

THAM LUẬN
VỀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM
PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, UỶ BAN NHÂN DÂN
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH

Kính thưa các vị đại biểu!

Trong tiến trình thực hiện công tác cải cách hành chính nói chung và cải cách thể chế nói riêng ở tỉnh, một trong những lĩnh vực luôn được UBND tỉnh và các cơ quan tham mưu đặc biệt quan tâm và chỉ đạo thực hiện quyết liệt đó là công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL.

Xây dựng văn bản QPPL là hoạt động có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc tạo lập hệ thống quy tắc xử sự; duy trì và bảo đảm trật tự, kỉ cương của đời sống xã hội và quản lý của nhà nước. Pháp luật chỉ có thể phát huy được vai trò và những giá trị của mình trong quản lý, duy trì trật tự và tạo điều kiện cho kinh tế - xã hội phát triển khi có được một hệ thống pháp luật có chất lượng. Nếu chất lượng của pháp luật thấp, tính khả thi kém thì việc thực hiện sẽ gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí có những quy định pháp luật nhiều khi không thể thực hiện được trên thực tế.

Nhận thức được vai trò, ý nghĩa đó, công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL ở tỉnh thời gian qua, đặc biệt là kể từ khi triển khai Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 đã được chính quyền địa phương chỉ đạo đầy mạnh về hoạt động và nâng cao chất lượng tham mưu, do đó đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Hoạt động xây dựng pháp luật đã được các cấp chính quyền, các cơ quan tham mưu nhận thức đầy đủ và có nhiều chuyển biến tích cực trong thực thi; việc tổ chức xây dựng pháp luật được thực hiện ngày càng nghiêm túc, khoa học; số lượng, chất lượng văn bản QPPL thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND, UBND các cấp được nâng lên và mở rộng về nội dung; ngày càng đáp ứng kịp thời, hiệu quả yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật và nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh và an sinh xã hội ở địa phương.

Bên cạnh đó, công tác xây dựng pháp luật ở tỉnh Đắk Lắk vẫn còn một số tồn tại hạn chế nhất định, đó là:

- Một số văn bản QPPL chưa thực sự bảo đảm tính kịp thời, tính hợp lý và khả thi để đáp ứng mục tiêu quản lý, yêu cầu phát triển ngày càng cao của đời sống, chưa phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành¹.

¹ Kết quả khảo sát, đánh giá xếp hạng cải cách hành chính của Bộ Nội vụ các năm gần đây cho thấy lĩnh vực cải cách thể chế vẫn bị trừ điểm: Năm 2018 bị trừ 1,84 điểm; năm 2019 bị trừ 1,33 điểm; năm 2020 bị trừ 1,49 điểm.

- Việc tuân thủ quy trình xây dựng văn bản QPPL của một số cơ quan tham mưu, giúp việc chưa thực sự nghiêm túc; chất lượng đề nghị xây dựng văn bản QPPL và chất lượng dự thảo chưa cao, thiếu đầu tư và chưa khoa học; chưa chú trọng làm rõ căn cứ, cơ sở pháp lý và thực tiễn để đề nghị xây dựng pháp luật v.v...

- Hiệu quả huy động tham gia ý kiến xây dựng pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa đáp ứng yêu cầu, quan điểm “*xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính trí tuệ tập thể*”; không ít cơ quan chưa thực hiện hết trách nhiệm trong phối hợp xây dựng văn bản (nội dung góp ý qua loa, hình thức, không rõ ràng, thậm chí thiếu thống nhất, dẫn đến có văn bản phải lấy lại ý kiến nhiều lần của cùng một cơ quan). Nhiều cơ quan chủ trì soạn thảo chưa tạo điều kiện để các chủ thể chịu sự tác động tham gia góp ý vào đề nghị xây dựng hoặc dự thảo văn bản QPPL.

- Một số UBND cấp huyện chưa thực hiện việc ban hành văn bản QPPL theo thẩm quyền quy định tại Điều 30 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015, khoản 7 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL mà còn có tâm lý trông chờ hướng dẫn của tỉnh.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế nêu trên tập trung ở một số vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, yêu cầu về tiên độ, nội dung, chất lượng văn bản QPPL ngày càng lớn trong khi năng lực, trình độ của đội ngũ người làm công tác văn bản QPPL ở địa phương còn nhiều hạn chế. Số lượng văn bản QPPL thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND, UBND tỉnh mặc dù không tăng nhưng tính chất ngày càng phức tạp (nhất là những vấn đề được ủy quyền lập pháp, những vấn đề mới được phân cấp quản lý) trong khi đội ngũ làm công tác xây dựng pháp luật của địa phương thiếu ổn định, chưa thật sự chuyên nghiệp, thiếu về số lượng, kinh nghiệm và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ.

Thứ hai, mặc dù văn bản QPPL là quyết định của tập thể HĐND, UBND nhưng chưa có biện pháp, chế tài để các cơ quan nhà nước tích cực, chủ động tham gia xây dựng pháp luật, đặc biệt là tham gia hết vai trò, trách nhiệm vào văn bản có nội dung liên quan đến ngành, lĩnh vực được phân công quản lý.

Thứ ba, số lượng văn bản giao quy định chi tiết cho chính quyền địa phương cấp tỉnh tương đối lớn và thường xuyên phát sinh nhưng hoạt động kiểm tra, rà soát, phát hiện bất cập của văn bản văn bản QPPL chưa thực sự được chú trọng và thực hiện nghiêm ở không ít cơ quan; các chế tài để xử lý trách nhiệm chậm ban hành văn bản quy định chi tiết còn chung chung; sự nỗ lực, thiếu quyết liệt

trong xử lý vi phạm cũng là nguyên nhân làm cho tình trạng này khó khắc phục một cách cơ bản.

Thứ tư, chất lượng hoạt động thẩm định đã được nâng lên nhưng trong một số trường hợp chưa thực sự đáp ứng yêu cầu thực tiễn; hiệu quả thẩm định theo hình thức tư vấn thẩm định còn thấp, chưa có kinh phí và cơ chế thu hút các chuyên gia tham gia vào hoạt động này.

Thứ năm, kinh phí đảm bảo cho việc thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL còn hạn chế, có cơ quan, địa phương chưa được bố trí đầy đủ kinh phí để thực hiện các hoạt động như khảo sát, đánh giá tổ chức thi hành pháp luật, hội thảo, lấy ý kiến rộng rãi v.v...; địa phương chưa có cơ chế hỗ trợ cho công tác này, chủ yếu bảo đảm chi theo quy định hiện hành, vì vậy phần nào chưa đáp ứng yêu cầu của hoạt động soạn thảo văn bản QPPL theo quy trình mới.

Trong bối cảnh hiện nay, yêu cầu bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thật sự của pháp luật đúng với chức năng, vai trò của nó trong đời sống xã hội của nhà nước pháp quyền đang đặt ra hết sức cấp thiết và có ý nghĩa thật sự lớn lao.

Trong giai đoạn tới, cần bám sát định hướng cơ bản tại Kế hoạch triển khai Quyết định số 04/QĐ-TTg ngày 07/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ và Kế hoạch số 187/KH/TU ngày 17/9/2020 của Tỉnh uỷ triển khai thực hiện Kết luận số 83-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị khoá IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (được UBND tỉnh ban hành tại Kế hoạch số 153/KH-UBND ngày 22/4/2021) và văn bản chỉ đạo của UBND tỉnh về thực hiện chỉ số cải thiện các quy định của pháp luật (Công văn số 2656/UBND-NC ngày 08/6/2021) là *“không ngừng đổi mới, nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật; gắn kết chặt chẽ, đồng bộ giữa nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật; đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh trên địa bàn tỉnh”*; *“tập trung các nguồn lực để đảm bảo tiến độ xây dựng những dự thảo văn bản QPPL được phân công chủ trì soạn thảo, đặc biệt là các văn bản quy định chi tiết và nghị quyết của HĐND tỉnh. Việc xây dựng phải đảm bảo đúng quy trình tại Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản hướng dẫn thi hành. Trường hợp không thể bảo đảm tiến độ, phải kịp thời báo cáo, nêu rõ lý do để UBND tỉnh xem xét, quyết định. Không xem xét khen thưởng đối với những đơn vị không đảm bảo tiến độ, để xảy ra tình trạng nợ đọng văn bản”*. Xuất phát từ quan điểm đó, Sở Tư pháp đề xuất một số giải pháp sau:

1. Các sở, ban, ngành ở tỉnh, UBND cấp huyện tập trung nguồn lực và điều kiện khác bảo đảm thực hiện hoàn thành đúng tiến độ, chất lượng các nhiệm vụ xác định trong Kế hoạch xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL hằng năm của UBND tỉnh.

2. Tiếp tục đề cao vai trò của thủ trưởng các cơ quan có trách nhiệm tham mưu xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết. Cụ thể: bảo đảm kỷ luật, kỷ cương xây dựng, ban hành văn bản QPPL, đặc biệt là tuân thủ quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL; chủ động rà soát, phát hiện nội dung giao quy định chi tiết và kịp thời tham mưu xây dựng, ban hành văn bản QPPL; tăng cường theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc ban hành văn bản quy định chi tiết trong nội bộ cơ quan; thực hiện đồng bộ các giải pháp khác nhằm bảo đảm chất lượng, tăng cường tiến độ xây dựng, ban hành văn bản; kiểm điểm xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, cá nhân trong việc không bảo đảm tiến độ, chất lượng của văn bản. Đồng thời, chỉ đạo các đơn vị tham mưu chủ động tham gia góp ý có trách nhiệm vào các đề nghị, dự thảo văn bản QPPL có liên quan đến nội dung ngành, lĩnh vực quản lý.

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

4. Tăng cường trách nhiệm của Văn phòng UBND tỉnh trong việc tham mưu chấp thuận đề nghị xây dựng văn bản QPPL; kiểm soát chặt chẽ hồ sơ trình ban hành văn bản QPPL theo quy định; chủ động kết hợp tham mưu triển khai văn bản QPPL của trung ương mới ban hành với rà soát, giao nhiệm vụ xây dựng văn bản quy định chi tiết, nếu có.

5. Nâng cao năng lực, chất lượng hoạt động thẩm định của Sở Tư pháp, hội đồng tư vấn thẩm định. Tiếp tục và tạo điều kiện phát huy hiệu quả cơ chế thẩm định thông qua Hội đồng và cuộc họp tư vấn thẩm để huy động trí tuệ, kinh nghiệm của các nhà khoa học, chuyên gia các ngành, lĩnh vực có liên quan, giúp đưa ra ý kiến phản biện chính xác, khách quan hơn, bảo đảm tính đồng bộ, tính khả thi của văn bản QPPL sau khi được ban hành.

6. Phát huy hơn nữa sự tham gia của nhân dân, huy động trí tuệ của chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, sự phản biện từ các tổ chức xã hội, từ các phương tiện thông tin đại chúng vào quá trình xây dựng, thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL. Thực hiện nghiêm việc đăng tải dự thảo văn bản trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh theo quy định, xác định rõ nội dung lấy ý kiến; kiến nghị HĐND, UBND tỉnh bảo đảm đủ kinh phí phục vụ công tác này.

7. Tiếp tục kiện toàn và đổi mới về tổ chức, người làm công tác xây dựng pháp luật. Theo đó, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh cần thực hiện nghiêm việc bố trí đủ và đúng người làm công tác pháp chế theo quy định; tạo mọi điều kiện để tổ chức pháp chế, công chức chuyên trách hoàn thành tốt các nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện pháp luật.

8. Tiếp tục hoàn thiện quy định về quy trình xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát văn bản QPPL của địa phương theo quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản hướng dẫn thi hành; kiến nghị các cơ quan nhà nước cấp trên lưu ý khi xây dựng, ban hành văn bản QPPL có nội dung giao quy định chi tiết cần nghiên cứu, khảo sát, phân tích, đánh giá kỹ các quy định để bảo đảm tính khả thi, hạn chế nội dung giao quy định chi tiết nếu đã có cơ sở để cụ thể hóa ngay trong văn bản của cơ quan trung ương, đồng thời dự kiến hợp lý thời điểm có hiệu lực để các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thi hành có đủ thời gian chuẩn bị điều kiện về cơ sở vật chất, nguồn lực cho việc triển khai thi hành cũng như việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết nếu có.

Trên đây là tham luận của Sở Tư pháp về công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND trên địa bàn tỉnh. Kính chúc các vị đại biểu, các đồng chí tham dự Hội nghị mạnh khỏe, hạnh phúc.

Xin trân trọng cảm ơn!