

# THỰC TRẠNG THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH VÀ KIẾN NGHỊ

Dương Bạch Long<sup>1</sup>  
 Quê Thị Ngọc Trâm<sup>2</sup>

**Tóm tắt:** Trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) nói chung và của chính quyền địa phương cấp tỉnh nói riêng là trách nhiệm pháp lý được quy định cụ thể trong Luật ban hành VBQPPL năm 2015 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Trong thực tiễn qua gần 5 năm tổ chức thi hành luật, nội dung này còn nhiều vấn đề cần phải được tiếp tục nghiên cứu thảo luận nhằm nâng cao chất lượng VBQPPL. Bài viết tập trung phân tích về trách nhiệm giải trình, về hình thức, vai trò và hiệu quả của trách nhiệm giải trình tiếp thu các ý kiến góp ý trong quá trình xây dựng VBQPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh, chỉ ra các hạn chế tồn tại, xác định các nguyên nhân để từ đó kiến nghị một số giải pháp góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng và ban hành VBQPPL.

**Từ khóa:** Trách nhiệm giải trình, văn bản quy phạm pháp luật, chính quyền địa phương, giải trình tiếp thu.

**Nhận bài:** 14/04/2020, Hoàn thành biên tập: 24/04/2020, Duyệt đăng: 13/5/2020.

**Abstract:** Accountability in the drafting of legal documents in general and accountability of provincial governments in particular is the legal responsibility specified in the 2015 Law on Promulgation of Legal Documents and in other legal documents providing detailed provisions, implementing guidelines to the Law. After roughly 5 years of implementation of the Law, the issue of accountability still needs to be studied and solved in order to improve quality of promulgated legal documents. This paper analyses the accountability, the form, role and effectiveness of accountability of provincial governments in dealing with public opinions and comments received during the drafting of legal documents; points out the existing limitations and shortcomings, identifies the reasons thereof with the view to propose solutions to contribute to improving the quality and effectiveness of the draft and promulgation of legal documents.

**Key words:** Accountability, legal documents, Local government, explanatory statement.

**Date of receipt:** 14/04/2020; **Date of revision:** 24/04 2020. **Date of Approval:** 13/5/2020.

**1. Khái niệm trách nhiệm giải trình, vai trò của việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

### 1.1. Một số khái niệm

Trách nhiệm giải trình (TNGT) (accountability) có nguồn gốc tiếng Latin là "accomptare" có nghĩa là giải thích hay giải

trình<sup>3</sup>. Cùng với khái niệm công khai (openness), minh bạch (transparency) thì khái niệm trách nhiệm giải trình (TNGT) đã có từ lâu, nhưng bắt đầu được quan tâm khoảng 20 năm nay cùng với sự hình thành và phát triển các lý thuyết quản trị mới coi trọng thúc đẩy sự phối hợp, hợp tác và tham gia của các chủ thể phi nhà nước và nhà nước trong hoạt động quản trị<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Thạc sĩ, Phó trưởng Ban Nghiên cứu Chiến lược xây dựng, Thi hành pháp luật và quản lý Ngành, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

<sup>2</sup> Thạc sĩ, Trưởng phòng Kiểm tra và xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Sở Tư pháp Nghệ An.

<sup>3</sup> Bộ Tư pháp (2014), Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", Ban Chủ nhiệm: Phạm Hồng Quang, Dương Thị Bình, Hà Nội, tr. 21.

<sup>4</sup> Đặng Minh Tuấn (2019), Lý luận cơ bản về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng, in trong: Đại sứ quan Anh, Khoa Luật (ĐHQG Hà Nội), Viện Khoa học Môi trường và Xã hội, Hội thảo quốc tế "Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng ở trên thế giới và Việt Nam", Hà Nội, ngày 03/10/2019, tr. 5.

Trong quản lý công, TNGT được hiểu là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước cung cấp các thông tin liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và chịu trách nhiệm đối với kết quả thực hiện chức trách, nhiệm vụ đó trước người dân, xã hội và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. TNGT là một trong các giá trị cơ bản của nền công vụ ở hầu hết các quốc gia phát triển bên cạnh các giá trị khác như hiệu lực, hiệu quả, liêm chính...

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, TNGT được hiểu là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao<sup>1</sup>. Theo đó, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có TNGT về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó.

Trong hoạt động quản lý nhà nước, VBQPPL<sup>2</sup> có vai trò hết sức quan trọng, là cơ sở pháp lý cho toàn bộ các hoạt động xã hội. Đây là phương tiện chủ yếu để thể chế hóa và thực hiện sự lãnh đạo của Đảng, truyền đạt các quyết định quản lý của các cơ quan nhà nước, bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân, đồng thời là cơ sở pháp lý để các chủ thể quản lý nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý, điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội theo thẩm quyền.

Đối với chính quyền cấp tỉnh<sup>3</sup>, cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL là Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh. VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh là văn bản dưới luật, được ban hành nhằm cụ thể hóa các quy định của luật và các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên để thi hành ở địa phương. VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh là một phương

tiện quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước, do đó, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh là một trong những hoạt động mang tính pháp lý của HĐND, UBND cấp tỉnh cần được chú trọng và đảm bảo đúng nguyên tắc. Khi xây dựng VBQPPL ngoài việc phải bảo đảm các nguyên tắc: 1) Tính hợp hiến, (tính hợp pháp, tính thống nhất và minh bạch); 2) Tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành; 3) Tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện... thì còn phải bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL (Điều 6 Luật ban hành VBQPPL năm 2015). Việc thực hiện đúng các nguyên tắc trên cũng như đảm bảo hiệu quả, chất lượng của VBQPPL được ban hành thì không thể nào không thực hiện tốt trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Theo quy định của pháp luật, TNGT của chính quyền địa phương cấp tỉnh trong quá trình xây dựng VBQPPL được quy định cụ thể tại các điều khoản sau: (i) Giải trình tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình đề nghị xây dựng, soạn thảo, thông qua nghị quyết của HĐND (Khoản 5 Điều 112, Khoản 4 Điều 114, Khoản 5 Điều 115, Khoản 2 Điều 119, Khoản 5 Điều 121); (ii) Giải trình tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình xây dựng, ban hành quyết định của UBND (Điều 130, điểm b Khoản 1 Điều 132).

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 36 Luật Mật trận tổ quốc Việt Nam năm 2015 (Luật số 75/2015/QH13) thì cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản được phân biện

<sup>1</sup> Theo quy định tại Khoản 5 Điều 3 Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018

<sup>2</sup> Theo Luật ban hành VBQPPL năm 2015 thì: "VBQPPL 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" và "Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện".

<sup>3</sup> Cấp tỉnh được hiểu bao gồm: các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

có trách nhiệm trả lời bằng văn bản đối với kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trường hợp không tiếp thu kiến nghị thì phải **giải trình**: báo cáo ý kiến phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành văn bản.

**1.2. Vai trò, ý nghĩa của việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

**Thứ nhất**, thực hiện tốt trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL là một trong những cơ sở đảm bảo việc thực hiện nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL.

Trong công tác xây dựng VBQPPL, việc thực hiện trách nhiệm giải trình sẽ góp phần tăng cường hơn nữa sự tương tác, đối thoại giữa cơ quan chủ trì xây dựng VBQPPL với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan với sự giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các cơ quan thực hiện chức năng phân biện xã hội và đối tượng chịu sự tác động của văn bản. Qua đó góp phần bảo đảm tính công khai, minh bạch trong xây dựng VBQPPL, đây là một trong các nguyên tắc được quy định tại Điều 5 Luật ban hành VBQPPL năm 2015. Đồng thời đảm bảo nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền và bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp.

**Thứ hai**, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL sẽ thể hiện, phản ánh rõ mức độ tham gia và trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong quá trình xây dựng VBQPPL.

Thông qua việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với việc tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức và đối với việc tiếp thu ý kiến thẩm định của cơ quan thẩm định thì quá trình đánh giá, tiếp thu ý kiến góp ý và ý kiến thẩm định đối với dự thảo văn bản được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả hơn. Bên cạnh đó, thông qua nội dung

giải trình việc tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản của cơ quan chủ trì soạn thảo đã giúp cấp có thẩm quyền nắm bắt được tình hình và trách nhiệm thực hiện của các cơ quan trực thuộc trong quá trình tham mưu xây dựng VBQPPL, từ đó có sự chỉ đạo kịp thời, phù hợp trong quá trình xây dựng VBQPPL tại địa phương.

**Thứ ba**, việc thực hiện tốt trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL góp phần đảm bảo nâng cao chất lượng của VBQPPL.

Nếu công tác thẩm định được xem là hoạt động “tiền kiểm” và công tác kiểm tra VBQPPL được xem là hoạt động “hậu kiểm” trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL thì việc thực hiện tốt trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng VBQPPL sẽ là một phần của hoạt động “tiền kiểm” với mục tiêu hướng đến là góp phần đảm bảo nâng cao chất lượng của VBQPPL được ban hành.

**2. Thực trạng thực hiện trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Chi tính riêng 06 tháng đầu năm 2019, theo Tổng hợp số liệu thông kê về kết quả thẩm định dự thảo VBQPPL của Bộ Tư pháp<sup>1</sup> thì Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã thẩm định 2.448 dự thảo VBQPPL, trong đó có 160 dự thảo Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Các văn bản được thông qua hoặc ban hành theo thẩm quyền đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Mặc dù đạt được nhiều thành công, tuy nhiên thực tiễn thực hiện việc tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định trong quá trình xây dựng VBQPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh thời gian qua cho thấy:

**Thứ nhất**, *trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với việc tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức còn nặng về hình thức*.

<sup>1</sup> Nguồn: <https://moj.gov.vn/cttk.skk.Lists/SoLieuThongKe/Attachments/50/51e%20scan%20tong%20so%20so%20ket.pdf>, Biểu số 2 (truy cập ngày 16/04/2020).

<sup>2</sup> Theo quy định tại Khoản 3 Điều 112, Khoản 2 Điều 119; điểm c Khoản 2 Điều 121; điểm d Khoản 3 Điều 122 và Điều 130 của Luật ban hành VBQPPL năm 2015.

Khi thực hiện quy trình xây dựng VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan đối với đề nghị xây dựng nghị quyết, dự thảo VBQPPL và cơ trách nhiệm giải trình về việc tiếp thu các ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức đối với đề nghị xây dựng nghị quyết, dự thảo văn bản trình cơ quan thẩm định dự thảo văn bản. Thực tế cho thấy, việc giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với việc tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức được thể hiện bằng hình thức lập “*Bang tổng hợp, giải trình về các ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản*”. Theo đó, những nội dung, ý kiến góp ý được cơ quan soạn thảo tiếp thu thì cơ quan soạn thảo sẽ giải trình là “*thông nhất với nội dung ý kiến góp ý*” và những nội dung mà cơ quan soạn thảo không tiếp thu thì cơ quan soạn thảo sẽ giải trình là không tiếp thu và nêu lý do không tiếp thu.

Hiện nay, Luật ban hành VBQPPL năm 2015 chỉ mới quy định thành phần hồ sơ gửi thẩm định, gửi thẩm tra VBQPPL của cấp tỉnh (đối với đề nghị xây dựng nghị quyết, dự thảo văn bản) và hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL, bao gồm “*Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân*” mà chưa quy định rõ trách nhiệm giải trình này (của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản) là đối với ai/cơ quan nào. Cụ thể, luật chưa quy định rõ cơ quan chủ trì soạn thảo phải có trách nhiệm giải trình đối với cơ quan, tổ chức đã tham gia góp ý đối với dự thảo văn bản hay là phải giải trình trước cơ quan thẩm định về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu các ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản hay là phải giải trình trước cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản về việc tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản.

**Thứ hai, trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với việc tiếp thu ý kiến thẩm định của cơ quan thẩm định có lúc, có nơi còn bị coi nhẹ.**

Luật ban hành VBQPPL năm 2015, tại Khoản 5 Điều 15 quy định “... Cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh

lý đề nghị xây dựng nghị quyết và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo đề nghị xây dựng nghị quyết đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khu trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dự thảo nghị quyết”. Khoản 5 Điều 121 quy định “*Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị quyết và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khu trình Ủy ban nhân dân dự thảo nghị quyết*”.

Sở Tư pháp - Cơ quan thực hiện chức năng thẩm định dự thảo VBQPPL được xem là cơ quan “*gác cổng*” cho UBND cấp tỉnh, do đó mọi VBQPPL do UBND cấp tỉnh ban hành hoặc UBND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp ban hành đều phải gửi lấy ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp. Nội dung thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết được quy định tại Khoản 3 Điều 115 và nội dung thẩm định đối với dự thảo VBQPPL được quy định tại Khoản 3 Điều 121 Luật ban hành VBQPPL năm 2015. Theo yêu cầu của luật thì Báo cáo thẩm định sẽ thể hiện rõ ý kiến của cơ quan thẩm định về việc dự thảo văn bản dù điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện để trình UBND.

Đối với những dự thảo văn bản chưa nhận được sự đồng thuận của Sở Tư pháp mà theo Báo cáo thẩm định của cơ quan thẩm định còn có ý kiến góp ý/phản biện về nội dung của dự thảo văn bản thì cơ quan soạn thảo phải thực hiện việc giải trình đối với các nội dung được nêu ra tại Báo cáo thẩm định. Tại một số địa phương, để đảm bảo quy trình xây dựng VBQPPL chặt chẽ, UBND cấp tỉnh sẽ ban hành quy chế phối hợp trong công tác xây dựng VBQPPL. Theo đó, quy chế sẽ quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan soạn thảo đối với cơ quan thẩm định về việc thực hiện Báo cáo thẩm định và sẽ có sự giám sát, kiểm soát của Văn phòng UBND cấp tỉnh trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan soạn thảo đối với cơ quan thẩm định. Một số trường hợp, nếu cơ quan soạn thảo không thực hiện tốt trách nhiệm giải trình, hồ sơ dự thảo VBQPPL trình UBND cấp tỉnh không đảm bảo tính thống nhất theo ý kiến

của cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định thì Văn phòng UBND cấp tỉnh có quyền "trả hồ sơ" cho cơ quan soạn thảo để nghiên cứu, hoàn chỉnh lại.

Một trong những lý do của hạn chế này là do quy định tại Khoản 5 Điều 115, Khoản 5 Điều 121 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 đã phân nào làm giảm hiệu lực của Báo cáo thẩm định với quy định *đồng thời việc gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo vẫn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình Ủy ban nhân dân dự thảo*. Do đó, trên thực tế phần lớn là cơ quan soạn thảo sẽ "quên" gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo vẫn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp hoặc việc tiếp thu, giải trình không đảm bảo theo ý kiến thẩm định.

**Thứ ba, trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn bản hoặc cơ quan thẩm định trong quá trình soạn thảo, thông qua hoặc ban hành VBQPPL của HĐND và UBND cấp tỉnh còn hạn chế và mờ nhạt.**

Thực tiễn, trong quá trình "xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp hoặc xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định" thường được thực hiện tại cuộc họp của UBND cấp tỉnh. Tại cuộc họp này, UBND cấp tỉnh sẽ cho ý kiến đề giải quyết, xử lý rất nhiều vấn đề trong đó có nội dung xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp hoặc xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định. Hoặc nếu UBND cấp tỉnh tổ chức một cuộc họp chuyên đề về xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp hoặc xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định thông qua dự thảo quyết định thì cũng sẽ có rất nhiều dự thảo vẫn bản được đưa ra để xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết. Do đó, cuộc họp sẽ không đảm bảo thời gian cho người yêu cầu giải trình có thể nêu hết yêu cầu giải trình và người giải trình có thể giải trình rõ ràng, cụ thể đối với các yêu cầu giải trình được đặt ra. Điều đó phần nào làm

giảm mục đích và hiệu quả của việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL rất nhiều.

Mặt khác, chưa có quy định cụ thể về thành viên được mời tham dự cuộc họp (chẳng hạn như đại diện cơ quan Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đại diện các Ban của HĐND cùng cấp...). Do vậy, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các chủ thể theo quy định của luật bị hạn chế.

**Thứ tư, trách nhiệm giải trình của UBND cấp tỉnh đối với những vấn đề có liên quan trong dự thảo nghị quyết khi được Ban của HĐND cùng cấp thẩm tra chưa được quy định cụ thể, do vậy ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng của vẫn bản hoặc làm chậm quá trình ban hành vẫn bản theo thẩm quyền**

Theo quy định tại Điều 124 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 thì dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải được Ban của HĐND cùng cấp thẩm tra trước khi trình HĐND. Nội dung thẩm tra tập trung vào các vấn đề: "a) Nội dung của dự thảo nghị quyết và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; c) Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; d) Tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật". Và Báo cáo thẩm tra phải thể hiện rõ quan điểm của cơ quan thẩm tra về những vấn đề thuộc nội dung thẩm tra và đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung, phương án xử lý của cơ quan chủ trì thẩm tra đối với những vấn đề còn có ý kiến khác nhau.

Luật ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định cụ thể trách nhiệm giải trình của UBND cấp tỉnh đối với những vấn đề có liên quan trong dự thảo nghị quyết, quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết trước Ban của HĐND cùng cấp được phân công thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND trình và trước đại biểu HĐND cùng cấp tại kỳ họp của HĐND cùng cấp.

Trong thực tế, việc thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND sẽ được thực hiện bằng hình thức tổ chức họp thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND. Ban của Hội đồng sẽ đề nghị đại diện UBND cấp tỉnh hoặc người được UBND tỉnh ủy quyền, phân công tham dự cuộc họp thẩm tra giải trình để làm rõ các vấn đề liên quan đến nội dung thẩm tra. Tại kỳ họp của HĐND, trên cơ sở Báo cáo thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết do Ban của HĐND báo cáo thì đại biểu HĐND có thể yêu cầu UBND cấp tỉnh giải trình đối với những vấn đề có liên quan trong dự thảo nghị quyết, qua trình xây dựng dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình. Có một số trường hợp yêu cầu giải trình tại buổi này có sự trùng lặp về nội dung với yêu cầu giải trình ở các bước trước đó và cũng có một số trường hợp đại diện UBND cấp tỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo không giải trình được các vấn đề mà Ban của HĐND cùng cấp yêu cầu giải trình dẫn đến dự thảo VBQPPL không được đại biểu HĐND thông qua tại kỳ họp HĐND cấp tỉnh (trường hợp này ít khi xảy ra).

*Thứ năm, do không quy định rõ về hình thức giải trình trong Luật ban hành VBQPPL nên dẫn đến tình trạng trùng lặp về nội dung giải trình trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản*

Luật ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định cụ thể hình thức giải trình trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL. Tuy nhiên, thông qua quy định tại Điều 121, Điều 122, Điều 124, Điều 125, Điều 130... của Luật ban hành VBQPPL năm 2015, có thể thấy việc giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL phải thực hiện bằng văn bản.

Như đã phân tích ở trên, trong quá trình xây dựng VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản hoặc cơ quan thẩm định có trách nhiệm giải trình đối với những vấn đề có liên quan trong quá trình xây dựng văn bản của HĐND, UBND cấp tỉnh. Thực tế, việc giải trình trong các công đoạn (khi UBND cấp tỉnh xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra

HĐND cùng cấp hoặc UBND cấp tỉnh thảo luận, biểu quyết thông qua dự thảo quyết định và UBND cấp tỉnh có trách nhiệm giải trình đối với những vấn đề có liên quan trong dự thảo nghị quyết, quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết trước Ban của HĐND cùng cấp được phân công thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND trình và trước đại biểu HĐND cùng cấp tại kỳ họp của HĐND cùng cấp) phần lớn được thực hiện bằng hình thức giải trình trực tiếp và thường được thể hiện nội dung trong Biên bản cuộc họp. Tuy nhiên không phải mọi trường hợp giải trình đều được ghi trong Biên bản cuộc họp. Chính vì thế mà việc giải trình có thể phải thực hiện lặp đi lặp lại ở nhiều bước. Chẳng hạn như cùng một vấn đề, cơ quan chủ trì soạn thảo đã giải trình trước UBND cấp tỉnh khi UBND cấp tỉnh xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp lại phải tiếp tục giải trình trước Ban của HĐND cùng cấp được phân công thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND trình và trước đại biểu HĐND cùng cấp tại kỳ họp của HĐND cùng cấp.

Các khó khăn, vướng mắc như trên có nhiều nguyên nhân, nhưng tựu chung lại chúng tôi xác định bởi các nguyên nhân chính sau:

*Nguyên nhân từ thể chế.* Luật ban hành VBQPPL năm 2015 chưa quy định cụ thể, đầy đủ các chủ thể có thẩm quyền yêu cầu giải trình, phạm vi, nội dung được yêu cầu giải trình, các hình thức giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL. Thiếu quy định cụ thể về quy trình, thủ tục thực hiện, cơ chế giám sát việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL. Thiếu quy định cụ thể về chế tài đối với các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng VBQPPL mà không thực hiện hoặc thực hiện không tốt trách nhiệm giải trình. Chính vì những hạn chế này mà việc giải trình trong quá trình xây dựng VBQPPL còn nhiều vướng mắc, chồng chéo.

*Nguyên nhân từ nhân thức.* Nhân thức chủ quan trong quá trình xây dựng VBQPPL là thực trạng khá phổ biến trong quá trình xây

dựng của rất nhiều VBQPPL của chính quyền địa phương. Ví dụ: Cơ quan chủ trì soạn thảo thường chủ quan trong việc xác định căn cứ ban hành văn bản cũng như chủ quan trong việc xây dựng nội dung của dự thảo văn bản. Trong trường hợp này, nếu có yêu cầu giải trình thì cơ quan chủ trì soạn thảo giải trình rất đơn giản, thường chỉ dựa trên cơ sở sự chỉ đạo hoặc ý kiến đề xuất của một cá nhân hoặc một nhóm người có thẩm quyền về việc phải xây dựng, ban hành VBQPPL, không đảm bảo sự phù hợp giữa nội dung giải trình và yêu cầu giải trình.

Nhận thức chủ quan còn thể hiện ở chỗ, cơ quan chủ trì soạn thảo thường cho rằng nội dung của dự thảo văn bản thuộc phạm vi lĩnh vực quản lý của cơ quan mình nên việc cơ quan soạn thảo đánh giá, xây dựng nội dung dự thảo văn bản là đầy đủ và phù hợp. Do vậy, trong một số trường hợp cơ quan soạn thảo không thực hiện trách nhiệm giải trình hoặc chỉ thực hiện việc giải trình một cách hình thức, đối phó hoặc đôi khi không được quan tâm, thực hiện.

### 3. Một số kiến nghị, đề xuất

*Một là*, cần sớm hoàn thiện các quy định liên quan đến trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức lấy ý kiến trong việc phản hồi đối với các ý kiến góp ý, phản biện nhất là từ người dân. Cụ thể, trong quá trình hoàn thiện Luật ban hành VBQPPL tại dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo cũng cần phải xem xét bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng VBQPPL (Chẳng hạn như tại Điều 7, Điều 120, Điều 121...).

*Hai là*, tiếp tục quan tâm quán triệt, chỉ đạo việc đổi mới, nâng cao nhận thức của các cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh. Việc nâng cao nhận thức trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL phải được thực hiện thường xuyên, nghiêm túc. Mỗi cá nhân, mỗi cơ quan, đơn vị phải

ng nghiêm túc trong việc nâng cao, tự nâng cao nhận thức trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL đặc biệt là nhận thức về việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng VBQPPL. Đặt yêu cầu hoàn thiện pháp luật liên quan đến trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước trong mối quan hệ đảm bảo tinh hợp hiến, thông nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, tránh việc đặt ra các quy định chồng chéo, mâu thuẫn, gây khó khăn cho chính các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giám sát việc thực hiện trách nhiệm này thông qua các cơ quan đại diện của mình.

*Ba là*, tăng cường phối hợp trong hoạt động xây dựng pháp luật. Trên cơ sở các quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 2015 và các quy định về quy trình, quy chế phối hợp trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL phải tạo cơ chế phát huy trách nhiệm chủ động của cơ quan chủ trì soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, kiểm tra, giám sát. Đồng thời, trong thực tế triển khai công tác xây dựng pháp luật cũng đòi hỏi sự nỗ lực, cộng đồng trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức, cùng nhau của các cán bộ, công chức được giao thực hiện nhiệm vụ xây dựng, thực hiện pháp luật. Tránh việc giải trình và yêu cầu giải trình mang tính hình thức làm ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng xây dựng VBQPPL.

Chính quyền địa phương cần có quy chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong công tác xây dựng VBQPPL, trong quy chế cần quy định cụ thể trách nhiệm giải trình, yêu cầu giải trình và giám sát việc trách nhiệm giải trình ở từng bước của quá trình xây dựng VBQPPL.

*Bốn là*, nâng cao hiệu quả công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ làm công tác xây dựng VBQPPL, đồng thời quan tâm bồi dưỡng, hướng dẫn kỹ năng yêu cầu giải trình và giải trình đối với các cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng VBQPPL. Cần có sự điều chỉnh về phương pháp, nội dung đào tạo, bồi dưỡng cho phù hợp với năng lực, trình độ thực tế của người làm công tác xây dựng văn bản cũng như đáp ứng yêu cầu xây dựng VBQPPL ở chính quyền địa phương.