong quy trình ban hành VBQPPL của Quốc hội, Chính phủ, các bộ ngành ở Trung ương và các cơ quan địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã. Do vậy để nâng cao kỷ cương trong việc ban hành VBQPPL thì việc củng cố cơ sở pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật là điều cần thiết.

Giữa Luật BHVBQPPL và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 có những quy định mâu thuẫn nhau. Ví dụ: Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của Thủ tướng Chính phủ theo Luật Ban hành VBQPPL năm 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 VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 thì Chỉ thị của UBND các cấp vẫn được xem là VBQPPL.

Luật BHVBQPPL có phạm vi điều chỉnh là hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp Trung ương, nhưng trong định nghĩa văn bản về VBQPPL của Luật này cũng như việc liệt kê các VBQPPL trong hệ thống VBQPPL còn bao gồm cả VBQPPL của HĐND, UBND các cấp. Cụ thể Điều 1 Luật BHVBQPPL quy định: “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền 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 VBQPPL của HĐND, UBND, 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 VBQPPL ở cấp Trung ương mà còn bao hàm cả VBQPPL tại địa phương. Tuy nhiên, nội dung Luật này chỉ quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL ở cấp Trung ương, còn các VBQPPL tại địa phương lại không đề cập đến mà lại dẫn chiếu đến Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004. Đây chính là sự mâu thuẫn, không thống nhất ngay trong chính Luật BHVBQPPL.

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

1. Nhận xét

Công tác xây dựng, ban hành, thẩm định, kiểm tra VBQPPL trên địa bàn huyện luôn được HĐND, UBND quan tâm chỉ đạo triển khai thực hiện. Nhờ vậy công tác văn bản trên địa bàn huyện đi vào nề nếp và đã đạt nhiều kết quả khả quan. Việc soạn thảo và ban hành văn bản QPPL được thực hiện đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Chất lượng các văn bản soạn thảo, ban hành ngày càng được nâng cao, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành.

2. Tồn tại, vướng mắc

Công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL mặc dù đã có một cơ sở pháp lý cơ bản nhất để các cơ quan có thẩm quyền triển khai thực hiện đó là Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004, Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004, song các quy định này mới chỉ dừng lại ở việc quy định trách nhiệm chung thực hiện công tác này trong khi còn rất nhiều vấn đề đặt ra đòi hỏi phải quy định rõ ràng như các nguyên tắc của rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL; các điều kiện bảo đảm cho công tác này; trách nhiệm quản lý nhà nước đối với công tác rà soát, hệ thống hóa; sự phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL. Sự chưa hoàn thiện về thể chế hóa nêu trên đã làm ảnh hưởng lớn đến công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trong thời gian qua.

Cán bộ, công chức làm công tác rà soát văn bản chưa được tập huấn về nghiệp vụ và còn phải kiêm nhiệm nhiều công việc khác nên chất lượng rà soát chưa cao.

3. Nguyên nhân

Các cơ quan chuyên môn chưa hiểu thống nhất về khái niệm VBQPPL, từ đó không phân biệt được VBQPPL với văn bản áp dụng pháp luật nên đã xây dựng và trình cơ quan có thẩm quyền ban hành mà không đảm bảo yêu cầu về trình tự, thủ tục, hình thức và nội dung của một VBQPPL.

Một số cơ quan, đơn vị chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, những tác động mà VBQPPL mang lại cho đời sống, nên chưa chủ động đăng ký việc xây dựng ban hành VBQPPL thuộc lĩnh vực quản lý; chưa đầu tư nhiều về thời gian, con người cho công tác xây dựng, ban hành; chưa thể hiện trách nhiệm cao đối với các dự thảo VBQPPL được phân công phụ trách soạn thảo.

Cán bộ tham mưu thực hiện công tác soạn thảo, xây dựng VBQPPL còn yếu về chuyên môn, nghiệp vụ.

Sự phối hợp không chặt chẽ giữa các cơ quan trong việc ban hành văn bản.

III. KIẾN NGHỊ

1. Khi nghiên cứu sửa đổi Luật BHVBQPPL cần xác định lại thẩm quyền ban hành VBQPPL của UBND các cấp.

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

3. Thủ tục thông qua VBQPPL cần được linh hoạt hơn, phù hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương.

4. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

5. Tăng cường bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ cho công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

6. Đề nghị Quốc hội xem xét hợp nhất 02 Luật: Luật BHVBQPPL và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND.

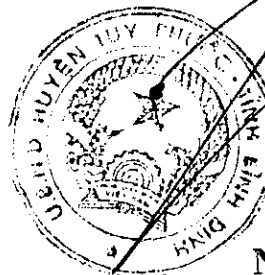
Trên đây là báo cáo tổng kết thi hành Luật BHVBQPPL và những kiến nghị, sửa đổi, bổ sung. Kính báo cáo UBND tỉnh, Sở Tư pháp. /s/ *lyh*

Nơi nhận:

- UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- Lưu: VT.

lyh

TM. ỦY BAN NHÂN DÂN
CHỦ TỊCH



Nguyễn Đình Huệ

