

Số: 281 /BC-UBND

Quảng Ngãi, ngày 08 tháng 12 năm 2017

## BÁO CÁO

### Kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi

TRUNG TÂM CÔNG BÁO & TIN HỌC Q. NGÃI	
CV	Số: 11330
ĐẾN	Ngày: 08/12/17
	Chuyên: Thực hiện Công văn số 4973/BTP-VĐCXDPL ngày 27/10/2017 của Bộ Tư pháp về việc báo cáo về những khó khăn, vướng mắc của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, UBND tỉnh Quảng Ngãi báo cáo kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh như sau:

Thực hiện Công văn số 4973/BTP-VĐCXDPL ngày 27/10/2017 của Bộ Tư pháp về việc báo cáo về những khó khăn, vướng mắc của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, UBND tỉnh Quảng Ngãi báo cáo kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh như sau:

#### I. TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI VÀ NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

##### 1. Công tác tổ chức triển khai thực hiện:

###### a) Công tác chỉ đạo và đôn đốc triển khai thực hiện:

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội Khóa XIII thông qua ngày 22/6/2015 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016 (sau đây viết tắt là Luật năm 2015). Nội dung quy định của Luật năm 2015 có nhiều điểm mới quan trọng, mang tính đột phá nhằm khắc phục những khó khăn, vướng mắc, tồn tại nhiều năm trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004.

Sau khi được Quốc hội thông qua, để quán triệt đầy đủ các nội dung của Luật năm 2015 và vai trò, ý nghĩa của công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL; xác định cụ thể các nội dung công việc, thời hạn, tiến độ hoàn thành và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc tổ chức triển khai thi hành Luật năm 2015, bảo đảm tính kịp thời, đồng bộ, thống nhất và có hiệu quả ở địa phương. UBND tỉnh Quảng Ngãi đã ban hành các văn bản để triển khai thực hiện như: Kế hoạch số 5832/KH-UBND ngày 16/11/2015 thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi; Công văn số 3133/UBND-NC ngày 17/6/2016 của UBND tỉnh về việc tổ chức triển khai thực hiện Luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh...

Trong thời gian đầu triển khai thực hiện các quy định của Luật năm 2015, để đảm bảo thực hiện nghiêm túc và đúng những điểm mới của Luật, trên cơ sở chức năng và trách nhiệm được giao, Sở Tư pháp đã chủ động ban hành Công văn số 70/STP-VBPQ ngày 23/01/2017 hướng dẫn thực hiện một số quy định của Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, nhằm từng bước đưa công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

###### b) Công tác tuyên truyền và tổ chức hội nghị tập huấn:

Để triển khai và áp dụng có hiệu quả các quy định của Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, UBND tỉnh đã giao Sở Tư pháp có trách nhiệm xây dựng tài liệu phổ biến, tuyên truyền Luật năm 2015; tham mưu cho UBND tỉnh tổ 02 hội nghị triển khai, tập huấn cấp tỉnh gồm: 01 hội nghị để triển khai phổ biến và quán triệt nội dung thi hành Luật năm 2015, đặc biệt là những quy định mới cho các đại biểu là đại diện Thường trực HĐND, UBND các huyện, thành phố; Lãnh đạo Sở, ban, ngành tỉnh và các hội đoàn thể; Trưởng phòng Tư pháp các huyện, thành phố; đại diện HĐND tỉnh; Văn phòng Đoàn Đại biểu quốc hội; đội ngũ làm công tác pháp chế và báo cáo viên pháp luật cấp tỉnh và 01 hội nghị tập huấn nghiệp vụ chuyên sâu cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định và thẩm tra văn bản QPPL cho các sở, ban, ngành; HĐND và UBND cấp huyện và các cơ quan, đơn vị có liên quan.

Sau khi tham dự hội nghị tập huấn do cấp tỉnh tổ chức, 14 huyện, thành phố đều có kế hoạch tổ chức hội nghị quán triệt nội dung thi hành Luật năm 2015 cho đại diện các cơ quan, đơn vị trực thuộc HĐND, UBND cấp huyện và HĐND, UBND cấp xã trên địa bàn. Đồng thời, chỉ đạo Đài Phát thanh - Truyền hình tỉnh tăng cường thời lượng phát sóng để tuyên truyền, phổ biến những nội dung và điểm mới của Luật năm 2015 cho cán bộ và nhân dân tìm hiểu.

## **2. Những kết quả đạt được:**

### *a) Kết quả công tác ban hành văn bản QPPL theo Luật năm 2015*

- Trong thời gian qua, các sở, ban, ngành đã chủ trì hoặc tham gia soạn thảo các văn bản QPPL để tham mưu cho UBND tỉnh ban hành hoặc tham mưu cho UBND tỉnh trình HĐND tỉnh ban hành văn bản QPPL. Cụ thể, từ ngày 01/7/2016 đến ngày 20/11/2017 đã ban hành 256 văn bản quy phạm; trong đó HĐND tỉnh ban hành 73 nghị quyết và UBND tỉnh ban hành 183 quyết định. Việc ban hành văn bản QPPL cơ bản đảm bảo thực hiện đúng theo trình tự, thủ tục của Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

- Đối với HĐND và UBND các huyện, thành phố trong năm 2017 đã ban hành 85 văn bản QPPL (trong đó 45 Nghị quyết và 40 quyết định); cấp xã ban hành 496 văn bản QPPL (trong đó 407 nghị quyết và 89 quyết định).

*b) Công tác tổ chức rà soát các văn bản QPPL hiện hành liên quan đến Luật năm 2015, đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới để bảo đảm thi hành hiệu quả Luật năm 2015*

Ngay sau khi Luật năm 2015 được thông qua, Sở Tư pháp đã chủ trì, phối hợp các sở, ngành tiến hành rà soát các văn bản QPPL do địa phương ban hành có liên quan đến Luật năm 2015. Trên cơ sở kết quả rà soát, UBND tỉnh đã chỉ đạo Sở Tư pháp tiến hành kiểm tra, tổng hợp, xây dựng Danh mục các văn bản đã rà soát, gồm: Danh mục văn bản QPPL cần sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới bảo đảm phù hợp với Luật năm 2015 và

Danh mục văn bản hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần theo quy định của Luật năm 2015. Trên cơ sở đó, tham mưu Chủ tịch UBND tỉnh ban hành Quyết định công bố Danh mục văn bản quy phạm pháp luật của HĐND tỉnh, UBND tỉnh hết hiệu lực toàn bộ và một phần năm 2015 và năm 2016.

## **II. NHỮNG KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC**

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, qua hơn một năm triển khai thi hành Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ở địa phương vẫn còn những khó khăn, vướng mắc phát sinh từ những quy định mới của Luật năm 2015. Cụ thể:

### **1. Một số nội dung mới chưa được hướng dẫn cụ thể:**

Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP bổ sung quy trình mới, mang tính kỹ thuật cao, trước khi ban hành văn bản QPPL để phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đó là 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 năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

### **2. Quy định thủ tục hành chính trong văn bản QPPL:**

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015 thì kể từ ngày 01/7/2016, văn bản QPPL của địa phương không được quy định thủ tục hành chính, trừ trường hợp được luật giao. Quy định này được hiểu là địa phương chỉ được quy định thủ tục hành chính khi được giao trong luật, không phải được giao trong các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, tại Khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015 thì HĐND tỉnh có thẩm quyền ban hành nghị quyết để quy định các biện pháp có tính chất đặc thù phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; tại Khoản 3 Điều 28 Luật năm 2015 quy định UBND tỉnh có thẩm quyền quy định các biện pháp để thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Do vậy, để các biện pháp, chính sách đặc thù do địa phương ban hành đảm bảo tính khả thi, thì phải ban hành các quy định về trình tự, hồ sơ, yêu cầu, điều kiện và cách thức thực hiện... đã đáp ứng đầy đủ dấu hiệu của một thủ tục hành chính, nhưng ở địa phương không được ban hành, vì vi phạm quy định tại Khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015 và không được giao trong Luật.

### **3. Về căn cứ pháp lý để ban hành văn bản QPPL:**

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 61 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì căn cứ pháp lý để ban hành văn bản QPPL phải là văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn, không được căn cứ vào văn bản áp dụng pháp luật hoặc văn bản cá biệt có chứa QPPL của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp trên. Trường hợp, nếu không tuân thủ đúng quy định thì các văn bản đã được ban hành đó là các văn bản có dấu hiệu trái pháp luật và phải được kiểm tra, xử lý theo quy định của Điều 103, Điều 104 và Điều 130 của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Tuy nhiên, trong thực tiễn hiện nay nhiều văn bản không phải là QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành Trung ương (Ví dụ: Quyết định số 1600/QĐ-TTg ngày 16/8/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình, mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020; Chỉ thị số 30/CT-TTg ngày 31/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý nhà nước đối với hoạt động bán hàng đa cấp...) lại giao trách nhiệm cho HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành văn bản để quy định cụ thể các nội dung phù hợp với tình hình thực tiễn tại địa phương. Do vậy, nếu không căn cứ vào các văn bản trên thì việc ban hành nghị quyết của HĐND tỉnh, quyết định của UBND tỉnh thiếu tính thuyết phục và là thiếu sót trong việc xác định cơ sở pháp lý về nội dung.

#### **4. Việc xác định văn bản QPPL của cấp huyện, cấp xã:**

Theo quy định tại Điều 30 của Luật năm 2015 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 giao. 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. Chẳng hạn như các quyết định quy định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện; các nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội...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.

#### **5. Nội dung thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã:**

Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đã quy định các nội dung thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và cấp huyện. Tuy nhiên, nội dung thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã chưa được quy định và hướng dẫn bằng văn bản. Đây là một nhiệm vụ mới của các Ban HĐND cấp xã nhưng chưa được hướng dẫn cụ thể và rõ ràng, nên gây khó khăn trong công tác tổ chức triển khai thực hiện và dẫn đến việc thực hiện qua loa, hình thức.

## **6. Quy định về đăng tải dự thảo trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh:**

Theo quy định của Luật năm 2015 thì dự thảo văn bản QPPL của HĐND và UBND 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, việc đăng tải này chỉ mang tính hình thức, thủ tục bắt buộc, vì thời gian qua không có cá nhân, tổ chức nào tham gia đóng góp ý kiến trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh. Đồng thời, việc lấy ý kiến tham gia góp ý chỉ thực hiện đối với các cơ quan, tổ chức có liên quan, chưa thực sự lấy ý kiến rộng rãi đối với các cá nhân là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo văn bản QPPL.

## **7. Liên quan đến vấn đề kiểm tra văn bản QPPL:**

- Theo quy định tại Điều 2 Luật năm 2015 thì *“Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản QPPL”*. Như vậy, các văn bản QPPL do HĐND và UBND ban hành nhưng không tuân thủ đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật năm 2015, nếu không phải là văn bản QPPL thì sẽ được xem là văn bản gì (văn bản hành chính thông thường hay là văn bản QPPL), vấn đề này cũng là một vướng mắc lớn trong công tác thực hiện kiểm tra và xử lý văn bản trên địa bàn tỉnh hiện nay. Bởi vì, văn bản này không được xây dựng theo trình tự, thủ tục nhất định và không được gửi cho cơ quan kiểm tra nên việc phát hiện và xử lý là rất khó khăn.

- Tại Khoản 1 Điều 12 Luật 2015 quy định *“Văn bản QPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền”*. Tuy nhiên, các hình thức xử lý văn bản được quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP bao gồm: Đình chỉ việc thi hành; bãi bỏ văn bản trái pháp luật và đình chỉ văn bản. Từ quy định không thống nhất này đã dẫn đến việc áp dụng các biện pháp xử lý văn bản trái pháp luật còn vướng mắc. Ví dụ: qua kiểm tra văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện đã phát hiện văn bản có nội dung sai sót nhỏ hoặc thiếu một số chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định. Cơ quan kiểm tra văn bản kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản mới để thay thế, nhưng các hình thức kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế lại không được quy định trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Do vậy, trong thời gian qua cơ sở pháp lý để cơ quan tiến hành kiểm tra kiến nghị xử lý chưa đảm bảo, không phù hợp với thực tiễn.

## **8. Quy định về bãi bỏ văn bản QPPL:**

Tại Khoản 1 Điều 12 Luật năm 2015 quy định *“Văn bản QPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng văn bản QPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành*

*hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền.”* Tuy nhiên, văn bản bãi bỏ văn bản QPPL lại không đáp ứng đầy đủ các dấu hiệu của một văn bản QPPL theo quy định tại Điều 2 và Khoản 1 Điều 3 Luật năm 2015. Đồng thời, văn bản bãi bỏ văn bản QPPL không chứa các QPPL, nhưng phải tuân thủ theo trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL, nên mất thời gian và phải thực hiện các thủ tục không cần thiết. Đặc biệt, việc bãi bỏ văn bản QPPL do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì phải thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định, nhưng ý kiến của Hội đồng tư vấn lại không có nội dung thẩm định, vì nội dung văn bản bãi bỏ không chứa các QPPL.

### **9. Liên quan đến vấn đề quy định hiệu lực trở về trước:**

Tại Điều 152 Luật năm 2015 quy định chỉ trong trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong Luật, Nghị quyết của Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước. Văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt không được quy định hiệu lực trở về trước. Tuy nhiên, trong thực tiễn, các văn bản QPPL ở địa phương được ban hành trên cơ sở phân cấp, ủy quyền của các cơ quan Trung ương. Do vậy, thời điểm có hiệu lực của văn bản ở địa phương sẽ chậm hơn văn bản của các cơ quan cấp trên (nhất là các văn bản phải thông qua HĐND) và sẽ có hiệu lực muộn hơn văn bản của Trung ương nhưng không được quy định hiệu lực trở về trước, nên sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các đối tượng được áp dụng, đặc biệt là các chính sách hỗ trợ.

### **III. NHỮNG ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ**

Để công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL ở địa phương có hiệu quả, từng bước nâng cao chất lượng và nội dung của văn bản QPPL, UBND tỉnh Quảng Ngãi kiến nghị một số nội dung sau:

1. Tiếp tục quan tâm chỉ đạo việc triển khai thi hành Luật năm 2015 và sớm có Thông tư hướng dẫn áp dụng thống nhất một số quy định của Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP chưa được quy định cụ thể, rõ ràng. Đặc biệt là quy trình và nội dung phân tích, đánh giá tác động chính sách, thẩm định chính sách.

2. Thường xuyên đôn đốc, kiểm tra công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL ở địa phương để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện. Quan tâm và kịp thời có văn bản hướng dẫn để giải đáp những khó khăn, vướng mắc do địa phương đề nghị.

3. Đề nghị Bộ Tư pháp thường xuyên tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng chuyên sâu về nghiệp vụ xây dựng, ban hành văn bản QPPL cho Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, công chức Tư pháp - Hộ tịch và công chức làm công tác xây dựng pháp luật, pháp chế của các Ban thuộc HĐND về kỹ năng xây dựng, phân tích chính sách; xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách; báo

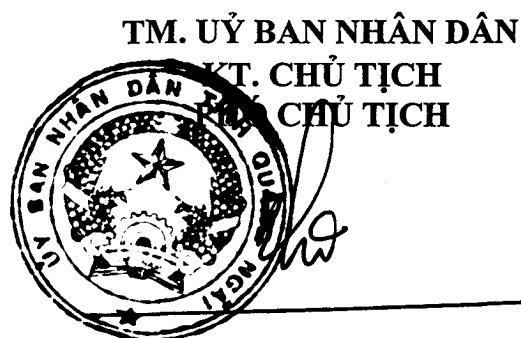
cáo đánh giá tác động của thủ tục hành chính; đánh giá tác động về giới; kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL.

4. Chỉ đạo việc rà soát đội ngũ công chức làm công tác xây dựng pháp luật để có cơ sở bồi dưỡng nghiệp vụ và sắp xếp, bố trí đủ, hợp lý, đúng năng lực, sở trường theo vị trí việc làm của công chức làm công tác xây dựng pháp luật tại địa phương.

Trên đây là kết quả thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trên địa bàn tỉnh, UBND tỉnh Quảng Ngãi báo cáo Bộ Tư pháp theo dõi, tổng hợp./.

**Nơi nhận:**

- Bộ Tư pháp;
- Vụ Các VĐCVXDPL-BTP;
- TT Tỉnh ủy; TT HĐND tỉnh;
- CT, các PCT UBND tỉnh;
- Ban Nội chính Tỉnh ủy;
- Các sở, ban, ngành tỉnh;
- VPUB: CVP, PCVP, các phòng nghiên cứu, CBTH;
- Lưu: VT, NCbdv569.



**Phạm Trường Thọ**