

MỘT SỐ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN

ThS. HOÀNG MINH HÀ *

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của hội đồng nhân dân (HĐND), uỷ ban nhân dân (UBND) đã được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 3/12/2004.

Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND ra đời đã thực sự đáp ứng những đòi hỏi trong công tác xây dựng pháp luật của các cấp chính quyền địa phương. Bài viết này phân tích một số nội dung cơ bản của Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND (sau đây gọi tắt là Luật).

1. Về thẩm quyền ban hành VBQPPL của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân

Hiến pháp năm 1992 đã thể chế hoá những quan điểm đổi mới của Đảng trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương. Về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã ghi nhận những điểm mới theo hướng mở rộng phân cấp, phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương. Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND (gồm 6 chương 56 điều) tiếp tục cụ thể hóa thẩm quyền của HĐND, UBND trong hoạt động soạn thảo, ban hành VBQPPL theo hướng phân công, phân định ở từng cấp.

Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND đã quy định cụ thể phạm vi ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương (Điều 2) cũng như việc phân cấp thẩm quyền ban hành văn bản QPPL cho cả ba cấp trong

những phạm vi, lĩnh vực nhất định. Nội dung thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND, UBND được quy định tại Chương II trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp và thống nhất với các quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Những quy định này đã góp phần làm rõ các khái niệm về thẩm quyền quản lý nhà nước ở địa phương và thẩm quyền ban hành VBQPPL của các chủ thể do pháp luật quy định. Thẩm quyền ban hành VBQPPL hẹp hơn nhiều so với thẩm quyền quản lý nhà nước trên địa bàn của HĐND, UBND. Nói cụ thể hơn, quản lý nhà nước có thể được tiến hành bằng nhiều hoạt động đa dạng (ban hành VBQPPL, ban hành văn bản cá biệt, tổ chức thực hiện pháp luật...). Do vậy, không phải vấn đề nào thuộc nội dung quản lý nhà nước cũng đòi hỏi phải ban hành VBQPPL. Bên cạnh đó, mỗi lĩnh vực quản lý nhà nước thường bao gồm nhiều vấn đề và chỉ một số trong đó cần được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật.

Thẩm quyền của UBND cấp tỉnh trong hoạt động quản lý nhà nước được quy định tại Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 trong 15 điều (từ Điều 82 đến Điều 96) với 14 lĩnh vực còn thẩm quyền của UBND cấp tỉnh trong hoạt động ban hành VBQPPL được quy định tại Luật ban hành VBQPPL của HĐND,

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

UBND chỉ được quy định trong hai điều (Điều 13 và 14) với những lĩnh vực rất cụ thể. Như vậy, thẩm quyền nội dung của các VBQPPL của HĐND, UBND đã được nhìn nhận trong khuôn khổ thẩm quyền quản lý nhà nước của các cấp chính quyền địa phương mà Luật tổ chức HĐND và UBND, Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND, UBND ở mỗi cấp cũng như các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên đã quy định cho HĐND và UBND. Điều này cho thấy thẩm quyền đó của HĐND và UBND sẽ bao quát toàn bộ các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội trên địa bàn.

2. Về trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND

Đây là nội dung quan trọng được quy định trong Chương III và IV của Luật. Với mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương, bảo đảm tính khả thi, thống nhất của hệ thống VBQPPL, Chương III và IV đã xây dựng quy trình bao gồm cách thức tiến hành các thủ tục của hoạt động soạn thảo, ban hành nghị quyết của HĐND và quyết định, chỉ thị của UBND. Nhìn chung trình tự, thủ tục để soạn thảo, ban hành VBQPPL của ba cấp chính quyền địa phương đã được quy định một cách khoa học và hợp lý. Chẳng hạn, để soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, Điều 22 quy định:

“1. Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do UBND trình hoặc do cơ quan, tổ chức khác trình theo sự phân công của thường trực HĐND.

2. Cơ quan trình dự thảo nghị quyết tổ chức việc soạn thảo hoặc phân công cơ quan soạn thảo. . .”.

Để soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện, Điều 30 quy định:

“1. Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện do UBND cùng cấp trình HĐND. Căn cứ vào tính chất và nội dung của nghị quyết của HĐND, UBND phân công cơ quan soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo nghị quyết”...

Ngoài ra, để nâng cao chất lượng các dự thảo văn bản trước khi trình HĐND xem xét, thông qua, Luật quy định thủ tục lấy ý kiến các cơ quan tổ chức, cá nhân về dự thảo nghị quyết (Điều 23, khoản 1 Điều 30, khoản 2 Điều 33); về trách nhiệm thẩm định, góp ý kiến của các cơ quan tư pháp thuộc UBND đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (Điều 24); về trách nhiệm thẩm tra của các ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện đối với dự thảo nghị quyết của HĐND (Điều 27, 31).

Về trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của UBND, Luật đặt ra các quy định theo hướng cụ thể hơn, chi tiết hơn. Ở những mức độ khác nhau, các mục của chương IV đã quy định cụ thể cách thức tiến hành trình tự, thủ tục của hoạt động soạn thảo, ban hành quyết định và chỉ thị của UBND ở ba cấp.

Trước hết, chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị hàng năm cũng chỉ quy định đối với UBND cấp tỉnh (khoản 1 Điều 35). Cụ thể hơn, tại khoản 2 Điều 35 còn quy định: *“Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị phải xác định tên văn bản, thời điểm ban hành, cơ quan soạn thảo văn bản”*. Đây chính là những yêu cầu pháp lý bảo đảm cho dự thảo VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương được ban hành đúng hình thức và thẩm quyền do pháp luật quy định.

Việc thẩm định dự thảo quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện được quy định tại Điều 38 và 42 đã khẳng định vai

trò không thể thiếu của các cơ quan tư pháp. Hoạt động thẩm định dự thảo văn bản được quy định là hoạt động tiến hành trước hoạt động trình dự thảo văn bản. Điều này đã phản ánh và đề cao trách nhiệm của các cơ quan tư pháp trong quá trình tham gia soạn thảo VBQPPL của UBND cùng cấp. Qua đó cũng thấy được cơ quan tư pháp có một phần trách nhiệm về bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của các văn bản và hơn nữa là tính khả thi và sự phù hợp với các điều kiện kinh tế, xã hội ở địa phương.

Riêng Mục 4 của Chương IV, Luật quy định trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành quyết định, chỉ thị của UBND trong trường hợp đột xuất, khẩn cấp với việc đề cao vai trò của chủ tịch UBND. Cách thức tiến hành các giai đoạn để ban hành quyết định, chỉ thị của UBND trong những trường hợp đặc biệt này đã được rút gọn theo hướng bảo đảm sự linh hoạt, kịp thời trong quản lý nhà nước ở địa phương. Theo đó, với tư cách là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND, cùng với tập thể UBND chịu trách nhiệm về hoạt động của UBND trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên, chủ tịch UBND được xác định là chủ thể có thẩm quyền trực tiếp chỉ đạo việc soạn thảo quyết định, chỉ thị trong trường hợp đột xuất, khẩn cấp (Điều 48). Điều này hoàn toàn phù hợp với điều kiện của địa phương, thẩm quyền, nhu cầu về điều hành công việc bảo đảm tính hiệu quả và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của chủ tịch UBND, đặc biệt là trong điều hành ở cấp quận, huyện, phường, xã.

3. Về hiệu lực và nguyên tắc áp dụng VBQPPL của HĐND và UBND

Luật quy định cụ thể hiệu lực về không gian, thời gian và đối tượng áp dụng của

VBQPPL của HĐND và UBND.

- Hiệu lực về không gian của VBQPPL: Theo nguyên tắc chung, VBQPPL do cơ quan chính quyền địa phương cấp nào ban hành sẽ có hiệu lực trên phạm vi địa phương đó. Khoản 1 Điều 49 quy định: “*Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND của đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó*”.

Cụ thể hơn, khoản 2 Điều 49 còn quy định rõ hiệu lực về không gian đối với VBQPPL của HĐND và UBND trong một số trường hợp nhất định: “*Trong trường hợp VBQPPL của HĐND, UBND có hiệu lực trong phạm vi nhất định của địa phương thì phải được xác định ngay trong văn bản đó*”.

Như vậy, hiệu lực về không gian đối với VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương theo tinh thần của Luật đã thể hiện rõ những giới hạn về phạm vi lãnh thổ, về vị trí, tính chất và thẩm quyền của từng cấp trong việc quy định nội dung VBQPPL. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của công tác ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương.

- Hiệu lực về thời gian thể hiện ở thời điểm có hiệu lực và thời điểm chấm dứt hiệu lực của VBQPPL. Tại các điều 51, 52, thời điểm có hiệu lực và chấm dứt hiệu lực của VBQPPL của HĐND, UBND được quy định tương đối cụ thể, rõ ràng.

Về thời điểm có hiệu lực, VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh có hiệu lực sau 10 ngày và phải được đăng công báo cấp tỉnh chậm nhất là 5 ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn; VBQPPL của HĐND, UBND cấp

huyện có hiệu lực sau 7 ngày và phải được niêm yết chậm nhất là 3 ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn; VBQPPL của HĐND, UBND cấp xã có hiệu lực sau 5 ngày và phải được niêm yết chậm nhất là 2 ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn.

Đối với VBQPPL của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn. Ngoài ra, Luật cũng xác định nguyên tắc không được quy định hiệu lực trở về trước đối với VBQPPL của HĐND, UBND.

Về thời điểm chấm dứt hiệu lực, VBQPPL của HĐND, UBND bị đình chỉ thi hành thì hiệu lực của nó sẽ không còn cho đến khi có quyết định xử lý của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền; trường hợp không bị huỷ bỏ, bãi bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực; trường hợp bị huỷ bỏ, bãi bỏ thì văn bản hết hiệu lực.

Với những nội dung cơ bản nói trên, Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND thực sự là cơ sở pháp lý quan trọng đối với hoạt động soạn thảo và ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương. Trước mắt, để phục vụ kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương theo tinh thần của Luật và để hoạt động ban hành VBQPPL của UBND, UBND luôn phù hợp với Hiến pháp và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 cũng như bảo đảm tính thống nhất của Luật với các quy định chung của Luật ban hành VBQPPL và hệ thống các VBQPPL nói chung, theo chúng tôi cần phải tiến hành một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, cần nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL của HĐND, UBND theo hướng HĐND và UBND ở các cấp cần ban hành VBQPPL đúng hình thức theo quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục của Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND; phù hợp với nội dung, mục đích, đối tượng của văn bản. Không sử dụng hình thức văn bản hành chính thông dụng để đặt ra các quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quyền, nghĩa vụ của tổ chức và công dân ở địa phương.

Hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cần phải tuân theo trình tự, thủ tục khoa học và hợp lý. Từ việc chuẩn bị dự thảo, lấy ý kiến của các cơ quan hữu quan đến thẩm tra nội dung, hình thức, văn phong pháp lý của văn bản, cũng như thủ tục thông qua, ký ban hành văn bản. Đối với VBQPPL quan trọng có liên quan đến quyền, lợi ích và nghĩa vụ của đông đảo quần chúng nhân dân ở địa phương, dự thảo văn bản phải được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương. Ngoài ra, cần xác định việc lấy ý kiến nhân dân góp ý cho các dự thảo VBQPPL của HĐND, UBND là hoạt động cần thiết. Bởi vì, việc nhân dân tham gia góp ý xây dựng VBQPPL chính là sự bảo đảm cho nhân dân thực sự phát huy quyền làm chủ của mình. Việc tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân, đặc biệt là đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của văn bản sẽ có tác dụng rất lớn, vì thông qua đó, người hoạch định chính sách hiểu sát thực tế để đưa ra những quy định phù hợp, làm cho đối tượng tác động của văn bản có cơ hội phản ánh ý kiến, nắm bắt nội dung quy định và từ sự hiểu biết đó dẫn đến việc thực hiện đúng văn bản. Đây cũng là hình thức tuyên truyền, phổ biến mang tính tích cực, chủ

động làm cho các quy định của văn bản thực sự đi vào cuộc sống.

Thứ hai, cần đổi mới công tác đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ chính quyền địa phương. Theo chúng tôi, để góp phần vào việc xây dựng và hoàn thiện đội ngũ cán bộ có phẩm chất tốt, có năng lực với trình độ chuyên môn cao nhằm đưa các hoạt động của chính quyền địa phương (trong đó có hoạt động ban hành VBQPPL) thông suốt, hiệu quả cần chú trọng một số vấn đề sau:

+ Thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ nhất là kiến thức về pháp luật, về quản lý nhà nước một cách cơ bản, có hệ thống cho đội ngũ cán bộ công chức của chính quyền địa phương theo các chức danh tương ứng phù hợp với nội dung, yêu cầu công việc được đảm nhiệm.

+ Thực hiện tốt chế độ bầu, tuyển chọn, bổ nhiệm, bãi nhiệm đối với cán bộ, công chức của các cơ quan chính quyền địa phương một cách dân chủ, công bằng, đúng pháp luật để kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị vững vàng, trong sạch, tận tụy với công việc, giỏi về chuyên môn nghiệp vụ, gương mẫu chấp hành hiến pháp và pháp luật.

+ Cần có kế hoạch xây dựng hệ thống tiêu chuẩn cán bộ chính quyền địa phương về độ tuổi, trình độ văn hoá, trình độ chính trị, quản lý nhà nước, năng lực chuyên môn, đạo đức, uy tín... Trên cơ sở đó lựa chọn đội ngũ cán bộ có đủ năng lực đảm đương chức năng, nhiệm vụ được giao.

+ Để tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cần tăng số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, nhất là thường trực

HĐND, ban pháp chế HĐND. Cần hạn chế tối đa các thành viên của UBND (trừ chủ tịch) là thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND, cán bộ lãnh đạo toà án, viện kiểm sát kiêm nhiệm chức danh đại biểu HĐND.

+ Cần xây dựng chiến lược đào tạo cán bộ chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm, điều kiện từng vùng, từng địa phương, đặc biệt cần quan tâm tới việc tạo nguồn cán bộ tại chỗ, nhất là các vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, cán bộ là người thuộc các tôn giáo. Trước mắt, để giải quyết những bất cập do thiếu cán bộ, Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, thu hút cán bộ đến những nơi khó khăn, vùng sâu vùng xa. Tiếp tục trẻ hoá và đẩy mạnh tiêu chuẩn hoá cán bộ pháp lý, hạn chế tối đa việc sử dụng cán bộ hưu trí, mất sức tham gia các vị trí lãnh đạo chủ chốt ở chính quyền cơ sở.

Thứ ba, cần củng cố và phát huy vai trò của các phòng tư pháp quận, huyện về chuyên môn, nghiệp vụ pháp lý, đáp ứng yêu cầu là bộ phận "giúp việc" tham gia thẩm định dự thảo VBQPPL của HĐND, UBND. Trước mắt, cần có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp lý, kỹ thuật soạn thảo văn bản, nghiệp vụ thẩm định, thẩm tra, rà soát và hệ thống hoá văn bản pháp luật một cách cơ bản, có tính hệ thống cho cán bộ tư pháp, cán bộ làm công tác pháp chế của văn phòng UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND nhằm giúp các cấp chính quyền địa phương rà soát, hệ thống hoá VBQPPL cũng như soạn thảo, chỉnh lý, thẩm định, thẩm tra về nội dung văn bản, về hình thức văn bản và văn phong pháp lý của văn bản do HĐND, UBND ban hành./.