

HOẠT ĐỘNG THẨM TRA TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT HIỆN NAY

● LÊ THỊ NGỌC MAI

TÓM TẮT:

Bài viết tập trung phân tích, làm rõ quy định pháp luật về hoạt động thẩm tra trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, đưa ra đánh giá những điểm hợp lý, bất hợp lý và đề xuất một vài kiến nghị để hoàn thiện quy định pháp luật về hoạt động thẩm tra.

Từ khóa: Thẩm tra, thẩm tra chính sách, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

1. Khái niệm, vai trò, ý nghĩa của hoạt động thẩm tra

Theo Từ điển Luật học, thẩm tra "là việc xem xét lại kỹ lưỡng dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng dân tộc, Ủy ban pháp luật hoặc một ủy ban hữu quan của Quốc hội hay một ủy ban lâm thời được Quốc hội chỉ định tiến hành trước khi trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Cơ quan thẩm tra xem xét cả về hình thức và nội dung những tập trung chủ yếu vào xem xét sự phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, tính hợp hiến, hợp pháp; đối tượng; nội dung; phạm vi và tính khả thi của dự án".

Nhìn chung, thẩm tra được hiểu là xem xét, đánh giá nội dung, chính sách pháp luật, hình thức của dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) và kỹ thuật pháp lý, nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ và tính khả thi của dự thảo văn bản. Hoạt động này được tiến hành trước khi dự thảo văn bản QPPL được trình lên chủ thể có thẩm quyền xem xét, thông qua.

Ý nghĩa, vai trò của hoạt động thẩm tra

Thứ nhất, thẩm tra là giai đoạn quan trọng trong quy trình ban hành văn bản QPPL. Trong đó, thẩm tra gần như là khâu cuối cùng trước khi dự thảo văn bản QPPL được trình lên cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, quyết định ban hành văn bản. Trên thực tế, ý kiến của cơ quan tiến hành thẩm tra có tác động không nhỏ đến các thủ tục tiếp theo trong quy trình xây dựng văn bản. Trường hợp báo cáo thẩm tra đưa ra ý kiến dự án, dự thảo chưa đủ điều kiện để trình thì sẽ trả lại hồ sơ cho cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo văn bản.

Thứ hai, hoạt động thẩm tra là căn cứ để đánh giá dự thảo văn bản QPPL, góp phần đảm bảo chất lượng của văn bản. Thông qua kết quả của hoạt động thẩm tra, các cơ quan hữu quan, đặc biệt là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản sẽ có thêm cơ sở để xem xét và quyết định thông qua, ban hành văn bản.

Thứ ba, với cơ quan soạn thảo, thẩm tra có vai trò kiểm định lại kết quả làm việc, góp phần

không nhỏ vào việc nâng cao trách nhiệm của cơ quan này. Những tham vấn trong các báo cáo thẩm tra được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu, kịp thời sửa đổi đã mang lại chất lượng cao hơn cho dự thảo.

Thứ tư, thẩm tra là cơ chế đảm bảo, nâng cao sự phối hợp và giám sát lẫn nhau của các cơ quan có thẩm quyền trong xây dựng văn bản QPPL. Việc đặt ra thủ tục này trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL giống như một cơ chế để kiểm soát chất lượng, hiệu quả của giai đoạn soạn thảo, vừa khiến cơ quan chủ trì cần nâng cao trách nhiệm của mình trong quá trình soạn thảo, vừa giúp họ nhìn nhận những điểm còn thiếu sót trong dự thảo. Đồng thời, đối với chủ thể ban hành, việc thẩm tra sẽ hỗ trợ không nhỏ trong việc xem xét và thông qua dự thảo văn bản.

2. Chủ thể và đối tượng của hoạt động thẩm tra

2.1. Đối với thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL

Điểm mới nổi bật của Luật 2015 là bổ sung quy trình xây dựng chính sách trước khi soạn thảo. Việc xây dựng chính sách được thực hiện trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL. Theo quy định của Luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật này, thì không phải tất cả văn bản QPPL đều phải xây dựng chính sách trước khi soạn thảo, mà chỉ được tiến hành đối với một số văn bản: luật; pháp lệnh; nghị quyết của Quốc hội quy định tại điểm b và c, khoản 2. Điều 15 của Luật; nghị quyết của UBND tỉnh quy định tại điểm b, khoản 2. Điều 16 của Luật; nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 2 và 3. Điều 19 của Luật; nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh quy định tại khoản 2, 3 và 4. Điều 27 của Luật. Điều này đồng nghĩa với việc, các văn bản nêu trên sẽ là đối tượng của hoạt động thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL, trừ trường hợp nghị định của Chính phủ - bởi thẩm tra chỉ được tiến hành đối

với văn bản của cơ quan quyền lực ở nước (Quốc hội, UBND tỉnh, HĐND).

Tuy nhiên, rà soát tất cả quy định về thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL nói chung của Luật 2015 thì chỉ được ghi nhận duy nhất tại Điều 47 về thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh. Điều này có nghĩa, trong số các văn bản phải xây dựng chính sách, Luật 2015 chỉ quy định thẩm tra chính sách đối với luật và pháp lệnh.

Theo đó, chủ thể tiến hành thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh là Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội. Trong đó, Ủy ban Pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội. Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban pháp luật trong việc thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh và phát biểu ý kiến về sự cần thiết ban hành, chính sách của văn bản, thứ tự ưu tiên trình dự án luật, pháp lệnh thuộc lĩnh vực do mình phụ trách.

Tuy nhiên, có hai trường hợp đặc biệt được đặt ra. Thứ nhất, trường hợp UBND tỉnh trình dự án luật thì Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra hoặc thành lập Ủy ban lâm thời để thẩm tra. Thứ hai, trường hợp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh thì UBND tỉnh quyết định cơ quan thẩm tra¹.

2.2. Đối với thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL được tiến hành sau giai đoạn soạn thảo, khi các chính sách đã được quy phạm hóa thành các điều khoản cụ thể. So với thẩm tra chính sách thì đối tượng các văn bản được tiến hành thẩm tra dự án, dự thảo đầy đủ hơn, bao gồm tất cả văn bản QPPL của Quốc hội, UBND tỉnh và HĐND các cấp.

Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, tiến hành thẩm tra đối với: dự án luật, nghị quyết của Quốc hội; dự án pháp lệnh, nghị quyết của

UBTVQH. Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm chủ trì thẩm tra dự án, dự thảo thuộc lĩnh vực do mình phụ trách và dự án, dự thảo khác do Quốc hội, UBTVQH giao; tham gia thẩm tra dự án, dự thảo do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra theo sự phân công của UBTVQH.

Ở địa phương, các ban của HĐND các cấp tiến hành thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp đó².

3. Nội dung của hoạt động thẩm tra

Thứ nhất, về nội dung thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, việc thẩm tra tập trung vào: Sự cần thiết ban hành, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, chính sách cơ bản của văn bản, tính thống nhất, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, thời điểm trình, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản.

Thứ hai, về nội dung thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL, việc thẩm tra tập trung vào: Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; Việc giao và chuẩn bị văn bản quy định chi tiết (nếu có); Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với chủ trương, đường lối của Đảng; Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; Tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản; Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản QPPL; Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản, nếu dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới; Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

Đối với dự thảo nghị quyết của HĐND, Điều 124, 136 và 143 quy định nội dung thẩm tra tập trung vào các vấn đề sau: Nội dung của dự thảo nghị quyết và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính

sách của Nhà nước; Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; Tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật.

4. Thời hạn thẩm tra

** Thời hạn thẩm tra đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội*

Đối với dự án, dự thảo trình UBTVQH, chậm nhất là 20 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp UBTVQH, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1, Điều 64 đến cơ quan chủ trì thẩm tra, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban về Các vấn đề xã hội và cơ quan khác tham gia thẩm tra để tiến hành thẩm tra. Chậm nhất là 20 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp UBTVQH, hồ sơ dự án, dự thảo phải được gửi đến các thành viên UBTVQH, trong đó bao gồm cả báo cáo thẩm tra³. Đây là một quy định khó hiểu, bởi Luật 2015 quy định thời hạn để cơ quan trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ đến cơ quan chủ trì thẩm tra và thời hạn phải gửi hồ sơ dự án, dự thảo sau khi thẩm tra đến các thành viên UBTVQH để xem xét, thông qua cũng là "chậm nhất 20 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp UBTVQH". Thiết nghĩ, nếu cơ quan trình dự án, dự thảo thực hiện đúng quy định này là gửi hồ sơ để thẩm tra trước 20 ngày bắt đầu diễn ra phiên họp UBTVQH thì có thời hạn nào cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành thẩm tra?

Đối với dự án, dự thảo trình Quốc hội, chậm nhất là 30 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1, Điều 64 đến cơ quan chủ trì thẩm tra, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban về các vấn đề xã hội và cơ quan khác tham gia thẩm tra để tiến hành thẩm tra. Chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, hồ sơ dự án, dự thảo trình Quốc hội phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội (Điều 73). Với quy định nêu trên, thời hạn để Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội tiến

hành thẩm tra một dự án luật có thể chỉ là 10 ngày. Con số như vậy liệu có phù hợp?

** Thời hạn thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh*

Theo quy định của Điều 124, Luật 2015, chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, cơ quan trình dự thảo nghị quyết phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND được phân công thẩm tra để thẩm tra. Và báo cáo thẩm tra phải được gửi đến Thường trực HĐND chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND. Theo quy định này, có thể tính ra thời hạn tiến hành thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là 5 ngày.

** Thời hạn thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện*

Đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện, Luật quy định chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, Ủy ban nhân dân có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND được phân công thẩm tra. Ban của HĐND được phân công thẩm tra có trách nhiệm gửi báo cáo thẩm tra đến Thường trực HĐND để chuyển đến các đại biểu HĐND chậm nhất là 7 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp (Điều 136). Như vậy, thời hạn tiến hành thẩm tra chỉ có 3 ngày.

** Thời hạn thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã*

Riêng đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã, Luật quy định chậm nhất là 3 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, Ủy ban nhân dân gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan (trong đó có báo cáo thẩm tra) đến các đại biểu HĐND (Điều 143). Như vậy, khác với các trường hợp nêu trên, Luật không quy định cụ thể về thời hạn cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo đến Ban của HĐND để tiến hành thẩm tra mà chỉ quy định về thời hạn phải trình dự thảo đến các đại biểu HĐND để thảo luận, xem xét, thông qua. Do đó, không thể tính được thời hạn tiến hành thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã là bao nhiêu ngày.

5. Một vài ý kiến nhận xét và kiến nghị

Trên cơ sở phân tích các quy định của Luật 2015 về hoạt động thẩm tra trong quy trình xây dựng văn bản QPPL và đối chiếu với ý nghĩa, vai trò của hoạt động này, tác giả đưa ra có một vài ý kiến nhận xét và kiến nghị như sau:

Thứ nhất, về đối tượng thẩm tra chính sách, theo Luật 2015 và văn bản hướng dẫn, có 5 loại văn bản được quy định phải xây dựng chính sách trước khi soạn thảo là: luật; pháp lệnh; một số nghị quyết của Quốc hội, UBND; một số nghị quyết của Chính phủ; một số nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Tuy nhiên, Luật chỉ quy định thẩm tra chính sách đối với luật và pháp lệnh⁴. Như vậy, 3 loại văn bản còn lại là nghị quyết của Quốc hội, UBND và HĐND cấp tỉnh mặc dù có xây dựng chính sách mới nhưng lại không được tiến hành thẩm tra. Đây là một quy định thiếu sót, chưa đầy đủ. Bởi vậy, để đảm bảo việc thẩm tra chính sách được tiến hành nhất quán, đồng thời bảo đảm chất lượng của VBQPPL nói chung, cần bổ sung quy định thẩm tra chính sách đối với tất cả các văn bản nêu trên, trừ nghị quyết của Chính phủ - bởi thẩm tra là hoạt động được tiến hành đối với các văn bản của cơ quan quyền lực nhà nước. Tránh trường hợp đến khi dự thảo văn bản đã được hoàn thiện mới bàn về sự cần thiết ban hành chính sách, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của chính sách trong dự thảo.

Thứ hai, về thời hạn tiến hành thẩm tra. Trước tiên, Luật 2015 hoàn toàn không quy định về thời hạn đối với việc thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL. Việc thiếu sót quy định về vấn đề này có thể gây ra khó khăn, lúng túng cho công tác thực tiễn xây dựng và ban hành văn bản, thậm chí có thể dẫn đến sự tùy tiện của các chủ thể có liên quan trong việc gửi hồ sơ để thẩm tra và tiến hành thẩm tra, ảnh hưởng đến chất lượng của việc xem xét, thông qua chính sách.

Bên cạnh đó, về thời hạn thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL. Mặc dù, có quy định⁵ đối cụ thể về thời hạn gửi hồ sơ yêu cầu thẩm tra và thời hạn phải trình hồ sơ sau khi thẩm tra, nhưng thời

có thẩm quyền xem xét thông qua dự án, dự thảo, tuy nhiên như đã phân tích ở mục 4, việc quy định thời hạn thẩm tra đối với luật chậm nhất là 10 ngày, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chậm nhất là 5 ngày, nghị quyết của HĐND cấp huyện chậm nhất là 3 ngày. Thời hạn như vậy được cho là quá ít, không tương xứng với khối lượng công việc cần phải thực hiện để xem xét, đánh giá về rất nhiều nội dung được quy định như tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính khả thi.

Đặc biệt, đối với trường hợp thẩm tra một dự án luật, thời hạn 10 ngày là quá ít để xem xét một dự án quan trọng, có tầm ảnh hưởng rộng lớn, tác động đến rất nhiều đối tượng trong xã hội. Có thể chúng ta cho rằng, vấn đề quy định về thời hạn chỉ là kỹ thuật, nhưng trên thực tế, đây là vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của hoạt động thẩm tra. Với thời hạn được quy định, chất lượng của các báo cáo thẩm tra khó có thể đảm bảo.

Ngoài ra, thời hạn thẩm tra dự án, dự thảo trình UBTVQH không thể xác định được hay không quy định minh bạch về thời hạn thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã đều thể hiện sự thiếu sót của Luật. Bởi vậy, thiết nghĩ cần phải nghiên cứu và đưa ra quy định về thời hạn thẩm tra phù hợp hơn, đảm bảo cho các chủ thể có thể hoàn thành khối lượng công việc nhiều và phức tạp với chất lượng hiệu quả.

Thứ ba, về nội dung thẩm tra. Quy định về nội dung thẩm tra dự án, dự thảo trong Luật 2015 được thiết kế theo hướng giảm dần từ văn bản của Quốc hội, UBTVQH đến văn bản của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Điều này sẽ hợp lý nếu như một số nội dung chỉ phù hợp với văn bản của trung ương mà không phù hợp với văn bản của địa phương. Tuy nhiên, theo đánh giá cá nhân, một số nội dung cần phải xem xét, đánh giá dù là văn bản của trung ương hay địa phương. Chẳng hạn, nội dung thẩm tra về sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng áp dụng, phạm vi điều chỉnh hay điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản là những vấn đề rất thiết yếu nhưng lại không được quy định trong nội dung thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND. Riêng với việc thẩm tra nghị quyết của HĐND cấp xã, Luật chỉ quy định trách nhiệm các Ban của HĐND phải thẩm tra, còn thẩm tra nội dung gì thì không hề quy định cụ thể hay dẫn chiếu đến các quy định khác. Điều này cũng thể hiện sự thiếu khoa học và minh bạch của Luật 2015.

Trên đây là một số suy nghĩ cá nhân về những quy định liên quan đến hoạt động thẩm tra trong quy trình xây dựng VBQPPL. Hy vọng trong thời gian tới, Luật 2015 sẽ được sửa đổi, bổ sung để có các quy định phù hợp và khả thi hơn, tạo nền tảng để hoạt động thẩm tra được tiến hành hiệu quả hơn ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

- ¹ Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Điều 50)
- ² Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Điều 124, 136, 143)
- ³ Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Điều 73).
- ⁴ Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (Điều 47)

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- 1. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
- 2. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2008). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

3. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2004). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Ủy ban nhân dân*.

4. Chính phủ Nước CHXHCN Việt Nam (2016). *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.

Ngày nhận bài: 15/4/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 24/4/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 4/5/2020

Thông tin tác giả:

ThS. LÊ THỊ NGỌC MAI

Đại học Luật Hà Nội

THE ROLE OF APPRAISAL IN THE CURRENT PROCESS OF DEVELOPING LEGAL DOCUMENTS

● Master. LE THI NGOC MAI
Hanoi Law University

ABSTRACT:

This paper focuses on analyzing and clarifying legal regulations on appraisal in the process of developing legal documents. This paper also assesses reasonable and unreasonable points, thereby proposing recommendations to perfect appraisal regulations.

Keywords: Appraisal, policy appraisal, project appraisal, drafts of legal documents.