

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUY TRÌNH LẬP ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

NGUYỄN THỊ NGỌC MAI

Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Administrative law Department, Hochiminh city University of Law
Email: ntnmai@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết trình bày thực trạng và phân tích những hạn chế, bất cập trong quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện, nâng cao chất lượng hoạt động quan trọng này trong thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân, lập đề nghị xây dựng, nghị quyết

Abstract

The paper presents the current situation and analyzes the limitations and shortcomings in the process of making a proposal to elaborate a resolution of the provincial People's Council in accordance with the 2015 Law on Promulgation of Legal Documents. On that basis, the author proposes a number of recommendations to contribute to improving the quality of these activities in the process of elaborating and issuing resolutions of the provincial People's Council.

Keywords: People's Council, making proposals, resolution

Ngày nhận bài: 18/3/2019

Ngày duyệt đăng: 25/4/2019

Ở nước ta, chính quyền cấp tỉnh là cấp chính quyền địa phương (CQĐP) cao nhất nên được xác định là cấp chiến lược, giữ vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống CQĐP. Chính quyền cấp này được coi là “cầu nối chuyển tải đầu tiên các chính sách và pháp luật của trung ương đến dân, có vai trò quan trọng trong việc cụ thể hóa và tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của trung ương trên địa bàn”.¹ CQĐP gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). Trong đó, HĐND cấp tỉnh được Hiến pháp năm 2013 quy định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương, được ra nghị quyết để quyết định những chính sách, biện pháp thi hành pháp luật nhằm khai thác tiềm năng, thế mạnh ở địa phương không trái pháp luật của Nhà nước. Yêu cầu từ thực tiễn đặt ra là phải tăng quyền chủ động, sáng tạo cho HĐND trong đó có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL).

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Luật năm 2015), Nghị quyết của HĐND được ban hành để bảo đảm thi hành Hiến

¹ Trương Đức Linh, “Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật”, *Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý*, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), Hà Nội, 2002, tr. 45

pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương. Một trong những điểm mới của Luật năm 2015 so với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (Luật năm 2008) và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 (Luật năm 2004) về thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND là đã tách bạch thủ tục này thành hai giai đoạn: giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết (xây dựng, phân tích, đánh giá, thẩm định, thông qua chính sách) và giai đoạn chuẩn bị, thông qua dự thảo nghị quyết. Trong thủ tục này, Luật năm 2015 tập trung quy định về quy trình xây dựng chính sách theo hướng chính sách được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo nghị quyết. Tuy nhiên, sau hơn hai năm áp dụng quy trình này vào thực tiễn, hoạt động lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đã bắt đầu bộc lộ những bất cập, hạn chế nhất định. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi nêu thực trạng lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và đề xuất một số kiến nghị liên quan đến hoạt động quan trọng này của HĐND.

1. Thực trạng hoạt động lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Lập đề nghị xây dựng là giai đoạn chủ áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp tỉnh² mà không áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp huyện và cấp xã. Tuy nhiên, không phải nghị quyết nào do HĐND cấp tỉnh ban hành cũng phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết. Về cơ bản, nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND được chia thành hai nhóm: thứ nhất, nhóm những nghị quyết quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên³ và thứ hai là nhóm những nghị quyết được ban hành để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh.⁴ Đối với nhóm nghị quyết thứ nhất, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết không phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết mà có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết để trình Thường trực HĐND xem xét, quyết định về việc xây dựng nghị quyết. Những nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được ban hành trong trường hợp này gần như phụ thuộc vào quy định của các VBQPPL có liên quan có giao cho HĐND quy định chi tiết hay không? Đối với nhóm nghị quyết thứ hai - những nghị quyết quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm

² Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình ở địa phương, HĐND cấp tỉnh có quyền ban hành nghị quyết mang tính quy phạm pháp luật (VBQPPL) và nghị quyết cá biệt. Trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ đề cập tới nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND.

³ Khoản 1 Điều 27 Luật năm 2015.

⁴ Khoản 2, 3, 4 Điều 27 Luật năm 2015.

phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương hoặc quy định những biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thì cơ quan, tổ chức đề nghị bắt buộc phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết (quy trình xây dựng chính sách). Như vậy, so với quy định của Luật năm 2004 và Luật năm 2008 thì pháp luật hiện hành đã tách bạch thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thành hai giai đoạn là giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết và giai đoạn chuẩn bị, thông qua nghị quyết. Điều này làm cho quy trình xây dựng, ban hành trở nên rõ ràng, minh bạch, khả thi hơn, giúp cho chủ thể có thẩm quyền tránh được sự nhầm lẫn khi lập đề nghị xây dựng nghị quyết cũng như xác định được tầm quan trọng của các nhóm nghị quyết ngay từ khi bắt đầu lập đề nghị xây dựng nghị quyết.

1.1. Nhiệm vụ của chủ thể có quyền đề nghị xây dựng nghị quyết

UBND cấp tỉnh, các ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh là các chủ thể có quyền đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Các chủ thể này căn cứ VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, tự mình hoặc theo đề xuất của cơ quan, tổ chức, đại biểu HĐND, có trách nhiệm đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND để quy định chi tiết vấn đề được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh.

Đối với những nghị quyết quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương hoặc quy định những biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thì khi đề nghị xây dựng nghị quyết, cơ quan đề nghị phải tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá các VBQPPL hiện hành có liên quan; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo, đồng thời tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết, xây dựng nội dung, chính sách.⁵ Nhìn vào những nhiệm vụ mà cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải thực hiện thì có thể thấy rằng có quá nhiều việc cần phải làm, nhiều vấn đề cần phải giải quyết và trong số đó có nhiều yêu cầu có thể nói là “vượt quá” khả năng hoặc chưa phù hợp. Đơn cử một vài ví dụ sau:

(i) So với Luật năm 2004 thì Luật năm 2015 quy định cụ thể nhiệm vụ của cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết về việc tổ chức nghiên cứu điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, cho đến nay, Việt Nam đã tham gia hơn 2.000 điều ước quốc tế nên việc tìm kiếm điều ước quốc tế để rà soát, đánh giá khá khó khăn. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện

⁵ Điều 112 Luật năm 2015.

này, việc quy định trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị đối với nội dung nêu trên là cần thiết, nhưng cơ sở dữ liệu cũng như cách thức nghiên cứu những điều ước quốc tế khi tham mưu xây dựng chính sách tại địa phương đòi hỏi đội ngũ cán bộ trực tiếp tham mưu phải hiểu rõ những vấn đề này mới có thể định hướng xây dựng chính sách không trái với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

(ii) Một trong những điểm mới có tính đột phá trong quy trình xây dựng ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là quy định 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. Nếu Luật năm 2008 và Luật năm 2004 trước đây quy định về quy trình xây dựng văn bản, từ đề xuất sáng kiến, soạn thảo, xem xét cho đến ban hành và công bố VBQPPL nhưng chưa quan tâm đến công tác xây dựng chính sách trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND nói riêng,⁶ chưa tách bạch giữa quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản thì Luật năm 2015 đã khắc phục được thiếu sót này, bổ sung quy trình hoạch định, phân tích, thông qua, phê duyệt chính sách trước khi soạn thảo VBQPPL theo hướng tách bạch với quy trình soạn thảo văn bản.⁷ Trên cơ sở các chính sách “hoàn hảo” thì nội dung các quy phạm pháp luật (được chuyển tải từ các ý tưởng) mới hợp pháp và hợp lý.⁸ Tuy nhiên, trong thời gian qua, nhiều nghị quyết được ban hành nhưng chưa thể đi vào cuộc sống hoặc không phù hợp với cuộc sống, do việc nghiên cứu xây dựng chính sách còn chưa tốt. Một khi chính sách chưa được làm rõ thì việc bắt tay vào soạn thảo nghị quyết là rất khó khăn. Nguyên nhân của thực trạng này là do đây là thứ tục mới, khá khó khăn vì phải trải qua nhiều quy trình, công đoạn nên mất nhiều thời gian, nguồn lực cho việc tổ chức thực hiện.⁹ Nếu trước đây, việc đánh giá chính sách được áp dụng trong giai đoạn soạn thảo dự thảo văn bản thì nay chuyển lên thực hiện đầu tiên nên các địa phương còn nhiều ngỡ ngàng, thậm chí là có tâm lý “ngại đổi mới”.¹⁰

⁵ Luật năm 2008 chỉ quy định về đánh giá tác động của VBQPPL (*Regulatory Impact Analysis - RIA*) gồm: đánh giá sơ bộ ở giai đoạn lập đề nghị xây dựng VBQPPL, đánh giá tác động văn bản đầy đủ khi soạn thảo VBQPPL và đánh giá tác động văn bản sau 03 năm thi hành VBQPPL. Quy trình của Luật năm 2008 dẫn đến những hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn công tác xây dựng pháp luật. Có những VBQPPL trong quá trình soạn thảo vẫn còn tranh luận, ý kiến khác nhau về định hướng, giải pháp chính sách cụ thể. Đây là quy trình “vừa thiết kế, vừa thi công” như một số nhà thực tiễn thường gọi.

⁷ Dương Hồng Thi Phu Phi, “Mặc số điểm mới của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 1, 2016.

⁸ Dương Hồng Thi Phu Phi, *idm*.

⁹ Đinh Huân, “Một số khó khăn, vướng mắc trong thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015”, *Tổng thống tin điện tử Sở tư pháp Quảng Bình*, <https://stp.quangbinh.gov.vn/3cms/mot-so-kho-khan-vuong-mac-trong-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-nam-2015.htm>, truy cập ngày 20/2/2019.

¹⁰ Bộ Tư pháp, “Báo cáo tình hình thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015”, Dự thảo báo cáo, tháng 1, 2018, tr. 8

Về lý luận, một nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được xem là có chất lượng nếu đáp ứng các điều kiện:¹¹ (i) phải có thông tin đầy đủ về vấn đề mà mình cần phải quyết định. Những thông tin này bao gồm: vấn đề mà xã hội đang đặt ra đòi hỏi phải giải quyết là vấn đề gì? Nguyên nhân của vấn đề này là ở đâu? Sự tồn tại của vấn đề này (nếu không được giải quyết) sẽ mang lại những tác hại gì cho xã hội?...; (ii) chủ thể ban hành phải có năng lực xử lý các thông tin do tự mình thu thập được hoặc được cung cấp, để nhận diện đúng vấn đề, chọn lựa được giải pháp tối ưu xử lý vấn đề, đồng thời với những chủ thể này thì chủ năng lực không thôi thì chưa đủ, họ phải có động lực thực sự để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, một vấn đề thực tế đặt ra hiện nay là có cần thiết phải đánh giá tác động chính sách của tất cả các nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành hay không? Nhiều nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định về biện pháp tổ chức thi hành VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, không quy định chính sách mới nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết, làm hạn chế khả năng phản ứng của CQĐP đối với những vấn đề cấp bách của xã hội.¹² Điều đáng nói, quy định này có thể đã “đẩy” cơ quan lập đề nghị, trình, soạn thảo vào tình trạng “đối phó” vì phải thực hiện đúng quy định. Chúng ta đều thừa nhận rằng việc đánh giá tác động của chính sách là cần thiết nhưng để thực hiện có hiệu quả các yêu cầu của công tác này thì trước hết phải thay đổi được nhận thức của những người trực tiếp tham mưu, thực hiện và phải có sự hướng dẫn cách thức đánh giá cũng như tổng kết thi hành và đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách. Do đó, đây vẫn là một thách thức, khó khăn trong quá trình triển khai trên thực tế. Bên cạnh đó, các chính sách tại địa phương nhiều khi chỉ quy định một phạm vi nhỏ, các quy định của trung ương đã quy định rõ ràng trong khi việc đánh giá tác động phải làm rất phức tạp từ khâu đánh giá về tác động kinh tế, tác động xã hội, tác động về giới.¹³ Điều này dẫn đến kéo dài thời gian rất nhiều khi lập đề nghị xây dựng chính sách, đồng thời không có đủ kinh phí để thực hiện đánh giá tác động chính sách, do đó việc đánh giá tác động chính sách không thực sự hiệu quả và chất lượng.

(iii) Mặc dù hiện nay pháp luật quy định chủ thể có quyền đề nghị xây dựng nghị quyết thì có nhiều nhưng kết quả khảo sát trong thời gian qua cho thấy hoạt động này chủ yếu do UBND cấp tỉnh thực hiện. Các chủ thể khác như các Ban của HĐND hay Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh thì rất ít, thậm chí không thực hiện “quyền” mà pháp luật đã trao cho. Chẳng

¹¹ Stephen P. Robbins and Mary Coulter, *Management*, 11th ed. Boston: Prentice Hall, 2012, p.179 - 185; cũng xem John Adair, *Decision Making and Problem-Solving Strategies*. London: Koganpage, 2010, p. 19.

¹² Bộ Tư pháp, “Dự thảo Tờ trình Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL” của Bộ Tư pháp (Dự thảo lần 2), 2018, tr. 3.

¹³ là cách thức đánh giá tác động được áp dụng lâu nay trong việc xây dựng hệ thống các văn bản luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư của trung ương (báo cáo RIA).

hạn, từ ngày 1/7/2016 đến ngày 30/6/2018, số lượng nghị quyết được ban hành trên cơ sở đề xuất, kiến nghị bởi các chủ thể ở một số tỉnh đồng bằng sông Cửu Long như sau:¹⁴

Tỉnh/ thành phố	UBND cấp tỉnh	Ban của HĐND cấp tỉnh	Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp tỉnh
Long An	40	00	00
Tiền Giang	37	01 ¹⁵	00
Bến Tre	59	00	00
Sóc Trăng	35	00	00
Cần Thơ	26	00	00

Ngoài ra, số lượng các nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành cũng có sự chênh lệch nhau về số lượng nghị quyết quy định chi tiết điều, khoản, điểm và nghị quyết quy định về chính sách, biện pháp. Trên thực tế, nhu cầu ban hành nghị quyết về chính sách, biện pháp nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương là rất lớn nhưng số lượng hồ sơ đề nghị xây dựng còn rất "khiếm tốn". Đơn cử, trong khoảng thời gian từ ngày 1/7/2016 đến 30/6/2018, HĐND thành phố Cần Thơ đã ban hành 23 nghị quyết để quy định chi tiết các điều, khoản, điểm do VBQPPL của các cơ quan nhà nước cấp trên giao trong khi số nghị quyết quy định chính sách, biện pháp chỉ là 4 nghị quyết.¹⁶ Tại tỉnh Tiền Giang con số tương đương là 34/ 3 nghị quyết...

1.2. Lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết và lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết

Theo quy định, cơ quan có thẩm quyền xây dựng đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra VBQPPL thu thập ý kiến từ công chúng, các cơ quan, tổ chức có liên quan. "Lấy ý kiến" là hoạt động một chiều từ phía người cần thu thập ý kiến, không có hàm ý buộc người "lấy ý kiến" phải trao đổi lại, giải trình với người được "lấy ý kiến". Do vậy, trên thực tế các cơ quan nhà nước khi tiến hành lấy kiến về các VBQPPL thường không coi trọng việc giải trình, trao đổi

¹⁴ Phan Thị Phương, "Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh", Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2018, tr. 26.

¹⁵ Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND ngày 5/8/2016 của HĐND tỉnh Tiền Giang quy định về chế độ chính sách và điều kiện bảo đảm hoạt động của đại biểu HĐND các cấp trên địa bàn tỉnh Tiền Giang

¹⁶ Nghị quyết số 12/2016/NQ-HĐND ngày 9/12/2016 của HĐND thành phố Cần Thơ về việc quy định một số mức chi phục vụ hoạt động của HĐND các cấp, Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND ngày 9/12/2016 của HĐND thành phố Cần Thơ về việc quy định mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người nhiễm HIV/ AIDS và phụ nữ mại dâm hoàn lương, Nghị quyết số 08/2017/NQ-HĐND ngày 6/10/2017 của HĐND thành phố Cần Thơ quy định mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người có uy tín trong đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn thành phố Cần Thơ, Nghị quyết số 06/2017/NQ-HĐND ngày 6/10/2017 của HĐND thành phố Cần Thơ về việc quy định nội dung, mức chi bồi dưỡng đối với người làm nhiệm vụ tiếp công dân, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh

với người được lấy ý kiến. Điểm tiến bộ của Luật năm 2015 so với các quy định trước đây trong quy trình ban hành nghị quyết của HĐND là 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 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. Để việc lấy ý kiến được hiệu quả, cơ quan lấy ý kiến cần nêu rõ những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến. Tuy nhiên, hiện nay trong thực tiễn, việc tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức và các đối tượng chịu tác động của chính sách vẫn còn một số điểm chưa phù hợp.

Thứ nhất, chủ thể đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND không chỉ bao gồm cơ quan (được hiểu là cơ quan nhà nước) mà còn có cả tổ chức (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) nhưng tại khoản 1 Điều 113 Luật năm 2015 chỉ đề cập trách nhiệm lấy ý kiến của cơ quan mà không đề cập trách nhiệm lấy ý kiến của tổ chức.

Thứ hai, trên thực tế chưa bảo đảm thời gian lấy ý kiến theo quy định của Luật năm 2015 (30 ngày), chưa thực hiện thường xuyên việc lấy ý kiến của bộ, ngành có liên quan đối với nội dung nghị quyết sẽ được ban hành theo quy định.¹⁷

Thứ ba, khi lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết, cơ quan lập đề nghị mới chỉ mới xây dựng “đề cương dự thảo nghị quyết” (khoản 5 Điều 114 Luật năm 2015) chứ chưa soạn thảo dự thảo nghị quyết. Do đó, yêu cầu các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết phải góp ý kiến là không phù hợp bởi ở giai đoạn lập đề nghị, cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết không soạn thảo dự thảo nghị quyết mà mới chỉ lập đề cương sơ bộ.

1.3. Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết

Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết là thủ tục bắt buộc và không thể thiếu trong quy trình xây dựng chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do UBND cùng cấp trình. Hoạt động này do Sở Tư pháp chủ trì, trên cơ sở phối hợp với Sở Tài chính, Sở Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định. Trong năm 2017, Sở Tư pháp các tỉnh đã tiến hành thẩm định 272 đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.¹⁸ Về cơ bản, thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình gồm các bước: (i) cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết gửi hồ sơ đến Sở Tư pháp để thẩm định; (ii) Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính, Sở Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng

¹⁷ Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Báo cáo số 237/BC-ĐGS ngày 05/12/2017 của Đoàn giám sát “Báo cáo kết quả giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương”, 2017, tr. 18.

¹⁸ Bộ Tư pháp, Báo cáo số 01/BC-BTP ngày 02/01/2018 của Bộ Tư pháp tổng kết công tác tư pháp năm 2017, phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp công tác năm 2018.

ng nghị quyết; (iii) Sở Tư pháp gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan lập đề nghị nêu rõ đề nghị đủ hay chưa đủ điều kiện trình UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định; (iv) Cơ quan lập đề nghị chỉnh lý, hoàn thiện, lập báo cáo giải trình, tiếp thu gửi Sở Tư pháp khi trình UBND. Nội dung thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được quy định như nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình.¹⁹ Tuy nhiên, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh sẽ có những điểm khác biệt so với đề nghị xây dựng nghị quyết nên việc dẫn chiếu, áp dụng tương tự sẽ không cụ thể, chính xác. Chẳng hạn, một trong những nội dung cần thẩm định là những vấn đề liên quan đến thủ tục hành chính nhưng theo quy định tại khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015, thì về nguyên tắc nghị quyết của HĐND cấp tỉnh bị nghiêm cấm quy định về thủ tục hành chính trừ khi được giao trong luật. Do đó, trong trường hợp này cần minh thị nội dung thẩm định nghị quyết tại khoản 3 Điều 115 mà không quy định viện dẫn.

Nếu như đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình được pháp luật quy định cụ thể về yêu cầu phải trải qua khâu thẩm định của cơ quan tư pháp thì đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do hai chủ thể là các ban của HĐND và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thì Luật năm 2015 không quy định. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 3 Điều 14 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì cơ quan, tổ chức lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (bao gồm UBND cùng cấp, ban của HĐND cấp tỉnh hoặc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh) có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị đến Sở Tư pháp để thẩm định. Như vậy, Luật năm 2015 không quy định nhưng nghị định hướng dẫn thì hành lại đặt ra quy định này. Mặc dù quy định đó là phù hợp nhưng dường như nghị định đã “vượt quyền” của luật.

1.4. Trình và thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết

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. Pháp luật hiện hành đã mở rộng chủ thể có thẩm quyền đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (gồm UBND cấp tỉnh, các ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp) và một trong những nội dung quan trọng khi lập đề nghị xây dựng nghị quyết là phải xây dựng và đánh giá tác động của chính sách. Tuy nhiên, cách thức thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của các ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hiện nay quá đơn giản, thiếu chặt chẽ so với cách thức thông qua chính sách đề nghị xây dựng của UBND cấp tỉnh. Cụ thể, UBND cấp tỉnh phải thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số đối với từng chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Đối với các chủ thể khác thì luật không quy định việc thông qua chính sách phải thực hiện bằng phương thức nào.

¹⁹ Khoản 3 Điều 39 Luật năm 2015

2. Một số kiến nghị hoàn thiện công tác lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

2.1. Quy định cụ thể thủ tục thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh của các ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh

Mặc dù Luật năm 2015 đã mở rộng các chủ thể có thẩm quyền đề nghị xây dựng nghị quyết nhưng cách thức thông qua các chính sách trong đề nghị của các ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh là quá đơn giản, không chặt chẽ so với cách thức thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết của UBND cấp tỉnh (phải thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số). Do đó, chúng tôi kiến nghị, trong đề nghị xây dựng nghị quyết của các chủ thể này các chính sách cũng phải được thông qua bằng cách thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số. Việc thông qua này phải thể hiện bằng văn bản.

2.2. Sửa đổi một số vấn đề về kỹ thuật trong khâu lấy ý kiến đề nghị xây dựng nghị quyết

Một là, như đã phân tích ở trên, cần bổ sung chủ thể có trách nhiệm lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết tại khoản 1 Điều 113 Luật năm 2015 không chỉ có cơ quan mà còn bao gồm cả tổ chức có quyền đề nghị xây dựng nghị quyết. Vì vậy, để có thể kiểm soát được cũng như bảo đảm việc lấy ý kiến góp ý là thực chất thì nên chăng cần quy định cơ quan, tổ chức lập đề nghị phải xây dựng danh sách những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết và kết quả của quá trình tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng này. Trường hợp cơ quan, tổ chức lấy ý kiến nhưng “bỏ sót” hoặc thực hiện không đúng thủ tục lấy ý kiến thì có thể xem xét là vi phạm thủ tục và cần phải tiến hành lại.

Hai là, sửa khoản 2 Điều 113 Luật năm 2015 bằng cách thay cụm từ “*dự thảo nghị quyết*” bằng cụm từ “*chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết*” cho tương thích với khoản 1 của điều này. Như vậy, điều khoản này sẽ được sửa như sau: “*Khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 10 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý kiến về chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết*”.

2.3. Sửa đổi quy định về công tác thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Luật năm 2015 quy định Sở Tư pháp có trách nhiệm thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình HĐND nhưng cũng theo quy định của pháp luật chủ thể đề nghị xây dựng nghị quyết không chỉ có UBND

cấp tỉnh mà còn có các cơ quan, tổ chức khác. Như đã phân tích ở trên, các đề nghị của các chủ thể này không được luật quy định là cần phải được thẩm định nhưng Nghị định hướng dẫn thi hành Luật năm 2015 đã quy định tất cả các đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND phải được gửi đến Sở Tư pháp để thẩm định. Do đó, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa các văn bản, chúng tôi kiến nghị cần phải bổ sung quy định: đề nghị xây dựng nghị quyết về chính sách do các ban của HĐND hoặc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình phải được thẩm định vào Luật năm 2015

2.4. Cần quy định cụ thể nội dung thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết

Pháp luật cần quy định cụ thể nội dung cần thẩm định khi cơ quan có thẩm quyền tiến hành thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tại khoản 3 Điều 115 Luật năm 2015 mà không viện dẫn đến nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 3 Điều 39 Luật năm 2015) vì đây là hai thủ tục do hai chủ thể khác nhau tiến hành. Quy định cụ thể, rõ ràng về vấn đề này sẽ bảo đảm tính thống nhất, đơn giản cho các địa phương khi triển khai thực hiện.

2.5. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn cho đội ngũ cán bộ công chức làm công tác phân tích chính sách và tiến tới xây dựng một cơ quan đánh giá chính sách độc lập ở địa phương

Như đã trình bày, thực hiện tốt công đoạn phân tích chính sách sẽ là giải pháp cốt lõi bảo đảm tính khả thi trong nghị quyết của HĐND. Tuy nhiên, hiện nay cán bộ, công chức làm công tác phân tích, hoạch định chính sách còn thiếu và còn yếu về chuyên môn, từ đó ảnh hưởng rất lớn đến công tác phân tích chính sách. Thực tế vẫn còn hiện tượng lẫn lộn giữa khâu “phân tích chính sách” (làm rõ vấn đề cần giải quyết, luận giải và chọn lựa phương án xử lý tối ưu) với khâu “soạn thảo” (diễn dịch ngôn ngữ của chính sách thành ngôn ngữ pháp lý - quy phạm hóa), nên vai trò của những người tham gia quy trình xây dựng pháp luật không rõ ràng. Không ít trường hợp, người có không chuyên môn pháp luật lại đi “soạn thảo” pháp luật, trong khi người không có chuyên môn về phân tích chính sách lại vẫn phải tiến hành công việc phân tích, hoạch định chính sách.²⁰ Vì vậy, cần tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn cho đội ngũ này, 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 nghiên cứu 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.

²⁰ Nguyễn Văn Cương. “Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật”. *Trang điện tử Trường Đại học Khoa học Xã hội & Nhân văn* <http://phapche.hcmush.edu.vn/?ArticleId=544592e4-5845-4594-9ffe-f8ada4d9d7c3>, truy cập ngày 10/2/2019.

2.6. Tăng kinh phí cho hoạt động lập đề nghị xây dựng nghị quyết

Công tác lập đề nghị xây dựng nghị quyết rất phức tạp, với nhiều nội dung, công việc liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau nhưng hiện nay định mức tối đa kinh phí xây dựng VBQPPL đối với CQĐP theo quy định của Thông tư số 338/2016/TT-BTC là quá thấp, chưa phản ánh đúng tính chất phức tạp của công tác này. Do đó, trong thời gian tới, Nhà nước cần xem xét bổ sung, nâng định mức kinh phí để bảo đảm cho hoạt động xây dựng VBQPPL của địa phương. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] John Adair, *Decision Making and Problem-Solving Strategies*, London: Koganpage, 2010
- [2] Bộ Tư pháp, Báo cáo tình hình thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Dự thảo báo cáo, tháng 1, 2018 [trans: Ministry of Justice, Report on the implementation of the Law on promulgation of Laws of Issuance 2015, Draft report, January 2018]
- [3] Bộ Tư pháp, Dự thảo Toà trình Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL, Ban 2, 2018 [trans: Ministry of Justice, Draft Proposal for the construction of a Law on amending and supplementing a number of articles of the Law on Promulgation of Legal, Documents on January 29, 2018]
- [4] Bộ Tư pháp, Báo cáo số 01/BC-BTP ngày 02/01/2018 của Bộ Tư pháp tổng kết công tác tư pháp năm 2017 về phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp công tác năm 2018 [trans: Ministry of Justice, Report No. 01/BC-BTP on January 2, 2018 of the Ministry of Justice summarizing judicial work in 2017, directions, tasks and working solutions in 2018]
- [5] Nguyễn Văn Cuong, "Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật", Trang điện tử Trường Đại học Khoa học Xã hội & Nhân văn [trans: Nguyen Van Cuong, "Some solutions to enhance the feasibility of legal documents", Website of University of Social Sciences and Humanities], <http://phapche.hcmuash.edu.vn/?ArticleId=544592e4-5845-4594-9ff8-f8ada4d9d7e3>, accessed on 10/2/2019
- [6] Đinh Huân, "Một số khó khăn, vướng mắc trong thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015", Trang thông tin điện tử Sở Tư pháp Quảng Bình [trans: Dinh Huan, "Some difficulties and obstacles in implementing the Law on Promulgation of legal documents in 2015", Quang Binh department of electricity information], <https://stp.quangbinh.gov.vn/3cniw/mot-so-kho-khan-vuong-mac-trong-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat-nam-2015.htm>, accessed on 20/2/2019
- [7] Trương Đức Linh, "Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật", Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), Hà Nội, 2002 [trans: Trương Đức Linh, "Local government with the guarantee of the implementation of the Constitution and the law", The topic of Legal Science Information, Institute of Legal Science Research (Ministry of Justice), Hanoi, 2002]
- [8] Dương Hồng Thị Phi Phi, "Một số điểm mới của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015", Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1, 2016 [trans: Duong Hong Thi Phi Phi, "Some new points of the Law on the promulgation of legal documents in 2015", Journal of Legal Science, No. 1, 2016]
- [9] Phan Thị Phương, Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2018 [trans: Phan Thi Phuong, Process of promulgating legal documents of provincial People's Councils, Master's thesis, Ho Chi Minh City University of Law 2018]
- [10] Stephen P. Robbins and Mary Coulter, *Management*, 11th ed, Boston: Prentice Hall, 2012
- [11] Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Báo cáo số 237/BC-ĐGS ngày 05/12/2017 của Đoàn giám sát "Báo cáo kết quả giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương", 2017 [trans: Standing Committee of the National Assembly, Report No 237/BC-DCS dated December 5, 2017 of the Supervision Delegation "Reported the results of monitoring the issuance of resolutions and activities of the People's Council of provinces and cities directly. Central, 2017"]