CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUI PHẠM PHÁP LUẬT Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

ThS HÀ QUANG THANH*

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) ở nước ta bao gồm văn bản QPPL do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương và các cấp chính quyền địa phương ban hành theo luật định.

Văn bản QPPL do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành có phạm vi điều chỉnh và hiệu lực trên toàn quốc trong việc cụ thể hoá Hiến pháp, luật và hình thành những qui định khung để quản lý xã hội theo thẩm quyền. Thực tiễn trong công tác quản lý xã hội cho thấy, nhiều vấn đề xuất phát từ địa phương mang tính đặc thù mà các khung pháp lý được qui định trong các văn bản của cơ quan nhà nước ở trung ương chưa thể bao quát hết được. Vì vậy, để thi hành Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, các cấp chính quyền địa phương căn cứ vào qui định của luật ban hành văn bản qui phạm để quản lý theo thẩm quyền được phân công, phân cấp.

Văn bản QPPL do các cấp chính quyền địa phương ban hành là bộ phận bổ sung quan trọng và tiếp tục góp phần hoàn thiện các qui tắc quản lý xã hội của Nhà nước.

Đặc trưng cơ bản của văn bản QPPL ở các cấp chính quyền địa phương ban hành là thể chế hoá ý chí chính trị của cấp uỷ Đảng địa phương thành mệnh lệnh pháp quy của chính quyền trong chấp hành Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành trong quản lý nhà nước tại địa phương.

Nguyên tắc xuyên suốt trong xây dựng và ban hành văn bản QPPL của các cấp chính quyền địa phương là không được trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan Nhà nước cấp trên, đây là cơ sở tạo nên tính hợp pháp, thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật.

Quán triệt nguyên tắc trên, những năm qua, việc hình thành các quy tắc thể hiện dưới những hình thức văn bản quản lý đã được chính quyền TP Hồ Chí Minh đặc biệt quan tâm hoàn thiện. UBND TP Hồ Chí Minh đã ban hành nhiều văn bản qui định, hướng dẫn như: Chỉ thị số 29/CT-UB ngày 12-10-1982 về lập kế hoạch xây dựng và ban hành văn bản pháp qui; Thông báo số 82/TB-UB ngày 10-3-1984 về nhắc lại cách soạn thảo và ban hành văn bản; Chỉ thị số 07/CT-UB ngày 3-2-1988 hướng dẫn thi hành Chỉ thị số 300/CT ngày 22-10-1987 của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng về một số công tác trước mắt nhằm tăng cường công tác quản lý nhà nước bằng pháp luật, cùng nhiều văn bản khác nhằm đưa công tác ban hành văn bản quản lý đi vào nề nếp.

Tuy vậy, thực tiễn cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề bất cập cần chấn chỉnh. Tại Chương II của *Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật năm 1996* quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và hình thức văn bản QPPL thì các sở, ban, ngành không có

* Học viện hành chính quốc gia, cơ sở TP Hồ Chí Minh

thẩm quyền ban hành văn bản QPPL, nhưng thực tế vẫn còn hiện tượng một số cơ quan thực hiện chưa đúng. Báo cáo tổng kết công tác rà soát và hệ thống hoá văn bản QPPL tại TP Hồ Chí Minh từ 1997-1998 của UBND Thành phố nêu rõ: "Đối với các sở, ban, ngành, có 8 đơn vị báo cáo còn văn bản qui phạm pháp luật do đơn vị mình ban hành còn thi hành, trong đó: Sở lao động - thương binh và xã hội: 63 văn bản; Sở văn hoá - thông tin: 70 văn bản; Sở tài chính: 5 văn bản; Sở thương mại: 1 văn bản; Sở nhà đất: 17 văn bản; Bưu điện Thành phố: 36 văn bản, Tổ chức chính quyền: 6 văn bản"[1].

Qua tổng hợp tình hình ban hành văn bản của UBND TP Hồ Chí Minh cho thấy: Năm 2000, văn bản thống nhất giữa hình thức và nội dung: 71 (85,5%); văn bản chưa đúng về hình thức: 12 (14,5%)[2].

Để tăng cường công tác quản lý nhà nước trên lĩnh vực này, khắc phục những hạn chế trong hướng dẫn khi các qui định đã thay đổi và thực hiện nghiêm chỉnh *Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật*, Chỉ thị số 27/2001/CT-UB ngày 28-9-2001 của UBND TP Hồ Chí Minh qui định nguyên tắc xây dựng và ban hành văn bản QPPL trên địa bàn Thành phố như sau:

1. Kế hoạch hoá công tác xây dựng văn bản qui phạm pháp luật hàng năm

Có thể nói rằng, công tác xây dựng chương trình, kế hoạch ban hành văn bản QPPL thường gặp nhiều khó khăn, đồng thời là nguyên nhân làm cho quá trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL ở các địa phương luôn bị động về tiến độ, chất lượng, nội dung và còn thiếu tính hệ thống.

Để chủ động và quản lý tốt số lượng, tiến độ, bảo đảm công tác xây dựng văn bản QPPL phù hợp với yêu cầu quản lý ở địa phương, UBND TP Hồ Chí Minh sử dụng công cụ kế hoạch để phát hiện nhu cầu và lập chương trình xây dựng văn bản QPPL hàng năm. Tại đây xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền trong ban hành văn bản và trách nhiệm của cơ quan chức năng và cơ quan tham mưu trong xây dựng chương trình ban hành văn bản QPPL của Thành phố.

Như vậy, kế hoạch và chương trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL cụ thể trong Chỉ thị số 27 của UBND TP Hồ Chí Minh là cơ sở bảo đảm tiến độ và chất lượng xây dựng văn bản QPPL, làm cho công tác soạn thảo văn bản chủ động về thời gian, lực lượng và kinh phí.

Kế hoạch ban hành văn bản được xây dựng tốt hơn trên cơ sở đánh giá nhu cầu quản lý, thực trạng kinh tế - xã hội của địa phương được xem là điều kiện cần để văn bản do các cấp chính quyền thành phố ban hành mang tính khoa học và khả thi.

2. Chi tiết hoá qui trình soạn thảo, trình ký và ban hành văn bản qui phạm pháp luật

Trong công tác ban hành văn bản việc tổ chức soạn thảo và thông qua là công đoạn quan trọng quyết định chất lượng và tiến độ văn bản được ban hành.

- Với công tác soạn thảo, qui định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, hoặc ban soạn thảo trong dự thảo văn bản trong phối hợp với Sở tư pháp, văn phòng HĐND, với các ban, ngành, trong chuẩn bị tài liệu để tổ chức lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo cũng như qui định trách nhiệm trả lời các ý kiến, đóng góp ý kiến của các cơ quan có liên quan.

- Với công tác trình, thông qua văn bản, thủ tục hành chính trình văn bản được qui định chặt chẽ, đồng thời nêu rõ trách nhiệm của Chánh văn phòng HĐND, UBND, Giám đốc Sở tư pháp trong công tác tham mưu cũng như thẩm định dự thảo văn bản QPPL.

- Trình tự thông qua, ký và ban hành văn bản được thực hiện theo quy chế làm việc của UBND Thành phố.

Sự chặt chẽ trong công tác chuẩn bị, khoa học về những nội dung thẩm định cho thấy vị trí, vai trò của Sở tư pháp đã được khẳng định trong quá trình soạn thảo, tham gia soạn thảo, đặc biệt là trong thẩm định văn bản nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo văn bản trong hệ thống pháp luật nói chung.

3. *Rà soát, hệ thống hóa văn bản qui phạm pháp luật*

Công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL được coi là nhiệm vụ thường xuyên, là tiếp tục thực hiện *Chỉ thị số 166/CT* ngày 20-9-1989 của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng; *Quyết định số 355/1997/QĐ-TTg* của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch tổng rà soát và hệ thống hoá văn bản.

Chỉ thị số 27/2001/CT-UB của UBND TP Hồ Chí Minh đã giao trách nhiệm rất cụ thể: "Các cơ quan hành chính nhà nước của Thành phố căn cứ nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm thường xuyên rà soát văn bản quy phạm do Ủy ban nhân dân Thành phố và các cơ quan trung ương ban hành. Nếu có phát hiện có những quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội Thành phố thì kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Hàng năm, chậm nhất là trước ngày 15-10, các cơ quan phải báo cáo kết quả rà soát văn bản qui phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành trong năm trước thuộc lãnh vực quản lý của ngành và gửi Ủy ban nhân dân và Sở tư pháp. Sở tư pháp có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo Ủy ban nhân dân Thành phố về công tác rà soát văn bản qui phạm pháp luật hàng năm vào quí I của năm sau"[3].

Có thể khẳng định, *Chỉ thị số 27/2001/CT-UB* ngày 28-9-2001 của UBND TP Hồ Chí Minh về công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL trên địa bàn Thành phố đã đem lại hiệu quả thiết thực: "Tình hình xây dựng và ban hành văn bản qui phạm pháp luật tại Thành phố có nhiều chuyển biến tích cực, phần lớn văn bản ban hành đều phù hợp với pháp luật và đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý nhà nước trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh"[4], so với những năm trước đã chuyển biến về chất. Năm 2002, UBND TP Hồ Chí Minh đã ban hành 215 văn bản có nội dung chứa đựng QPPL, trong đó văn bản phù hợp với qui định của pháp luật là 180 (83,72%); chưa phù hợp là 1 (0,46%); sai về hình thức là 30 (13,96%)[5].

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL, triển khai kịp thời những văn bản chỉ đạo của cơ quan cấp trên và đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, căn cứ Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật năm 2002* và tổng kết hơn 2 năm thực hiện Chỉ thị số 27/2001/CT-UB, UBND TP Hồ Chí Minh tiếp tục chấn chỉnh công tác xây dựng ban hành văn bản QPPL với *Chỉ thị số 06/2004/CT-UB* ngày 5-2-2004 về các nội dung: *Trình dự thảo văn bản; tham gia góp ý kiến các dự thảo văn bản; thành lập ban soạn thảo; thành lập ban thẩm định; kiểm tra, xử lý văn bản; sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, đình chỉ thi hành văn bản QPPL và kinh phí hỗ trợ xây dựng văn bản QPPL.*

Trong hoạt động quản lý xã hội, văn bản là yếu tố hợp thức hoá quyền lực của chính quyền, không có văn bản, mọi hoạt động của chính quyền sẽ không có giá trị về mặt pháp lý và thực tiễn quản lý xã hội. Vì vậy, hoàn thiện và nâng cao chất lượng văn bản nhằm đáp ứng tốt hơn quá trình quản lý xã hội là yêu cầu bức thiết đối với các cấp chính quyền nói chung và chính quyền TP Hồ Chí Minh nói riêng.

---

1. Báo cáo tổng kết công tác rà soát và hệ thống hoá văn bản qui phạm pháp luật tại TP Hồ Chí Minh từ 1997-1998 của UBND TP Hồ Chí Minh

2. *Công văn* số 362/STP-VB, ngày 3-4-2001 của Sở tư pháp *báo cáo tình hình ban hành và kết quả rà soát văn bản qui phạm pháp luật của UBND Thành phố năm 2000*

3, 4. Chỉ thị số 27/2001/CT-UB, ngày 28-9-2001 của UBND TP Hồ Chí Minh *về công tác xây dựng và ban hành văn bản qui phạm pháp luật trên địa bàn TP Hồ Chí Minh*

5. *Công văn* số 1617/STP-VB ngày 21/7/2003 của Sở tư pháp *báo cáo về tình hình ban hành văn bản qui phạm pháp luật do UBND Thành phố ban hành năm 2002.*