ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH QUẢNG NGÃI	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 100 /BC-UBND	*Quảng Ngãi, ngày 06 tháng 6 năm 2013*

TRUNG TÂM CÔNG BÁO & TIN HỌC Q. NGÃI
CV ĐẾN Số: 3620
Ngày: 06/6/13
Chuyển:

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

Thực hiện Quyết định số 528/QĐ-BTP ngày 11/3/2013 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Công văn số 1894/BTP-VĐCXDPL ngày 11/3/2013 của Bộ Tư pháp về việc tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi báo cáo kết quả tổng kết việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (viết tắt là Luật năm 2008) trên địa bàn tỉnh như sau:

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

1. Đánh giá việc thực hiện các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 ở địa phương, đơn vị

a) Đánh giá quy định về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật và việc vận dụng trên thực tế

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành năm 2008 đã góp phần xác lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật; thời gian qua, các cơ quan nhà nước đã ban hành một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL); chất lượng các văn bản ngày càng được nâng cao, nội dung ngày càng phong phú, đa dạng, đã bao quát được hầu hết các lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi đã bộc lộ nhiều vấn đề bất cập, không phù hợp.

Tại Điều 1 của Luật năm 2008 quy định về khái niệm văn bản QPPL, tuy nhiên, còn có những điểm chưa hợp lý, chưa rõ ràng, như thế nào là quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội cũng chưa được làm rõ. Vì nội dung quy định không rõ ràng nên dẫn đến tình trạng văn bản của cơ quan cấp dưới thường sao chép lại nội dung văn bản của cơ quan cấp trên. Nhiều trường hợp sao chép không đầy đủ hoặc bổ sung thêm quy định dẫn đến tình trạng nội dung văn bản cấp dưới trái với văn bản cấp trên, văn bản pháp quy trái với luật. Ngoài ra, cách quy định này dẫn đến tình trạng một vấn đề được điều chỉnh bởi nhiều loại văn bản do nhiều chủ thể ban hành, tạo thành nhiều tầng nấc gây khó khăn cho cả người thực hiện lẫn người áp dụng áp luật. Nếu hiểu rằng, tất cả các văn bản do cơ quan Nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền,

hình thức, trình tự, thủ tục đều là văn bản QPPL là không phù hợp với thực tế. Bởi không phải tất cả các văn bản do cơ quan nhà nước ban hành đều có chứa quy phạm pháp luật. Do vậy, khi vận dụng vào thực tiễn nhiều dự thảo văn bản cơ quan soạn thảo không xác định có tính quy phạm hay không quy phạm, để đưa vào chương trình xây dựng và áp dụng đúng trình tự, thủ tục về xây dựng và ban hành văn bản QPPL.

b) Đánh giá các quy định về khảo sát, tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan ở địa phương, đơn vị và đối tượng chịu sự tác động của văn bản được quy định trong Luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành theo các tiêu chí: tính khoa học, tính thực tiễn; việc triển khai các quy định này trên thực tiễn

Luật năm 2008 quy định các hình thức lấy ý kiến cho dự án, dự thảo văn bản QPPL như: lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, qua Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc trên phương tiện thông tin đại chúng. Việc lấy ý kiến đóng góp cho dự án, dự thảo là rất quan trọng, không chỉ thể hiện tính công khai, minh bạch trong hoạt động lập pháp mà còn giúp cho người dân biết được những định hướng chính sách pháp luật trong tương lai. Qua đó, chất lượng văn bản QPPL được nâng cao, phản ánh đầy đủ ý chí và nguyện vọng của nhân dân, đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế việc lấy ý kiến góp ý vẫn còn nhiều bất cập. Trước hết là Luật năm 2008 chưa quy định cụ thể quy trình lấy ý kiến góp ý và xử lý ý kiến tham gia góp ý. Việc lấy ý kiến đóng góp hiện nay hầu như diễn ra một chiều và chưa thu hút được sự tham gia có hiệu quả của các chuyên gia, nhà khoa học, những người hoạt động thực tiễn và của nhân dân; đồng thời, việc thu thập và tổng hợp ý kiến góp ý do chính cơ quan soạn thảo văn bản, cơ quan quản lý Nhà nước thực hiện. Vì vậy, các ý kiến đóng góp có thực sự được chuyển tải vào nội dung văn bản hay không là tùy thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan soạn thảo.

c) Đánh giá chất lượng các ý kiến đóng góp của địa phương, đơn vị đối với văn bản do cơ quan nhà nước ở Trung ương soạn thảo, ban hành theo quy định của Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008

Theo quy định tại Điều 4 Luật năm 2008, thì việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản QPPL là một khâu bắt buộc trong trình tự, thủ tục xây dựng văn bản QPPL, đây là một khâu quan trọng trong quá trình soạn thảo văn bản QPPL nói chung, để tiếp nhận những phản hồi, cũng như những ý kiến tham gia của những đối tượng được lấy ý kiến, nhằm đảm bảo đúng quy định và sau khi được ban hành có tính khả thi cao. Kể từ khi Luật năm 2008 được ban hành, các dự thảo văn bản QPPL của Trung ương đều được triển khai lấy ý kiến rộng rãi đến các đối tượng có liên quan dưới nhiều hình thức khác nhau, nhất là chính quyền địa phương và các ngành chuyên môn. Các ý kiến tham gia góp ý có chất lượng

cao, giúp cho cơ quan soạn thảo nắm bắt được tình hình thực tiễn để điều chỉnh dự thảo cho phù hợp, tránh mâu thuẫn, chồng chéo giữa các cấp, các ngành khi triển khai thực tiễn. Tuy nhiên, cũng có không ít những ý kiến các cơ quan, đơn vị tham gia góp ý chưa nắm bắt và nghiên cứu kỹ các quy định của pháp luật, nên cũng hạn chế một phần chất lượng của văn bản khi được ban hành.

d) Đánh giá sự tiếp thu, giải trình của các cơ quan có thẩm quyền đối với ý kiến của địa phương, đơn vị

Các ý kiến góp ý của các địa phương, đơn vị đã tập trung vào nội dung của dự thảo cần lấy ý kiến, khi tham gia góp ý đã nêu lên được các nội dung, cũng như sự cần thiết phải ban hành văn bản, tính hợp hiến, hợp pháp và tính khả thi của văn bản.

2. Đánh giá về 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

Theo quy định tại Điều 2 Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 thì ngoài việc ban hành văn bản QPPL được thực hiện theo thẩm quyền của Hội đồng nhân dân; thì Ủy ban nhân dân còn ban hành văn bản QPPL khi có sự ủy quyền của cơ quan Nhà nước cấp trên. Trên thực tế, trong những năm qua việc ủy quyền cho địa phương ban hành văn bản QPPL trong một số lĩnh vực để quy định những nội dung mang tính phù hợp với tình hình thực tiễn của địa phương, nhưng vẫn đảm bảo tính khoa học và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật. Việc ủy quyền này đã thể hiện được tính khoa học trong quản lý hành chính nhà nước, đồng thời để đảm bảo tính thực tiễn trong quá trình quản lý. Vận dụng các quy định này các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL ở địa phương đã thực hiện việc ban hành các quy định của pháp luật để điều chỉnh, áp dụng vào trong quá trình quản lý Nhà nước ở cấp mình một cách hợp lý, đáp ứng được yêu cầu của quản lý nhà nước, thực hiện tốt nhiệm vụ chính trị được giao. Cụ thể như các quy định về phí, lệ phí thì đều giao thẩm quyền cho HĐND tỉnh quy định cụ thể các mức thu để phù hợp với thực tiễn của địa phương, điều này hoàn toàn là hợp lý và khoa học, đảm bảo tính thực tiễn ở mỗi địa phương khác nhau; tuy nhiên, trong từng trường hợp cụ thể thì việc ban hành văn bản theo sự ủy quyền còn chậm, cơ quan được giao chưa tham mưu kịp thời để ban hành, nên có trường hợp văn bản cấp trên giao nhiệm vụ cho cấp dưới ban hành để triển khai thực hiện nhưng vẫn không ban hành, dẫn đến Luật và văn bản của cơ quan cấp trên đã có quy định nhưng không thực hiện được. Một thực trạng cũng xảy ra trong việc ủy quyền cho địa phương ban hành là sẽ dẫn đến việc đặt thêm quy phạm pháp luật, hoặc trái với quy định của văn bản cấp trên, tình trạng không thống nhất trong hệ thống pháp luật và sự tùy tiện của địa phương, cùng một quy phạm pháp luật nhưng mỗi địa phương làm một kiểu.

3. Đánh giá về chất lượng văn bản do Trung ương ban hành theo các tiêu chí sau

a) Tính kịp thời

Trong thời gian qua đã kịp thời điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội của cả nước, công tác xây dựng pháp luật ngày càng đi vào chiều sâu, cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh và hội nhập kinh tế quốc tế, góp phần nâng cao đời sống của nhân dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Điều này thể hiện qua việc chủ động xây dựng, ban hành hàng loạt văn bản QPPL trên các lĩnh vực để đảm bảo điều chỉnh mọi vấn đề phát sinh trong thực tiễn. Tuy nhiên, hiện nay phát sinh một số vấn đề trong thực tế nhưng chưa có văn bản pháp luật điều chỉnh, để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội đặt ra. Nhiều nội dung của luật, pháp lệnh mang tính nguyên tắc, phải chờ văn bản dưới luật quy định chi tiết mới có thể đi vào cuộc sống, nhưng các văn bản này không được ban hành kịp thời. Luật năm 2008 cũng yêu cầu luật phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay, nhưng thực tế, không ít văn bản quy định đã khá rõ ràng, nhưng vẫn khó đi vào cuộc sống, điều này xuất phát từ tình trạng của cấp thừa hành: Luật phải có nghị định, nghị định phải chờ thông tư.

b) Tính hợp hiến, hợp pháp

Phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của nhà nước, phù hợp với pháp luật hiện hành, đảm bảo đúng về hình thức, nội dung và thẩm quyền, từng bước cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, phù hợp với đặc điểm, tình hình thực tiễn hiện nay. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà có một số quy định khi được ban hành đã gặp phải sự phản đối của nhiều đối tượng trong xã hội, vì chưa đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp. Cụ thể, điển hình nhất là Thông tư số 02/2003/TT-BCA ngày 13/01/2003 của Bộ Công an quy định mỗi người được đăng ký 1 mô tô hoặc xe máy là trái với quyền cơ bản của công dân được quy định tại Điều 58 của Hiến pháp năm 1992: *"Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở,* **tư liệu sinh hoạt**, *tư liệu sản xuất ..."*. Quy định như vậy vừa trái với Hiến pháp, vừa hạn chế, vừa cắt xén quyền hiến định của công dân, khi người dân và báo chí đồng loạt lên tiếng quy định này mới được bãi bỏ.

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

Là căn cứ pháp lý để địa phương ban hành văn bản tổ chức triển khai thực hiện, trong thời gian qua về cơ bản các văn bản do Trung ương ban hành đều thể hiện được tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, hiện nay nhiều văn bản QPPL do các cơ quan Nhà nước khác nhau ban hành để điều chỉnh về cùng một vấn đề, đã góp phần kéo theo một thực tế là các văn bản QPPL chồng chéo, không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau.

Điều đó không những được thể hiện ở các văn bản QPPL khác nhau mà còn tồn tại ngay trong một văn bản. Cụ thể như:

- Trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính, có những quy định về chế tài khác nhau cho những hành vi vi phạm tương tự nhau. Ví dụ: điểm c, Khoản 1, Điều 9, Nghị định 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh và trật tự, an toàn xã hội (Nghị định này đã hết hiệu lực được thay thế bởi Nghị định số 73/2010/NĐ-CP ngày 12/7/2010 của Chính phủ) quy định người nào có hành vi "*Vứt rác, xác động vật, chất thải hoặc bất cứ vật gì khác ra nơi công cộng, chỗ có vòi nước, giếng nước ăn, ao, đầm, hồ mà thường ngày người dân sử dụng trong sinh hoạt gây ô nhiễm hoặc làm mất vệ sinh*" thì bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 60.000 đồng đến 100.000 đồng. Trong khi đó, hành vi "*để chất thải, nước thải gây ô nhiễm nguồn nước dùng trong ăn uống và sinh hoạt của nhân dân*" theo quy định tại điểm a Khoản 3 Điều 8 Nghị đinh 45/2005/NĐ-CP ngày 06/04/2005 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế lại bị phạt tiền từ 10.000.000 đến 15.000.000 đồng. Đây là hai hành vi vi phạm pháp luật tương tự nhau nhưng mức độ và tính chất xử phạt lại khác xa nhau.

- Giữa luật và văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết do các cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành cũng có sự mâu thuẫn về nội dung. Như vấn đề không thống nhất giữa Bộ Luật Dân năm 2005 với Hiến pháp, Luật Đất đai và Luật Nhà ở, Cụ thể:

+ Điều 168 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định thời điểm chuyển quyền sở hữu đối với tài sản: *"Việc chuyển quyền sở hữu đối với bất động sản có hiệu lực kể từ ngày đăng ký quyền sở hữu, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác"*. Thực tiễn đối với những tranh chấp hợp đồng mua bán, tặng, cho nhà chưa tuân thủ quy định về hình thức. Bộ Luật Dân sự năm 2005 không quy định hình thức là điều kiện có hiệu lực của giao dịch, nhưng tại Khoản 5 Điều 93 Luật Nhà ở thì quy định *"Quyền sở hữu nhà ở được chuyển cho bên mua, bên nhận tặng cho, bên thuê mua, bên nhận đổi nhà ở kể từ thời điểm* ***hợp đồng được công chứng*** *đối với giao dịch về nhà ở giữa cá nhân với cá nhân hoặc đã giao nhận nhà ở theo thỏa thuận trong hợp đồng đối với giao dịch về nhà ở mà một bên là tổ chức kinh doanh nhà ở hoặc từ thời điểm mở thừa kế trong trường hợp nhận thừa kế nhà ở"*. Như vậy, quy định của pháp luật về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng tặng, cho nhà ở không thống nhất, nên có những quan điểm khác nhau khi giải quyết các tranh chấp về hợp đồng.

+ Điều 342 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định: "*Một tài sản có thể được dùng để bảo đảm thực hiện nhiều nghĩa vụ dân sự*", nhưng tại Điều 114 Luật Nhà ở lại quy định: "*Nhà ở chỉ được thế chấp tại một tổ chức tín dụng*".

Đây là sự không thống nhất và mâu thuẫn giữa Bộ Luật Dân sự và Luật Nhà ở;

+ Điều 17 Hiến pháp 1992 và Điều 7 Luật Đất đai năm 2003 quy định: *Đất đai thuộc sở hữu toàn dân*, nhưng tại Điều 200 Bộ Luật Dân sự năm 2005 lại quy định: *Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước bao gồm: Đất đai...* là không thống nhất với nhau.

+ Khoản 1 Điều 247 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định: *"Người chiếm hữu, người được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình, liên tục, công khai trong thời hạn mười năm đối với động sản, ba mươi năm đối với bất động sản thì trở thành chủ sở hữu tài sản đó, kể từ thời điểm bắt đầu chiếm hữu"*. Tuy nhiên theo quy định của Luật Đất đai thì cá nhân, tổ chức chỉ có quyền sử dụng đất khi được nhà nước công nhận chuyển quyền sử dụng đất (cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Cụ thể, như bố mẹ đứng tên đăng ký quyền sử dụng đất, một trong số các người con sử dụng đất của bố mẹ trên 30 năm, nhưng không làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất giữa bố, mẹ và con, thì người con cũng chưa trở thành chủ sở hữu của tài sản đó.

+ Khoản 2 Điều 146 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai quy định: *"Hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng, thuê, thuê lại quyền sử dụng đất; hợp đồng hoặc văn bản tặng cho quyền sử dụng đất; hợp đồng thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuộc quyền sử dụng chung của hộ gia đình phải được tất cả các thành viên **có đủ năng lực hành vi dân sự** trong hộ gia đình đó thống nhất và ký tên hoặc có văn bản uỷ quyền theo quy định của pháp luật về dân sự"*. Trong khi đó, Khoản 2 Điều 109 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định việc định đoạt tài sản là tư liệu sản xuất, tài sản chung có giá trị lớn của hộ gia đình thì phải được *các thành viên từ **đủ mười lăm tuổi** trở lên đồng ý.*

+ Quy định của Bộ Luật dân sự năm 2005 từ Điều 715 đến Điều 721 về hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất không hạn chế về chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất, tuy nhiên tại Điểm d Khoản 1 Điều 110 Luật Đất đai lại quy định chỉ có tổ chức tín dụng mới được nhận thế chấp quyền sử dụng đất.

+ Quy định của Luật Đất đai năm 2003 không thừa nhận và cho phép người sử dụng đất có quyền thế chấp quyền sử dụng đất hình thành trong tương lai. Nhưng Bộ Luật Dân sự năm 2005 lại quy định vật dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự là vật hiện có hoặc vật hình thành trong tương lai và tài sản thế chấp cũng có thể là tài sản được hình thành trong tương lai. Quy định trên của Luật Đất đai đã làm hạn chế khả năng tiếp cận tín dụng của người sử dụng đất, chưa khuyết khích và phát huy tối đa mọi nguồn lực cho sự phát triển kinh tế xã hội.

+ Khoản 1 Điều 9 Luật Hôn nhân và gia đình quy định độ tuổi kết hôn đối với nam là từ 20 tuổi trở lên, đối với nữ là từ 18 tuổi trở lên. Như vậy, theo quy định này thì chỉ cần nam bước sang tuổi 20 và nữ bước sang tuổi 18 là đủ điều kiện để đăng ký kết hôn. Trong khi đó, tại Điều 18 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định: *"Người từ đủ mười tám tuổi trở lên là người thành niên. Người chưa đủ mười tám tuổi là người chưa thành niên"* và Điều 20 Bộ Luật Dân sự năm 2005 quy định: *"Người từ đủ sáu tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi khi xác lập, thực hiện giao dịch dân sự phải được người đại diện theo pháp luật đồng ý, trừ giao dịch nhằm phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày phù hợp với lứa tuổi hoặc pháp luật có quy định khác"*. Đồng thời, theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự thì đương sự là người từ đủ 18 tuổi trở lên mới có đầy đủ năng lực hành vi tố tụng dân sự. Như vậy, nếu cho phép người chưa đủ 18 tuổi kết hôn không những tạo ra sự thiếu thống nhất, đồng bộ giữa các quy định của Luật Hôn nhân và gia đình và Bộ Luật Dân sự năm 2005, mà còn hạn chế một số quyền của công dân khi xác lập các quan hệ giao dịch, cụ thể là quyền ly hôn khi họ chưa đủ 18 tuổi.

- Tình trạng nội dung mâu thuẫn, chồng chéo còn tồn tại ngay trong cùng một văn bản QPPL. Ví dụ: những quy định trong Bộ Luật Tố tụng hình sự, theo Điều 79 Bộ Luật Tố tụng hình sự năm 2003, chỉ có cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án mới có thẩm quyền áp dụng biện pháp ngăn chặn. Nhưng Điều 91, 92 và 93 quy định cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án có quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn như cấm đi khỏi nơi cư trú, bảo lĩnh, đặt tiền hoặc tài sản có giá trị để bảo đảm. Còn các điều luật khác lại có quy định mở rộng hơn về chủ thể có thẩm quyền này: Hội đồng xét xử, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân và Viện kiểm sát quân sự các cấp; Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân và Tòa án quân sự các cấp; Thẩm phán giữ chức vụ Chánh Tòa; Phó Chánh Tòa - Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao; Thẩm phán được phân công chủ tọa phiên Tòa có quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn (cấm đi khỏi nơi cư trú, bảo lĩnh, đặt tiền hoặc tài sản có giá trị để bảo đảm).

d) Tính phù hợp với thực tiễn

Nhìn chung văn bản QPPL do Trung ương ban hành trong thời gian qua đã phần nào đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, góp phần quan trọng vào việc ổn định tình hình an ninh, chính trị, hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Đã thể hiện được những chính sách phù hợp với thực tiễn của từng địa phương khi được ban hành. Đặc biệt trong xu thế hội nhập của thế giới cùng với mục tiêu đẩy mạnh hoạt động công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhất là khi Việt Nam chính thức trở thành thành viên của tổ chức Thương mại thế giới WTO, các cơ quan nhà nước ở Trung ương đã dành ưu tiên cho việc xây dựng các văn bản QPPL trong lĩnh vực kinh tế. Rất nhiều văn bản QPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các văn bản liên tịch được ban hành đáp ứng kịp

thời các yêu cầu đặt ra từ thực tiễn, đã tạo ra một bước tiến lớn trong việc hoàn thiện khung pháp luật cho các hoạt động kinh tế. Hiện nay dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đang được lấy ý kiến nhân dân trên cả nước, đây là một đạo Luật gốc hết sức quan trọng, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Việc sửa đổi Hiến pháp là một nhiệm vụ chính trị hết sức quan trọng, nhằm sửa đổi, bổ sung những quy định mới để phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay của đất nước. Bên cạnh đó dự thảo Luật Đất đai năm 2003 cũng được lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân để sửa đổi, bổ sung những quy định cho phù hợp với pháp luật hiện hành và phù hợp với thực tiễn. Sau khi được đăng tải lên trang báo điện tử của Chính phủ, dự thảo đã được sự ủng hộ và hoan nghênh của nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn còn nhiều văn bản được ban hành nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, nhưng khi áp dụng đã phát sinh bất cập vì không phù hợp với thực tiễn như:

- Quy định xử phạt đối với chủ sở hữu phương tiện "*không chuyển quyền sở hữu theo quy định*" theo Nghị định số 71/2012/NĐ-CP ngày 19/9/2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2010/NĐ-CP ngày 02/4/2010 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ đã gây ra không ít bức xúc của người dân về quy định này.

- Trong lĩnh vực y tế: Bộ Y tế ban hành Quyết định số 33/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008 về việc ban hành tiêu chuẩn sức khoẻ người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ quy định về vòng ngực trung bình dưới 72 cm; với người đi xe máy, yêu cầu thị lực đảm bảo 7/10 trở lên (kể cả hỗ trợ của kính), chiều cao tối thiểu phải đạt 1,45m trở lên. Đối với người lái ôtô, chiều cao tối thiểu phải từ 1,50m trở lên. Những người cân nặng dưới 40kg cũng không được lái xe máy dung tính 50cm3. Với nhóm lái xe chuyên nghiệp, những người đã có bằng lái, cần khám tuyển lại yêu cầu chiều cao 1,60m trở lên, với những người tuyển mới, tối thiểu phải đạt 1,62m... không được cấp bằng lái xe cho xe máy trên 50cc. Quy định này thiếu thực tiễn và không khả thi, tạo nên dư luận trong xã hội.

- Tại Thông tư số 33/2012/TT-BNNPTNT ngày 20/7/2012 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Quy định điều kiện vệ sinh, bảo đảm an toàn thực phẩm đối với cơ sở kinh doanh thịt và phụ phẩm ăn được của động vật ở dạng tươi sống làm thực phẩm. Việc quy định thịt sống phải bán trong 8 giờ sau giết mổ; Thịt bảo quản lạnh được bán trong 72 giờ, phụ phẩm như dạ dày, lòng non, ruột già được bán trong 24 kể từ khi giết mổ... Quy định này đã không phù hợp với thực tiễn, xa rời thực tế, gây tranh cãi, bởi thịt là một thực phẩm tiêu dùng thông thường hàng ngày của hàng vạn gia đình Việt Nam, vì thế, việc quản lý kinh doanh thịt sống ở chừng mực nào đó tác động tới bữa cơm của mỗi gia đình.

4. 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

a) Chất lượng các kiến nghị

Luật năm 2008 đã góp phần nâng cao chất lượng ban hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước ở Trung ương. Hàng năm các cơ quan ở Trung ương đều tổ chức rà soát, tổng kết đánh giá các quy định sau khi ban hành thực hiện có gì vướng mắc, khả thi với thực tiễn khi áp dụng. Các kiến nghị ở địa phương, đơn vị ngày càng thiết thực, giúp các cơ quan tham mưu ban hành văn bản kịp thời điều chỉnh những quy định không phù hợp, trái với thực tiễn để nâng cao chất lượng của văn bản QPPL khi được ban hành.

b) Sự tiếp thu, xử lý, giải trình của các cơ quan có thẩm quyền

Phần lớn các ý kiến của địa phương, đơn vị đều được các cơ quan ban hành tiếp thu, chỉnh sửa, xử lý và giải trình rõ. Tuy nhiên bên cạnh đó vẫn còn tồn tại một số trường hợp cơ quan ban hành văn bản xử lý chưa triệt để, giải trình theo chủ quan của người soạn thảo, không dựa trên thực tiễn của vấn đề mà các ý kiến đã kiến nghị, góp ý. Do vậy, đã ảnh hưởng đến chất lượng của văn bản khi ban hành.

5. Tác động của Luật năm 2008

a) Đánh giá tác động của Luật liên quan đến việc hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của địa phương, đơn vị

Luật năm 2008 là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động ban hành văn bản QPPL của nước ta, tạo ra sự chuyển biến trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL tại địa phương, đã đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về "*Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*" và một số cam kết của nước ta sau khi gia nhập WTO, góp phần nâng cao hiệu quả công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL, đáp ứng yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, nội dung của Luật năm 2008 điều chỉnh cả hoạt động ban hành văn bản của chính quyền địa phương, hiện nay vẫn tồn tại song song 2 Luật: Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 và Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008; do vậy Luật năm 2008 vẫn đang được hiểu là Luật của Trung ương, nên Luật này không được quan tâm thực hiện trong hoạt động ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương, dẫn đến sự thiếu thống nhất trong việc tạo cơ sở pháp lý chung để xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ. Việc quy định những nội dung như về văn bản QPPL, hiệu lực trở về trước có sự không thống nhất, nên dẫn đến

những cách hiểu khác nhau của các địa phương, đơn vị khi áp dụng, khó xác định đâu là văn bản quy phạm và văn bản không quy phạm.

b) Tác động của Luật đến việc phát triển kinh tế, xã hội của địa phương

Luật năm 2008 có nhiều đóng góp to lớn trong công tác quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, tạo cơ sở pháp lý trong việc ban hành các văn bản QPPL của HĐND, UBND trong tỉnh, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Luật năm 2008 có những quy định mới, đã tạo cơ sở cho các cơ quan ở Trung ương ban hành những quy định, chính sách phù hợp với tình hình thực tiễn, đặc biệt quy định về hoạt động dự báo đánh giá tác động của dự thảo văn bản QPPL là một trong những yếu tố hết sức thiết thực trong việc soạn thảo văn bản.

6. Tính thống nhất giữa Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004; những khó khăn, vướng mắc đã gặp phải do có quy định khác nhau giữa hai luật

- Theo quy định của Luật năm 2008 thì văn bản của Trung ương hình thức Chỉ thị không phải là văn bản QPPL. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 (sau đây gọi là Luật năm 2004) thì Chỉ thị của UBND các cấp là một loại văn bản QPPL. Điều này thể hiện sự không thống nhất giữa Luật năm 2008 và Luật năm 2004.

- Điều 7 Luật năm 2008 quy định đối với luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thì đánh số thứ tự theo từng loại văn bản và nhiệm kỳ của Quốc hội. Tuy nhiên, tại Điều 7 của Luật năm 2004 lại quy định việc đánh số thứ tự của nghị quyết HĐND phải bắt đầu từ số 01 theo từng loại văn bản cùng với năm ban hành loại văn bản đó là không thống nhất với nhau.

- Về hiệu lực văn bản QPPL: Điều 79 Luật năm 2008 quy định trong trường hợp cần thiết được quy định hiệu lực trở về trước của văn bản, nhưng Khoản 2 Điều 51 Luật năm 2004 quy định "*không được quy định hiệu lực trở về trước của văn bản*". Điều này thể hiện sự không thống nhất giữa Luật năm 2008 và Luật năm 2004, có thể cùng một vấn đề với tính chất như nhau, nhưng văn bản của Trung ương thì quy định hiệu lực trở về trước còn địa phương thì không được.

- 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 năm 2004 có hướng dẫn : "*Dự kiến chương trình phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, tên văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, những nội dung chính của văn bản, cơ quan soạn thảo văn bản, thời điểm ban hành văn bản*". Tuy nhiên, trong thực tế việc xây dựng văn bản QPPL của HĐND và UBND tỉnh luôn ở thế bị động phải chờ hướng dẫn, phân cấp của Chính phủ, Bộ, ngành Trung ương nên trong chương trình xây dựng văn bản QPPL của địa phương không

thể đề cập đến sự cần thiết, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, những nội dung chính của văn bản theo yêu cầu của nghị định được, vì chưa rõ văn bản trung ương quy định như thế nào.

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

1. Nhận xét chung về sự tham gia xây dựng, góp ý của địa phương, đơn vị trong công tác xây dựng pháp luật

Nhìn chung các văn bản QPPL do các cơ quan ở Trung ương xây dựng, ban hành khi gửi lấy ý kiến của địa phương, đơn vị đều có tham gia đầy đủ. Các ý kiến tham gia xây dựng, góp ý của địa phương đã góp phần cho việc hoàn thiện các quy định của Trung ương được phù hợp với thực tiễn ở cơ sở, đảm bảo tính khả thi cao, chất lượng của văn bản khi ban hành ngày càng được nâng cao. Tuy nhiên, các ý kiến góp ý có chất lượng chưa cao, nguyên nhân một phần từ cơ quan chủ trì soạn thảo, trong quá trình thực hiện lấy ý kiến chưa được kịp thời, lấy ý kiến trong thời gian quá ngắn, dẫn đến chất lượng các ý kiến góp ý của địa phương chưa đạt chất lượng.

2. Tồn tại, vướng mắc

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

Thời gian gửi dự thảo về địa phương lấy ý kiến quá ngắn và gấp, nên gây khó khăn cho đối tượng được tham gia góp ý, vì không có đủ thời gian để nghiên cứu và đưa ra ý kiến đóng góp có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Nhiều trường hợp dẫn đến tình trạng tham gia để cho có, không đảm bảo chất lượng về nội dung, đến khi áp dụng trong thực tiễn mới phát hiện chồng chéo, không phù hợp. Việc tổ chức lấy ý kiến có lúc chưa thực hiện hoặc chưa sát với đối tượng được điều chỉnh, còn mang tính hình thức, đa số dự thảo được lấy ý kiến chủ yếu tập trung vào các cơ quan nhà nước, còn các đối tượng là doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân là những đối tượng trực tiếp chịu ảnh hưởng của văn bản QPPL chưa được triển khai lấy ý kiến. Việc lấy ý kiến nhân dân chưa hiệu quả, chưa trực tiếp, một phần cũng do trình độ nhận thức về pháp luật của người dân. Bên cạnh đó, một số đơn vị được lấy ý kiến cũng chưa nhiệt tình, chưa thể hiện được trách nhiệm của mình trong việc phối hợp, góp ý; có cơ quan không có ý kiến tham gia góp ý, mà trả lời ngắn gọn là thống nhất với nội dung như dự thảo hoặc không có ý kiến trả lời, việc phối hợp lấy ý kiến thực hiện chưa tốt và còn hình thức, đây cũng là nguyên nhân làm cho việc khảo sát, lấy ý kiến không đảm bảo chất lượng. Về quy trình thông qua văn bản QPPL cũng chưa được thực hiện nghiêm túc, nhiều trường hợp chưa thực hiện đúng quy định của pháp luật.

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

- Các văn bản QPPL do Trung ương ban hành hiện nay đang trong tình trạng vừa thừa, vừa thiếu; trên thực tế do hiểu không đúng về nhà nước pháp quyền, khi nhấn mạnh đến vai trò tối thượng của pháp luật, nhưng lại đồng nhất với việc có nhiều văn bản pháp luật được ban hành, tuy nhiên hiện nay đang có mong muốn ban hành càng nhiều văn bản QPPL càng tốt, lĩnh vực nào, ngành nào cũng muốn có luật, pháp lệnh riêng của ngành mình (*ví dụ như Luật Nhà văn*). Do vậy, nhiều vấn đề xã hội tuy chưa đặt ra yêu cầu cần phải có những quy định điều chỉnh có tính pháp lý, nhưng một số bộ, ngành, đơn vị vẫn xây dựng các dự án luật để trình và thuyết phục để được thông qua. Kết quả, bên cạnh những luật, pháp lệnh nhanh chóng đi vào cuộc sống và phù hợp với thực tiễn, được cả xã hội đón nhận, thì cũng có những luật, pháp lệnh hoặc một số văn bản chưa đi vào cuộc sống. Một số quy định có tính chất quan điểm hoặc mang tính hình thức, nặng về ý nghĩa thuyết phục, hô hào, thiếu các quy định có tính chế tài, nên hiệu lực pháp lý yếu, không thực sự đi vào cuộc sống, hiệu quả xã hội không cao. Ngược lại, nhiều vấn đề rất cần pháp luật quy định và điều chỉnh, thì lại thiếu các văn bản có tính pháp lý để điều chỉnh.

- Một số văn bản QPPL được xây dựng "quá tầm", những vấn đề xã hội chỉ cần văn bản điều chỉnh của Chính phủ hoặc các văn bản quy định của các Bộ là đủ. Tuy nhiên, những vấn đề đó lại được nâng lên điều chỉnh trong các văn bản pháp luật ở cấp độ cao hơn, khiến cho việc xây dựng bị kéo dài, không đáp ứng kịp thời việc xử lý những vấn đề xã hội đặt ra. Do vậy, nội dung quy định của các văn bản này nhiều khi không phù hợp, thiếu tính thuyết phục. Nhiều văn bản tính dự báo và khả thi thấp, không đáp ứng yêu cầu.

- Nhiều quy định pháp luật còn thiếu tính hệ thống, thiếu sự tập trung, thống nhất. Một quan hệ pháp lý nhưng lại được quy định trong nhiều văn bản ở nhiều cấp khác nhau, nên rất khó cho công tác tổ chức triển khai thực hiện và áp dụng một cách thống nhất.

- Đối với những vấn đề phức tạp thường bị để lại hoặc giao cho các văn bản có vị trí pháp lý thấp hơn quy định; có những văn bản luật được ban hành trong đó còn nhiều điều giao cho Chính phủ quy định (ví dụ: Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Pháp lệnh Cựu chiến binh, Luật Thanh niên...). Do vậy, dẫn đến các quy định pháp luật trong văn bản luật hoặc nghị định rất ngắn, nhưng các văn bản hướng dẫn thực hiện lại rất nhiều, vì thế các văn bản pháp luật được xây dựng mất nhiều công sức, thời gian, theo nhiều quy trình, thủ tục, nhưng vẫn chưa đi vào cuộc sống.

- Tình trạng thiếu đồng bộ, thống nhất về nội dung giữa các văn bản pháp luật còn xảy ra. Nhiều văn bản công bố sau lại mâu thuẫn với những quy định của văn bản được ban hành trước đó. Luật ban hành nhưng do chưa có nghị định hướng dẫn thi hành một cách kịp thời, rơi vào tình trạng "nằm

chờ". Thực tế đó, cùng với nhiều nội dung cần văn bản dưới luật quy định đã tạo cho các văn bản hướng dẫn lại có giá trị pháp lý "cao" hơn luật, pháp lệnh.

- Ngôn ngữ trong nhiều văn bản chưa thật sự là pháp lý. Nhiều từ ngữ thiếu chính xác, mang nhiều nghĩa, hoặc không xác định như các từ "có thể", "không nhất thiết", "theo pháp luật", "theo luật định"... vẫn được sử dụng nên khó hiểu, khó giải thích, trong khi đó hoạt động giải thích pháp luật lại chưa được quan tâm đúng mức, việc áp dụng thiếu thống nhất và đầy đủ, vừa khó thực hiện, tạo kẽ hở cho những đối tượng cố ý lợi dụng để vi phạm pháp luật.

3. Nguyên nhân

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

Về khái niệm văn bản QPPL còn chưa hợp lý quy định tại Điều 1 Luật năm 2008, như thế nào là quy tắc xử sự chung, như thế nào được gọi là có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Do vậy, khi vận dụng vào thực tiễn, nhiều dự thảo văn bản cơ quan soạn thảo không xác định có tính quy phạm hay không quy phạm để đưa vào chương trình và áp dụng đúng trình tự, thủ tục về xây dựng và ban hành văn bản QPPL.

- Trong hệ thống văn bản QPPL được quy định tại Điều 2 thì Bộ trưởng chỉ ban hành Thông tư là chưa phù hợp với quy định tại Điều 116 Hiến pháp năm 1992: "*Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ ra quyết định, chỉ thị, thông tư...*". Như vậy, Bộ trưởng được ban hành nhiều loại văn bản, Hiến pháp đề cập đến 3 hình thức là quyết định, chỉ thị và thông tư.

- Về dự thảo văn bản: Luật quy định *"dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết"*, nhưng không có giải thích thế nào là dự án, cho nên dẫn đến trên thực tế nhầm lẫn thường xuyên. Như việc chỉ đề cập đến một dự thảo luật, không bao gồm các tài liệu khác kèm theo, nhưng cũng thường gọi là dự án luật. Trong Luật năm 2008 chỉ đề cập đến dự thảo Nghị quyết, Nghị định, trong khi mỗi đạo luật thì có cả dự án, dự thảo, trong đó dự thảo là vấn đề cốt lõi. Nếu hiểu dự án rộng hơn dự thảo, ngoài dự thảo, còn gồm cả một số văn bản, một số công việc khác, thì Nghị định cũng hoàn toàn có thể là một dự án. Còn nếu dự án và dự thảo chỉ để phân biệt giữa quá trình ban hành luật với ban hành nghị định thì là điều ngộ nhận, không hợp lý. Do vậy, dẫn đến trong quá trình thực hiện có những cách hiểu khác nhau.

- Vấn đề một văn bản sửa nhiều văn bản: Việc này tuy có thuận tiện cho cơ quan soạn thảo và ban hành, nhưng trong thực tiễn áp dụng lại rất phức tạp, rắc rối, khó theo dõi, tra cứu, triển khai thực hiện.

- Điều 85 Luật năm 2008 quy định thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh "***Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích luật, pháp lệnh***. *Cơ quan, tổ*

chức quy định tại Điều 87 của Hiến pháp, đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích luật, pháp lệnh. Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc giải thích" việc quy định thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh chỉ có Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là chưa phù hợp với thực tiễn. Vì thực tế Chính phủ cũng có giải thích luật, pháp lệnh mà thậm chí cả các bộ, ngành cũng đã thường xuyên giải thích luật, pháp lệnh.

- Khoản 2, Điều 8 Luật năm 2008 (Văn bản quy định chi tiết) *"2. Văn bản quy định chi tiết phải quy định cụ thể, không lặp lại quy định của văn bản được quy định chi tiết và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết"*, quy định này không hợp lý, không khả thi, là một trong những quy định bị vi phạm nhiều nhất. Yêu cầu không lặp lại có vẻ hợp lý, nhưng dẫn đến tình trạng rất khó, thậm chí không thể quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành được. Trường hợp này đã làm cho địa phương gặp rất nhiều khó khăn khi triển khai thực hiện, thường vi phạm quy định của cấp trên hoặc nếu không quy định lặp lại quy định cấp trên mà quy định riêng, thì lại xảy ra tình trạng văn bản ban hành trái thẩm quyền, vi phạm các quy định của pháp luật cấp trên.

Bên cạnh đó quy định về văn bản quy định chi tiết *"phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản"*, quy định của Luật là như vậy, nhưng thực tiễn thì Luật ban hành rồi nhưng phải chờ nghị định, nghị định chờ thông tư...Do vậy, tính kịp thời sẽ không được đảm bảo.

- Quy định về sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ thi hành theo Điều 9 của Luật năm 2008: văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng theo quy định tại Điều 27, Điều 28 và Điều 29 Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật thì chỉ quy định xử lý văn bản trái pháp luật bằng hình thức đình chỉ thi hành, hủy bỏ, bãi bỏ mà không quy định khi nào thì sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế.

- Vấn đề rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới quy định mang tính nguyên tắc tại Điều 93 Luật năm 2008, đến năm 2013 Chính phủ mới có Nghị định quy định cụ thể về rà soát, hệ thống hóa nhưng hiện nay chưa có Thông tư hướng dẫn việc rà soát về: trình tự, thủ tục thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản, thẩm quyền công bố danh mục văn bản sau khi được rà soát, hình thức văn bản dùng để công bố kết quả rà soát (văn bản cá biệt hay văn bản quy phạm) để các cấp ở địa phương có sự thống nhất trong rà soát, hệ thống hóa văn bản. Do vậy, việc triển khai gặp rất nhiều khó khăn, không có cơ sở pháp lý rõ ràng để thực hiện.

- Khoản 3, Điều 5 Luật năm 2008 quy định "*Văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi điều chỉnh rộng thì tùy theo nội dung có thể được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm; đối với văn bản có phạm vi điều chỉnh hẹp thì bố cục theo các điều, khoản, điểm*". Tuy nhiên trên thực tế có rất nhiều văn bản do các cơ quan ở Trung ương ban hành lại có thêm tiểu mục, tiểu khoản, tiết, tiểu tiết... thậm chí không thể gọi ra được tên bố cục. Do vậy, gây khó khăn khi các cơ quan áp dụng để gọi cho chính xác.

- Một số điều trong Luật Ban hành văn bản QPPL quy định chưa chính xác, như Khoản 1 Điều 1 quy định "*Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do **cơ quan nhà nước ban hành** hoặc phối hợp ban hành*", hay khoản 1, Điều 9 "Sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật" quy định "*Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản quy phạm pháp luật **của chính cơ quan nhà nước đã ban hành** văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*". Vì ngoài cơ quan nhà nước còn có thủ trưởng các Bộ, ngành ban hành văn bản.

b) Nguyên nhân từ thực tiễn

- Do thực tiễn cuộc sống luôn vận động, tình hình kinh tế - xã hội phát triển nhanh, thay đổi liên tục, làm cho các quan hệ xã hội ngày càng trở nên đa dạng, phong phú và phức tạp hơn, nhiều quan hệ xã hội mới phát sinh đòi hỏi sự điều chỉnh của pháp luật. Do vậy, việc dự liệu được tất cả các tình huống, vấn đề sẽ phát sinh trong tương lai để cụ thể hóa bằng các quy định của pháp luật là điều rất khó khăn, dẫn tới việc pháp luật không điều chỉnh kịp thời các mối quan hệ trong xã hội và nhanh chóng trở nên lạc hậu. Hơn nữa, hiệu lực của pháp luật không chỉ trong một thời gian ngắn, mà thường phát huy trong một giai đoạn, một thời kỳ nhất định. Vì vậy, việc nhiều quy định của pháp luật thường lạc hậu và không phù hợp là điều không thể tránh khỏi.

- Quy trình soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản QPPL có lúc chưa được thực hiện một cách nghiêm túc: Trong quy trình xây dựng dự án, dự thảo văn bản QPPL vẫn diễn ra tình trạng việc tổng kết thực tiễn chưa thực sự được chú ý, thiếu đánh giá về văn bản QPPL có liên quan. Nhiều trường hợp quy trình về soạn thảo, góp ý, thẩm định dự án, dự thảo văn bản nhất là đối với các văn bản liên tịch chưa được thực hiện đúng, thậm chí còn bỏ qua một số khâu trong thủ tục đã được pháp luật quy định. Theo quy định văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành phải được soạn thảo cùng với dự án luật, pháp lệnh để trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực.

- Chính sách lập pháp chưa được làm rõ trước khi soạn thảo dự án, dự thảo văn bản QPPL. Cơ quan soạn thảo còn chú trọng vào việc hoàn thành

chương trình xây dựng văn bản QPPL mà chưa chú ý tới chất lượng dự án, dự thảo văn bản QPPL. Sự phối hợp giữa các cơ quan còn thiếu chặt chẽ, chưa thống nhất: Xây dựng và ban hành văn bản QPPL là một hoạt động đòi hỏi phải có sự phối hợp và điều hòa giữa các cấp, các ngành thì văn bản QPPL mới đảm bảo được sự thống nhất và chặt chẽ. Tuy nhiên, hiện nay việc phối hợp giữa các Bộ, ngành trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL còn nhiều điểm hạn chế. Sự phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong việc ban hành các văn bản QPPL nhất là các văn bản liên ngành chưa chặt chẽ, thiếu đồng bộ và còn hình thức. Thay vì đứng trên lợi ích của nhân dân, nhiều quy định của pháp luật còn thiên về lợi ích cục bộ của đơn vị mình. Vì thế, tình trạng các quy định pháp luật còn mâu thuẫn và không thống nhất là điều không thể tránh khỏi.

- Nhiều cơ quan, Bộ, ngành và địa phương vẫn chưa thực sự quan tâm đúng mức đến công tác văn bản như: chưa chú trọng chỉ đạo triển khai hoặc triển khai chưa đầy đủ tất cả các nhiệm vụ của công tác văn bản, đặc biệt là công tác xây dựng chương trình, công tác tự kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản; kinh phí chi cho công tác văn bản hàng năm không thường xuyên và chưa đáp ứng, thậm chí có nơi còn chưa bố trí; đội ngũ cán bộ, công chức chưa được quan tâm kiện toàn về số lượng, chất lượng, trong khi đây là hoạt động trọng tâm trong công tác quản lý, điều hành nhà nước ở các cấp.

- Việc triển khai thực hiện quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL chưa được thực hiện đầy đủ, vấn đề công khai, minh bạch khi xây dựng cơ chế, chính sách cũng chưa được chú ý. Sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng như cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định, thẩm tra, cơ quan trực tiếp trình văn bản chưa thật sự chặt chẽ nên hiệu quả chưa cao.

III. KIẾN NGHỊ

1. Sửa đổi, bổ sung những quy định cụ thể của Luật cho phù hợp

Đề nghị trong quá trình sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2008 và các văn bản hướng dẫn cần phải được quan tâm xem xét và nghiên cứu đến những vấn đề sau:

- Về khái niệm văn bản QPPL: cần quy định cụ thể hơn về khái niệm văn bản QPPL, đặt biệt là phải làm rõ thế nào là quy tắc xử sự chung, như thế nào là có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội; các dấu hiệu để phân biệt giữa văn bản QPPL và văn bản không quy phạm của các cấp, các ngành. Cần thống nhất giữa hai khái niệm về văn bản quy phạm pháp luật tại Luật năm 2008 và Luật năm 2004.

- Cần quy định rõ tính đặc thù trong quy trình ban hành văn bản QPPL của Quốc hội, Chính phủ, các bộ ngành ở Trung ương và chính quyền địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã.

- Về hình thức văn bản QPPL: Đề nghị xem xét quy định mỗi cấp chỉ ban hành một loại văn bản QPPL và đặt tên cho hình thức của văn bản này để không trùng lặp với các loại văn bản còn lại.

- Đối với quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL: Hiện nay giữa Luật năm 2008 và Luật năm 2004 đã phát sinh những bất cập, khó khăn, vướng mắc nhất định. Vì vậy, khi hợp nhất hai Luật trên cần phải đổi mới theo hướng đơn giản hóa, minh bạch, xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức mà vẫn bảo đảm tiến độ và chất lượng văn bản, cũng như đảm bảo tính chặt chẽ trong quy trình ban hành văn bản, nhưng vẫn có sự linh hoạt trong một số trường hợp nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn trong giai đoạn để hoàn thiện thể chế phục vụ cho quản lý xã hội.

- Đề nghị xem xét bỏ các hình thức văn bản QPPL như: Lệnh của Chủ tịch nước, vì Lệnh công bố luật, pháp lệnh của Chủ tịch nước chỉ là một văn bản hành chính, vì bản thân luật, pháp lệnh đã là văn bản QPPL. Đối với Chỉ thị của UBND các cấp chỉ là văn bản đôn đốc, nhắc nhở tổ chức triển khai thực hiện những quy định đã có, hơn nữa hình thức Chỉ thị trong Luật năm 2008 đã loại bỏ. Nghị quyết, quyết định của HĐND, UBND của cấp xã, vì cấp này chỉ tổ chức triển khai thực hiện, không cần thiết phải ban hành văn bản QPPL.

- Đề nghị xem lại thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL, nên quy định có hiệu lực sớm hơn so với quy định tại Điều 78 của Luật năm 2008, để đảm bảo tính kịp thời sau khi văn bản ban hành.

- Về thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh: Nên mở rộng thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh, ngoài Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, thì giao cho cả Chính phủ và Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao.

- Luật năm 2008 và Luật năm 2004 đang có những quy định mâu thuẫn về loại văn bản quy phạm và thẩm quyền ban hành văn bản QPPL. Do vậy cần phải quy định rõ hai nội dung này. Quy định cụ thể ai có quyền trình dự án luật, ai có quyền ban hành. Khẩn trương hợp nhất Luật năm 2004 và Luật năm 2008 theo hướng xác định lại thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của các cấp cho cụ thể và rõ ràng.

2. Biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả và hoàn thiện pháp luật về ban hành văn bản QPPL

- Tiếp tục nâng cao chất lượng việc lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

- Thường xuyên tổ chức tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ, trao đổi kinh nghiệm để nâng cao trình độ chuyên môn cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tham mưu, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, kịp thời giải đáp những vướng mắc khi địa phương có yêu cầu.

- Tổ chức triển khai thực hiện tốt việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào các dự thảo Luật.

- Tăng cường công tác rà soát, hệ thống hóa các văn bản QPPL để khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản QPPL. Rà soát lại các văn bản hiện có; hủy bỏ những quy định không còn hiệu lực, hoặc không còn phù hợp với thực tiễn; sửa đổi, bổ sung các quy định cho cụ thể; hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản, để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Hạn chế ở mức tối thiểu việc giao các vấn đề khó quy định trong luật cho nghị định hoặc trong nghị định cho các thông tư. Nếu trong luật thấy còn nhiều vấn đề chưa thể quy định được thì nên tiếp tục nghiên cứu xây dựng. Trong khi chờ đợi, nếu cần thiết thì giao cho Chính phủ quy định tạm thời cho đến khi hoàn chỉnh luật.

- Bám sát tình hình thực tiễn nảy sinh các quan hệ pháp lý trong xây dựng các văn bản QPPL. Để làm được việc này cần phải có những nghiên cứu, đánh giá, khảo sát thực tiễn. Hiện nay, nhiều bộ, ngành có những đề xuất, sáng kiến xây dựng luật, nhưng nhiều đề xuất, sáng kiến đó còn thiếu căn cứ khoa học, nên dẫn đến tình trạng xây dựng các văn bản pháp luật thiếu hiệu quả như đã nêu ở trên. Chính vì thế những chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật cần phải được nghiên cứu, được xây dựng từ những căn cứ đánh giá đúng yêu cầu của thực tiễn trên các phương diện: sự cần thiết, mức độ điều chỉnh... để quyết định.

- Xây dựng quy trình báo cáo đánh giá toàn bộ các quy định có liên quan trước khi xây dựng các văn bản mới. Hoạt động này thường không được chú ý đầy đủ và rất yếu trong thời gian vừa qua. Xác định hình thức văn bản phù hợp, tầm quan trọng, tính chất phức tạp của các quan hệ pháp lý đến đâu thì xác định hình thức văn bản pháp lý đến đó, tránh sử dụng các hình thức văn bản "quá tầm".

- Kết hợp hài hòa giữa chi tiết và khái quát trong mỗi văn bản. Cụ thể để văn bản dễ dàng và nhanh chóng đi vào cuộc sống, nhưng lại tránh quá chi tiết, thiếu sự bao quát dẫn đến những khó khăn khi gặp phải những vấn đề mới nảy sinh, không có trong quy định. Hơn nữa, cần nhận thấy một điều là pháp luật cũng có và cần có điểm dừng vì pháp luật không thể phản ánh được hết cuộc sống sinh động. Để các quy định của pháp luật có thể đi vào cuộc sống mà không vấp phải những điều nêu trên, trước hết cần nâng cao ý thức trách nhiệm pháp luật của công chức, ý thức chấp hành pháp luật của người dân, phải đẩy mạnh hoạt động giải thích luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đồng thời cần sớm xây dựng cơ quan tài phán hành chính và Tòa án Hiến pháp để phán quyết những tranh chấp kiện tụng trong quá trình thực thi pháp luật.

- Chú trọng vai trò của các chuyên gia trong việc xây dựng các văn bản QPPL để nâng cao chất lượng văn bản, nâng cao năng lực của các chuyên gia

và nhà khoa học trong soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan trình dự án luật và pháp lệnh. Đẩy mạnh công tác phối hợp giữa các bộ, ban, ngành để bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán của văn bản luật được soạn thảo. Mở rộng sự tham gia đông đảo của xã hội, nhất là của các cơ quan nghiên cứu, các nhà khoa học; có cơ chế bắt buộc để các nhà hoạch định chính sách phải tiếp thu các ý kiến đóng góp của người dân, của xã hội, nhất là của những đối tượng bị điều chỉnh, để văn bản sát với thực tế, bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của các văn bản pháp luật được ban hành.

- Tăng cường hoạt động thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản QPPL. Thực hiện việc thẩm định các dự án luật, nghị định một cách chặt chẽ, kỹ lưỡng và có chất lượng. Có cơ chế để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan được hỏi ý kiến, những ý kiến tham gia góp ý thực sự có hiệu quả vào việc xây dựng các văn bản trình cấp có thẩm quyền quyết định. Các cơ quan thẩm định cần hoàn chỉnh văn bản pháp luật từ nội dung đến ngôn ngữ pháp lý trước khi trình Quốc hội hay Chính phủ và phải chịu trách nhiệm về kết quả thẩm định này. Về mặt nguyên tắc, các văn bản dù cấp thiết đến đâu cũng phải được xây dựng đạt chất lượng tốt nhất mới trình Chính phủ hoặc Quốc hội thông qua, nếu chuẩn bị chưa tốt, chất lượng kém thì dù cấp thiết đến đâu cũng nên để lại tiếp tục hoàn chỉnh dự thảo.

- Cần quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến và trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định để đảm bảo chất lượng của văn bản QPPL sau khi được ban hành.

- Thủ tục thông qua văn bản quy phạm pháp luật của các cấp cần được quy định linh hoạt hơn, phù hợp với điều kiện thực tế.

Trên đây là báo cáo kết quả tổng kết việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Kính báo cáo Bộ Tư pháp theo dõi, tổng hợp./.

Nơi nhận:
- Bộ Tư pháp;
- Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật (Bộ Tư pháp);
- Thường trực Tỉnh ủy;
- Thường trực HĐND tỉnh;
- Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh;
- CT, các PCT UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- VPUB: CVP, CBTH;
- Lưu: VT, NC_{lmc321}.

TM. UỶ BAN NHÂN DÂN
KT. CHỦ TỊCH
PHÓ CHỦ TỊCH

Lê Quang Thích