

HOÀN THIỆN MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ TRÌNH TỰ, THỦ TỤC BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

NGUYỄN HOÀNG LINH CHI*

Ngày nhận bài: 23/09/2021

Ngày phản biện: 01/10/2021

Ngày đăng bài: 30/12/2021

Tóm tắt:

Bài viết phân tích vai trò của trình tự, thủ tục ban hành đối với chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân. Đồng thời, trên cơ sở đánh giá các quy định pháp luật và thực tiễn thi hành, bài viết đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện một số quy định pháp luật về trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Từ khóa:

Văn bản quy phạm pháp luật, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trình tự, thủ tục, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Abstract:

The article analyzes the role of the promulgation order and procedures for the quality of legal documents of the People's Councils. At the same time, on the basis of assessing the legal provisions and practical implementation, the article proposes solutions to improve some legal regulations on the order and procedures for promulgating legal documents of the Provincial People's Council.

Keywords:

Legal documents, Provincial People's Council, Procedures, Resolutions of Provincial People's Council.

1. Đặt vấn đề

Là một bộ phận không thể tách rời của bộ máy Nhà nước, chính quyền địa phương là một trong những định chế pháp lý quan trọng của Hiến pháp năm 2013 với chức năng “tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên”¹. Trong đó, “nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”². Vậy để thực hiện tốt nhiệm vụ của chính quyền địa phương, trong đó vai trò cần phải kể đến đó chính là quyền lập quy. Điều 113 Hiến pháp năm 2013 và Điều 27 Luật

* ThS., Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: chinhl@hul.edu.vn

¹ Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

² Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Luật Ban hành VBQPPL 2015) quy định Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương, được ra nghị quyết để bảo đảm thi hành Hiến pháp, Luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, quyết định những chính sách, biện pháp thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương. Trong đó, HĐND cấp tỉnh là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL với phạm vi nội dung “rộng” nhất trong các cấp chính quyền tại địa phương với trình tự, thủ tục ban hành được pháp luật quy định phức tạp hơn văn bản QPPL của HĐND cấp huyện và xã. Chính vì vậy, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của cơ quan này cũng gặp nhiều những hạn chế, vướng mắc cần hoàn thiện. Bên cạnh đó, với vai trò quan trọng tác động vào các quan hệ xã hội tại địa phương, Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh sẽ là công cụ để tăng cường hiệu quả quản lý của Hội đồng nhân dân. Vì vậy, việc nâng cao chất lượng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh cần được quan tâm về trình tự, thủ tục lẫn nội dung văn bản.

2. Vai trò của trình tự, thủ tục ban hành đối với chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân

Một văn bản được xem là văn bản QPPL phải đáp ứng các điều kiện “là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này”³. Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND được pháp luật quy định ban hành dưới hình thức nghị quyết, là hình thức văn bản biểu hiện quyền lực nhà nước ở địa phương nhằm thực hiện nhiệm vụ được giao trên địa bàn lãnh thổ nhất định. Chính vì vậy, nghị quyết cũng phải đáp ứng được điều kiện của một văn bản quy phạm pháp luật chung. Để xét về tính chất lượng của một văn bản QPPL nói chung và nghị quyết của HĐND nói riêng, cần đảm bảo những yêu cầu có tính bắt buộc. *Thứ nhất*, về hình thức của văn bản phải tuân thủ đúng những quy định của pháp luật về thể thức, kỹ thuật trình bày; thủ tục xây dựng cũng như quản lý văn bản; sử dụng đúng quy tắc ngôn ngữ; phân chia sắp xếp nội dung văn bản logic chặt chẽ. *Thứ hai*, về nội dung văn bản phải đảm bảo về tính chính trị, phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng cũng như ý chí, nguyện vọng, lợi ích chính đáng của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; về tính hợp hiến và hợp pháp, ban hành đúng thẩm quyền, nội dung hợp pháp; về tính hợp lý với nội dung phù hợp với thực tiễn; về tính thống nhất của hệ thống pháp luật, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành; về tính khả thi, hiệu quả của văn bản. Đối chiếu với các yêu cầu trên thì điều kiện ảnh hưởng đến chất lượng văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh bắt nguồn từ trình tự, thủ tục ban hành. Tùy thuộc vào từng cấp HĐND khác nhau mà trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết sẽ có các giai đoạn với các bước khác nhau phù hợp, tạo ra đặc trưng riêng trong quy trình xây dựng, ban hành của loại văn bản QPPL này. Các trình tự, thủ tục đó có vai trò đặc

³ Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

biệt quan trọng đối với chất lượng nghị quyết của HĐND đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật hiện hành dưới các khía cạnh sau:

Trình tự, thủ tục ban hành ảnh hưởng đến chất lượng về hình thức của văn bản QPPL của HĐND. HĐND được ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức nghị quyết, nhưng không phải nghị quyết nào cũng được xem là văn bản quy phạm pháp luật. Việc xác định nghị quyết của HĐND là văn bản quy phạm pháp luật nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, đồng thời bảo đảm duy trì tính hợp pháp của văn bản pháp luật về mặt hình thức. Để xác định đúng nghị quyết là văn bản quy phạm hay cá biệt thì trước hết cơ quan tham mưu trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần phải xác định để đối chiếu với văn bản dự kiến tham mưu ban hành. Nếu trong quy trình ban hành nghị quyết thiếu các khâu thẩm định, thẩm tra dự thảo thì sẽ khiến nội dung văn bản có thể rơi vào trường hợp xác định sai văn bản đó là văn bản quy phạm hay cá biệt. Ngoài ra, nhằm đảm bảo chất lượng cho một văn bản quy phạm cần phải đảm bảo tính hợp lý trong quy trình ban hành. Văn bản được coi là có kỹ thuật lập pháp bảo đảm khi đáp ứng được những yêu cầu về sử dụng ngôn ngữ, thông qua kỹ thuật phân chia, sắp xếp nội dung văn bản logic, chặt chẽ trong quá trình soạn thảo.

Trình tự, thủ tục ban hành ảnh hưởng đến chất lượng về nội dung và hiệu lực của văn bản QPPL của HĐND. Văn bản QPPL có chất lượng cao thì nội dung các quy định phù hợp với điều kiện khách quan của đời sống xã hội, sẽ có khả năng rất lớn tác động tích cực vào các quan hệ xã hội; ngược lại, nếu có chất lượng thấp thì văn bản QPPL sẽ khó có khả năng đi vào đời sống xã hội, không được áp dụng triệt để và sẽ bị thay thế bởi những văn bản khác. Chất lượng văn bản có mối quan hệ mật thiết với tính khả thi của văn bản. Có thể hiểu chất lượng của văn bản QPPL là cái tạo nên giá trị của văn bản QPPL trong đời sống xã hội, thể hiện trình độ pháp luật, trình độ quản lý, trình độ kỹ thuật pháp lý. Chất lượng của văn bản QPPL biểu hiện tập trung ở trong sự phù hợp của nội dung văn bản với đường lối của Đảng và với pháp luật hiện hành; sự phản ánh nguyện vọng chính đáng của nhân dân lao động; sự phù hợp với các điều kiện khách quan của đời sống xã hội. Để đánh giá chất lượng của văn bản QPPL của HĐND cần phải có các yếu tố đánh giá, dựa vào các quy định từ khâu lập đề nghị xây dựng, sự phù hợp của việc lấy ý kiến nội dung dự thảo, thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản QPPL. Hay nói cách khác là việc tuân thủ những quy định về trình tự, thủ tục trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND vừa là điều kiện để bảo đảm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa vừa đảm bảo cho chất lượng về nội dung của văn bản QPPL, góp phần xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, hiệu lực, hiệu quả.

3. Trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo pháp luật hiện hành và thực tiễn thi hành

Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về thủ tục xây dựng và ban hành được chia thành hai giai đoạn là giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết và giai đoạn chuẩn bị, thông qua nghị quyết được quy định từ Điều 111 đến Điều 126 Luật Ban hành VBQPPL 2015.

Lập đề nghị xây dựng nghị quyết HĐND cấp tỉnh

Đây là giai đoạn chỉ áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp tỉnh mà không áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp huyện và cấp xã⁴. Bên cạnh đó, không phải nghị quyết nào do HĐND cấp tỉnh ban hành cũng phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết. Đối với dự thảo Nghị quyết quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; quy định biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương⁵, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết không phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách mà có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết theo trình tự, thủ tục đơn giản hơn rất nhiều để trình Thường trực HĐND xem xét, quyết định. Đối với dự thảo Nghị quyết quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương⁶ cơ quan, tổ chức đề nghị bắt buộc phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách. Luật quy định khi đề nghị xây dựng nghị quyết ở trường hợp này cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải tiến hành xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết; đánh giá tác động của chính sách trong nghị quyết sau khi được HĐND thông qua và thực hiện quy trình chặt chẽ bao gồm: tổ chức lấy ý kiến, thẩm định, thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết. Theo đó, chủ thể có quyền đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là UBND cấp tỉnh, các ban của HĐND và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải tiến hành xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết, đánh giá tác động của chính sách trong nghị quyết sau khi được HĐND thông qua. Đây là một quy định mới và có khả năng thay đổi về cách làm chính sách trong ban hành văn bản QPPL so với các quy định cũ. Đối với hoạt động lấy ý kiến về chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết thì ngoài việc gửi hồ sơ đến các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, các Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan, cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến thì khoản 1 Điều 113 Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định còn phải có trách nhiệm lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Quy định này là điểm tiến bộ so với các quy định trước đây vì để việc lấy ý kiến được hiệu quả, cơ quan lấy ý kiến cần nêu rõ những vấn đề cần xin ý kiến với từng đối tượng tương ứng. Sau khi lấy ý kiến thì thủ tục bắt buộc và không thể thiếu trong quy trình xây dựng chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết⁷. Hoạt động này do Sở Tư pháp chủ trì, trên cơ sở phối hợp với Sở Tài chính, Sở

⁴ Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), “*Hoàn thiện pháp luật về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4 (125), tr.4.

⁵ Khoản 1, khoản 2, khoản 3 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

⁶ Khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

⁷ Điều 115 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan. Bước cuối cùng trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết là thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết⁸. Các cơ quan, tổ chức đề nghị xây dựng nghị quyết chuẩn bị và trình hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết lên Thường trực HĐND cấp tỉnh quyết định.

Luật Ban hành VBQPPL 2015 đã thay đổi cơ bản quy trình đề nghị xây dựng văn bản QPPL, không quy định bắt buộc xây dựng kế hoạch xây dựng, ban hành văn bản QPPL hàng năm mà quy định yêu cầu đối với đề nghị xây dựng văn bản QPPL để tăng tính chủ động của cơ quan tham mưu, tăng tính kịp thời trong đề nghị xây dựng. Lập đề nghị xây dựng nghị quyết bắt buộc yêu cầu đánh giá về nguồn lực thực hiện và lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách trong một số trường hợp với quy trình chặt chẽ, đã phát huy tác dụng góp phần hạn chế tình trạng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh ban hành thiếu khả thi, không thể thực hiện trong thực tế do thiếu nguồn lực. Tuy nhiên, việc thực hiện một số bước trong trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với nghị quyết của HĐND tỉnh còn nhiều hạn chế. Theo quy định, trước khi soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2, 3, 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL 2015 cần phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách. Trong quá trình thực hiện quy định này cho thấy phạm vi các loại văn bản QPPL cần phải lập đề nghị theo quy trình chính sách quy định tại Luật Ban hành VBQPPL 2015 là quá rộng. Nhiều văn bản là nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định về biện pháp tổ chức thi hành văn bản của cấp trên, không quy định chính sách mới nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng văn bản theo quy trình chính sách, làm hạn chế khả năng phản ứng của Chính quyền địa phương đối với những vấn đề cấp bách của xã hội⁹.

Việc đánh giá tác động của chính sách có vai trò đặc biệt quan trọng trong công tác lập đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh với chức năng tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan lập đề nghị xây dựng chính sách, định hướng việc quy định thủ tục hành chính theo hướng tối ưu nhằm nâng cao chất lượng các quy định và bảo đảm tính khả thi trong thực tế cho văn bản. Đánh giá tác động của chính sách nói chung thường được thực hiện ở cả hai giai đoạn: Trước khi chính sách được ban hành (đánh giá sự cần thiết, dự báo những ảnh hưởng tích cực/tiêu cực nếu chính sách được thực thi...); và sau khi chính sách đã được ban hành và đi vào cuộc sống (đánh giá kết quả, hiệu quả của chính sách trong thực tiễn thi hành)¹⁰. Tuy nhiên, các nội dung về báo cáo đánh giá tác động chính sách quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP chỉ mang tính nguyên tắc, quy định chung, chưa cụ thể khiến việc xác định phương pháp đánh giá tác động chính sách; phương pháp, công cụ thu thập số liệu, thông tin phục vụ đánh giá tác động; so sánh giữa chi phí, lợi ích, đặc biệt so sánh tác động

⁸ Điều 116 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

⁹ Bộ Tư pháp (2018), “*Tờ trình Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” của Bộ Tư pháp (dự thảo lần 2), tr.3.

¹⁰ Lê Tuấn Phong (2020), *Đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11 (411), tr.34.

tích cực, tác động tiêu cực khi không thể định lượng được gặp nhiều khó khăn hạn chế, khó thực hiện và mất nhiều thời gian, nguồn lực.

Chuẩn bị dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Đây là giai đoạn bao gồm các bước: soạn thảo dự thảo, lấy ý kiến, thẩm định dự thảo nghị quyết.

Soạn thảo là bước hình thành nội dung của văn bản, có tính quyết định tới chất lượng hiệu quả của văn bản, vì vậy đây cũng được xem là giai đoạn cốt lõi nhất trong quy trình ban hành văn bản. Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định cơ quan có thẩm quyền trình dự thảo là UBND tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh và các Ban HĐND tỉnh. Tuy nhiên qua thực tiễn cho thấy hầu hết các dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là do UBND cùng cấp trình và việc soạn thảo thường được giao cho cơ quan chuyên môn của UBND. Còn nếu dự thảo do các Ban của HĐND cấp tỉnh hoặc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình thì các chủ thể này có thể tự tổ chức việc soạn thảo nghị quyết. Việc soạn thảo văn bản nhằm diễn dịch từ ngôn ngữ của chính sách thành ngôn ngữ văn bản quy phạm, cơ quan soạn thảo phải thực hiện nhiều công việc khác nhau từ thu thập, phân tích và đánh giá thông tin liên quan đến dự thảo và tiến hành soạn thảo. Thực tế trong hoạt động soạn thảo cho thấy rằng về các nhân sự chuyên môn và kỹ năng của cán bộ soạn thảo còn rất hạn chế, sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan với cơ quan chủ trì soạn thảo chưa hiệu quả nhưng lại không có quy định về trách nhiệm đối với các chủ thể này.

Lấy ý kiến dự thảo nghị quyết

Nếu như việc lấy ý về dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện và cấp xã không mang tính bắt buộc trong mọi trường hợp thì việc lấy ý kiến góp ý đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là hoạt động bắt buộc phải thực hiện¹¹. Kế thừa các nội dung từ Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 và Luật Ban hành văn bản QPPL 2008, Luật Ban hành VBQPPL 2015 cũng đã quy định đầy đủ, chi tiết về hoạt động lấy ý kiến trong xây dựng chính sách, ban hành văn bản QPPL về các trường hợp, chủ thể, đối tượng, nội dung, thời hạn lấy ý kiến. Một trong những nguyên tắc cơ bản của quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết là phải đảm bảo sự tham gia góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự thảo văn bản. Việc lấy ý kiến của các chủ thể trên nhằm đảm bảo tính dân chủ, minh bạch, công khai trong việc hoạch định chính sách của các cơ quan nhà nước, đồng thời đảm bảo sự tham gia của người dân vào quá trình này. Trong đó, chủ thể cần lấy ý kiến là các cơ quan, tổ chức hữu quan, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết, cũng chính nhờ sự góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân mà tính khả thi của văn bản cũng được bảo đảm. Đối với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì lấy ý kiến là thủ tục bắt buộc trong cả giai đoạn xây dựng chính sách và giai đoạn soạn thảo. Quy định nêu rõ toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị

¹¹ Khoản 1 Điều 120 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

quyết cũng như dự thảo nghị quyết phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn 30 ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tuy nhiên, theo quy định vẫn chưa có phương thức riêng khi lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến đối với toàn bộ dự án, dự thảo văn bản theo một hình thức chung cho mọi đối tượng được xin ý kiến. Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến trong việc tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý và đăng tải công khai nội dung tiếp thu giải trình nhưng các cơ quan hầu hết chỉ tiếp thu, giải trình trong hồ sơ trình, hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra mà không đăng tải công khai nội dung này để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý biết. Nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm của mình cũng như còn hạn chế về năng lực tham gia xây dựng pháp luật, giám sát, phản biện xã hội. Việc tổ chức lấy ý kiến trong quá trình xây dựng Nghị quyết còn mang tính hình thức. Tại Báo cáo đánh giá 3 năm thực hiện Luật Ban hành VBQPPL 2015, Bộ Tư pháp cũng đã chỉ ra một số tồn tại, trong đó, việc lấy ý kiến góp ý còn hạn chế. Hầu hết các đề nghị, dự án, dự thảo đăng tải trên Cổng thông tin điện tử không nhận được sự góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cũng theo Bộ Tư pháp, chất lượng ý kiến đóng góp chưa cao, nhất là đối với những vấn đề mới, phức tạp, còn nhiều tranh luận. Nhiều cá nhân, tổ chức cũng chưa nhận thức đầy đủ về trách nhiệm của mình cũng như còn hạn chế về năng lực tham gia xây dựng pháp luật, giám sát, phản biện xã hội¹², điều này làm giảm chất lượng của văn bản.

Thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND.

Là một công đoạn bắt buộc thực hiện khi xây dựng HĐND cấp tỉnh trong trường hợp dự thảo nghị quyết do UBND cùng cấp trình với mục đích xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức của dự thảo nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự thảo trong hệ thống pháp luật và việc tuân thủ trình tự, thủ tục soạn thảo của dự thảo¹³. Sau khi lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến vào dự thảo nghị quyết, các Sở, Ban, ngành gửi hồ sơ thẩm định đến Sở Tư pháp để đánh giá một cách toàn diện, khách quan và chính xác dự thảo nghị quyết trước khi trình cơ quan có thẩm quyền ban hành. Trong đó, phạm vi thẩm định là về nội dung, chính sách pháp luật và hình thức văn bản, bước này có ý nghĩa trong việc tạo ra một văn bản hoàn chỉnh, mang lại hiệu quả cho hoạt động của HĐND cấp tỉnh. Tuy nhiên, đánh giá về công tác thẩm định thời gian qua, Bộ Tư pháp cho rằng “chất lượng thẩm định tuy từng bước đã được nâng cao, nhưng chưa đồng đều, đôi khi chưa chú trọng đúng mức đến tính khả thi, tính hợp lý của các chính sách và quy định trong dự thảo của văn bản”¹⁴. Thực tiễn thẩm định dự thảo nghị quyết thời gian qua cho thấy, công tác này chưa được thực hiện nghiêm túc ở

¹² Lê Anh (2020), “Góc nhìn đại biểu: Việc lấy ý kiến trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần thực chất hơn” tại <https://quochoi.vn/gioithieu/Pages/default.aspx?ItemID=44598>, truy cập ngày 17/8/2021.

¹³ Điều 121 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

¹⁴ Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo số 60/BC-BTP ngày 12/3/2018 của Bộ Tư pháp phục vụ hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại phiên họp thứ 22 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”, tr.8.

nhiều địa phương, vẫn còn tình trạng ban hành nghị quyết nhưng bỏ qua khâu thẩm định của cơ quan tư pháp¹⁵ điều này gây ảnh hưởng đến chất lượng văn bản. Cụ thể như tỉnh Bình Định, tổng số văn bản được ban hành là 1.027 nhưng chỉ có 537/1.027 văn bản được thẩm định, số văn bản chưa qua thẩm định chiếm 47,7%; con số này ở Quảng Ngãi là 421/889 văn bản được thẩm định; Thừa Thiên Huế chỉ có 634/1.462 văn bản được thẩm định¹⁶. Năm 2017, qua rà soát 728 VBQPPL của HĐND, UBND TP. Hồ Chí Minh còn hiệu lực thì phát hiện có 52 VBQPPL có dấu hiệu vi phạm, trong đó việc vi phạm lớn nhất là các văn bản này không được thẩm định, không được lấy ý kiến của đối tượng được điều chỉnh trước lúc ban hành¹⁷. Liên quan đến vấn đề này, theo khoản 1 Điều 121 Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định về thời hạn thẩm định: chậm nhất là 20 ngày trước ngày UBND cấp tỉnh họp, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đến Sở Tư pháp để thẩm định. Quy định này chưa đáp ứng về mặt thời gian bởi đối với những dự thảo nghị quyết có nội dung phức tạp, phạm vi điều chỉnh rộng, việc nghiên cứu thẩm định bắt buộc phải thành lập hội đồng tư vấn thẩm định với nhiều thành phần tham gia. Trong khi đó pháp luật quy định báo cáo thẩm định phải gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Sở Tư pháp nhận đủ hồ sơ thẩm định¹⁸. Như vậy, cơ quan thẩm định chỉ có thời gian 10 ngày để thực hiện tất cả các công đoạn thẩm định là quá ngắn, điều này có thể gây ảnh hưởng đến nội dung chất lượng thẩm định.

Trình dự thảo nghị quyết lên Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL 2015, trước khi trình dự thảo nghị quyết lên HĐND thì cơ quan chủ trì soạn thảo phải trình hồ sơ dự thảo nghị quyết lên UBND cấp tỉnh¹⁹, phải được thẩm tra bởi Ban của HĐND cùng cấp²⁰. Đối với dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND cùng cấp trình HĐND thì UBND có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp. Đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do cơ quan, tổ chức khác trình thì UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản. Như vậy, đây là giai đoạn quy định trách nhiệm của UBND trong việc xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết về việc có trình dự thảo hay không chứ chưa xác định rõ trách nhiệm của UBND phải xem xét những vấn đề cụ thể gì. Bên cạnh đó, hoạt động thẩm tra trong giai đoạn này thì được xem như là bước kiểm tra “lại” và cuối cùng về các nội dung của dự thảo nghị quyết một cách tổng quan nhất theo những tiêu

¹⁵ Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), “Hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân tỉnh”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 13 (389), tr.40.

¹⁶ Đoàn Thị Tố Uyên (2011), *Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do cơ quan tư pháp địa phương thực hiện*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 5, tr.22.

¹⁷ Ngọc Mai, Hoàng Quý (2017), “TP. Hồ Chí Minh: Nhiều văn bản quy phạm pháp luật không qua thẩm định”, tại <https://baophapluat.vn/tp-hcm-nhieu-van-ban-quy-pham-phap-luat-khong-qua-tham-dinh-post249916.html>, truy cập ngày 17/8/2021.

¹⁸ Khoản 4 Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

¹⁹ Điều 122 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

²⁰ Điều 124 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

chí nhất định trước khi trình HĐND xem xét, thông qua dự thảo. Theo quy định của pháp luật thì nội dung của hoạt động thẩm tra gần giống với các nội dung của hoạt động thẩm định dự thảo văn bản. Vì vậy, một số quan điểm cho rằng việc lặp lại các nội dung kiểm tra làm giảm giá trị của cả hai hoạt động. Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận rằng nội dung của báo cáo thẩm tra sẽ là căn cứ kỹ lưỡng nhất cho việc hình thành một văn bản chất lượng bởi nó không những chứa đựng các vấn đề thuộc nội dung thẩm tra mà còn bao gồm cả những nội dung cần sửa đổi, bổ sung, phương án xử lý của các cơ quan thẩm tra đối với những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, mang tính phản biện cao mà các giai đoạn khác chưa giải quyết được.

4. Giải pháp để hoàn thiện một số quy định pháp luật về trình tự, thủ tục bàn hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Đối với công tác lập đề nghị xây dựng Nghị quyết.

Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định về thủ tục lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách gồm: xây dựng chính sách, đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn lập đề nghị, lấy ý kiến về đề nghị, thẩm định đề nghị và thông qua đề nghị. Có thể thấy sự chặt chẽ, kỹ lưỡng trong quy trình xây dựng chính sách nói lên tầm quan trọng của giai đoạn này đối với chất lượng của văn bản. Đặc biệt, việc thực hiện tốt công đoạn phân tích chính sách như là giải pháp cốt lõi để đảm bảo tính khả thi của văn bản. Chính sách là định hướng, giải pháp của Nhà nước để giải quyết vấn đề của thực tiễn nhằm đạt được những mục tiêu nhất định. Vì vậy, đầu tiên phải nhận diện đúng vấn đề thực tiễn cần giải quyết nhằm đánh giá tác động một cách cụ thể, chính xác. Từ đó, xây dựng các tiêu chí đánh giá đầy đủ và đúng đắn, tùy theo lĩnh vực sẽ có các tiêu chí đánh giá chính sách khác nhau. Cần bổ sung quy định về quy trình thực hiện đánh giá lẫn nội dung hay lĩnh vực đánh giá trong Luật Ban hành VBQPPL 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Ngoài ra, yếu tố về con người cũng là yếu tố quan trọng, bởi các nội dung về báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP mang tính nguyên tắc, quy định chung, chưa cụ thể nên khi thực hiện gặp nhiều lúng túng khiến chất lượng đánh giá tác động chính sách phụ thuộc nhiều vào năng lực người thực hiện. Vì vậy, cần quan tâm hơn về đội ngũ tiến hành đánh giá tác động chính sách, tiến hành tập huấn, nâng cao chuyên môn, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng. Xây dựng cơ chế để thu hút cán bộ có năng lực tham gia công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là cán bộ hoạch định chính sách của các cơ quan quản lý nhà nước. Đồng thời, cần bổ sung cơ chế để một cơ quan khác, khách quan và chuyên nghiệp đánh giá chính sách thay vì cơ chế chính cơ quan lập đề nghị hoặc cơ quan chủ trì soạn thảo nghị quyết đánh giá như hiện nay để phát huy hết ý nghĩa của việc đánh giá chính sách, góp phần nâng cao chất lượng nghị quyết. Ngoài ra, đối với những nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định về biện pháp tổ chức thi hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, không quy định chính sách mới nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết²¹, nên chăng cần sửa đổi quy định này theo hướng thu hẹp thủ tục

²¹ Khoản 2 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

như không phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết đối với trường hợp trên nhằm phát huy khả năng phản ứng nhanh của chính quyền địa phương đối với những vấn đề cấp bách của xã hội.

Đối với công tác chuẩn bị dự thảo Nghị quyết

Trên thực tế hầu hết các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là do UBND cùng cấp trình và việc soạn thảo thường do các cơ quan chuyên môn của UBND theo nguyên tắc cơ quan giúp UBND quản lý nhà nước về lĩnh vực nào thì soạn thảo văn bản theo lĩnh vực đó. Việc lựa chọn này với ưu điểm là đảm bảo chất lượng văn bản dưới góc độ chuyên môn theo ngành, lĩnh vực, tuy nhiên nhược điểm sẽ là dễ xảy ra tình trạng văn bản không đảm bảo tính khách quan. Chính vì vậy, cần phải có các cơ quan khác phối hợp soạn thảo để có cách nhìn đa phương diện đối với vấn đề cần soạn thảo. Vấn đề đặt ra ở đây là cần bổ sung quy định cụ thể về nội dung công việc cũng như trách nhiệm cho đối với các đối tượng tham gia soạn thảo ở cả cơ quan chủ trì soạn thảo lẫn cơ quan phối hợp soạn thảo. Điều này nhằm đảm bảo sự rõ ràng về công việc cũng như sự chịu trách nhiệm đối với các nội dung soạn thảo, từ đó các nội dung sẽ được chuẩn bị chu đáo hơn cũng như tăng tính chủ động đối với từng chủ thể.

Đối với việc lấy ý kiến góp ý, là hoạt động phát huy tính dân chủ với sự tham gia của nhiều đối tượng, mang lại kết quả là đảm bảo tính khả thi cho văn bản ban hành. Việc đảm bảo về phương thức lấy ý kiến cũng như đối tượng lấy ý kiến cần được phát huy tối đa để đạt hiệu quả cao cho hoạt động này, chính vì vậy cần sửa đổi Điều 120 Luật Ban hành VBQPPL 2015 về việc cơ quan chủ trì bắt buộc phải lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp. Hiện nay, việc đăng tải dự thảo nghị quyết trên cổng thông tin điện tử của tỉnh chưa thu hút được sự chú ý cũng như quan tâm của các tầng lớp nhân dân, vì vậy cần có các phương thức đổi mới trong việc lấy ý kiến, cần xác định cụ thể hình thức và nội dung lấy ý kiến tương ứng với các đối tượng lấy ý kiến; tạo ra các diễn đàn nhằm thảo luận, phản biện công khai khi có các ý kiến góp ý khác nhau. Ngoài ra, sau khi đã có các ý kiến góp ý, cần phải có cơ chế phản hồi ý kiến, đây cũng là một thủ tục quan trọng thể hiện mối quan hệ thông tin “có qua - có lại” giữa người hỏi và người góp ý nhằm giải thích lý do của việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến. Điều này trực tiếp tạo niềm tin cho nhân dân tránh tình trạng việc phản hồi phụ thuộc vào quyết định của các cơ quan chức năng. Cuối cùng, cần có các cơ chế giám sát việc tổ chức lấy ý kiến, tham gia góp ý kiến và trách nhiệm giải trình, phản hồi của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quy trình này.

Với vai trò là bước kiểm tra của cơ quan thứ ba đối với hoạt động soạn thảo, cơ quan thẩm định cần phát huy khả năng đánh giá dự thảo để phát hiện những hạn chế, phòng ngừa vi phạm có thể xảy ra, vì vậy hoạt động thẩm tra cần phải được tiến hành một cách kỹ lưỡng, khoa học, đặc biệt cần có hướng dẫn về các tiêu chí cụ thể khi thẩm định dự thảo. Pháp luật cũng cần xem xét sửa đổi khoản 4 Điều 121 Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định lại về thời gian thẩm định các dự thảo dựa trên nội dung và mức độ phức tạp khác nhau một cách linh hoạt. Đồng thời, quy định rõ trách nhiệm về việc bắt buộc trong khâu chuẩn bị hồ sơ thẩm định quy định tại khoản 2 Điều 121 Luật Ban hành VBQPPL 2015 một cách chi tiết, đầy đủ.

Nâng cao chất lượng nhân lực thực hiện công tác xây dựng và ban hành nghị quyết Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện từng bước, từng giai đoạn trong quy trình ban hành văn bản, vì vậy đối với việc nâng cao chất lượng đội ngũ nhân sự thực hiện công tác lập đề nghị xây dựng cũng như xây dựng dự thảo nghị quyết là điều vô cùng cần thiết. Cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn trong phân tích, hoạch định chính sách cũng như kiến thức chuyên ngành và kỹ năng xây dựng văn bản đối với người viết dự thảo văn bản. Ngoài ra, cần có các chính sách ưu tiên, đãi ngộ hợp lý để thu hút đối với các đối tượng thực hiện quy trình ban hành nhằm đưa lại những hiệu quả trong quá trình ban hành văn bản nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

5. Kết luận

Trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL của HĐND là cách thức tiến hành các hoạt động được thực hiện kế tiếp nhau theo trình tự thời gian xác định và được quy định chặt chẽ trong Luật Ban hành văn bản QPPL. Trình tự, thủ tục có ý nghĩa rất quan trọng, nó bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của văn bản QPPL khi được ban hành và nâng cao hiệu quả của văn bản QPPL khi thực hiện. Cần phải nhấn mạnh rằng vai trò của việc tuân thủ trình tự, thủ tục ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng văn bản, hạn chế tối đa nhất những hậu quả không mong muốn có thể xảy ra nhờ sự chuẩn bị, tính toán kỹ lưỡng trong quá trình xây dựng, ban hành. So với các văn bản trước đây, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 được sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL của HĐND nói chung và cấp tỉnh nói riêng với nhiều điểm mới, chi tiết hơn. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả cũng như phát huy vai trò của việc tuân thủ trình tự, thủ tục ban hành cần có những giải pháp nhằm hoàn thiện hơn nữa về mặt lý luận và thực tiễn.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Anh (2020), *Góc nhìn đại biểu: Việc lấy ý kiến trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần thực chất hơn* tại <https://quochoi.vn/gioithieu/Pages/default.aspx?ItemID =44598>, truy cập ngày 17/8/2021).
2. Bộ Tư pháp (2018), *Báo cáo số 60/BC-BTP ngày 12/3/2018 của Bộ Tư pháp phục vụ hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại phiên họp thứ 22 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội*.
3. Bộ Tư pháp (2018), *Tờ trình Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (dự thảo lần 2).
4. Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), *Hoàn thiện pháp luật về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4 (125).

5. Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), *Hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân tỉnh*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 13 (389).

6. Ngọc Mai, Hoàng Quý (2017), *TP. Hồ Chí Minh: Nhiều văn bản quy phạm pháp luật không qua thẩm định*, tại <https://baophapluat.vn/tp-hcm-nhieu-van-ban-quy-pham-phap-luat-khong-qua-tham-dinh-post249916.html>, truy cập ngày 17/8/2021.

7. Lê Tuấn Phong (2020), *Đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 11 (411).

8. Quốc hội (2015), Luật số 80/2015/QH13, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

9. Đoàn Thị Tố Uyên (2011), *Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do cơ quan tư pháp địa phương thực hiện*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 5.