

CHUYÊN ĐỀ 1**NHỮNG NỘI DUNG MỚI CỦA LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

Ngày 18/6/2020, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội Khóa XIV thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi là Luật năm 2020) và ngày 01/7/2020, Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký Lệnh công bố số 09/2020/L-CTN. Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021.

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

Qua hơn 03 năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sau đây gọi là Luật năm 2015) với nhiều quy định mới mang tính đột phá, có thể khẳng định công tác xây dựng pháp luật trên địa bàn tỉnh đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận. Các sở, ban, ngành, địa phương nhận thức đầy đủ hơn về vị trí, vai trò của pháp luật, tập trung hơn nguồn lực và thời gian chuẩn bị, nhờ đó chất lượng văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) đã được nâng lên, góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

Tuy nhiên, quá trình thi hành Luật năm 2015 cũng đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục xử lý, cụ thể là:

Thứ nhất, cần tiếp tục cụ thể hóa một số nội dung bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL, bảo đảm các quy định pháp luật phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước.

Thực tiễn thời gian qua cho thấy, sự lãnh đạo của Đảng được xác định là yêu cầu đầu tiên và có tính tiên quyết trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL, do đó đã được tuân thủ và bảo đảm thực hiện nghiêm túc. Các cơ quan liên quan đã chú trọng đến việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng trong dự án, dự thảo văn bản QPPL và sự phù hợp của chính sách trong dự án, dự thảo với chủ trương, đường lối của Đảng. Khi đề xuất xây dựng văn bản QPPL, các cơ quan đều bám sát và thể hiện rõ thứ tự ưu tiên cho các dự án nhằm thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng. Đối với một số dự án, dự thảo có tác động lớn, phức tạp, nhạy cảm, các cơ quan đã chủ động xin ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Cán sự Đảng, các cấp ủy Đảng. Nội dung các

văn bản văn bản QPPL được xây dựng, ban hành thời gian qua đã thể chế hóa tương đối đầy đủ, kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng.

Tuy nhiên, đi vào cụ thể thì thấy rằng, Luật năm 2015 chưa quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan trong việc nghiên cứu, chủ trương, đường lối của Đảng trước khi lập đề nghị xây dựng văn bản, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản... Do đó, để góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng văn bản QPPL thì cần thiết phải quy định cụ thể, trực tiếp các nội dung cụ thể về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong toàn bộ quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL.

Thứ hai, bảo đảm cơ chế phối hợp trong việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nhất là khi nội dung dự thảo đã được chỉnh lý có sự thay đổi về chính sách và nội dung trong dự thảo trình ban đầu ảnh hưởng đến tính khả thi của văn bản sau khi được ban hành.

Theo quy định của Luật năm 2015 thì trách nhiệm chủ trì chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh được giao cho Hội đồng Dân tộc hoặc các Ủy ban của Quốc hội đã thẩm tra dự án, còn cơ quan trình có trách nhiệm phối hợp chỉnh lý. Quy trình này đã được quy định trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và nay là Luật năm 2015. Tuy nhiên, do công tác phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình chỉnh lý một số dự án luật, pháp lệnh còn hạn chế nên đã dẫn đến một số sai sót trong thực tiễn áp dụng. Điều này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung quy định của Luật năm 2015 theo hướng xác định rõ hơn vai trò, trách nhiệm và tăng cường sự phối hợp của các cơ quan trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh.

Thứ ba, cần xử lý một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình thi hành Luật năm 2015 như: Nhiều bộ, ngành, địa phương cho rằng phạm vi các loại văn bản QPPL cần phải lập đề nghị theo quy định của Luật năm 2015 là quá rộng. Nhiều nghị định của Chính phủ, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định cụ thể về biện pháp tổ chức thi hành văn bản của cấp trên, không quy định chính sách mới, nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng văn bản, làm hạn chế khả năng phản ứng nhanh của Chính phủ và chính quyền địa phương đối với những vấn đề cấp bách của xã hội; Luật năm 2015 quy định việc soạn thảo văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng không quy định trình tự, thủ tục rút gọn đối với việc ban hành văn bản để bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL; ban

hành văn bản để tạm ngưng hiệu lực của một văn bản khác hoặc kéo dài hiệu lực của văn bản quy định thực hiện thí điểm các chính sách; quá trình áp dụng quy định về ban hành thủ tục hành chính trong văn bản quy phạm pháp luật, các bộ, ngành, địa phương còn gặp một số khó khăn, lúng túng trong việc: (1) xác định các trường hợp được quy định thủ tục hành chính trong thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản QPPL của địa phương; (2) sửa đổi, bổ sung quy định về thủ tục hành chính trong các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, văn bản QPPL của địa phương đã được ban hành; (3) quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về biện pháp đặc thù của địa phương thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015.

Để khắc phục khó khăn, vướng mắc nêu trên và tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật về ban hành văn bản QPPL, đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong tình hình mới, việc ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật năm 2015 là cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục tiêu

- Tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về ban hành VBQPPL nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng.

- Tăng cường trách nhiệm của từng cơ quan và nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL, nhất là trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo.

- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện Luật năm 2015.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật năm 2020

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, đặc biệt là chủ trương về nâng cao trách nhiệm, bảo đảm sự phân công hợp lý, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý, thông qua, ban hành luật và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật.

- Sửa đổi, bổ sung hợp lý, sát thực tế một số quy định của Luật năm 2015 như bổ sung hình thức VBQPPL; quy trình lập đề nghị đối với một số loại VBQPPL; xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn; quy định thủ tục hành chính trong VBQPPL để kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn xây dựng pháp luật.

III. BỐ CỤC CỦA LUẬT NĂM 2020

Luật năm 2020 gồm 2 điều:

Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Điều 2. Hiệu lực thi hành.

IV. NHỮNG QUY ĐỊNH MỚI CƠ BẢN CỦA LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung 54 điều về nội dung và 14 điều về kỹ thuật của Luật năm 2015, với những nội dung mới cơ bản sau đây:

1. Tiếp tục khẳng định và quy định cụ thể hơn cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL

Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc chủ đạo, xuyên suốt trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta, trong đó có hoạt động xây dựng pháp luật. Nguyên tắc này đã được Luật năm 2015 thể chế hoá trong từng khâu của quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL và việc thực hiện nguyên tắc này đã được Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan khác ở trung ương và địa phương thực hiện đầy đủ, nghiêm túc.

Để tiếp tục khẳng định, làm rõ và sâu sắc hơn cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 121 (Thẩm định dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình), 130 (Thẩm định dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh); Điều 134 (Thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện); Điều 139 (Thẩm định dự thảo quyết định của UBND cấp huyện), trong đó, bổ sung nội dung thẩm định là phải bảo đảm “*Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước*”.

2. Bổ sung và làm rõ quy định về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL

Hiện nay, việc phản biện xã hội và trình tự, thủ tục thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản QPPL của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đang được thực hiện theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 và Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN, tuy nhiên, việc phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với dự thảo văn bản QPPL chưa được quy định trong Luật ban hành văn bản QPPL.

Tại Thông báo số 160-TB/TW ngày 15/01/2020 thông báo Kết luận của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Kết luận số 62-KL/TW ngày 08/12/2009 của Bộ Chính trị đã nêu rõ cần phải nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện xã hội, đồng thời *“xem xét đưa hoạt động phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội vào quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL”*.

Thực hiện Kết luận nêu trên, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 6 của Luật năm 2015 để bổ sung quy định về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL, cụ thể:

(1) Quy định rõ thời điểm thực hiện phản biện xã hội được thực hiện trong giai đoạn tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản QPPL;

(2) Trường hợp dự thảo văn bản QPPL đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội;

(3) Bổ sung trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội và có trách nhiệm nghiên cứu, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội khi chỉnh lý dự thảo văn bản. Các nội dung khác liên quan đến phản biện xã hội được thực hiện theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Về phạm vi thực hiện phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, theo khoản 1 Điều 33 Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 bao gồm các dự thảo văn bản của cơ quan nhà nước cùng cấp có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Như vậy, nếu như trước đây theo Luật năm 2015 thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mới chỉ có quyền và được tạo điều kiện tham gia góp ý kiến đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, thì Luật năm 2020 đã bổ sung quy định về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Bổ sung và bỏ một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật

Luật năm 2020 *bổ sung* hai loại văn bản quy phạm pháp luật vào hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đó là:

(1) Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

(2) Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Luật năm 2020 đã *bỏ* các hình thức văn bản quy phạm pháp luật gồm:

(1) Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

(2) Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Bên cạnh đó, Luật năm 2020 cũng quy định rõ *không ban hành Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ*.

4. Mở rộng thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã

- Đối với cấp huyện, nếu như trước đây, theo Luật năm 2015, HĐND cấp huyện chỉ ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện chỉ ban hành quyết định để quy định những vấn đề được *Luật* giao, thì từ năm 2021, theo Luật năm 2020, HĐND cấp huyện được ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện được ban hành quyết định để quy định những vấn đề được *luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương*.

- Đối với cấp xã, nếu như trước đây, theo Luật năm 2015, HĐND cấp xã chỉ ban hành nghị quyết, UBND cấp xã chỉ ban hành quyết định để quy định những vấn đề được *Luật* giao, thì từ năm 2021, theo Luật năm 2020, HĐND cấp

xã được ban hành nghị quyết, UBND cấp xã được ban hành quyết định để quy định những vấn đề được *luật, nghị quyết của Quốc hội giao*.

5. Quy định hợp lý hơn các loại văn bản QPPL phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách và quy định cụ thể trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng, soạn thảo văn bản QPPL

5.1. Thu hẹp phạm vi loại văn bản QPPL phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách

Luật năm 2015 quy định tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo (quy trình 2 bước) đối với một số loại văn bản QPPL. Theo đó, các trường hợp nghị quyết phải thực hiện thủ tục lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách gồm:

- Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;
- Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
- Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Tuy nhiên, qua đánh giá việc thực hiện nhận thấy rằng đối với việc ban hành một số nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì việc áp dụng quy trình 02 bước là chưa thực sự phù hợp. Bên cạnh đó, phạm vi các loại văn bản QPPL cần phải lập đề nghị theo quy trình chính sách theo quy định của Luật năm 2015 là tương đối rộng. Nhiều văn bản như nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định về biện pháp tổ chức thi hành văn bản của cấp trên, thực chất là tổ chức thực hiện các chính sách trong các văn bản này, không quy định chính sách mới, nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng văn bản đã làm hạn chế khả năng phản ứng nhanh của chính quyền địa phương đối với những nhu cầu, đòi hỏi cấp bách của tình hình kinh tế - xã hội.

Để xác định lại cho hợp lý, sát thực tế hơn các văn bản cần thiết phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách, Luật năm 2020 đã bỏ yêu cầu lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 Điều 27 (Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên) và khoản 3 Điều 27 Luật năm 2015 (biện pháp nhằm phát triển kinh tế-xã hội, ngân sách, quốc

phòng, an ninh ở địa phương). Như vậy, chỉ đề nghị xây dựng nghị quyết có nội dung quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015 (biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của địa phương) thì trước khi trình Thường trực HĐND tỉnh thì cơ quan tham mưu phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách.

“Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của địa phương” được hiểu là giải pháp của Nhà nước để giải quyết *những vấn đề riêng biệt của địa phương* phát sinh từ thực tiễn, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát huy tiềm năng của địa phương đó (tức là những vấn đề mà chỉ một hoặc một số địa phương có, xuất phát từ đặc điểm tự nhiên, xã hội...).

Tuy nhiên, để bảo đảm chặt chẽ trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL, các văn bản nêu trên không phải lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy trình 2 bước như quy định của Luật năm 2015 *nhưng vẫn phải thực hiện đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn soạn thảo* đối với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27.

5.2. Quy định cụ thể về quy trình lập đề nghị xây dựng và soạn thảo văn bản QPPL

Để phù hợp với việc bỏ thủ tục lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL theo quy trình chính sách, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến quy trình lập đề nghị đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015 và một số quy định liên quan đến quy trình soạn thảo các văn bản QPPL này, cụ thể như sau:

5.2.1. Lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 27 Luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 117)

Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 27 gồm:

(1) Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó nêu rõ căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị HĐND xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết.

(2) Tài liệu khác (nếu có).

Như vậy, thay vì trước đây phải có bản thuyết minh về căn cứ ban hành Nghị quyết thì Luật năm 2020 đã bỏ tài liệu này vì các nội dung trong bản thuyết minh đã thể hiện trong Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết.

- Lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tại khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 117)

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung Điều 111, quy định rõ chỉ đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015 mới phải xây dựng chính sách, đánh giá tác động của chính sách; lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết và thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết (thực hiện các nhiệm vụ quy định tại các Điều 112, 113, 114, 115 và Điều 116 của Luật năm 2015).

Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 được quy định cụ thể gồm:

- (1) Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết;
- (2) Báo cáo đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết;
- (3) Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách;
- (4) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý;
- (5) Đề cương chi tiết dự thảo nghị quyết (trước đây là Đề cương dự thảo Nghị quyết);
- (6) Tài liệu khác (nếu có).

Sau khi tiến hành thẩm định, ngoài các tài liệu nêu trên còn bổ sung 03 tài liệu khi trình HĐND cấp tỉnh đề nghị xây dựng nghị quyết gồm:

- (1) Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết;
- (2) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định;
- (3) Quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết.

5.2.2. Quy trình soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

Một số điểm cần lưu ý:

- Đối với dự thảo nghị quyết ban hành trong trường hợp quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 Luật năm 2015 (bổ sung khoản 1a vào Điều 119), cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn soạn thảo. Luật năm 2020 quy định “*Báo cáo đánh giá tác động của chính sách*” là tài liệu bắt buộc gửi thẩm định, thẩm tra và trình các cơ quan có thẩm quyền (sửa đổi, bổ sung Điều 121, 122 và Điều 124).

- Luật năm 2020 cũng đã bổ sung khoản 2a vào Điều 124, theo đó cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra dự thảo nghị quyết khi chưa đủ các tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định.

- Bổ sung nội dung thẩm tra “sự cần thiết ban hành nghị quyết” đối với nghị quyết ban hành trong trường hợp quy định tại khoản 2 và 3 Điều 27 của Luật năm 2015.

6. Quy định về xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Luật năm 2015 đã quy định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, trong thời gian qua, đã phát sinh một số trường hợp cần phải ban hành ngay văn bản để xử lý các vấn đề phát sinh trong thực tiễn như: Ban hành văn bản để bãi bỏ văn bản QPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp tình hình phát triển kinh tế - xã hội; kéo dài thời gian thực hiện văn bản; ban hành thông tư để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn (điều chỉnh giá xăng, dầu, lệ phí trước bạ ô tô, xe máy...). Do đó, nhiều bộ, ngành, địa phương cho rằng quy định như Luật hiện hành là còn cứng nhắc và chưa sát thực tế.

Để khắc phục hạn chế nêu trên, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến việc xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn (tại các Điều 146, 147, 148 và Điều 149 của Luật năm 2015), cụ thể:

- a) Sửa đổi, bổ sung Điều 146 theo hướng bổ sung 03 trường hợp được xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Như vậy, các trường hợp được phép xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn từ ngày 01/01/2021 gồm:

- Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

- Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

- Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản QPPL mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay văn bản QPPL để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

- Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản QPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

b) Bổ sung quy định về tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, ngoài việc lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan về dự thảo văn bản như quy định hiện hành; bổ sung vào hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra văn bản QPPL tài liệu “bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến”.

Như vậy, trình tự, thủ tục xây dựng văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn được thực hiện như sau:

- Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức việc soạn thảo;
- Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Trong trường hợp lấy ý kiến bằng văn bản thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày;
- Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ dự án, dự thảo, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định, cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản.

Hồ sơ gửi thẩm định gồm tờ trình, dự thảo văn bản, bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến.

Hồ sơ gửi thẩm tra gồm tờ trình, dự thảo văn bản, bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến, báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

7. Quy định thủ tục hành chính trong văn bản QPPL

Về quy định thủ tục hành chính (TTHC) trong văn bản QPPL, trong quá trình thi hành Luật năm 2015, đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập sau:

- Khoản 4 Điều 14 của Luật năm 2015 chỉ cho phép quy định TTHC trong VBQPPL của chính quyền địa phương trong trường hợp được giao trong luật, mà không phải được giao trong các văn bản QPPL khác, kể cả nghị quyết của Quốc hội, mặc dù về nguyên tắc, luật và nghị quyết của Quốc hội đều là văn bản thể hiện ý chí của Quốc hội và do Quốc hội ban hành.

- Khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015 quy định HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, nhưng không cho phép quy định TTHC làm căn cứ để có thể thực hiện được các biện pháp đặc thù đó. Nhiều địa phương cho rằng quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật năm 2015 đã vô hiệu hóa khoản 4 Điều 27 của Luật này.

- Khoản 4 Điều 172 cũng chỉ quy định *“Những quy định về thủ tục hành chính trong văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật này được ban hành trước ngày 01/7/2016 (trước ngày Luật năm 2015 có hiệu lực thi hành) thì tiếp tục được áp dụng cho đến khi bị bãi bỏ bằng văn bản khác hoặc bị thay thế bằng thủ tục hành chính mới”* mà không cho phép sửa đổi, bổ sung các TTHC đã ban hành trước ngày 01/7/2016.

Để khắc phục những quy định chưa hợp lý nêu trên và giúp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho địa phương, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 và khoản 4 Điều 172 của Luật năm 2015, cụ thể:

(1) Ngoài trường hợp *“được luật giao”*, Luật năm 2020 đã bổ sung trường hợp *“nghị quyết của Quốc hội giao”* thì văn bản QPPL của chính quyền địa phương cũng được quy định TTHC (sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015).

(2) Cho phép địa phương được quy định TTHC trong trường hợp cần thiết đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015, tức là nghị quyết quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương (sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015)

(3) Cho phép sửa đổi, bổ sung các văn bản QPPL có chứa quy định TTHC, được ban hành trước ngày 01/7/2016 với điều kiện không được làm phát sinh thủ tục hành chính mới hoặc quy định thêm thành phần hồ sơ, yêu cầu, điều kiện, tăng thời gian giải quyết thủ tục hành chính đang áp dụng (sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 172 Luật năm 2015).

8. Tăng cường trách nhiệm của các cơ quan nhằm bảo đảm tính thống nhất và nâng cao chất lượng của dự thảo văn bản QPPL

- Để khắc phục tình trạng xung đột, mâu thuẫn có thể xảy ra giữa các văn bản QPPL, Luật năm 2020 bổ sung quy định vào khoản 2 Điều 12: *“Trường hợp văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của VBQPPL do mình đã ban hành có quy định khác với văn bản mới nhưng cần tiếp tục được áp dụng thì phải được chỉ rõ trong văn bản mới đó”*.

Bên cạnh đó, khi ban hành văn bản QPPL, cơ quan ban hành văn bản phải đồng thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới đó, thay vì yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ ngay trong văn bản mới như quy định của Luật năm 2015.

- Luật năm 2020 quy định trong hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27, phải có *“Dự kiến đề cương chi tiết”* thay vì chuẩn bị *“Đề cương”* như quy định của Luật năm 2015 (khoản 53 Điều 1 của Luật năm 2020 đã sửa khoản 5 Điều 114 Luật năm 2015).

9. Quy định hợp lý, cụ thể hơn về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản QPPL của địa phương

9.1. Xây dựng, ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh

- Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung điểm c khoản 2 Điều 128, theo đó bỏ yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo phải đánh giá tác động văn bản trong trường hợp dự thảo quyết định có quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Bổ sung quy định về đánh giá tác động của TTHC trong trường hợp được *nghị quyết* của Quốc hội giao (ngoài được *luật* giao như quy định hiện nay).

- Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung toàn bộ Điều 130 Luật năm 2015, theo đó, quy định cụ thể về thời hạn, hồ sơ, trình tự, thủ tục thẩm định dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh thay cho việc dẫn chiếu đến Điều 121 (Thẩm định dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình) như hiện nay.

Nội dung thẩm định của Sở Tư pháp bao gồm:

(1) Sự cần thiết ban hành quyết định quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 28 của Luật này; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo quyết định;

(2) Sự phù hợp của nội dung dự thảo quyết định với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo quyết định với hệ thống pháp luật;

(3) Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo quyết định, nếu trong dự thảo quyết định có quy định thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo quyết định, nếu trong dự thảo quyết định có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

(4) Nguồn lực, điều kiện bảo đảm thi hành quyết định;

(5) Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản.

- Sửa đổi, bổ sung Điều 131, quy định rõ về hồ sơ dự thảo quyết định trình UBND cấp tỉnh. Luật năm 2020 cũng đã tách Điều 131 thành 02 khoản, trong đó khoản 1 quy định về thời hạn gửi hồ sơ đến UBND và khoản 2 quy định về hồ sơ dự thảo quyết định trình UBND, cụ thể:

Cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày Ủy ban nhân dân họp để chuyển đến các thành viên Ủy ban nhân dân.

Hồ sơ dự thảo quyết định bao gồm: Tài liệu quy định tại khoản 2 Điều 130; Báo cáo thẩm định; báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định.

Các tài liệu gồm: Tờ trình Ủy ban nhân dân về dự thảo quyết định; dự thảo quyết định; báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định được gửi bằng bản giấy; các tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

9.2. Xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp huyện

- Luật năm 2020 sửa đổi Điều 134 (Thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện) của Luật năm 2015 quy định thời gian gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện đến Phòng tư pháp để thẩm định từ 10 ngày lên 20 ngày trước ngày UBND họp.

- Sửa đổi, bổ sung Điều 139 (Thẩm định dự thảo quyết định của HĐND cấp huyện) như sau:

(1) Tăng thời gian gửi hồ sơ dự thảo quyết định của UBND cấp huyện đến Phòng tư pháp để từ 10 ngày lên 20 ngày trước ngày UBND họp;

(2) Quy định rõ hồ sơ gửi thẩm định phải có “*Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý*”;

(3) Quy định rõ nội dung thẩm định tại khoản 3;

(4) Quy định rõ nội dung và thời hạn gửi báo cáo thẩm định;

(5) Bổ sung thêm khoản 5 vào Điều 139, 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 quyết định, đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Phòng Tư pháp khi trình UBND dự thảo quyết định.

10. Quy định rõ các trường hợp một văn bản QPPL được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản QPPL do cùng cơ quan ban hành

Khoản 3 Điều 12 Luật năm 2015 quy định về kỹ thuật một văn bản sửa nhiều văn bản, nhưng chưa quy định rõ khi nào thì được áp dụng kỹ thuật này, dẫn đến tình trạng kỹ thuật này bị lạm dụng nhiều trong thời gian qua. Để khắc phục hạn chế nêu trên, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 12, xác định rõ 03 trường hợp một văn bản QPPL được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản QPPL do cùng cơ quan ban hành, gồm:

(1) Để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

(2) Nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ có liên quan chặt chẽ với nhau để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với văn bản mới được ban hành;

(3) Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính đã được phê duyệt.

11. Bổ sung trường hợp ngưng hiệu lực của văn bản QPPL

Khoản 1 Điều 170 của Luật năm 2015 quy định “*Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu*

*thuần, chống chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật.”. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 153 của Luật năm 2015 quy định về các trường hợp văn bản QPPL ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần thiếu trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 170 nêu trên, do đó, Luật năm 2020 đã bổ sung trường hợp này vào khoản 1 Điều 153. Đồng thời quy định rõ cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL quyết định ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản là *để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*.*

12. Xác định rõ thời hạn đăng tải và đưa tin văn bản QPPL ở trung ương và địa phương

Điều 157 của Luật năm 2015 quy định về việc đăng tải và đưa tin văn bản QPPL, tuy nhiên chỉ quy định chung việc đăng tải chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày *công bố hoặc ký ban hành* đối với tất cả các văn bản QPPL do các cơ quan nhà nước ở trung ương, HĐND, UBND ban hành mà chưa phân biệt rõ quy trình của việc ký ban hành, công bố, thông qua là khác nhau tùy từng loại văn bản, do đó, thời hạn đăng tải tính từ các thời điểm này là khác nhau. Khắc phục hạn chế này, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 157, trong đó quy định rõ:

- Văn bản QPPL ở trung ương phải được đăng tải toàn văn trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày *công bố hoặc ký ban hành*;
- Văn bản QPPL ở địa phương phải được đăng tải toàn văn trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày *thông qua hoặc ký ban hành*.

13. Quy định hợp lý về thời gian, thời hạn gửi hồ sơ, tài liệu

- Luật năm 2020 tăng **thời gian** gửi hồ sơ thẩm định dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình từ 20 ngày lên 25 ngày. Đồng thời, tăng **thời hạn** gửi báo cáo thẩm định từ 10 ngày lên 15 ngày (sửa đổi, bổ sung Điều 121).
- Luật năm 2020 tăng **thời gian** gửi hồ sơ thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện từ 10 ngày lên 20 ngày (sửa đổi, bổ sung Điều 134).
- Luật năm 2020 tăng **thời gian** gửi hồ sơ thẩm định dự thảo quyết định của UBND cấp huyện từ 10 ngày lên 20 ngày. Đồng thời, tăng **thời hạn** gửi báo cáo thẩm định từ 05 ngày lên 15 ngày (sửa đổi, bổ sung Điều 139).

CHUYÊN ĐỀ 2

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN

CHƯƠNG I

NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Các văn bản quản lý nhà nước nhằm phục vụ cho việc điều hành bộ máy quản lý nhà nước có thể hoạt động đúng hướng, đúng chức năng và có hiệu quả. Văn bản quản lý nhà nước có thể là văn bản quy phạm pháp luật (văn bản QPPL), văn bản cá biệt, văn bản hành chính thông thường, văn bản chuyên môn và văn bản kỹ thuật. Cần phân biệt văn bản QPPL với các loại văn bản khác cũng thuộc văn bản quản lý nhà nước. Đối với văn bản QPPL, cần chú ý đặc tính của văn bản là có chứa đựng quy tắc xử sự chung, có tính bắt buộc chung và đối tượng áp dụng không phải là một đối tượng hay nhóm đối tượng cụ thể và chỉ một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành loại văn bản này.

Khái niệm “*văn bản quy phạm pháp luật*” được quy định lần đầu tiên trong Luật ban hành văn quy phạm pháp luật năm 1996 (Luật năm 1996) và được kế thừa trong 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 và Ủy ban nhân dân năm 2004 (Luật năm 2004). Khái niệm này là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền phân biệt văn bản QPPL với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật, góp phần hạn chế đáng kể số lượng văn bản hành chính có chứa QPPL. Tuy nhiên, do cách định nghĩa trong Luật còn nặng về học thuật, lại chưa cụ thể nên đã gây khó khăn, lúng túng trong việc xác định văn bản nào là văn bản QPPL.

Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng của khái niệm văn bản QPPL và để khắc phục hạn chế từ thực tiễn triển khai, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

năm 2015 (Luật năm 2015) đã tách khái niệm “*Văn bản quy phạm pháp luật*” và khái niệm “*Quy phạm pháp luật*”, theo đó, văn bản QPPL 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 năm 2015. Văn bản QPPL là tập hợp của nhiều quy phạm pháp luật. Trong đó, “*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 năm 2015 và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Theo quy định, một văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật năm 2015 thì không phải là văn bản QPPL.

Việc nắm rõ khái niệm văn bản QPPL có ý nghĩa quan trọng đối với những người tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL. Người soạn thảo cần phải nắm được, trong một văn bản QPPL, dấu hiệu đặc trưng để phân biệt với các văn bản khác là văn bản đặt ra các QPPL, cần phân biệt QPPL với các quy phạm xã hội khác. Trong khi các quy phạm mang tính xã hội, dù được xã hội thừa nhận, nhưng vẫn không được bảo đảm bằng các biện pháp cưỡng chế của Nhà nước, thì trái lại, quy phạm pháp luật luôn luôn được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước.

Từ khái niệm QPPL đã được nêu trong Luật năm 2015, QPPL có 04 yếu tố sau:

Thứ nhất, là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung. Trong đó, quy tắc xử sự chung là những chuẩn mực mà mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân phải tuân theo khi tham gia vào các quan hệ xã hội mà quy tắc đó điều chỉnh.

QPPL có tính áp dụng chung, tính trừu tượng, không đặt ra cho người này, người kia một cách xác định mà nhằm tới phạm vi đối tượng rộng hơn (ví dụ: tất cả các công dân, tất cả những người trên 18 tuổi, các thương gia, các Chủ tịch tỉnh hoặc Chủ tịch huyện...). Các QPPL được áp dụng đối với những người thuộc đối tượng được các quy phạm pháp luật đó điều chỉnh. Như vậy, một quyết định bổ nhiệm một người vào chức vụ Chủ tịch huyện không phải là văn

bản QPPL nhưng vẫn bản quy định một số quyền hạn cho các Chủ tịch huyện sẽ là văn bản QPPL.

QPPL có hiệu lực bắt buộc chung. Quy phạm này được bảo đảm tuân thủ và thực hiện bởi sự cưỡng chế nhà nước. Nhà nước có thể dùng lực lượng công quyền để bảo đảm cho việc áp dụng quy phạm pháp luật bằng việc áp dụng các chế tài. Các chế tài có thể rất đa dạng: chế tài hình sự như hình phạt tù hoặc phạt tiền, chế tài dân sự như huỷ bỏ hợp đồng dân sự, bồi thường thiệt hại dân sự ngoài hợp đồng... Như vậy, bất luận là văn bản QPPL do cơ quan nào có thẩm quyền ban hành hay bất luận là hình thức văn bản nào (luật, pháp lệnh, nghị định, nghị quyết, quyết định... do cơ quan nhà nước trung ương hay các cấp chính quyền địa phương ban hành) thì chúng đều phải được tuân thủ và thực hiện.

Thứ hai, 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.

Thứ ba, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật ban hành văn bản QPPL. Đối với văn bản QPPL ở địa phương, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành là: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp. Thẩm quyền lập quy gắn với thẩm quyền quản lý nhà nước theo ngành, theo lĩnh vực hoặc theo địa bàn.

Thứ tư, được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Các biện pháp bảo đảm thi hành văn bản QPPL có thể là: tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục hoặc các biện pháp về tổ chức, hành chính, kinh tế; trong trường hợp cần thiết thì Nhà nước áp dụng biện pháp cưỡng chế bắt buộc thi hành và quy định chế tài đối với người có hành vi vi phạm.

Như vậy, QPPL gồm 04 yếu tố cơ bản gắn bó hữu cơ, không tách rời. Bốn yếu tố này đã tạo nên những đặc trưng để phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản hành chính thông thường hoặc các loại văn bản khác.

Việc xác định rõ khái niệm QPPL, văn bản QPPL và có ý nghĩa quan trọng trong lý luận và thực tiễn. Ngoài những ý nghĩa thực tế trong quá trình

soạn thảo văn bản, việc xác định đâu là văn bản QPPL. QPPL còn có ý nghĩa trong quá trình thực hiện các trình tự, thủ tục từ khâu soạn thảo đến khâu xử lý hậu quả do nội dung trái pháp luật của văn bản gây ra. Nếu xác định là văn bản hành chính thông thường, quá trình soạn thảo văn bản sẽ không phải qua các trình tự, thủ tục bắt buộc về đánh giá tác động, lấy ý kiến góp ý (trong đó có ý kiến của đối tượng chịu tác động), lấy ý kiến thẩm định của cơ quan có thẩm quyền...; trong quá trình ban hành, không phải thực hiện các thủ tục đăng công báo hoặc niêm yết, công khai văn bản, gửi văn bản để cơ quan có thẩm quyền thực hiện kiểm tra; trong quá trình thực hiện, phạm vi ảnh hưởng và đối tượng tác động của văn bản QPPL và văn bản hành chính thông thường là hoàn toàn khác nhau; trường hợp phát hiện văn bản đã ban hành có nội dung trái pháp luật, thì phương án xử lý đối với văn bản QPPL và văn bản hành chính thông thường là khác nhau, trách nhiệm của người đã tham mưu, ban hành văn bản trái pháp luật đó cũng khác nhau; việc xử lý hậu quả do nội dung trái pháp luật trong văn bản gây ra đối với hai loại văn bản này cũng không giống nhau, v.v...

Ngoài ra, trong tình hình hiện nay, nếu không xác định được khái niệm QPPL sẽ khó thực hiện được việc pháp điển hệ thống pháp luật Việt Nam bởi đối tượng thực hiện pháp điển là các quy phạm pháp luật.

Với lý do nêu trên, khi đánh giá một văn bản có phải là văn bản QPPL hay không cũng như xem xét một văn bản có chứa “quy phạm pháp luật” hay không cần đặc biệt chú ý đến các đặc tính của quy phạm pháp luật, gồm: tính áp dụng chung (quy tắc ràng buộc chung và được tôn trọng chung), tính phi cá nhân (không nhằm vào một đối tượng cụ thể, một con người nào cụ thể hay một nhóm đối tượng cụ thể), tính bắt buộc - tính cưỡng chế nhà nước (đối tượng bắt buộc phải thực hiện, không thể thoái thác) và phải được cơ quan có thẩm quyền ban hành (chủ thể được pháp luật trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

Như vậy, tất cả các văn bản QPPL, do các cơ quan nhà nước ở trung ương hay các cấp chính quyền địa phương ban hành đều phải có đầy đủ các dấu hiệu nêu trên.

2. Xác định văn bản quy phạm pháp luật

Để tránh việc nhầm lẫn về hình thức văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt với các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản hành chính và văn bản quy phạm có cùng tên gọi là “quyết định”, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định số 34) quy định trong một số trường hợp sau, nghị quyết do Hội đồng nhân dân và quyết định do Ủy ban nhân dân ban hành không phải là văn bản quy phạm pháp luật:

- (1) Nghị quyết miễn nhiệm, bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân và các chức vụ khác;
- (2) Nghị quyết phê chuẩn kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân và bầu các chức vụ khác;
- (3) Nghị quyết giải tán Hội đồng nhân dân;
- (4) Nghị quyết phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương;
- (5) Nghị quyết thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân; quyết định thành lập các ban, ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định;
- (6) Nghị quyết tổng biên chế ở địa phương;
- (7) Nghị quyết dự toán, quyết toán ngân sách địa phương;
- (8) Các nghị quyết khác không có nội dung quy định tại các Điều 27, 29 và 30 của Luật năm 2015.

Trong các trường hợp sau đây, quyết định do Ủy ban nhân dân ban hành không phải là văn bản quy phạm pháp luật:

- (1) Quyết định phê duyệt kế hoạch;
- (2) Quyết định giao chỉ tiêu cho từng cơ quan, đơn vị;

(3) Quyết định về chỉ tiêu biên chế cơ quan, đơn vị; quyết định về khoán biên chế, kinh phí quản lý hành chính cho từng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân;

(4) Các quyết định khác không có nội dung quy định tại các Điều 28, 29 và 30 của Luật.

3. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

So với Luật năm 2008 và Luật năm 2004, đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh như Đắk Lắk, Luật năm 2015 bỏ hình thức QPPL là “Chỉ thị” của UBND các cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã). Còn các hình thức:

- (1) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh;
- (2) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
- (3) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện;
- (4) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện;
- (5) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã;
- (6) Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

4. Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Bên cạnh việc kế thừa một số nguyên tắc đã được quy định trong Luật năm 2008 (bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính khả thi của văn bản; tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản; không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên...), Luật năm 2015 bổ sung một số nguyên tắc sau đây:

- Bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính;

- Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường;

- 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 văn bản quy phạm pháp luật.

5. Những hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL

Việc nghiêm cấm một số hành vi nhất định trong hoạt động ban hành văn bản QPPL đã được quy định trong một số lần sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, các hành vi bị nghiêm cấm chưa rõ ràng, đầy đủ, vì vậy Luật năm 2015 dành 01 điều quy định về các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 14). Theo đó, Luật năm 2015 quy định 04 nhóm hành vi bị nghiêm cấm như sau:

Thứ nhất, ban hành văn bản QPPL trái với Hiến pháp, trái với văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

Thứ hai, ban hành văn bản không thuộc hệ thống văn bản QPPL quy định tại Điều 4 của Luật này nhưng có chứa QPPL.

Thứ ba, ban hành văn bản QPPL không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Luật này.

Thứ tư (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 4 Điều 1 Luật năm 2020), quy định thủ tục hành chính trong thông tư, thông tư liên tịch, quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND, văn bản QPPL của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; trừ trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật này.

6. Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND

Luật năm 2015 quy định “Thẩm quyền” của HĐND, UBND bao gồm thẩm quyền nội dung và thẩm quyền hình thức.

Thẩm quyền nội dung chỉ ra chủ thể luật định được phép ban hành văn bản về những vấn đề gì.

Thẩm quyền hình thức chỉ ra chủ thể có thẩm quyền được ban hành văn bản dưới hình thức nào.

Khi điều chỉnh một vấn đề pháp lý, cơ quan có thẩm quyền phải sử dụng đúng hình thức văn bản mà mình được phép ban hành (ví dụ, HĐND chỉ có thể ban hành nghị quyết, UBND chỉ được ban hành quyết định).

Nếu quy định đó không được chấp hành, văn bản đó bị coi là vi phạm thẩm quyền về mặt hình thức và sẽ bị xử lý theo các quy định về kiểm tra văn bản QPPL. Đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND, để khắc phục quy định dàn trải, thiếu rõ ràng trong thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp trong Luật năm 2004, Luật năm 2015 và Luật năm 2020 đã phân định rõ thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.

- HĐND cấp tỉnh được ban hành nghị quyết để¹:

- (1) Quy định chi tiết những vấn đề được cơ quan nhà nước cấp trên giao;
- (2) Quy định chính sách, biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;
- (3) Biện pháp nhằm phát triển kinh tế-xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
- (4) Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương.

- UBND cấp tỉnh được ban hành quyết định² để:

- (1) quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;
- (2) Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp về phát triển kinh tế- xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
- (3) Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

- HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để

¹ Điều 27 Luật năm 2015.

² Điều 28 Luật năm 2015.

thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương³.

- HĐND cấp xã ban hành nghị quyết, UBND cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao⁴.

Việc tuân thủ quy định về thẩm quyền hình thức và thẩm quyền về nội dung khi soạn thảo và ban hành văn bản là yếu tố chứng minh tính hợp pháp của văn bản và là yêu cầu để văn bản đó có thể phát huy hiệu lực pháp luật. Dưới góc độ tổ chức nhà nước, việc tuân thủ hình thức văn bản còn là minh chứng cho kỷ luật và kỷ cương hành chính, thể hiện tính pháp chế trong hoạt động quản lý nhà nước.

7. Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật.

7.1. Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND (Điều 151 Luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung tại khoản 48 Điều 1 Luật năm 2020)

Thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL có liên quan đến việc áp dụng văn bản. Xuất phát từ quan điểm pháp luật phải công khai, phải được phổ biến rộng rãi đến người dân để tất cả các cá nhân, tổ chức biết về nội dung văn bản trước khi văn bản có hiệu lực và không ai có thể phải chịu các chế tài của văn bản một khi văn bản đó chưa được công khai. Mặt khác, việc quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản phải tính đến quá trình chuẩn bị tốt các điều kiện để tổ chức thi hành văn bản cũng như thông tin đến mọi đối tượng có liên quan đến việc thi hành văn bản đó.

Xuất phát từ quan điểm nêu trên, Luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung tại Luật năm 2020 quy định thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản QPPL được quy định tại văn bản đó nhưng:

- Không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ngày ký ban hành đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh;

³ Điều 30 Luật năm 2015, Luật năm 2020.

⁴ Điều 30 Luật năm 2015, Luật năm 2020.

- Không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ngày ký ban hành đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện và cấp xã.

- Văn bản QPPL được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành.

7.2. Hiệu lực về không gian, thời gian, đối tượng áp dụng của văn bản QPPL của HĐND và UBND

Liên quan đến hiệu lực của văn bản QPPL, chúng ta thường nói đến hiệu lực của văn bản QPPL về không gian, về thời gian (thời điểm bắt đầu có hiệu lực của văn bản và thời điểm chấm dứt hiệu lực của văn bản QPPL), hiệu lực về đối tượng áp dụng. Hiệu lực của văn bản QPPL về không gian là giới hạn phạm vi lãnh thổ mà văn bản có hiệu lực. Nhìn chung, văn bản QPPL của các cơ quan trung ương, về nguyên tắc có hiệu lực trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia trừ trường hợp văn bản bị giới hạn bởi nhu cầu điều chỉnh pháp luật không phải đối với toàn bộ, mà chỉ một phần lãnh thổ. Khoản 2 Điều 155 của Luật năm 2015 quy định hiệu lực về không gian, đối tượng áp dụng của văn bản QPPL của HĐND, UBND như sau: *“Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân của đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó và phải được quy định cụ thể ngay trong văn bản đó”*. Nếu như các cơ quan nhà nước trung ương ban hành văn bản QPPL thì hiệu lực về không gian của văn bản được thiết lập ở tầm quốc gia thì chính quyền địa phương lại được tổ chức ở các đơn vị hành chính - lãnh thổ.

Thẩm quyền và phạm vi quản lý của HĐND, UBND các cấp chỉ giới hạn trong khuôn khổ một địa bàn lãnh thổ nhất định. Văn bản QPPL của các cơ quan này với tính chất là sản phẩm của hoạt động quản lý có hiệu lực trong lãnh thổ địa phương thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan tương ứng. Để giải quyết vấn đề hiệu lực văn bản QPPL trong trường hợp thay đổi địa giới hành chính lãnh thổ, Điều 155 của Luật quy định: Trường hợp một đơn vị hành chính được chia thành nhiều đơn vị hành chính mới cùng cấp thì văn bản QPPL của HĐND, UBND của đơn vị hành chính được chia vẫn có hiệu lực đối với đơn vị hành chính mới cho đến khi HĐND, UBND của đơn vị hành chính mới ban hành văn

bản QPPL thay thế. Ví dụ, Huyện A được tách thành hai huyện B và C thì văn bản của huyện A có hiệu lực cho đến khi HĐND, UBND huyện B và C ban hành văn bản QPPL mới thay thế. Trường hợp nhiều đơn vị hành chính được nhập thành một đơn vị hành chính mới cùng cấp thì văn bản QPPL của HĐND, UBND của đơn vị hành chính được nhập vẫn có hiệu lực đối với đơn vị hành chính đó cho đến khi HĐND, UBND của đơn vị hành chính mới ban hành văn bản QPPL thay thế. Ví dụ, Xã A, xã B và xã C được sáp nhập thành xã D thì văn bản của các xã A, B và C vẫn có hiệu lực cho đến khi HĐND, UBND xã D ban hành văn bản mới thay thế. Trường hợp một phần địa phận và dân cư của đơn vị hành chính được điều chỉnh về một đơn vị hành chính khác thì văn bản QPPL của HĐND, UBND dân của đơn vị hành chính được mở rộng có hiệu lực đối với phần địa phận và bộ phận dân cư được điều chỉnh. Ví dụ, Xã A thuộc huyện B được sáp nhập vào xã C thuộc huyện D thì văn bản của xã C có hiệu lực đối với dân cư của xã A. Hoặc ví dụ khác: Thôn A thuộc xã B được sáp nhập vào xã C thì văn bản của xã C có hiệu lực đối với dân cư thôn A của xã B.

7.3. Hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật (Điều 152 Luật năm 2015) quy định cụ thể hơn các trường hợp văn bản QPPL được quy định hiệu lực trở về trước *“Chỉ trong trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước”*. Về phạm vi các loại văn bản QPPL được quy định hiệu lực trở về trước Luật năm 2015 quy định rõ *“văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước”*. Như vậy, một trong những nguyên tắc cần được lưu ý là không quy định hiệu lực trở về trước của văn bản QPPL do HĐND, UBND ban hành.

7.4. Ngưng hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật (Điều 153 Luật năm 2015, khoản 49 Điều 1 Luật năm 2020 -sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 153)

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung trường hợp văn bản QPPL ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần cho đến khi có quyết định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong các trường hợp sau đây:

- Bị đình chỉ việc thi hành theo quy định tại khoản 3 Điều 164, khoản 2 Điều 165, khoản 2 và khoản 3 Điều 166, khoản 2 và khoản 3 Điều 167 của Luật này. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định bãi bỏ thì văn bản hết hiệu lực; nếu không ra quyết định bãi bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực;

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL quyết định ngưng hiệu lực của văn bản đó trong một thời hạn nhất định để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh.

Bên cạnh đó, để khắc phục hạn chế của Luật năm 2008, đồng thời bảo đảm tính công khai, minh bạch, hạn chế vi phạm pháp luật, Luật năm 2015 quy định rõ thời hạn đăng Công báo, đưa tin về quyết định văn bản ngưng hiệu lực, đình chỉ việc thi hành, xử lý văn bản pháp luật chậm nhất sau 03 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định.

7.5. Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực (Điều 154 Luật năm 2015)

Các trường hợp văn bản QPPL hết hiệu lực được quy định trên cơ sở kế thừa Luật năm 2008 và Luật năm 2004. Tuy nhiên, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và nâng cao trách nhiệm của cơ quan trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết, Luật năm 2015 bổ sung 01 khoản quy định “*Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*”. Tuy nhiên, việc xác định hiệu lực của văn bản gặp rất nhiều khó khăn trong thực tiễn, vì vậy, khoản 2 Điều 38 của Nghị định số 34 quy định việc xác định hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật như sau:

Thứ nhất, văn bản QPPL hết hiệu lực thì văn bản QPPL quy định chi tiết thi hành các điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết thi hành văn bản đó đồng thời hết hiệu lực;

Thứ hai, trường hợp văn bản QPPL được quy định chi tiết hết hiệu lực một phần thì các nội dung quy định chi tiết phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết sẽ hết hiệu lực đồng thời với phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết. Trường hợp không thể xác định được nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thì hành thi văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ;

Thứ ba, trường hợp một văn bản quy định chi tiết nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó chỉ có một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực thì nội dung của văn bản quy định chi tiết thi hành sẽ hết hiệu lực đồng thời với một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực. Trường hợp không thể xác định được các nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành thì văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ. Trách nhiệm xác định văn bản hết hiệu lực

- Cơ quan đã ban hành các văn bản quy định chi tiết hết hiệu lực có trách nhiệm: công bố danh Mục văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực theo quy định tại Khoản 4 Điều 154 của Luật trước ngày các văn bản đó hết hiệu lực; quy định việc bãi bỏ các văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực tại điều khoản thi hành của văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế văn bản quy định chi tiết.

- UBND các cấp có trách nhiệm: lập, công bố theo thẩm quyền hoặc trình Thường trực HĐND cùng cấp công bố danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần do mình ban hành và do HĐND cùng cấp ban hành trước ngày văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực; ban hành theo thẩm quyền hoặc đề xuất HĐND cùng cấp ban hành văn bản để thay thế văn bản quy định chi tiết hết hiệu lực toàn bộ.

CHƯƠNG II

QUY TRÌNH SOẠN THẢO VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Mục 1

QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

1. Thẩm quyền ban hành văn bản của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành để quy định:

(1) Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

(2) Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

(3) Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;

(4) Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Một trong những điểm đột phá của Luật năm 2015 đó là bổ sung quy trình hoạch định, phân tích chính sách trước khi soạn thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Luật năm 2015 đã tách bạch quy trình xây dựng chính sách và quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Luật năm 2015 quy định tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo (quy trình 2 bước) đối với một số loại VBQPPL. Theo đó, các trường hợp nghị quyết phải thực hiện thủ tục lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách gồm:

- Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;
- Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
- Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Tuy nhiên, qua đánh giá việc thực hiện nhận thấy rằng đối với việc ban hành một số nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì việc áp dụng quy trình 02 bước là chưa thực sự phù hợp. Bên cạnh đó, phạm vi các loại văn bản QPPL cần phải lập đề nghị theo quy trình chính sách theo quy định của Luật năm 2015 là tương đối rộng. Nhiều văn bản như nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ quy định về biện pháp tổ chức thi hành văn bản của cấp trên, thực chất là tổ chức thực hiện các chính sách trong các văn bản này, không quy định chính sách mới, nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng văn bản đã làm hạn chế khả năng phản ứng nhanh của chính quyền địa phương đối với những nhu cầu, đòi hỏi cấp bách của tình hình kinh tế - xã hội.

Để xác định lại cho hợp lý, sát thực tế hơn các văn bản cần thiết phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách, Luật năm 2020 đã bỏ yêu cầu lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 Điều 27 (Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên) và khoản 3 Điều 27 Luật năm 2015 (biện pháp nhằm phát triển kinh tế-xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương). Như vậy, chỉ đề nghị xây dựng nghị quyết có nội dung quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015 (biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của địa phương) thì trước khi trình Thường trực HĐND tỉnh thì cơ quan tham mưu phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách.

“Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của địa phương” được hiểu là giải pháp của Nhà nước để giải quyết *những*

vấn đề riêng biệt của địa phương phát sinh từ thực tiễn, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát huy tiềm năng của địa phương đó (tức là những vấn đề mà chỉ một hoặc một số địa phương có, xuất phát từ đặc điểm tự nhiên, xã hội...).

Tuy nhiên, để bảo đảm chặt chẽ trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL, các văn bản nêu trên không phải lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy trình 2 bước như quy định của Luật năm 2015 *nhưng vẫn phải thực hiện đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn soạn thảo* đối với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27.

Trong tài liệu này, chúng tôi phân thành 02 quy trình:

(1) Quy trình xây dựng chính sách trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015);

(2) Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh sau khi thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết.

2. Quy trình xây dựng chính sách đặc thù trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (khoản 4 Điều 27 Luật năm 2015) gồm các bước sau đây:

Bước 1. Lập đề nghị xây dựng nghị quyết

Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo nghị quyết; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu; trong trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến dự thảo nghị quyết; xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết được Hội đồng nhân dân thông qua.

Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết quy định tại Điều 114 của Luật năm 2015, gồm:

- Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành nghị quyết; mục đích, quan điểm xây dựng nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị quyết; mục tiêu, nội dung chính sách trong dự thảo nghị quyết và các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn; thời gian dự kiến đề nghị Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết;

- Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết; mục tiêu ban hành chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do lựa chọn; xác định vấn đề giới và tác động giới của chính sách;

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách;

- Đề cương dự thảo nghị quyết;

- Tài liệu khác (nếu có).

Bước 2. Lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết

- Đăng tải đầy đủ hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất 30 ngày;

- Lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các chính sách.

- Lấy ý kiến của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam nếu liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Bước 3. Tiếp thu ý kiến góp ý, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết.

Bước 4. Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết

Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết gửi hồ sơ đề nghị Sở Tư pháp thẩm định, gồm:

- Các tài liệu nêu tại Bước 1;
- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý;
- Tài liệu khác (nếu có).

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 nghị quyết. Thời hạn thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết là mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ. Báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của Sở Tư pháp về nội dung thẩm định và về đề nghị xây dựng nghị quyết đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định. Nội dung thẩm định được viện dẫn theo nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình⁵ (Điều 115 của Luật năm 2015).

Bước 5. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết tiếp thu ý kiến thẩm định, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết.

Bước 6. Gửi hồ sơ để UBND tỉnh xem xét, trình Thường trực HĐND tỉnh quyết định.

a) Thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết

Việc thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được thực hiện theo Điều 116 của Luật năm 2015 (khoản 1 Điều 116 được sửa đổi, bổ sung tại khoản 33 Điều 1 Luật năm 2020). Cụ thể như sau:

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình thì Ủy ban nhân dân có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để thông qua chính sách trong từng đề nghị xây dựng nghị quyết.

⁵ Tại khoản 3 Điều 39 Luật năm 2015.

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do cơ quan, tổ chức khác trình thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết.

b) Xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết và phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo

Cơ quan, tổ chức đề nghị xây dựng nghị quyết trình Thường trực Hội đồng nhân dân hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết (Điều 117 Luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung khoản 2 và khoản 3 Điều này tại Luật năm 2020). Hồ sơ gồm:

(1) Tài liệu quy định tại Điều 114 của Luật năm 2015, gồm:

- Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành nghị quyết; mục đích, quan điểm xây dựng nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị quyết; mục tiêu, nội dung chính sách trong dự thảo nghị quyết và các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn; thời gian dự kiến đề nghị Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết;

- Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết; mục tiêu ban hành chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do lựa chọn; xác định vấn đề giới và tác động giới của chính sách;

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách;

- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý;

- Đề cương dự thảo nghị quyết;

- Tài liệu khác (nếu có).

(2) Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

(3) Quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của cơ quan có thẩm quyền quy định tại Điều 116 của Luật này.

Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét đề nghị; nếu chấp thuận thì phân công cơ quan trình dự thảo nghị quyết và quyết định thời hạn trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh dự thảo nghị quyết; cơ quan trình có trách nhiệm phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo (Điều 118 của Luật năm 2015).

Bước 7. Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo xây dựng dự thảo nghị quyết

Bước 8. Tổ chức lấy ý kiến góp ý đối với hồ sơ dự thảo nghị quyết.

Thực hiện tương tự Bước 2 nêu trên.

Ngoài lấy ý kiến đối với các đối tượng tại Bước 2 nêu trên (trừ bộ, ngành); trường hợp dự thảo có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc thì phải lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh; trường hợp dự thảo liên quan đến quyền, nghĩa vụ doanh nghiệp thì lấy ý kiến của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

Bước 9. Tiếp thu ý kiến góp ý, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo nghị quyết.

Bước 10. Gửi hồ sơ đề nghị Sở Tư pháp thẩm định dự thảo nghị quyết.

Hồ sơ gồm:

- Dự thảo Tờ trình của UBND tỉnh đề nghị ban hành nghị quyết;
- Dự thảo nghị quyết;
- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến phản biện xã hội và ý kiến góp ý;
- Tài liệu khác (nếu có).

Bước 11. Tiếp thu ý kiến thẩm định, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ gồm các tài liệu nêu tại Bước 10 và Báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

Bước 12. Trình UBND tỉnh xem xét, quyết định việc trình dự thảo ra HĐND tỉnh.

Bước 13. Tiếp thu ý kiến của các thành viên UBND tỉnh, hoàn thiện hồ sơ dự thảo nêu tại Bước 11; gửi hồ sơ đến Ban của HĐND tỉnh được phân công thẩm tra.

Bước 14. Chuẩn bị hồ sơ dự thảo để đại biểu HĐND tỉnh xem xét, thông qua.

3. Quy trình xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (khoản 1, khoản 2, khoản 3 Điều 27 Luật năm 2015) gồm các bước sau đây:

Bước 1. Lập đề nghị xây dựng nghị quyết

Hồ sơ đề nghị gồm:

(1) Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị HĐND xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết.

(2) Tài liệu khác (nếu có).

Bước 2. Lấy ý kiến góp ý của Sở Tư pháp và các cơ quan, đơn vị có liên quan.

Bước 3. Tiếp thu ý kiến góp ý, chỉnh lý để hoàn thiện đề nghị xây dựng nghị quyết.

Bước 4. Gửi hồ sơ đến Văn phòng UBND tỉnh để UBND tỉnh xem xét, trình Thường trực HĐND tỉnh quyết định.

Trường hợp Thường trực HĐND tỉnh chấp thuận, Chủ tịch UBND tỉnh thông báo phân công xây dựng nghị quyết.

Bước 5. Soạn thảo nghị quyết

- Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết, nếu chấp thuận thì phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết và quyết định thời hạn trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh dự thảo nghị quyết. Cơ

quan, tổ chức trình phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo dự thảo nghị quyết.

- Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo:

Tổ chức xây dựng dự thảo nghị quyết. Đối với nghị quyết quy định tại khoản 1 Điều 27 của Luật năm 2015 thì phải đảm bảo phù hợp với văn bản QPPL đã giao quy định chi tiết; đánh giá tác động của chính sách đối với dự thảo nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015.

Bước 6. Lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết

- Dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải được đăng tải toàn văn trên cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến;

- Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của 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 30 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản.

- Gửi văn bản lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh đối với các dự thảo có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (nếu có); nếu liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp thì phải lấy ý kiến của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

- Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản.

Bước 7. Tiếp thu ý kiến góp ý, chỉnh lý để hoàn thiện dự thảo nghị quyết.

Bước 8. Gửi hồ sơ đề nghị Sở Tư pháp thẩm định

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Sở Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 25 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân cấp tỉnh họp.

- Đối với dự thảo nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Tổng số thành viên Hội đồng tư vấn thẩm định do Giám đốc sở quyết định (nên là số lẻ) nhưng đại diện của Sở Tư pháp không quá 1/3 tổng số thành viên Hội đồng. Hội đồng chấm dứt và giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ.

- Hồ sơ gửi thẩm định gồm:

(1) Tờ trình Ủy ban nhân dân về dự thảo nghị quyết;

(2) Dự thảo nghị quyết;

(3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015;

(4) Tài liệu khác (nếu có).

Tài liệu (1), (2) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

- Báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của cơ quan thẩm định về nội dung thẩm định quy định khoản 3 Điều 121 Luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung tại khoản 36 Điều 1 Luật năm 2020) và ý kiến về việc dự thảo nghị quyết đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Bước 9. 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 khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dự thảo nghị quyết.

Bước 10. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định trình Hội đồng nhân dân dự thảo nghị quyết

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm chỉnh lý và gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chuyển đến thành viên Ủy ban nhân dân chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày Ủy ban nhân dân họp.

- Hồ sơ gồm:

(1) Tờ trình Ủy ban nhân dân về dự thảo nghị quyết;

(2) Dự thảo nghị quyết;

(3) Báo cáo thẩm định; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định;

(4) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015;

(5) Tài liệu khác (nếu có).

Tài liệu quy định (1), (2) và (3) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm xem xét, thảo luận và biểu quyết về việc trình dự thảo nghị quyết ra Hội đồng nhân dân cùng cấp.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản đối với dự thảo nghị quyết không do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình. Chậm nhất 25 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Hội đồng nhân dân, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi hồ sơ đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để cho ý kiến. Ủy ban nhân dân phải gửi ý kiến bằng văn bản cho cơ quan tổ chức trình chậm nhất là 20 trước ngày khai mạc kỳ họp Hội đồng nhân dân.

Bước 11. Thẩm tra dự thảo nghị quyết

- Ban của Hội đồng nhân dân có trách nhiệm thẩm tra dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trước khi trình Hội đồng nhân dân.

- Cơ quan trình có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Ban của Hội đồng nhân dân được phân công thẩm tra chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Hội đồng nhân dân.

- Báo cáo thẩm tra đến Thường trực Hội đồng nhân dân để chuyển đến các đại biểu Hội đồng nhân dân chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

- Cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra dự thảo nghị quyết khi chưa đủ các tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định.

Bước 12. Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết

a) Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình Hội đồng nhân dân

- Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo việc chuẩn bị hồ sơ dự thảo nghị quyết để gửi đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình ra Hội đồng nhân dân cấp tỉnh gồm có:

(1) Tờ trình Hội đồng nhân dân về dự thảo nghị quyết;

(2) Dự thảo nghị quyết;

(3) Báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đối với dự thảo nghị quyết do Ủy ban nhân dân trình; ý kiến của Ủy ban nhân dân và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của Ủy ban nhân dân đối với dự thảo do Ban của Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình;

(4) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015;

(5) Báo cáo thẩm tra;

(6) Tài liệu khác (nếu có).

b) Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quy định tại khoản 1 Điều 126 của Luật năm 2015 như sau:

- Đại diện Ủy ban nhân dân thuyết trình dự thảo nghị quyết;

- Đại diện Ban của Hội đồng nhân dân được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

- Hội đồng nhân dân thảo luận;

- Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo Ban của Hội đồng nhân dân được phân công thẩm tra chủ trì, phối hợp cơ quan, tổ chức trình, Sở Tư pháp giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

- Hội đồng nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

- Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực nghị quyết.

Bước 13. Đăng công báo

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải được đăng Công báo cấp tỉnh.

- Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký chứng thực, nghị quyết phải được gửi đến Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để đăng Công báo.

- Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm đăng toàn văn nghị quyết của Hội đồng nhân dân trên Công báo chậm nhất là 07 ngày kể từ ngày nhận được nghị quyết.

- Nghị quyết đăng trên Công báo in và Công báo điện tử cấp tỉnh là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

Mục 2

QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH

1. Thẩm quyền ban hành văn bản của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành để quy định

(1) Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

(2) Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;

(3) Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

Điểm mới của quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đó là việc thông qua dự thảo quyết định được Luật năm 2015 quy định theo hướng linh hoạt hơn. Theo đó, tùy thuộc vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định.

2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gồm các bước sau đây:

Bước 1. Đề nghị xây dựng văn bản

- Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Xây dựng Tờ trình đề nghị xây dựng Quyết định gồm các nội dung: tên gọi, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của Quyết định, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì phối hợp với Sở Tư pháp xem xét kiểm tra việc đề nghị ban hành quyết định, báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, quyết định.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

Không thực hiện thủ tục đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đối với quyết định đã có trong Danh mục văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch UBND tỉnh quy định chi tiết điều khoản điểm được giao trong Luật, Nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Bước 2. Soạn thảo dự thảo quyết định

Cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo quyết định theo nội dung đã được Chủ tịch UBND tỉnh chấp thuận.

Trường hợp Quyết định của UBND tỉnh được Luật, Nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính thì cơ quan chủ trì soạn thảo phải đánh giá tác động của thủ tục hành chính; đánh giá tác động về giới (nếu có).

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương; nghiên cứu đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định; đánh giá tác động văn bản trong trường hợp dự thảo quyết định có quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong trường hợp được luật giao, đánh giá tác động về giới (nếu có); tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo quyết định.

Bước 3. Tổ chức lấy ý kiến vào dự thảo quyết định

- Gửi đăng tải hồ sơ dự thảo trên Cổng Thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất 30 ngày

- Gửi văn bản lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh đối với các dự thảo có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan, nếu liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp thì phải lấy ý kiến của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

(Việc soạn thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định tại Điều 128 và 129 của Luật năm 2015).

Bước 4. Tiếp thu ý kiến góp ý; chỉnh lý hoàn thiện hồ sơ dự thảo Quyết định

Bước 5. Thẩm định dự thảo quyết định

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo quyết định đến Sở Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 25 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân cấp tỉnh họp.

- Đối với dự thảo quyết định liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Tổng số thành viên Hội đồng tư vấn thẩm định do Giám đốc Sở Tư

pháp quyết định (nên là số lẻ) nhưng đại diện của Sở Tư pháp không quá 1/3 tổng số thành viên Hội đồng. Hội đồng chấm dứt và giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ.

- Tài liệu họp Hội đồng phải được Sở Tư pháp gửi cho thành viên Hội đồng chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày tổ chức họp.

- Hồ sơ thẩm định gồm:

(1) Tờ trình Ủy ban nhân dân về dự thảo quyết định;

(2) Dự thảo quyết định;

(3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý;

(4) Tài liệu khác (nếu có).

Tài liệu quy định (1), (2) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

- Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo, Sở Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Sở Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm 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 quyết định và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dự thảo quyết định.

Bước 6. Tiếp thu ý kiến thẩm định, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ dự thảo quyết định.

Bước 7. Trình UBND tỉnh hồ sơ dự thảo quyết định

Hồ sơ gồm:

- Tờ trình UBND tỉnh về dự thảo quyết định; dự thảo quyết định;

- Văn bản phản biện xã hội (nếu có);

- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý;
- Báo cáo thẩm định; báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định;
- Tài liệu khác (nếu có).

Bước 8. Ủy ban nhân dân xem xét, thông qua dự thảo quyết định

- Để các thành viên Ủy ban nhân dân có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định cụ thể tại Điều 131 như sau: *“Cơ quan soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến các thành viên Ủy ban nhân dân chậm nhất là 03 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp”*.

- Theo quy định của Luật năm 2015, tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định. Trong trường hợp dự thảo quyết định được xem xét, thông qua tại phiên họp của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì theo trình tự sau đây:

- + Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình dự thảo quyết định.
- + Đại diện Sở Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.
- + Đại diện Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình bày ý kiến đối với dự thảo quyết định.
- + Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết, tán thành).
- Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký quyết định.

Bước 9. Đăng Công báo

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải được đăng Công báo cấp tỉnh.
- Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký, quyết định phải được gửi đến Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để đăng Công báo.

- Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm đăng toàn văn quyết định của Ủy ban nhân dân trên Công báo chậm nhất là 07 ngày kể từ ngày nhận được quyết định.

- Quyết định đăng trên Công báo in và Công báo điện tử cấp tỉnh là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

Mục 3

QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP HUYỆN, CẤP XÃ

I. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp huyện

1. Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện

a) Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện do Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành để quy định những vấn đề luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương. Luật năm 2015 đã bổ sung quy định “Phòng Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện”.

b) Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện gồm các bước sau đây:

Bước 1. Đề nghị xây dựng nghị quyết

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND và gửi Văn phòng HĐND và UBND cùng cấp (*Đề nghị xây dựng nghị quyết phải nêu rõ tên gọi, nội dung, phạm vi giao quy định cụ thể, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo*).

Bước 2. Soạn thảo nghị quyết

Chủ tịch UBND thông báo phân công cơ quan thuộc UBND soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cùng cấp. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo nghị quyết, dự thảo tờ trình nghị quyết.

Bước 3. Lấy ý kiến dự thảo nghị quyết

- Luật năm 2015 quy định, căn cứ vào tính chất và nội dung của văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết. Lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp đối với dự thảo có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

- Cơ quan chủ trì soạn thảo khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết phải dành ít nhất 7 ngày để các đối tượng tham gia ý kiến. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo nghị quyết.

Bước 4. Thẩm định dự thảo nghị quyết

- Chậm nhất là 20 ngày trước ngày UBND họp, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết của HĐND đến Phòng Tư pháp để thẩm định.

Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm:

- (1) Tờ trình UBND về dự thảo nghị quyết;
- (2) Dự thảo nghị quyết;
- (3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý;
- (4) Tài liệu khác (nếu có).

- Trưởng Phòng Tư pháp có trách nhiệm tổ chức thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Đối với dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực thì trước khi tiến hành thẩm định, Phòng Tư pháp có thể tổ chức cuộc họp lấy ý kiến của các cơ quan, ban, ngành, các chuyên gia, nhà khoa học.

- 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 Phòng Tư pháp khi trình Ủy ban nhân dân cấp huyện dự thảo nghị quyết.

- Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo, Phòng Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Phòng Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định.

Bước 5. Xem xét, biểu quyết việc trình HĐND cùng cấp dự thảo nghị quyết

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm chỉnh lý và gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm xem xét, thảo luận và biểu quyết về việc trình dự thảo nghị quyết ra Hội đồng nhân dân cùng cấp tại phiên họp của UBND.

Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình UBND bao gồm: Tờ trình UBND; dự thảo nghị quyết; Báo cáo thẩm định; Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến phản biện xã hội, kiến góp ý; tài liệu khác (nếu có).

Bước 6. Thẩm tra dự thảo nghị quyết

Chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp của HĐND, UBND có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo như đã nêu tại Bước 5 đến Ban của HĐND được phân công thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện trước khi trình HĐND

Bước 7. Xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết

UBND có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Thường trực HĐND để chuyển đến các đại biểu HĐND. HĐND thảo luận, biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp. Chủ tịch HĐND ký chứng thực nghị quyết.

- Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình ra Hội đồng nhân dân cấp huyện gồm có:

(1) Tờ trình Hội đồng nhân dân về dự thảo nghị quyết;

(2) Dự thảo nghị quyết;

(3) Các tài liệu có liên quan.

- Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp huyện được quy định tại khoản 1 Điều 137, Luật năm 2015 như sau:

+ Đại diện Ủy ban nhân dân thuyết trình dự thảo nghị quyết;

+ Đại diện Ban của Hội đồng nhân dân được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

+ Hội đồng nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

+ Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực nghị quyết.

Bước 8. Niêm yết văn bản quy phạm pháp luật

- Khoản 3 Điều 150 của Luật năm 2015 quy định văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp huyện phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện được niêm yết tại trụ sở Hội đồng nhân dân cấp huyện. Ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện; các điểm tập trung dân cư khác.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa văn bản được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng văn bản được niêm yết.

2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện

a) Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện do Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành, để quy định những vấn đề luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.

b) Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện gồm các bước sau đây:

Bước 1. Đề nghị xây dựng quyết định

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện lập đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp huyện gửi Văn phòng HĐND và UBND cùng cấp.

Bước 2. Soạn thảo dự thảo quyết định

Chủ tịch UBND thông báo phân công cho cơ quan chuyên môn cùng cấp soạn thảo dự thảo quyết định.

Bước 3. Lấy ý kiến dự thảo quyết định

Lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp đối với dự thảo quyết định có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định (*bảo đảm ít nhất là 07 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng tham gia ý kiến*).

Bước 4. Thẩm định dự thảo quyết định

Chậm nhất là 20 ngày trước ngày UBND họp, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định của UBND đến Phòng Tư pháp để thẩm định.

Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm: Tờ trình UBND về dự thảo quyết định; dự thảo quyết định; văn bản phản biện xã hội (nếu có); bản tổng hợp, giải trình,

tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến phản biện xã hội, ý kiến góp ý; tài liệu khác (nếu có).

Bước 5. Xem xét, thông qua dự thảo quyết định

Cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo đến UBND. Để các thành viên Ủy ban nhân dân có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định cụ thể tại khoản 1 Điều 140 như sau “Cơ quan soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến các thành viên Ủy ban nhân dân chậm nhất là 03 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp”.

Chủ tịch UBND quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định.

Hồ sơ dự thảo quyết định trình UBND bao gồm: Dự thảo Tờ trình UBND; dự thảo nghị quyết; Báo cáo thẩm định; Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến phản biện xã hội, ý kiến góp ý; tài liệu khác (nếu có).

Theo quy định của Luật năm 2015, việc xem xét thông qua dự thảo quyết định tại phiên họp Ủy ban nhân dân cấp huyện được tiến hành theo trình tự sau:

- Đại diện được phân công soạn thảo trình bày dự thảo quyết định;
- Đại diện Phòng Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định;
- Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết, tán thành);
- Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký quyết định.

Bước 6. Niêm yết quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện

Khoản 3 Điều 150 của Luật năm 2015 quy định: “Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở

địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định”.

Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện được niêm yết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp huyện. Ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện; các điểm tập trung dân cư khác.

Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa quyết định đã được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng quyết định được niêm yết.

II. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã

1. Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân

a) Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã do Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành, đề quy định những vấn đề được giao trong luật, nghị quyết của Quốc Hội.

b) Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã gồm các bước sau đây:

Bước 1. Soạn thảo dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã

Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức soạn thảo dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã.

Bước 2. Tổ chức lấy ý kiến góp ý dự thảo nghị quyết

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức việc lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp đối với các dự thảo có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, của Nhân dân tại các thôn, buôn, tổ dân phố, khu phố, khối phố.

Hình thức lấy ý kiến: Do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định (có thể lấy ý kiến bằng văn bản hoặc lấy ý kiến trực tiếp tại cuộc họp).

Bước 3. Tiếp thu ý kiến góp ý; chỉnh lý hồ sơ dự thảo nghị quyết trình Hội đồng nhân dân thông qua

Ủy ban nhân dân thảo luận và quyết định về việc trình (hay không trình) dự thảo nghị quyết.

Khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành, dự thảo nghị quyết được quyết định trình Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Hồ sơ gồm: Tờ trình của Ủy ban nhân dân cấp xã về Dự thảo Nghị quyết; Dự thảo nghị quyết; văn bản phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp (nếu có); bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và ý kiến góp ý; tài liệu khác có liên quan (nếu có).

Bước 4. Thẩm tra dự thảo nghị quyết

Ủy ban nhân dân cấp xã gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết như tại Bước 3 đến Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã để thẩm tra.

Bước 5. Chuẩn bị hồ sơ dự thảo như tại Bước 3 và Báo cáo thẩm tra của Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã để các đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã xem xét, thông qua tại kỳ họp.

- Thời hạn gửi hồ sơ: khoản 1 Điều 143 của Luật năm 2015 quy định: “Chậm nhất là 03 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến các đại biểu Hội đồng nhân dân”.

- Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp xã được quy định tại Khoản 2 Điều 143, Luật năm 2015 như sau:

+ Đại diện Ủy ban nhân dân thuyết trình dự thảo nghị quyết;

+ Đại diện Ban của Hội đồng nhân dân được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

+ Hội đồng nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

+ Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực nghị quyết. Chủ tịch Hội đồng nhân dân chỉ đạo cá nhân, tổ chức soạn thảo dự thảo nghị quyết chính lý về mặt kỹ thuật dự thảo nghị quyết trước khi trình Chủ tịch Hội đồng nhân dân ký chứng thực.

Bước 6. Niêm yết văn bản quy phạm pháp luật

- Khoản 3 Điều 150 của Luật năm 2015 quy định, văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã được niêm yết tại trụ sở Hội đồng nhân dân cấp xã. Ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của Ủy ban nhân dân cấp xã; nhà văn hóa cấp xã; nhà văn hóa của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố; các điểm bưu điện - văn hóa xã; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm tập trung dân cư khác.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa văn bản được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng văn bản được niêm yết.

2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã

Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã do Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành, để quy định những vấn đề được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Quy trình xây dựng, ban hành Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã gồm các bước sau đây:

Bước 1. Soạn thảo dự thảo quyết định

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức, chỉ đạo việc soạn thảo dự thảo quyết định.

Bước 2. Tổ chức lấy ý kiến góp ý dự thảo quyết định

Theo quy định tại khoản 2 Điều 144 của Luật năm 2015, không phải tất cả các quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã trước khi ban hành đều phải tổ chức lấy ý kiến góp ý vào dự thảo, mà “căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tổ chức việc lấy kiến và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, nhân dân tại các thôn, làng, buôn, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố để chỉnh lý dự thảo”.

Bước 3. Tiếp thu ý kiến góp ý; chỉnh lý dự thảo quyết định**Bước 4.** Trình xem xét thông qua dự thảo quyết định

Hồ sơ gồm: Tờ trình, dự thảo quyết định, văn bản phản biện xã hội (nếu có); bản tổng hợp, giải trình ý kiến phản biện xã hội và ý kiến góp ý; các tài liệu có liên quan (nếu có).

Để các thành viên Ủy ban nhân dân có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo gửi tài liệu đến các thành viên Ủy ban nhân dân chậm nhất là 03 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp (khoản 1 Điều 145 Luật năm 2015).

Theo quy định của Luật năm 2015, việc xem xét thông qua dự thảo quyết định tại phiên họp Ủy ban nhân dân cấp xã được tiến hành theo trình tự sau:

- Đại diện tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo trình bày dự thảo quyết định;

- Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết, tán thành);

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thay mặt Ủy ban nhân dân ký quyết định.

Bước 5. Niêm yết quyết định

- Khoản 3 Điều 150 Luật năm 2015 quy định: “Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định”.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã được niêm yết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã. Ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của Ủy ban nhân dân cấp xã; nhà văn hóa cấp xã; nhà văn hóa của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố; các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm tập trung dân cư khác.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa quyết định đã được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng quyết định được niêm yết.

Mục 4

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP THEO TRÌNH TỰ, THỦ TỤC RÚT GỌN

I. Các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Điều 75 của Luật năm 2008 chỉ quy định hai trường hợp được xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự thủ tục rút gọn:

(1) Trong trường hợp khẩn cấp;

(2) Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành.

Luật năm 2015 (Điều 146) bổ sung 03 trường hợp, gồm:

(1) Trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ;

(2) Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội;

(3) Trường hợp đề ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định. Như vậy, theo Luật năm 2015 thì có tổng cộng 5 trường hợp được xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn. Bên cạnh đó, Điều 146 của Luật năm 2015 cũng quy định rõ trường hợp khẩn cấp là trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Nay, Luật năm 2020 quy định về xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn như sau:

01. Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

02. Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

03. Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

04. Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

05. Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

II. Về thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn của HĐND, UBND

1. Thường trực HĐND cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh;

2. Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh.

Theo đó đối với văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được áp dụng đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và quyết định của UBND cấp tỉnh (không áp dụng đối với văn bản quy phạm pháp luật của cấp huyện và cấp xã).

III. Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Bước 1. Cơ quan chủ trì tổ chức việc soạn thảo dự thảo văn bản

Bước 2. Tổ chức lấy ý kiến vào dự thảo văn bản

Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Trong trường hợp lấy ý kiến bằng văn bản thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày.

Bước 3. Tiếp thu ý kiến góp ý; chỉnh lý hoàn thiện hồ sơ dự thảo văn bản

Bước 4. Gửi hồ sơ đề nghị Sở Tư pháp thẩm định

Hồ sơ gồm:

- Tờ trình;
- Dự thảo văn bản;
- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến.

Bước 5. Tiếp thu ý kiến thẩm định, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ dự thảo văn bản

Bước 6. Trình UBND tỉnh hồ sơ dự thảo văn bản

Hồ sơ gồm:

- Tờ trình

- Dự thảo văn bản;
- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến;
- Báo cáo thẩm định; báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định.

Bước 7. Tiếp thu các ý kiến thành viên UBND tỉnh, hoàn thiện dự thảo và trình ký ban hành/thông qua

- Đối với Quyết định của UBND tỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tiếp thu các ý kiến thành viên UBND tỉnh, hoàn thiện dự thảo và trình Chủ tịch UBND tỉnh ký ban hành tại phiên họp gần nhất.

- Đối với Nghị quyết của HĐND tỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tiếp thu các ý kiến thành viên UBND tỉnh, hoàn thiện dự thảo để UBND tỉnh gửi đến các Ban của HĐND tỉnh phân công thẩm tra, chuẩn bị hồ sơ dự thảo để các đại biểu HĐND tỉnh xem xét, thông qua tại kỳ họp gần nhất.

IV. Về thời điểm có hiệu lực

Quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo quy trình rút gọn: văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, đồng thời phải được đăng ngay trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng; đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc Công báo cấp tỉnh chậm nhất là sau 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành (khoản 2 Điều 151 của Luật năm 2015).

Như vậy, Luật năm 2020 quy định cụ thể, rõ ràng hơn trình tự, thủ tục xây dựng, xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn (Điều 148, Điều 149 của Luật năm 2015). Ví dụ: trong trường hợp tổ chức lấy ý kiến thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày; việc thẩm định, thẩm tra phải được tiến hành trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản; quy trình xem xét, thông qua được thực hiện theo trình tự tương ứng với trình tự xem xét, thông qua văn bản đó.

CHƯƠNG III

KIỂM TRA, XỬ LÝ, RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, ỦY BAN NHÂN DÂN

Mục 1

KIỂM TRA, XỬ LÝ VĂN BẢN QPPL CỦA HĐND, UBND

Trước đây, văn bản QPPL mới chỉ chú trọng ở khâu xây dựng, ban hành văn bản. Tuy nhiên, qua thực hiện nổi lên vấn đề ban hành văn bản không đúng thẩm quyền, văn bản không thống nhất với hệ thống pháp luật thì xử lý ra sao. Để giải quyết vấn đề này, ngày 14/11/2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL; qua quá trình thực hiện, Nghị định này đã được thay thế bằng Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL và kể từ ngày 01/7/2016, công tác kiểm tra, xử lý văn bản được thực hiện theo quy định tại Luật năm 2015 và *Chương VIII Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL (sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020)*.

Sau đây là một số nội dung cơ bản về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp theo quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP.

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG

1. Khái niệm

Theo Khoản 4 Điều 2 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì ***kiểm tra văn bản QPPL*** là việc xem xét, đánh giá, kết luận văn bản QPPL, văn bản chứa QPPL có hợp hiến, hợp pháp, thống nhất với hệ thống pháp luật hay không. Nếu văn bản đó trái pháp luật hoặc có sai sót do trình bày thì phải xử lý theo quy định pháp luật.

Như vậy, kiểm tra văn bản QPPL hiểu một cách đơn giản là việc xem xét, đánh giá thẩm quyền ban hành, nội dung QPPL đó có đúng quy định pháp luật hay không ⁽⁶⁾.

- Nếu QPPL đó phù hợp với hệ thống pháp luật, văn bản QPPL đó sẽ có giá trị thi hành.

- Trường hợp QPPL đó không phù hợp thì phải kịp thời xử lý để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản QPPL do HĐND, UBND các cấp ban hành trong hệ thống pháp luật. Đồng thời, phải xác định trách nhiệm của chủ thể đã ban hành văn bản trái pháp luật; qua đó, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật tại địa phương.

2. Văn bản được kiểm tra, xử lý

Theo Điều 103 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì:

TT	Văn bản được kiểm tra	Văn bản phải xử lý
01	<i>Văn bản QPPL (nghị quyết QPPL của HĐND; quyết định QPPL của UBND).</i>	Phải xử lý nếu thuộc một trong các trường hợp sau: - <i>Văn bản trái pháp luật</i>, gồm: + Văn bản ban hành không đúng thẩm quyền; + Văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn; + <i>Văn bản quy định thời điểm có</i>

⁽⁶⁾ Theo Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 thì:

- **Văn bản QPPL** 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. Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản QPPL (Điều 2).

- **QPPL** 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 (Khoản 1 Điều 3).

		hiệu lực trái với quy định tại khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành văn bản QPPL; + Văn bản vi phạm quy định của pháp luật về đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra dự thảo. - Văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày.
02	Văn bản chứa QPPL, gồm: - Văn bản chứa QPPL nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản QPPL của HĐND, UBND (<i>nghị quyết, quyết định cá biệt, công văn, thông báo.... có chứa QPPL do HĐND, UBND ban hành</i>). - Văn bản chứa QPPL hoặc có thể thức như văn bản QPPL do cơ quan, người không có thẩm quyền ban hành (<i>nghị quyết, quyết định, công văn, thông báo, kế hoạch, chương trình... chứa QPPL do Chủ tịch HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND; Chủ tịch UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND, thủ trưởng cơ quan chuyên môn ban hành</i>).	Luôn phải xử lý

3. Nội dung kiểm tra văn bản

Theo Điều 104 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì việc kiểm tra bao gồm 03 nội dung chính sau:

- *Thứ nhất:* Kiểm tra về thẩm quyền ban hành văn bản gồm kiểm tra thẩm quyền về hình thức và kiểm tra thẩm quyền về nội dung.
- *Thứ hai:* Kiểm tra về nội dung của văn bản.
- *Thứ ba:* Kiểm tra về căn cứ ban hành; thể thức, kỹ thuật trình bày; trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản.

4. Nguyên tắc kiểm tra, xử lý văn bản

Theo Điều 105 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì việc kiểm tra, xử lý văn bản phải tuân thủ những nguyên tắc sau:

- *Thứ nhất:* Bảo đảm tính toàn diện, kịp thời, khách quan, công khai, minh bạch; đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục; kết hợp giữa việc kiểm tra của cơ quan, người có thẩm quyền với việc tự kiểm tra của cơ quan, người ban hành văn bản; bảo đảm sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan.
- *Thứ hai:* Không được lợi dụng việc kiểm tra, xử lý văn bản vì mục đích vụ lợi, gây khó khăn cho hoạt động của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản và can thiệp vào quá trình xử lý văn bản trái pháp luật.
- *Thứ ba:* Cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra, xử lý văn bản chịu trách nhiệm về kết luận kiểm tra và quyết định xử lý văn bản.

5. Phương thức kiểm tra văn bản

Theo Điều 106 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì việc kiểm tra văn bản QPPL của HĐND, UBND gồm:

- a) Tự kiểm tra* đối với văn bản QPPL do chính mình ban hành: Ngay sau khi ban hành, bộ phận phát hành của cơ quan đã ban hành văn bản phải gửi văn bản đến cơ quan có trách nhiệm giúp cơ quan đã ban hành tự kiểm tra tại Mục 7 dưới đây. Hoặc khi có kiến nghị, phản ánh của cơ quan, tổ chức, công dân, cơ quan đã ban hành cũng phải tự kiểm tra văn bản đó.

b) Kiểm tra theo thẩm quyền của cấp trên đối với văn bản QPPL, văn bản chứa QPPL của cấp dưới trực tiếp ban hành, gồm:

- *Kiểm tra văn bản QPPL do cơ quan, người ban hành văn bản gửi đến:* Theo Điều 121 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì trong thời hạn 03 ngày, cơ quan đã ban hành văn bản QPPL phải gửi đến cơ quan có chức năng kiểm tra theo thẩm quyền nêu tại Mục 4 dưới đây.

- *Kiểm tra văn bản khi nhận được yêu cầu, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân phản ánh về văn bản QPPL, văn bản chứa QPPL có dấu hiệu trái pháp luật:* Theo Khoản 1 Điều 126 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành kiểm tra khi nhận được yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Kiểm tra văn bản theo địa bàn tại cơ quan ban hành văn bản, chuyên đề, ngành, lĩnh vực:* Theo Điều 116 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì việc kiểm tra này tiến hành thông qua kiểm tra của Đoàn Kiểm tra, Đoàn Kiểm tra liên ngành (cụ thể tại Mục IV).

6. Căn cứ pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra

Theo Điều 107 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 18 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP), căn cứ pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra **là văn bản QPPL bảo đảm các điều kiện sau:**

- Có hiệu lực pháp lý cao hơn văn bản được kiểm tra;
- Đang có hiệu lực tại thời điểm ban hành văn bản được kiểm tra hoặc chưa có hiệu lực tại thời điểm ban hành văn bản được kiểm tra nhưng đã được thông qua hoặc ký ban hành và sẽ có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được kiểm tra.

* **Chú ý:** Ngoài kiểm tra các căn cứ pháp lý được viện dẫn tại văn bản, người kiểm tra phải mở rộng, đối chiếu thêm với các căn cứ pháp lý liên quan

đến việc xác định thẩm quyền, nội dung của văn bản được kiểm tra (nếu có) để xác định văn bản này phù hợp hay trái pháp luật.

+ Trường hợp các văn bản là cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra có *quy định khác nhau về cùng một vấn đề*, thì *áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn* (ví dụ nghị định và thông tư có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định tại nghị định).

+ Trường hợp các văn bản là cơ sở pháp lý để kiểm tra *đều do một cơ quan ban hành về cùng một vấn đề nhưng có quy định khác nhau*, thì *áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau*. Nếu văn bản do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành mà có *quy định khác nhau về cùng một vấn đề*, thì *áp dụng văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quản lý nhà nước về lĩnh vực đó*.

7. Thẩm quyền kiểm tra văn bản

Theo các Điều 111, 113, 114, 128 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì:

a) Đối với văn bản QPPL

Cấp hành chính	Văn bản QPPL	Thẩm quyền thực hiện	
		Tự kiểm tra (Điều 111)	Kiểm tra theo thẩm quyền (Điều 113, 114)
Ở tỉnh	Nghị quyết của HĐND tỉnh	Ban Pháp chế HĐND tỉnh	- Vụ Pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ kiểm tra đối với văn bản có nội dung liên quan đến ngành, lĩnh vực - Cục Kiểm tra văn bản QPPL, Bộ Tư pháp
	Quyết định của UBND tỉnh	Sở Tư pháp	
Cấp huyện	Nghị quyết của HĐND cấp huyện	Ban Pháp chế HĐND cấp huyện	Sở Tư pháp

	Quyết định của UBND cấp huyện	Phòng Tư pháp	
Cấp xã	Nghị quyết của HĐND cấp xã	Ban Pháp chế HĐND cấp xã	Phòng Tư pháp
	Quyết định của UBND cấp xã	Công chức Tư pháp - Hộ tịch	
Các cơ quan, đơn vị có liên quan phải kịp thời cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết và phối hợp với các cơ quan, người có trách nhiệm trong kiểm tra văn bản.			
Khi có phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đề nghị các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương kiểm tra các văn bản QPPL thuộc thẩm quyền kiểm tra của các cơ quan, đơn vị này			

Chú ý: Để thực hiện được điều này, tại “Nơi nhận” của văn bản phải ghi rõ tên của cơ quan tự kiểm tra văn bản, cơ quan kiểm tra theo thẩm quyền.

b) Đối với văn bản có chứa QPPL

Việc *tự kiểm tra* thuộc thẩm quyền của Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND các cấp, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện nơi có văn bản được kiểm tra và thực hiện tương tự đối với văn bản QPPL; còn *kiểm tra theo thẩm quyền*, tại Điều 128 Nghị định 34/2016/NĐ-CP quy định như sau:

Cấp hành chính	Văn bản chứa QPPL	Thẩm quyền kiểm tra
Ở tỉnh	- Văn bản có chứa QPPL do HĐND, UBND tỉnh ban hành nhưng không được ban hành bằng hình thức nghị quyết QPPL của HĐND tỉnh, quyết định QPPL của UBND tỉnh. - Văn bản có chứa QPPL hoặc có thể thức và nội	Cục Kiểm tra văn bản QPPL, Bộ Tư pháp

	dung như văn bản QPPL do Chủ tịch UBND tỉnh, cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh ban hành.	
Cấp huyện	- Văn bản có chứa QPPL do HĐND, UBND cấp huyện ban hành nhưng không được ban hành bằng hình thức nghị quyết QPPL của HĐND, quyết định QPPL của UBND cấp huyện. - Văn bản có chứa QPPL hoặc có thể thức và nội dung như văn bản QPPL do Chủ tịch UBND cấp huyện, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện ban hành.	Sở Tư pháp
Cấp xã	- Văn bản có chứa QPPL do HĐND hoặc UBND cấp xã ban hành nhưng không được ban hành bằng hình thức nghị quyết QPPL của HĐND, quyết định QPPL của UBND. - Văn bản do Chủ tịch UBND cấp xã hoặc chức danh khác ở cấp xã ban hành, có chứa QPPL.	Phòng Tư pháp
Văn bản có chứa QPPL, văn bản có thể thức như văn bản QPPL do Chủ tịch HĐND, Thường trực HĐND và các cơ quan của HĐND ban hành được thực hiện như đối với văn bản QPPL của HĐND cùng cấp.		

c) Tự kiểm tra, xử lý văn bản QPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước do HĐND, UBND tỉnh ban hành

Việc tự kiểm tra, xử lý đối với những văn bản này được thực hiện theo quy định tại Quyết định số 42/2009/QĐ-TTg ngày 16/3/2009 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy định về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước, cụ thể:

- Văn bản của HĐND: Do Ban Pháp chế của HĐND tỉnh chủ trì.

- Văn bản của UBND tỉnh: Do Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản QPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước và các cơ quan, tổ chức khác liên quan tổ chức kiểm tra các văn bản đó.

Chỉ có những cán bộ có thẩm quyền (hoặc được ủy quyền) theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước mới được trực tiếp nghiên cứu, kiểm tra văn bản QPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

Từ những nội dung trên cho thấy để một QPPL được ban hành, đi vào thực hiện trải qua quy trình rất chặt chẽ, bao gồm cả “tiền kiểm” – kiểm tra dự thảo văn bản trước khi ban hành (thẩm định, thẩm tra) và “hậu kiểm” – kiểm tra văn bản sau khi được ban hành. Còn đối với văn bản có chứa QPPL, do là loại văn bản ban hành “không chính thống” nên không có giai đoạn “tiền kiểm”, chỉ có giai đoạn “hậu kiểm” để xử lý việc ban hành văn bản trái pháp luật này.

II. TRÌNH TỰ KIỂM TRA MỘT VĂN BẢN CỤ THỂ

Theo Khoản 1, 2 Điều 115 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, ngay sau khi nhận được văn bản gửi kiểm tra, văn bản có kiến nghị, phản ánh của cơ quan, tổ chức, công dân:

- Cơ quan có chức năng tự kiểm tra, kiểm tra theo thẩm quyền phải vào “Sổ theo dõi kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật” ⁽⁷⁾ để theo dõi việc gửi, tiếp nhận, kiểm tra, xử lý văn bản hàng năm; phân công người kiểm tra văn bản.

- Người kiểm tra tiến hành thu thập các văn bản là căn cứ ban hành văn bản đó, đối chiếu nội dung văn bản kiểm tra với quy định tại các văn bản là căn cứ ban hành để xác định những nội dung sau theo quy định tại Điều 104 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (*thể hiện thông qua Phiếu kiểm tra văn bản* ⁽⁸⁾), cụ thể:

1. Kiểm tra về thẩm quyền ban hành văn bản

⁽⁷⁾ Mẫu số 02 ban hành kèm theo Quyết định 01/2017/QĐ-UBND ngày 16/01/2017 của UBND tỉnh ban hành Quy định phối hợp trong cập nhật dữ liệu; kiểm tra, xử lý; rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND, UBND trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk

Việc vào Sổ sẽ giúp cơ quan kiểm tra: Theo dõi, tổng hợp được việc kiểm tra văn bản (việc kiểm tra đối với số văn bản QPPL cơ quan có thẩm quyền phát hành; việc kiểm tra đối với văn bản có chứa QPPL theo yêu cầu; thời gian thực hiện kiểm tra đối với văn bản...).

⁽⁸⁾ Mẫu số 02 ban hành kèm theo Quyết định 01/2017/QĐ-UBND.

a) Thẩm quyền về hình thức: Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chỉ được ban hành văn bản theo đúng hình thức (tên gọi) văn bản QPPL đã được quy định (*Nghị quyết QPPL phải do HĐND ban hành, quyết định QPPL phải do UBND ban hành*).

b) Thẩm quyền về nội dung: Cơ quan, người có thẩm quyền chỉ được ban hành các văn bản có nội dung phù hợp với thẩm quyền của mình được pháp luật cho phép hoặc đã được phân công, phân cấp trong các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền.

Để đánh giá được thẩm quyền này, người kiểm tra phải xem xét, đánh giá cơ quan đã ban hành văn bản có quyền ban hành văn bản quy định về nội dung đó không trên cơ sở đối chiếu lại thẩm quyền của HĐND, UBND tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, các trường hợp ban hành văn bản của HĐND, UBND tại Luật Ban hành văn bản và quy định pháp luật chuyên ngành.

- **Đối với HĐND tỉnh:** Đối chiếu giữa nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tỉnh tại Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trường hợp ban hành nghị quyết QPPL của HĐND tỉnh tại Điều 27 Luật năm 2015 và nội dung văn bản pháp luật chuyên ngành để xác định văn bản được kiểm tra có thuộc thẩm quyền, trường hợp ban hành văn bản QPPL của HĐND tỉnh hay không.

Điều 27. Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định:

1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên;
2. Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên;
3. Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
4. Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương

- **Đối với UBND tỉnh:** Đối chiếu giữa nhiệm vụ, quyền hạn của UBND tỉnh tại Điều 21 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trường hợp ban hành quyết định QPPL của UBND tỉnh tại Điều 28 Luật năm 2015 và nội dung

văn bản pháp luật chuyên ngành để xác định văn bản được kiểm tra có thuộc thẩm quyền, trường hợp ban hành văn bản QPPL của UBND tỉnh hay không (*lưu ý phân biệt giữa thẩm quyền của UBND tỉnh và thẩm quyền của Chủ tịch UBND tỉnh tại Điều 21, 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương*).

Điều 28. Quyết định của UBND cấp tỉnh

UBND cấp tỉnh ban hành quyết định để quy định:

1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên;
2. Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;
3. Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

- **Đối với HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã:** Đối chiếu giữa nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã tại các Điều 24, 26, 33, 35 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trường hợp ban hành quyết định QPPL của HĐND, UBND tỉnh tại Điều 30 Luật năm 2015, Luật năm 2020 và nội dung văn bản pháp luật chuyên ngành để xác định văn bản được kiểm tra có thuộc thẩm quyền, trường hợp ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã hay không (*lưu ý phân biệt giữa thẩm quyền của UBND cấp huyện, cấp xã và thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã tại Điều 26, 29, 35, 36 Luật Tổ chức chính quyền địa phương*).

Điều 30. Nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp huyện, cấp xã

HĐND cấp huyện, cấp xã ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện, cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.

* **Chú ý:** Trường hợp văn bản Trung ương giao cho HĐND, UBND ban hành văn bản quy định chi tiết thì HĐND, UBND cấp đó phải trực tiếp ban hành văn bản, không được ủy quyền cho HĐND, UBND cấp dưới ban hành (*Khoản 2 Điều 11 Luật năm 2015*).

2. Kiểm tra về nội dung của văn bản

a) Có phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành liên quan hay không: Văn bản đã ban hành phải trong khuôn khổ quy định pháp luật, theo Điều 107 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 18 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) nếu trái quy định tại văn bản hiện hành có hiệu lực pháp lý cao hơn (*kể cả văn bản chưa có hiệu lực tại thời điểm kiểm tra nhưng sẽ có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được kiểm tra*) thì đó là văn bản có nội dung trái pháp luật.

Đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND, sự phù hợp với quy định pháp luật hiện hành được quy định cụ thể như sau:

Văn bản QPPL	Phải phù hợp với quy định pháp luật
<i>Về nghị quyết</i>	
Nghị quyết của HĐND tỉnh	Phải phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương, gồm: - Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; - Pháp lệnh, nghị quyết, nghị quyết liên tịch của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; - Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; - Nghị định, nghị quyết liên tịch của Chính phủ; - Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; - Thông tư, thông tư liên tịch của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Nghị quyết của HĐND cấp huyện	- Phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương. - Phù hợp với văn bản của HĐND, UBND tỉnh.
Nghị quyết của HĐND cấp xã	- Phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương. - Phù hợp với văn bản của HĐND, UBND tỉnh và cấp huyện.
<i>Về quyết định</i>	
Quyết định của UBND tỉnh	- Phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương. - Phù hợp với nghị quyết của HĐND tỉnh.
Quyết định của UBND cấp huyện	- Phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương. - Phù hợp với văn bản của HĐND, UBND tỉnh. - Phù hợp với nghị quyết của HĐND cấp huyện.
Quyết định của UBND cấp xã	- Phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương. - Phù hợp với văn bản của HĐND, UBND tỉnh, huyện. - Phù hợp với nghị quyết của HĐND cấp xã.

b) Có quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản QPPL cấp trên hay không: Theo Điều 11 Luật năm 2015, nếu văn bản QPPL của HĐND, UBND tỉnh lập lại hoàn toàn các QPPL trong văn bản QPPL của cấp trên - không đề ra QPPL mới thì việc ban hành không cần thiết.

c) Có bảo đảm thống nhất, không chồng chéo, mâu thuẫn giữa văn bản QPPL mới được ban hành với các văn bản QPPL của chính cơ quan đó đã ban hành trước đây hiện đang còn hiệu lực.

3. Kiểm tra về căn cứ ban hành; thể thức, kỹ thuật trình bày; trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản

a) Căn cứ ban hành văn bản QPPL: Các văn bản là căn cứ pháp lý *phải* là văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền quy định về

chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành văn bản và vấn đề thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản ⁽⁹⁾).

b) *Thể thức, kỹ thuật trình bày* có phù hợp quy định về thể thức, kỹ thuật trình bày tại Chương V Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 hay không: việc kiểm tra này nhằm kịp thời phát hiện những sai sót về lỗi chính tả, đánh máy... để kịp thời đính chính nếu có.

Theo Chương V Luật năm 2015, trình bày đúng thể thức bao gồm các nội dung: Tiêu đề (tiêu ngữ, quốc hiệu); tên cơ quan, tổ chức ban hành; số và ký hiệu của văn bản (ghi năm ban hành ở giữa số và ký hiệu); địa danh, ngày, tháng, năm ban hành; tên loại văn bản và trích yếu nội dung của văn bản; nội dung văn bản; viết đúng chính tả, ngữ pháp tiếng Việt và văn phong pháp luật; nơi nhận; chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền; đóng dấu của cơ quan, tổ chức.... Sơ đồ bố trí các thành phần thể thức văn bản thực hiện theo Phụ lục II Nghị định 34/2016/NĐ-CP.

Có thể nói, mặc dù các lỗi sai về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản QPPL không ảnh hưởng lớn tới nội dung quản lý nhà nước mà văn bản điều chỉnh. Tuy nhiên, việc ban hành sai thể thức, kỹ thuật trình bày cũng thể hiện năng lực nghiệp vụ của cán bộ chuyên viên làm công tác soạn thảo, xây dựng văn bản QPPL; đồng thời, tình trạng này cũng sẽ dẫn tới sự tùy tiện trong quá trình xây dựng, soạn thảo, sự thiếu thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý của loại văn bản này.

c) *Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản* đã đúng, đủ trình tự, thủ tục tại Luật năm 2015 hay không. Việc kiểm tra này làm cơ sở cho việc xử lý văn bản và xem xét, xử lý trách nhiệm cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật đó, cũng như cơ quan, người có trách nhiệm tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thông qua văn bản có nội dung trái pháp luật và kiến nghị xử lý theo thẩm quyền.

- *Đối với cấp tỉnh*: Nghị quyết đó đã được Thường trực HĐND chấp thuận, Quyết định đó đã được Chủ tịch UBND tỉnh chấp thuận cho ban hành hay chưa?

⁹ Đối với việc ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND thì:

- Văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền quy định về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành văn bản chính là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

- Văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền quy định về các vấn đề thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản là văn bản QPPL trong các lĩnh vực chuyên ngành cụ thể.

Quy trình xây dựng đã thực hiện đầy đủ các bước soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, thông qua.

- *Đối với cấp huyện:* Văn bản đó có được UBND cấp huyện giao cơ quan chuyên môn chủ trì soạn thảo hay không; có thực hiện đầy đủ các bước soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, thông qua.

- *Đối với cấp xã:* Văn bản đó có được UBND cấp xã tổ chức soạn thảo hay không, có thực hiện đầy đủ các bước soạn thảo, lấy ý kiến, tổ chức thông qua.

*** Sau khi kiểm tra 03 nội dung trên:**

- Nếu qua kiểm tra, không phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, cơ quan kiểm tra đưa văn bản vào lưu trữ (*trường hợp kiểm tra theo phản ánh, kiến nghị thì phải có văn bản trả lời gửi cơ quan, tổ chức, cá nhân đã phản ánh, kiến nghị*).

- Nếu qua kiểm tra, phát hiện có dấu hiệu trái pháp luật thì thực hiện tiếp bước xử lý văn bản tại Mục III dưới đây.

III. THỦ TỤC XỬ LÝ MỘT VĂN BẢN CỤ THỂ

Qua kiểm tra, phát hiện văn bản QPPL, văn bản chứa QPPL trái pháp luật, thì xử lý như sau:

1. Cơ quan kiểm tra báo cáo, thông báo kết luận kiểm tra văn bản trái pháp luật; cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý theo quy định

a) Nếu là tự kiểm tra

Theo Điều 112 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 21 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP), khi phát hiện văn bản trái pháp luật, cơ quan, đơn vị tự kiểm tra báo cáo với cơ quan đã ban hành văn bản (*nội dung báo cáo quy định Khoản 2 Điều 112 Nghị định 34/2016/NĐ-CP*).

Điều 112. Xử lý văn bản trái pháp luật

2. Báo cáo kết quả tự kiểm tra văn bản có dấu hiệu trái pháp luật gồm những nội dung sau:

a) Đánh giá nội dung có dấu hiệu trái pháp luật của văn bản và đề xuất hướng xử lý, thời hạn xử lý, biện pháp khắc phục hậu quả do văn bản gây ra (nếu có);

b) Xác định trách nhiệm của cán bộ, công chức tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và ban hành văn bản.

Cơ quan, người ban hành có trách nhiệm xử lý kịp thời văn bản trái pháp luật đã ban hành.

b) Nếu là kiểm tra theo thẩm quyền

Theo Khoản 5, Khoản 6 Điều 115, Điều 120, Điều 124, Điều 125, 127, 128, 129 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung khoản 5 Điều 115, điểm a khoản 3 Điều 128, khoản 1 Điều 129 tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP), khi phát hiện văn bản trái pháp luật:

- *Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng Tư pháp phải thông báo kết luận kiểm tra đến cơ quan đã ban hành văn bản, tư pháp cấp đã ban hành văn bản (nội dung kết luận kiểm tra tại Khoản 2 Điều 129 Nghị định 34/2016/NĐ-CP).*

Điều 129. Kết luận kiểm tra văn bản trái pháp luật

2. Kết luận kiểm tra phải có các nội dung cơ bản sau đây:

- Tên văn bản được kiểm tra;*
- Tên và nội dung văn bản làm căn cứ pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra;*
- Ý kiến về nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra;*
- Yêu cầu cơ quan, người đã ban hành văn bản xem xét, xử lý và thông báo kết quả xử lý văn bản;*
- Kiến nghị việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người đã tham mưu xây dựng, ban hành văn bản trái pháp luật.*

- *Cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật:* Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được kết luận kiểm tra văn bản trái pháp luật, phải tổ chức xem xét, xử lý văn bản đó và thông báo kết quả xử lý cho cơ quan kiểm tra văn bản.

- Trường hợp cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật không xử lý theo quy định hoặc cơ quan kiểm tra văn bản không nhất trí với kết quả xử lý văn bản thì trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày hết thời hạn xử lý, cơ quan kiểm tra văn bản báo cáo Chủ tịch UBND cùng cấp để xử lý theo thẩm quyền quy định tại Điều 120 Nghị định 34/2016/NĐ-CP.

Hồ sơ báo cáo gồm có:

- + Báo cáo của cơ quan kiểm tra văn bản;
- + Văn bản được kiểm tra;
- + Cơ sở pháp lý để kiểm tra;
- + Phiếu kiểm tra văn bản; ý kiến của các cơ quan (nếu có);
- + Công văn thông báo của cơ quan kiểm tra văn bản;
- + Các văn bản giải trình, thông báo kết quả tự kiểm tra, xử lý của cơ quan có văn bản được kiểm tra và các tài liệu khác có liên quan.

2. Các hình thức xử lý văn bản trái pháp luật

Theo Điều 130 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 29 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) thì hình thức xử lý văn bản trái pháp luật, văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật gồm:

TT	Hình thức xử lý	Trường hợp xử lý
01	Đình chỉ thi hành (<i>một phần hoặc toàn bộ</i>)	Khi nội dung trái pháp luật ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân nếu không được bãi bỏ kịp thời.
02	Bãi bỏ (<i>một phần hoặc toàn bộ</i>)	- Khi một phần hoặc toàn bộ văn bản được ban hành trái pháp luật theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 103 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, gồm: + Văn bản ban hành không đúng thẩm quyền; + Văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn; + Văn bản quy định thời điểm có hiệu lực trái với quy định tại khoản 1 Điều 151 của Luật năm 2015; + Văn bản vi phạm quy định của pháp luật về đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra dự thảo.

		- Hoặc văn bản có chứa QPPL nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản QPPL; văn bản có chứa QPPL hoặc có thể thức như văn bản QPPL do cơ quan, người không có thẩm quyền ban hành.
03	Đính chính	Văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày (<i>UBND ban hành văn bản hành chính để đính chính. Việc đính chính văn bản của HĐND do Thường trực HĐND thực hiện</i>)

3. Thẩm quyền của Chủ tịch UBND tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện trong xử lý văn bản trái pháp luật

Theo Điều 120 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì Chủ tịch UBND tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền:

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND cấp dưới trực tiếp.
- Đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp dưới trực tiếp, báo cáo UBND đề nghị HĐND cùng cấp bãi bỏ.

4. Một số điểm lưu ý trong xử lý văn bản trái pháp luật

a) Thời hạn xử lý văn bản trái pháp luật

- Đối với quyết định QPPL, văn bản chứa QPPL trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND, cơ quan chuyên môn.....: Thời hạn xử lý theo thông báo của cơ quan kiểm tra.

- Đối với nghị quyết trái pháp luật của HĐND: Theo Khoản 3 Điều 125 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, việc xử lý nghị quyết trái pháp luật của HĐND phải được tiến hành tại kỳ họp gần nhất của HĐND.

b) Niêm yết, đưa tin, thông báo kết quả xử lý văn bản trái pháp luật

Theo Điều 109 Nghị định 34/2016/NĐ-CP:

Điều 98. Địa điểm niêm yết văn bản QPPL

1. Văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã được niêm yết tại trụ sở cơ quan ban hành văn bản.

2. Văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã cũng có thể được niêm yết tại các địa điểm sau đây theo quyết định của Chủ tịch UBND cùng cấp: a) Nơi tiếp công dân của UBND cấp huyện đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện; b) Nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp huyện, cấp xã; c) Nhà văn hóa cấp huyện, cấp xã; nhà văn hóa của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố; d) Các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã; đ) Trung tâm giáo dục cộng đồng; e) Các điểm tập trung dân cư khác.

- Kết quả xử lý văn bản QPPL trái pháp luật phải được cơ quan, người đã ban hành văn bản đó đăng Công báo, đăng trên Cổng thông tin hoặc Trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành văn bản hoặc niêm yết tại các địa điểm theo quy định tại Điều 98 Nghị định 34/2016/NĐ-CP.

+ Kết quả xử lý các văn bản chứa QPPL phải được gửi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân mà trước đó văn bản đã được gửi. Trường hợp văn bản đó đã được đăng Công báo, đăng trên Cổng thông tin hoặc Trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành hoặc được niêm yết thì kết quả xử lý cũng phải được công bố trên các phương tiện thông tin đó.

c) Kiến nghị xử lý đối với cơ quan, người ban hành văn bản trái pháp luật

Theo Điều 108, 134 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, căn cứ vào nội dung trái pháp luật của văn bản và mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra, cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản kiến nghị:

- Cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do việc ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra.

- Cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, quyết định hình thức xử lý đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật phải căn cứ vào nội dung, tính chất, mức độ trái pháp luật của văn bản và hậu quả của nội dung trái pháp luật gây ra đối với xã hội và trên cơ sở tính chất, mức độ lỗi của cơ quan, người đã ban hành, tham mưu ban hành văn bản đó.

Việc xem xét trách nhiệm tập thể, cá nhân được thực hiện như sau:

+ Cơ quan ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật phải tổ chức việc kiểm điểm, xác định trách nhiệm của tập thể và báo cáo cơ quan cấp trên có thẩm quyền xem xét, quyết định theo quy định của pháp luật, đồng thời xem xét trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật;

+ Cán bộ, công chức trong quá trình tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật, tùy theo tính chất, mức độ lỗi và nội dung trái pháp luật của văn bản, phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

Thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ, công chức thực hiện theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

- Cơ quan, người ban hành văn bản khi nhận được kết luận kiểm tra, kiến nghị của cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản mà không thực hiện việc xem xét, xử lý văn bản trái pháp luật hoặc không thực hiện thông báo kết quả xử lý theo quy định thì bị xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

IV. KIỂM TRA THEO CHUYÊN ĐỀ, ĐỊA BÀN HOẶC THEO NGÀNH, LĨNH VỰC

Theo Điều 116 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì việc kiểm tra này được tiến hành như sau:

1. Kiểm tra văn bản theo địa bàn

a) Trường hợp thực hiện

Khi phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, ảnh hưởng lớn đến kinh tế - xã hội, nếu thấy cần thiết, cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản sẽ

quyết định thành lập Đoàn kiểm tra văn bản hoặc Đoàn Kiểm tra liên ngành theo địa bàn tại cơ quan ban hành văn bản.

b) Trình tự, thủ tục thực hiện

- *Chuẩn bị cho kiểm tra:*

+ Cơ quan kiểm tra văn bản có trách nhiệm thông báo cho cơ quan có văn bản được kiểm tra về thành phần, thời gian, địa điểm, nội dung làm việc.

+ Cơ quan có văn bản được kiểm tra có trách nhiệm chuẩn bị các nội dung, hồ sơ liên quan theo yêu cầu của cơ quan kiểm tra văn bản

- *Tiến hành kiểm tra:* Đoàn kiểm tra tiến hành kiểm tra, kết luận, kiến nghị hoặc báo cáo cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, kiến nghị việc xử lý văn bản trái pháp luật; đồng thời kiến nghị xem xét trách nhiệm của cơ quan, người xây dựng, ban hành văn bản trái pháp luật;

* **Chú ý:** Trường hợp thành lập Đoàn kiểm tra liên ngành để kiểm tra văn bản theo địa bàn thì cơ quan có văn bản được kiểm tra phối hợp với cơ quan chủ trì kiểm tra chuẩn bị Điều kiện cần thiết phục vụ Đoàn kiểm tra và thực hiện kế hoạch kiểm tra như kiểm tra theo chuyên đề, ngành, lĩnh vực.

2. Kiểm tra văn bản theo chuyên đề, ngành, lĩnh vực

a) Chuẩn bị thực hiện

- Cơ quan kiểm tra:

+ Xây dựng, tham mưu Chủ tịch UBND cùng cấp: Phê duyệt Kế hoạch kiểm tra văn bản theo chuyên đề hoặc theo ngành, lĩnh vực; thành lập Đoàn kiểm tra liên ngành để thực hiện kiểm tra văn bản theo chuyên đề hoặc theo ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền kiểm tra;

+ Thông báo cho cơ quan có văn bản được kiểm tra biết trước khi thực hiện việc kiểm tra theo chuyên đề hoặc theo ngành, lĩnh vực.

- Cơ quan có văn bản được kiểm tra có trách nhiệm phối hợp với Đoàn kiểm tra trong việc thực hiện kiểm tra văn bản, chuẩn bị các nội dung, hồ sơ liên

quan đến văn bản được kiểm tra theo yêu cầu của Đoàn kiểm tra và kế hoạch kiểm tra của cơ quan kiểm tra văn bản;

b) Tiến hành kiểm tra

Đoàn kiểm tra liên ngành thực hiện kiểm tra văn bản theo chuyên đề hoặc theo ngành, lĩnh vực có trách nhiệm:

- Tổ chức thực hiện và phối hợp với cơ quan chủ trì kiểm tra, cơ quan, địa phương nơi có văn bản được kiểm tra thực hiện theo kế hoạch kiểm tra văn bản đã được phê duyệt;
- Kết luận và kiến nghị hoặc báo cáo cơ quan, người có thẩm quyền kiến nghị việc xử lý đối với các nội dung kiểm tra;
- Báo cáo cơ quan chủ trì kiểm tra về kết quả kiểm tra văn bản của Đoàn kiểm tra.

Mục 2

RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN QPPL CỦA HĐND, UBND

Trước đây, việc rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND, UBND được quy định rất sơ lược tại Điều 10 Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 và Điều 12 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP; các điều khoản này *mới chỉ quy định chung về thẩm quyền, trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa văn bản; còn thiếu các quy định cụ thể*, nhất là về căn cứ, nội dung, trình tự, thủ tục thực hiện và các điều kiện đảm bảo cho công tác rà soát, hệ thống hóa.

Đến năm 2013, việc rà soát văn bản QPPL của HĐND, UBND mới được quy định cụ thể tại Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06/02/2013 của Chính phủ về rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL.

Kể từ ngày 01/7/2016, việc rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND, UBND được thực hiện theo Luật năm 2015, Chương IX *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL*. Sau đây là những nội dung cơ bản về rà

soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp theo quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA

1. Khái niệm

Theo Khoản 5, 6, 7 Điều 2 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì:

a) Rà soát văn bản QPPL là việc xem xét, đối chiếu, đánh giá các quy định của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ để rà soát, tình hình phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp.

Việc rà soát nhằm phát hiện quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội để kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, thay thế, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản mới, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ của văn bản QPPL của HĐND, UBND trong hệ thống pháp luật và phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

b) Hệ thống hóa văn bản QPPL là việc tập hợp, sắp xếp các văn bản quy phạm pháp luật đã được rà soát, xác định còn hiệu lực theo các tiêu chí quy định tại Nghị định 34/2016/NĐ-CP.

Việc hệ thống hóa nhằm phân định các văn bản còn hiệu lực (toàn bộ hoặc một phần), văn bản hết hiệu lực, văn bản không phù hợp cần có biện pháp xử lý kịp thời; qua đó, giúp công tác xây dựng, áp dụng, thi hành pháp luật được hiệu quả, thuận tiện, tăng cường tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật.

c) Tổng rà soát, hệ thống văn bản QPPL là việc xem xét, đánh giá toàn bộ hệ thống văn bản QPPL do tất cả các cơ quan, người có thẩm quyền ban hành trong một khoảng thời gian cụ thể.

Từ các khái niệm, mục đích trên cho thấy: Về bản chất, việc rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND, UBND là việc tập hợp, kiểm tra lại sự phù hợp của văn bản trong hệ thống pháp luật và tình hình kinh tế - xã hội để: Một mặt có sự xử lý *kịp thời đối với những văn bản không còn phù hợp* (đình chỉ thi

hành, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, thay thế, ban hành văn bản mới); một mặt có sự *tập hợp, sắp xếp các văn bản còn phù hợp* theo từng lĩnh vực quản lý, thứ bậc hiệu lực và trình tự thời gian ban hành của văn bản để phục vụ việc tra cứu trong áp dụng, thực hiện và sử dụng trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp trên địa bàn tỉnh.

2. Văn bản được rà soát, hệ thống hóa và nguồn văn bản rà soát, hệ thống hóa

a) Văn bản được rà soát, hệ thống hóa

Theo Điều 137 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì văn bản của HĐND, UBND được rà soát, hệ thống hóa gồm:

- Nghị quyết QPPL của HĐND còn hiệu lực từ lần rà soát trước.
- Quyết định QPPL của UBND còn hiệu lực từ lần rà soát trước.
- Chỉ thị QPPL của UBND ban hành trước ngày 01/7/2016 còn hiệu lực từ lần rà soát trước.

b) Nguồn văn bản rà soát, hệ thống hóa

Theo Điều 141 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 31 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) thì văn bản được sử dụng để rà soát, hệ thống hóa theo thứ tự ưu tiên như sau:

- Bản gốc, bản chính;
- Văn bản đăng trên công báo in, công báo điện tử;
- Bản sao y bản chính, bản sao lục của cơ quan, người có thẩm quyền;
- Văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật;
- Văn bản trong Tập hệ thống hóa văn bản QPPL do cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố.

3. Nguyên tắc rà soát, hệ thống hóa văn bản

Theo Điều 138 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì việc rà soát, hệ thống hóa văn bản phải tuân thủ những nguyên tắc sau:

- *Thứ nhất:* Việc rà soát văn bản phải được tiến hành thường xuyên, ngay khi có căn cứ rà soát; không bỏ sót văn bản thuộc trách nhiệm rà soát; kịp thời xử lý kết quả rà soát; tuân thủ trình tự rà soát. Đây là nguyên tắc quan trọng nhất trong quá trình rà soát, hệ thống hóa văn bản.

- Thứ hai: Việc hệ thống hóa văn bản phải được tiến hành định kỳ, đồng bộ; kịp thời công bố Tập hệ thống hóa văn bản còn hiệu lực và các danh mục văn bản; tuân thủ trình tự hệ thống hóa.

- Thứ ba: Việc rà soát, hệ thống hóa văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước.

4. Trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa văn bản

Theo Khoản 3 Điều 139 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì:

Đơn vị	Chủ thể	Trách nhiệm trong rà soát, hệ thống hóa
Ở tỉnh	UBND tỉnh	Thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản do mình và HĐND tỉnh ban hành; Phối hợp với Thường trực HĐND kiến nghị HĐND xử lý kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản của HĐND tỉnh
	Chủ tịch UBND tỉnh	Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản do HĐND, UBND cấp mình ban hành
	Thủ trưởng các cơ quan đã chủ trì soạn thảo văn bản QPPL của HĐND, UBND tỉnh	Chủ trì, phối hợp với Ban Pháp chế HĐND tỉnh và các cơ quan liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của UBND, HĐND cùng cấp có nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan mình.
	Sở Tư pháp	Đôn đốc, hướng dẫn, tổng hợp kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản chung của HĐND, UBND

		tỉnh.
Cấp huyện	UBND cấp huyện	Thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản do mình và HĐND cùng cấp ban hành; Phối hợp với Thường trực HĐND kiến nghị HĐND xử lý kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản của HĐND
	Chủ tịch UBND cấp huyện	Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản do HĐND, UBND cấp mình ban hành
	Thủ trưởng các cơ quan đơn vị đã chủ trì soạn thảo văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện	Chủ trì, phối hợp với Ban Pháp chế HĐND và các cơ quan liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của UBND, HĐND cùng cấp có nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan mình
	Trưởng Phòng Tư pháp	Đôn đốc, hướng dẫn, tổng hợp kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản chung của HĐND, UBND cấp mình
Cấp xã	UBND cấp xã	Thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của mình và HĐND cùng cấp ban hành; Phối hợp với Thường trực HĐND kiến nghị HĐND xử lý kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản của HĐND
	Chủ tịch UBND cấp xã	Tổ chức rà soát, hệ thống hóa văn bản do HĐND, UBND cấp mình ban hành

5. Các trường hợp rà soát, hệ thống hóa văn bản

Theo Điều 138, 140, 142, 160, 164 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì việc rà soát, hệ thống hóa được tiến hành trong các trường hợp sau:

a) Rà soát ngay khi có một trong các căn cứ rà soát (*rà soát thường xuyên - áp dụng đối với một, một vài văn bản cụ thể*): Thực hiện trong các trường hợp sau đây:

- Ngay khi có văn bản QPPL do TW, HĐND, UBND cấp trên ban hành mới hoặc văn bản do QPPL do chính HĐND, UBND cấp mình ban hành có quy định liên quan đến văn bản được rà soát.

- Khi tình hình kinh tế - xã hội ⁽¹⁰⁾ có sự thay đổi liên quan đến văn bản của HĐND, UBND.

Điều 142. Căn cứ rà soát văn bản

1. Văn bản là căn cứ để rà soát là văn bản được ban hành sau, có quy định liên quan đến văn bản được rà soát, gồm:

a) Văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn văn bản được rà soát; văn bản QPPL của chính cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản được rà soát;

b) Điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên sau thời điểm ban hành văn bản được rà soát.

2. Tình hình phát triển kinh tế - xã hội là căn cứ để rà soát được xác định căn cứ vào chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước; kết quả điều tra, khảo sát và thông tin thực tiễn liên quan đến đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản được rà soát.

b) Rà soát khi có kiến nghị rà soát của cơ quan, tổ chức, công dân (*thường tiến hành đối với một, một vài văn bản cụ thể*)

- Cơ quan, tổ chức và công dân khi phát hiện văn bản có nội dung trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp thì kiến nghị cơ quan nhà nước tại Mục 4 nêu trên thực hiện rà soát văn bản.

⁽¹⁰⁾ Theo Điều 146 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì tình hình phát triển kinh tế - xã hội là căn cứ rà soát văn bản được xác định trên cơ sở các tài liệu, thông tin sau:

- Điều lệ, cương lĩnh, nghị quyết, thông tri, chỉ thị, tài liệu chính thức khác của Đảng; văn bản, tài liệu chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan đến văn bản được rà soát;

- Kết quả Điều tra, khảo sát; thông tin kinh tế - xã hội; số liệu và báo cáo thống kê; thông tin, số liệu thực tiễn, tài liệu khác liên quan đến văn bản được rà soát do cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố.

- Cơ quan nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét, rà soát văn bản hoặc chuyển kiến nghị đến cơ quan có trách nhiệm rà soát văn bản, đồng thời thông báo cho cơ quan, tổ chức, công dân đã kiến nghị được biết.

c) Rà soát, hệ thống hóa văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn (thường áp dụng đối với nhóm văn bản trong chuyên đề, lĩnh vực cụ thể hoặc theo địa bàn)

- Rà soát văn bản QPPL do HĐND, UBND cấp mình ban hành theo Kế hoạch rà soát của cơ quan TW:

+ Theo Kế hoạch tổng rà soát của Chính phủ;

+ Theo Kế hoạch rà soát chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND cấp trên trực tiếp.

- Rà soát văn bản QPPL do HĐND, UBND cấp mình ban hành theo Kế hoạch rà soát của UBND cùng cấp:

+ Rà soát, hệ thống hóa văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực nhằm xem xét, đánh giá lại các văn bản cùng điều chỉnh một hoặc nhiều nhóm quan hệ xã hội trong một khoảng thời gian cụ thể (ví dụ rà soát văn bản trong lĩnh vực đất đai, thủ tục hành chính, rà soát chỉ thị đã ban hành trước ngày 01/7/2016 hiện còn hiệu lực...)

+ Rà soát, hệ thống hóa văn bản theo địa bàn nhằm xem xét, đánh giá lại các văn bản đã được ban hành có phạm vi và đối tượng điều chỉnh tại một địa bàn cụ thể theo yêu cầu quản lý nhà nước hoặc khi có sự điều chỉnh địa giới hành chính.

d) Công bố hết hiệu lực, ngưng hiệu lực định kỳ hàng năm: Hàng năm, UBND cấp huyện, cấp xã phải rà soát, tổng hợp các văn bản QPPL do HĐND, UBND cấp mình ban hành hết hiệu lực, ngưng hiệu lực trong năm, lập danh mục và thực hiện việc công bố theo quy định.

đ) Định kỳ hệ thống hóa văn bản (áp dụng đối với tất cả văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp mình): UBND các cấp có trách nhiệm định kỳ 05

năm/lần (tính từ hệ thống hóa kỳ đầu - năm 2013) thực hiện hệ thống hóa văn bản QPPL do HĐND, UBND cấp mình ban hành.

II. NỘI DUNG, TRÌNH TỰ RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA

A. RÀ SOÁT THƯỜNG XUYỀN, RÀ SOÁT KHI CÓ KIẾN NGHỊ

Ngay khi có văn bản QPPL mới của cấp trên hoặc do chính HĐND, UBND cấp mình ban hành, hoặc tình hình kinh tế - xã hội thay đổi liên quan đến văn bản QPPL đang có hiệu lực của HĐND, UBND cấp mình, hoặc khi có kiến nghị của cơ quan, tổ chức, công dân thì cơ quan chuyên môn, bộ phận đã tham mưu ban hành văn bản cần rà soát phải tiến hành rà soát theo nội dung, trình tự, thủ tục sau:

1. Xem xét, đánh giá văn bản được rà soát

a) Rà soát theo căn cứ là văn bản (thực hiện ngay khi có văn bản QPPL mới của cấp trên hoặc do chính HĐND, UBND cấp mình ban hành liên quan đến văn bản QPPL đang có hiệu lực của HĐND, UBND cấp mình)

Theo Điều 147, 149, 151 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 149 tại khoản 32 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) thì việc rà soát được tiến hành thông qua việc đối chiếu văn bản QPPL mới và văn bản QPPL đang hiện hành của HĐND, UBND cấp mình để xác định những nội dung sau:

- **Hiệu lực của văn bản được rà soát:** Văn bản QPPL mới ban hành đó có làm thay đổi hiệu lực của văn bản được rà soát không (*có thay thế, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, ngưng hiệu lực của văn bản được rà soát không*). Nếu làm thay đổi hiệu lực của văn bản được rà soát thì xác định phạm vi thay đổi và kết luận rà soát đối với văn bản đó, nếu không thì thực hiện các bước tiếp theo.

- **Căn cứ ban hành của văn bản được rà soát:** Căn cứ ban hành được thay thế, sửa đổi, bổ sung bằng những văn bản nào; thu thập những văn bản đó và văn bản liên quan (nếu có) để xác định ảnh hưởng như thế nào đến thẩm quyền ban hành, nội dung của văn bản đang rà soát.

- **Thẩm quyền ban hành văn bản:** Đối chiếu quy định tại các văn bản là căn cứ rà soát để xác định thẩm quyền ban hành văn bản được rà soát có còn phù hợp hay không. Nếu không còn phù hợp thì kết luận rà soát, nêu rõ thẩm quyền không còn phù hợp, lý do không còn phù hợp; nếu còn thì tiếp tục rà soát về nội dung văn bản.

- **Nội dung của văn bản được rà soát:** Đối chiếu nội dung của văn bản là căn cứ rà soát để xác định nội dung của văn bản được rà soát có trái, chồng chéo, mâu thuẫn với quy định mới hay không. Nếu không còn phù hợp thì kết luận rà soát, xác định biện pháp xử lý phù hợp; nếu còn phù hợp thì văn bản đó tiếp tục hiệu lực.

b) Rà soát theo căn cứ là tình hình phát triển kinh tế - xã hội (thực hiện ngay khi tình hình kinh tế - xã hội có sự thay đổi có thể làm cho nội dung của văn bản không còn phù hợp)

Theo Điều 148, Điều 150 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì việc rà soát được tiến hành thông qua đối chiếu tình hình phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương để xem xét, đánh giá văn bản được rà soát nhằm xác định *đối tượng, hình thức, nội dung* văn bản có còn phù hợp hay không; có phát sinh *quan hệ xã hội mới* nào cần điều chỉnh bằng văn bản QPPL mà chưa có văn bản điều chỉnh không.

2. Kết luận, xử lý sau rà soát

Theo Điều 151, 152, 153, 154 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, trên cơ sở so sánh, đối chiếu giữa văn bản là căn cứ rà soát hoặc tình hình phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương với văn bản hiện hành của HĐND, UBND cấp mình, người rà soát kết luận văn bản được rà soát có còn phù hợp với quy định pháp luật hiện hành, tình hình phát triển kinh tế - xã hội hay không.

a) Nếu văn bản được rà soát còn phù hợp: Văn bản còn hiệu lực thi hành.

b) Nếu thẩm quyền, nội dung, đối tượng của văn bản được rà soát không còn phù hợp thì cần phải xử lý như sau:

- Lập Phiếu rà soát (Mẫu số 01 Phụ lục IV Nghị định 34/2016/NĐ-CP).

- Tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, đơn vị liên quan về kết quả rà soát (nếu cần); lấy ý kiến cơ quan Tư pháp về kết quả rà soát (bắt buộc). Cơ quan, đơn vị được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản, trong đó nêu rõ nội dung nhất trí, nội dung không nhất trí và lý do hoặc ý kiến khác để cơ quan, đơn vị rà soát hoàn thiện hồ sơ, trình UBND cùng cấp xem xét, quyết định xử lý.

- Báo cáo kết quả rà soát, trình UBND cùng cấp đề nghị xử lý. Trong báo cáo cần đánh giá rõ về hiệu lực, thẩm quyền ban hành, nội dung trái, chồng chéo, mâu thuẫn của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ rà soát hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, kiến nghị xử lý, hình thức xử lý kèm dự thảo văn bản xử lý, các tài liệu khác có liên quan (nếu có).

- UBND các cấp quyết định xử lý đối với văn bản QPPL do mình ban hành; kiến nghị HĐND cùng cấp xử lý đối với nghị quyết của HĐND.

- Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, UBND cấp xã lập “Sổ theo dõi văn bản được rà soát” (Mẫu số 02 Phụ lục IV Nghị định 34/2016/NĐ-CP; Mẫu trong Quyết định của UBND tỉnh).

3. Các hình thức xử lý văn bản được rà soát

Theo Điều 143 Nghị định 34/2016/NĐ-CP, văn bản được rà soát không còn phù hợp, tùy tính chất sẽ được xử lý bằng một trong các hình thức sau:

STT	Hình thức xử lý	Trường hợp áp dụng
01	Bãi bỏ toàn bộ văn bản	Áp dụng trong trường hợp: - Đối tượng điều chỉnh của văn bản không còn - Hoặc toàn bộ quy định của văn bản trái, chồng chéo, mâu thuẫn với văn bản là căn cứ để rà soát hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội mà <i>không cần thiết ban hành văn bản để thay thế</i>
	Bãi bỏ một phần văn bản	Áp dụng trong trường hợp: - Một phần đối tượng điều chỉnh của văn bản không còn

		- Hoặc một phần nội dung của văn bản trái, chồng chéo, mâu thuẫn với văn bản là căn cứ để rà soát hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội mà <i>không cần thiết ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung</i>
02	Thay thế văn bản	Áp dụng trong trường hợp toàn bộ hoặc phần lớn nội dung của văn bản trái, chồng chéo, mâu thuẫn với văn bản là căn cứ để rà soát hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.
03	Sửa đổi, bổ sung văn bản	Áp dụng trong trường hợp một phần nội dung của văn bản trái, chồng chéo, mâu thuẫn với văn bản là căn cứ để rà soát hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.
04	Ban hành văn bản mới	Áp dụng trong trường hợp qua rà soát phát hiện có quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bởi văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn hoặc có quan hệ xã hội cần điều chỉnh nhưng <i>chưa có quy định pháp luật điều chỉnh</i>
05	Đình chỉ việc thi hành (một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản)	Áp dụng trong trường hợp văn bản được rà soát có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo nếu chưa được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, thay thế kịp thời và tiếp tục thực hiện thì <i>có thể gây hậu quả nghiêm trọng</i> , ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân
06	Ngưng hiệu lực (một phần hoặc toàn bộ văn bản) trong một thời hạn nhất định	Áp dụng trong trường hợp rà soát văn bản căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh

B. RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN THEO TỔNG RÀ SOÁT, THEO CHUYÊN ĐỀ, LĨNH VỰC, ĐỊA BÀN (*rà soát theo Kế hoạch do UBND cấp mình ban hành hoặc theo Kế hoạch của cơ quan nhà nước cấp trên*)

1. Rà soát theo Kế hoạch rà soát của cơ quan nhà nước cấp trên

Khi Chính phủ quyết định tổng rà soát; bộ, ngành, UBND cấp trên có kế hoạch rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn thì:

a) UBND các cấp xem xét, tùy tính chất kế hoạch, phạm vi rà soát để giao cơ quan, bộ phận chủ trì triển khai thực hiện theo yêu cầu tại Kế hoạch cấp trên.

b) Cơ quan, bộ phận được giao chủ trì:

- Thu thập toàn bộ hoặc nhóm văn bản theo phạm vi rà soát;
- Tiến hành rà soát, kết luận rà soát đối với từng văn bản cụ thể (*nội dung, trình tự như đối với rà soát thường xuyên*); lập báo cáo kết quả rà soát và danh mục kết quả rà soát;
- Phối hợp với các cơ quan liên quan thống nhất kết quả rà soát (*ở tỉnh, cấp huyện, nếu do cơ quan, đơn vị khác chủ trì thì cần lấy ý kiến của Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp về kết quả rà soát*).
- Trình UBND cùng cấp báo cáo kết quả rà soát theo quy định.

2. Rà soát theo Kế hoạch do Chủ tịch UBND các cấp ban hành

Theo các Điều 160, 161, 162, 163 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 154/2020/NĐ-CP) thì thủ trưởng các cơ quan chuyên môn chủ trì, phối hợp với Ban Pháp chế HĐND và các cơ quan liên quan:

a) Lập, trình Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành Kế hoạch rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn đối với văn bản QPPLdo HĐND, UBND cấp mình ban hành có nội dung điều chỉnh những vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan mình; gồm những nội dung sau:

- Mục đích, yêu cầu, đối tượng, phạm vi;
- Thời gian, tiến độ thực hiện;
- Phân công cơ quan, đơn vị chủ trì, phối hợp thực hiện;
- Kinh phí và các điều kiện bảo đảm thực hiện Kế hoạch.

b) Tổ chức thực hiện Kế hoạch rà soát

- Rà soát từng văn bản như nội dung, trình tự trong rà soát thường xuyên, tổng hợp thành kết quả rà soát, gồm:

+ Báo cáo kết quả tổng rà soát hệ thống văn bản, rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn (*nêu rõ quá trình tổ chức thực hiện; kết quả đạt được thông qua việc tổng rà soát, rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn; các đánh giá về thực trạng hệ thống văn bản được rà soát và kiến nghị, đề xuất xử lý văn bản*);

+ Danh mục văn bản còn hiệu lực (*gồm cả văn bản hết hiệu lực một phần*);

+ Danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ (*nêu rõ lý do hết hiệu lực, ngưng hiệu lực*);

+ Danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực một phần (*nêu rõ phần hết hiệu lực, ngưng hiệu lực và lý do*);

+ Danh mục văn bản cần đình chỉ thi hành, ngưng hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới (*nêu rõ lý do kiến nghị đình chỉ, ngưng hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới*).

(Các danh Mục văn bản được lập theo Mẫu số 03, 04, 05, 06 Phụ lục IV
Nghị định 34/2016/NĐ-CP)

- Tổ chức lấy ý kiến cơ quan tư pháp, cơ quan liên quan; hoàn chỉnh Dự thảo, trình công bố kết quả rà soát.

c) Công bố kết quả rà soát: Chủ tịch UBND cấp đã ban hành Kế hoạch rà soát quyết định công bố kết quả rà soát.

d) Xử lý văn bản có kiến nghị sau rà soát: Cơ quan, bộ phận đã chủ trì rà soát tham mưu xử lý văn bản có kiến nghị sau rà soát (*văn bản cần đình chỉ, ngưng hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới*).

III. CÔNG BỐ DANH MỤC VĂN BẢN HẾT HIỆU LỰC, NGƯNG HIỆU LỰC ĐỊNH KỲ HÀNG NĂM

Theo Điều 157 Nghị định 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại khoản 34 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) thì chậm nhất là ngày 31/01 hàng năm, Chủ tịch UBND các cấp phải công bố danh mục văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp mình hết hiệu lực trong năm. Tuy Luật năm 2015, Nghị định 34/2016/NĐ-CP không quy định rõ nhưng với vai trò chuyên môn giúp UBND cùng cấp quản lý nhà nước về công tác văn bản, cơ quan Tư pháp có trách nhiệm chủ trì, tham mưu Chủ tịch UBND cùng cấp triển khai thực hiện.

1. Văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực được đưa vào danh mục để công bố định kỳ hàng năm là văn bản có thời điểm hết hiệu lực, thời điểm bắt đầu ngưng hiệu lực trong một năm (*tính từ ngày 01 tháng 01 đến hết ngày 31 tháng 12 của năm đó*).

Trường hợp văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực thuộc đối tượng của kỳ công bố trước nhưng chưa được công bố thì UBND các cấp phải đưa văn bản đó vào danh mục văn bản để công bố.

Danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực trong năm được lập theo Mẫu số 03, 04 Phụ lục IV Nghị định 34/2016/NĐ-CP.

*** Chú ý:** Để thực hiện được việc tổng hợp, công bố danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực định kỳ hàng năm, cơ quan Tư pháp nên sử dụng danh mục văn bản còn hiệu lực được lập từ hệ thống hóa kỳ đầu để theo dõi, cập nhật biến động của hệ thống văn bản QPPL do HĐND, UBND cấp mình ban hành hàng năm (cập nhật văn bản được ban hành mới, văn bản được sửa đổi, bổ sung...), làm cơ sở cho việc tổng hợp những văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực trong năm đó.

2. Văn bản công bố danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực định kỳ hàng năm

a) Là quyết định hành chính của Chủ tịch UBND cùng cấp.

b) Phải công khai trên phương tiện thông tin đại chúng:

- Đối với công bố danh mục văn bản QPPL hết hiệu lực, ngưng hiệu lực của năm của tỉnh: Phải đăng Công báo, đăng trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh

- Đối với công bố danh mục văn bản QPPL hết hiệu lực, ngưng hiệu lực của năm của cấp huyện, cấp xã: Phải đăng Trang thông tin điện tử của UBND cấp huyện, cấp xã (nếu có); niêm yết tại trụ sở UBND cấp mình, cũng có thể được niêm yết tại các địa điểm sau đây theo quyết định của Chủ tịch UBND cùng cấp:

+ Nơi tiếp công dân của UBND cấp huyện (*đối với quyết định của Chủ tịch UBND cấp huyện công bố danh mục văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp mình hết hiệu lực trong năm*);

+ Nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp huyện, cấp xã;

+ Nhà văn hóa cấp huyện, cấp xã; nhà văn hóa của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố;

+ Các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã;

+ Trung tâm giáo dục cộng đồng;

+ Các điểm tập trung dân cư khác.

c) Quyết định công bố danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực của Chủ tịch UBND tỉnh được gửi đến Bộ Tư pháp; quyết định công bố của Chủ tịch

UBND cấp huyện được gửi đến UBND cấp tỉnh, Sở Tư pháp; quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã được gửi đến UBND cấp huyện, Phòng Tư pháp để theo dõi, tổng hợp.

3. Thời điểm công bố

Tuy Luật năm 2015 và Nghị định 34/2016/NĐ-CP không quy định cụ thể nhưng theo yêu cầu của Bộ Tư pháp, Quyết định công bố danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực của năm phải công bố chậm nhất trong thời hạn 30 ngày tính từ ngày 01/01 của năm sau.

IV. ĐỊNH KỲ HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN 05 NĂM/LẦN

Theo Điều 164, 165, 166, 167, 168, 169 Nghị định 34/2016/NĐ-CP thì văn bản QPPL của HĐND, UBND còn hiệu lực phải được định kỳ hệ thống hóa và công bố kết quả hệ thống hóa 05 năm/lần. Thời điểm ấn định văn bản thuộc đối tượng hệ thống hóa để công bố (sau đây gọi là thời điểm hệ thống hóa) là ngày 31 tháng 12 của năm thứ năm tính từ thời điểm hệ thống hóa kỳ trước

1. Trình tự, trách nhiệm thực hiện

a) Lập Kế hoạch hệ thống hóa văn bản

Việc định kỳ hệ thống hóa văn bản phải được lập thành Kế hoạch. Cơ quan Tư pháp có trách nhiệm chủ trì, giúp UBND cùng cấp lập Kế hoạch hệ thống hóa với nội dung gồm:

- Mục đích, yêu cầu hệ thống hóa;
- Đối tượng, phạm vi hệ thống hóa;
- Thời gian, tiến độ thực hiện;
- Phân công đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp;
- Kinh phí và các Điều kiện bảo đảm thực hiện kế hoạch.

b) Thực hiện Kế hoạch hệ thống hóa

- Cơ quan Tư pháp có trách nhiệm chủ trì, giúp giúp UBND cùng cấp thực hiện Kế hoạch hệ thống hóa.

- Các cơ quan, đơn vị, bộ phận liên quan hệ thống hóa văn bản trong lĩnh vực quản lý nhà nước được giao, gửi kết quả cho cơ quan Tư pháp để tổng hợp.

- Cơ quan Tư pháp kiểm tra lại kết quả hệ thống hóa văn bản, trình Chủ tịch UBND cùng cấp xem xét, công bố; chủ trì tham mưu giúp UBND cùng cấp xử lý văn bản của UBND có kiến nghị sau rà soát, trình HĐND cùng cấp xử lý văn bản của HĐND có kiến nghị sau hệ thống hóa.

2. Trách nhiệm của cơ quan, bộ phận chuyên môn trong hệ thống hóa

Cơ quan, bộ phận chuyên môn thực hiện hệ thống hóa đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp mình trong lĩnh vực quản lý nhà nước được giao, cụ thể:

a) Tập hợp các văn bản thuộc đối tượng hệ thống hóa trong lĩnh vực quản lý nhà nước được giao, gồm:

- Các văn bản còn hiệu lực từ hệ thống hóa kỳ trước (*kể cả văn bản hết hiệu lực trong kỳ hệ thống hóa này*).

- Các văn bản được ban hành mới trong kỳ hệ thống hóa.

b) Tiến hành rà soát, kết luận rà soát đối với từng văn bản cụ thể (nội dung, trình tự rà soát như rà soát thường xuyên):

- Văn bản nào còn hiệu lực (*gồm cả văn bản còn hiệu lực một phần*);

- Văn bản nào hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần (*nêu rõ phần hết hiệu lực, lý do hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần*);

- Văn bản nào cần đình chỉ thi hành, ngưng hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới (*nêu lý do cụ thể*).

c) Gửi kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản trong lĩnh vực quản lý nhà nước được giao đến cơ quan Tư pháp cùng cấp.

3. Trách nhiệm của cơ quan Tư pháp

a) Tổng hợp kết quả rà soát của các cơ quan, bộ phận chuyên môn; kiểm tra lại kết quả rà soát, nếu có văn bản nào chưa thống nhất với kết luận rà soát của cơ quan chuyên môn thì cần trao đổi lại để thống nhất kết quả rà soát (*ví dụ cơ quan chuyên môn kiến nghị giữ nguyên văn bản đó nhưng cơ quan Tư pháp thấy cần phải sửa đổi, bổ sung...*).

b) Lập các danh mục văn bản và Tập hệ thống hóa

- Các danh mục văn bản phải lập gồm:

- + Danh mục văn bản QPPL còn hiệu lực (*gồm cả văn bản QPPL hết hiệu lực một phần và văn bản đã ban hành nhưng chưa có hiệu lực tính đến thời điểm hệ thống hóa*);

- + Danh mục văn bản QPPL hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ (*nêu rõ lý do hết hiệu lực, ngưng hiệu lực*);

- + Danh mục văn bản QPPL hết hiệu lực, ngưng hiệu lực một phần (*nêu rõ phần hết hiệu lực, ngưng hiệu lực và lý do*);

+ Danh mục văn bản QPPL cần đình chỉ thi hành, ngưng hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới (*nêu lý do cụ thể*);

(các danh mục văn bản được lập theo Mẫu số 03, 04, 05 và 06 Phụ lục IV Nghị định 34/2016/NĐ-CP)

- Căn cứ vào Danh mục văn bản còn hiệu lực để sắp xếp các văn bản thành Tập hệ thống hóa văn bản.

* Văn bản trong Tập hệ thống hóa văn bản và các Danh mục văn bản phải được sắp xếp theo các tiêu chí sau:

- Lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan hoặc lĩnh vực do cơ quan hệ thống hóa quyết định;

- Thứ tự văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đến văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn;

- Thứ tự thời gian ban hành văn bản từ văn bản được ban hành trước đến văn bản được ban hành sau;

- Tiêu chí khác phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước.

c) Trình Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành quyết định hành chính công bố kết quả hệ thống hóa văn bản, gồm các danh mục văn bản và Tập hệ thống hóa văn bản nêu trên.

d) Chủ trì tham mưu giúp UBND cùng cấp xử lý văn bản của UBND có kiến nghị sau rà soát, trình HĐND cùng cấp xử lý văn bản của HĐND có kiến nghị sau hệ thống hóa.

4. Công bố kết quả hệ thống hóa

a) Thời điểm công bố: Kết quả hệ thống hóa văn bản phải được công bố chậm nhất là 60 ngày đối với văn bản của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã kể từ thời điểm hệ thống hóa.

b) Tuyên truyền, phổ biến về kết quả hệ thống hóa: Kết quả hệ thống hóa văn bản phải được đăng trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh, Trang thông tin điện tử của UBND cấp huyện, cấp xã (nếu có). Trường hợp cần thiết, cơ quan hệ thống hóa văn bản phát hành Tập hệ thống hóa văn bản bằng giấy.

Danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực ở cấp huyện và cấp xã phải được niêm yết tại trụ sở UBND cấp đã rà soát.

c) Biện pháp xử lý đối với sai sót trong hệ thống hóa

Trường hợp sau khi công bố, phát hiện các Danh mục văn bản và Tập hệ thống hóa văn bản còn hiệu lực có sai sót thì tiến hành rà soát lại và đính chính./.