

Bàn về công tác kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành

■ THS. LAI QUỐC TUẤN (*)

Theo quy định hiện hành về công tác kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật (VBQP-PL), thì trình tự, thủ tục kiểm tra, xử lý VBQP-PL và văn bản khác do cơ quan hành chính nhà nước ban hành theo thẩm quyền hoặc liên tịch ban hành được gọi là văn bản thuộc phạm vi tự kiểm tra và VBQPPL do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND và UBND cấp tỉnh ban hành liên quan đến các hoạt động của lĩnh vực có liên quan thì gọi là văn bản thuộc phạm vi kiểm tra theo thẩm quyền. Như vậy, tựu trung lại, chúng ta thấy xuất hiện hai loại phạm vi điều chỉnh quan hệ kiểm tra, xử lý VBQPPL mà chúng ta luôn gặp trong hoạt động tác nghiệp nói trên trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thuộc các lĩnh vực hoạt động khác nhau.

Văn bản thuộc phạm vi tự kiểm tra bao gồm: VBQPPL do thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị, thông tư và thông tư liên tịch giữa bộ này (cơ quan ngang bộ) với các bộ, cơ quan ngang bộ khác hoặc cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội. Văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức VBQPPL hoặc các văn bản do thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ ban hành theo thẩm quyền, bao gồm: quyết định, chỉ thị do bộ trưởng, thủ trưởng ký ban hành; quy chế, quy định, điều lệ, chương trình, kế hoạch do thủ trưởng các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ ban hành; các văn bản hành chính khác như: công văn, thông báo, kết luận, ngoại trừ kết luận thanh tra. Các văn bản thuộc phạm vi kiểm tra theo thẩm quyền gồm: quyết định, chỉ thị, thông tư và thông tư liên tịch do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ

ban hành; nghị quyết của HĐND tỉnh và quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh ban hành có nội dung liên quan.

Việc kiểm tra VBQPPL nhằm phát hiện những nội dung trái luật của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ văn bản, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; kiến nghị cấp có thẩm quyền xác định trách nhiệm của đơn vị và cá nhân đã ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật để có biện pháp xử lý.

Về nguyên tắc kiểm tra và xử lý văn bản, công tác kiểm tra văn bản phải được thực hiện thường xuyên, kịp thời theo đúng quy định của pháp luật về kiểm tra văn bản; bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa đơn vị đầu mối giúp thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính nhà nước tổ chức hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản với đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản và cơ quan, đơn vị có liên quan khác trong quá trình tự kiểm tra và kiểm tra theo thẩm quyền đối; bảo đảm tuân thủ đúng các quy định hiện hành về các căn cứ pháp lý để kiểm tra xác định tính hợp pháp của văn bản; bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ và thống nhất với các cơ quan cùng tham gia ký, ban hành văn bản liên tịch. Việc xử lý văn bản trái pháp luật phải khách quan, toàn diện, kịp thời, chính xác, đúng quy định của pháp luật về kiểm tra văn bản và quy chế này; bảo đảm ngăn chặn và khắc phục kịp thời hậu quả do văn bản trái pháp luật gây ra. Nội dung kiểm tra văn bản bao gồm: kiểm tra tính hợp pháp của văn bản được thực hiện theo quy định tại điều 3 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý VBQPPL và hướng dẫn tại điểm 2 mục i Thông tư số 01/2004/TT-BTP ngày 16/6/2004 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 135/2003/NĐ-CP. Kiểm tra sự phù hợp của nội

(*) Ngân hàng Nhà nước

dung văn bản với tình hình phát triển kinh tế - xã hội hoặc khi cơ quan nhà nước cấp trên ban hành văn bản mới làm cho nội dung văn bản đã ban hành không còn phù hợp.

Khi tiến hành hoạt động kiểm tra xử lý VBQPPL vai trò cũng như trách nhiệm của các đơn vị chức năng thuộc bộ, cơ quan ngang bộ được quy định khá rõ, trong đó nổi lên là vai trò của vụ pháp chế - một đơn vị đầu mối, chịu trách nhiệm giúp bộ trưởng tổ chức kiểm tra, xử lý văn bản theo quy định của quy chế này, có trách nhiệm. Chức năng và nhiệm vụ cụ thể của vụ này gồm: xây dựng và đôn đốc việc thực hiện kế hoạch tự kiểm tra, kiểm tra theo thẩm quyền đối với các văn bản; tham gia xử lý và giải trình; theo dõi kết quả tự kiểm tra, xử lý văn bản có nội dung trái pháp luật của cơ quan đã ban hành văn bản. Quá thời hạn quy định tại điểm b, khoản 1 điều 20 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP, cơ quan đã ban hành văn bản không kiểm tra, xử lý hoặc kết quả xử lý không đáp ứng yêu cầu của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, vụ pháp chế có trách nhiệm tham mưu biện pháp xử lý tiếp theo đối với văn bản có nội dung trái pháp luật theo thẩm quyền quy định tại khoản 1 điều 16 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP. Bên cạnh đó, vụ pháp chế còn phải chuẩn bị văn bản có nội dung trái với quy định của pháp luật trình bộ trưởng ký gửi cơ quan đã ban hành văn bản đó theo quy định tại điều 20 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP để có các biện pháp hành chính phù hợp bác bỏ nội dung sai trái đã bị phát hiện. Nội dung thông báo được thực hiện theo hướng dẫn tại điểm 6 mục iii Thông tư số 01/2004/TT-BTP. Vụ pháp chế chủ trì và phối hợp với đơn vị chủ trì soạn thảo kiểm tra văn bản có dấu hiệu trái pháp luật theo thông báo của cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản và yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của cơ quan, tổ chức, các cơ quan thông tin đại chúng và của cá nhân. Vụ pháp chế cũng chủ trì và phối hợp với văn phòng bộ, thanh tra bộ, các vụ, cục, cơ quan, đơn vị thuộc bộ tiến hành kiểm tra theo thẩm quyền; rà soát VBQPPL để phát hiện những quy định không còn phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo; kịp thời đề xuất việc đình chỉ, sửa đổi bổ sung, hủy bỏ, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản theo quy định của pháp luật; xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác kiểm tra văn bản; sơ kết, tổng kết; báo cáo công tác kiểm tra, xử lý văn

bản theo quy định. Sau khi tiếp nhận văn bản kiểm tra, vụ pháp chế có trách nhiệm tổ chức kiểm tra văn bản theo đúng trình tự quy định: văn bản qua kiểm tra không phát hiện nội dung trái pháp luật thì người kiểm tra ký xác nhận vào góc trên lề bên phải của văn bản; trường hợp phát hiện văn bản có nội dung trái pháp luật, người kiểm tra phải lập hồ sơ về văn bản có nội dung trái pháp luật. Văn bản được kiểm tra và văn bản làm cơ sở pháp lý để kiểm tra. Trên cơ sở kết quả kiểm tra, vụ pháp chế gửi văn bản thông báo cho đơn vị chủ trì soạn thảo về nội dung trái pháp luật của văn bản để đơn vị tiến hành tự kiểm tra và đề xuất hình thức xử lý. Trong quá trình vụ pháp chế tiến hành kiểm tra văn bản, đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu và giải trình các vấn đề liên quan đến nội dung văn bản được kiểm tra theo yêu cầu. Vụ pháp chế có trách nhiệm tổ chức tự kiểm tra văn bản do vụ chủ trì soạn thảo theo trình tự, thủ tục kiểm tra, đề xuất hình thức xử lý đối với văn bản có nội dung trái pháp luật.

Trách nhiệm của cán bộ, công chức trong công tác này cũng đóng một vai trò rất quan trọng, đó là phát hiện văn bản có nội dung trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp phải báo cáo thủ trưởng đơn vị mình; thủ trưởng đơn vị phát hiện có trách nhiệm báo cáo bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đồng thời thông báo cho vụ pháp chế để tiến hành kiểm tra, xử lý.

Một trong những yếu tố quan trọng góp phần cho công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL đạt hiệu quả cao chính là nhờ vào những nỗ lực của đơn vị chủ trì soạn thảo. Đây chính cơ quan hành chính cơ sở tạo ra những "khe hở" từ các VBQPPL do chính họ tạo ra và chỉ có họ mới phát hiện ra những khiếm khuyết lớn nhất từ bản thân mình. Đơn vị chủ trì soạn thảo tự kiểm tra văn bản dưới hình thức hợp tác, phối hợp thực hiện. Về công tác tổ chức phối hợp kiểm tra văn bản có nội dung trái pháp luật. Trường hợp phát hiện nội dung trái pháp luật của văn bản liên tịch thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước, vụ pháp chế có trách nhiệm phối hợp với đơn vị có liên quan của các cơ quan tham gia ký, ban hành văn bản để cùng xem xét, kiểm tra toàn bộ nội dung văn bản, trên cơ sở đó báo cáo bộ trưởng kết quả kiểm tra và đề xuất hình thức xử lý. Đối với văn bản có dấu hiệu trái pháp luật theo thông báo của cơ quan có thẩm quyền thì trong

thời hạn luật định, vụ pháp chế chủ trì, phối hợp với đơn vị soạn thảo và các đơn vị liên quan làm rõ nội dung trái pháp luật của văn bản, đồng thời đề xuất hình thức xử lý trình bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đối với yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của tổ chức, cá nhân về văn bản, đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tự kiểm tra trong thời hạn quy định đồng thời phối hợp với vụ pháp chế làm rõ nội dung trái pháp luật của văn bản và đề xuất hình thức xử lý trình cấp trên.

Về hình thức xử lý đối với văn bản có nội dung trái pháp luật và trách nhiệm tham gia xử lý. Trường hợp hình thức xử lý được đề xuất là đình chỉ, hủy bỏ, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản thì vụ pháp chế soạn thảo quyết định xử lý trình bộ trưởng. Trường hợp hình thức xử lý được đề xuất là sửa đổi một phần hoặc thay thế toàn bộ nội dung văn bản thì đơn vị chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản sửa đổi hoặc thay thế. Đối với vấn đề có nội dung phức tạp, cần có thời gian chuẩn bị dự thảo văn bản thì đơn vị chủ trì soạn thảo phải có văn bản báo cáo thủ trưởng lý do và thời hạn trình văn bản. Việc soạn thảo, ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế phải theo đúng quy định của pháp luật về ban hành VBQPPL và quy định về soạn thảo, thẩm định và ban hành VBQPPL của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Sau khi hoàn thành các công việc liên quan, cơ quan tiến hành kiểm tra văn bản báo cáo kết quả kiểm tra văn bản. Việc báo cáo kết quả kiểm tra văn bản kèm phải trình bày theo hồ sơ về văn bản có nội dung trái pháp luật. Nội dung báo cáo gồm: tên văn bản được kiểm tra, cơ sở pháp lý để kiểm tra, quá trình tổ chức kiểm tra, nội dung trái pháp luật của văn bản, đề xuất hình thức xử lý; trường hợp có sự không thống nhất ý kiến giữa các đơn vị tham gia kiểm tra về nội dung trái pháp luật của văn bản thì báo cáo phải nêu rõ ý kiến của từng đơn vị. Đối với văn bản được kiểm tra theo thông báo của cơ quan có thẩm quyền và yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cơ quan thông tin đại chúng và cá nhân, vụ pháp chế có trách nhiệm báo cáo thủ trưởng cấp trên kết quả kiểm tra trong thời hạn nhất định tính từ ngày hoàn tất việc kiểm tra theo thời hạn pháp luật quy định. Sau đó, người có thẩm quyền sẽ ra quyết định xử lý văn bản có nội dung trái pháp luật.

Sau khi hoàn thành các bước tiến hành nói trên, cơ quan kiểm tra VBQPPL công bố và thông báo kết quả xử lý văn bản có nội dung trái pháp luật. Việc công bố kết quả xử lý văn bản có nội dung trái pháp luật được thực hiện theo trình tự. Gồm, quyết định xử lý VBQPPL có nội dung trái pháp luật phải được gửi đăng công báo hoặc đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở trung ương theo quy định tại điều 9 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP. Đối với văn bản khác có liên quan, văn bản xử lý được gửi cho cơ quan, tổ chức, cá nhân đã thông báo, yêu cầu, kiến nghị hoặc khiếu nại. Trong trường hợp, văn bản đã được đăng trên công báo và đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng thì văn bản xử lý cũng phải được gửi đăng công báo và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng theo quy định tại điều 9 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP. Vụ pháp chế chủ trì, đơn vị chủ trì soạn thảo, phối hợp với văn phòng bộ và trung tâm tin học công bố kết quả xử lý văn bản có nội dung trái pháp luật. Văn bản được kiểm tra theo thông báo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại bằng văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà kết quả kiểm tra không phát hiện nội dung trái pháp luật thì vụ pháp chế phối hợp với đơn vị chủ trì soạn thảo chuẩn bị văn bản thông báo kết quả kiểm tra trình bộ trưởng. Việc sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ văn bản có nội dung không còn phù hợp phải theo đúng quy định hiện hành.

Công tác kiểm tra và xử lý VBQPPL cần được tiến hành thường xuyên và đồng bộ có sự tham gia, đóng góp ý kiến của nhiều ngành, nhiều cấp, trong đó có vai trò của cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc loại bỏ một hay nhiều VBQPPL hoặc trái pháp luật hoặc cản trở sự phát triển của đời sống xã hội là một việc làm cần thiết, song hiệu quả đến đâu, đúng sai thế nào lại rất cần đến tinh nghiêm túc, sự thẩm định khoa học có căn cứ cụ thể khách quan của các cơ quan tiến hành xử lý. Đây chính là điểm mấu chốt quan trọng giúp cho công tác nói trên đi vào nền nếp, góp phần tạo động lực cho bộ máy quản lý nhà nước vận hành theo đúng cơ chế quản lý bằng luật pháp, từ đó thúc đẩy mạnh mẽ công tác cải cách hành chính nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước trong tình hình mới hiện nay ●