

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

*Trương Thị Hồng Hà**

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, hoạt động của chính quyền địa phương được coi là một trong những vấn đề quan trọng cần phải được tăng cường, bởi chính quyền địa phương chính là cầu nối giữa nhân dân và nhà nước. Thông qua hoạt động của các cán bộ ở chính quyền địa phương, nhà nước kịp thời nắm bắt tâm tư nguyện vọng của nhân dân, nhân dân có điều kiện hiểu được bản chất của nhà nước. Đúng như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói "*đem chính sách của Đảng, của Chính phủ giải thích cho dân chúng hiểu rõ và thi hành. Đồng thời đem tình hình của dân chúng báo cáo cho Đảng, cho Chính phủ hiểu rõ, để đặt chính sách cho đúng*". Do đó, để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, chính quyền địa phương đã thực hiện nhiều biện pháp quan trọng, trong đó ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) là một hoạt động cần thiết đã được Hiến pháp và các văn bản pháp luật có liên quan ghi nhận.

Trong những năm qua, việc ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương đã được thực hiện tương đối có hiệu quả. Đa số các văn bản QPPL của chính quyền địa phương đã đáp ứng được những yêu cầu đặt ra ở từng địa phương, góp phần không nhỏ vào những thành tựu về mọi mặt của cả nước nói chung, của các địa phương nói riêng. Thủ tục, trình tự ban hành văn bản QPPL được thực hiện theo đúng các quy định pháp luật hiện hành, ngày càng đi vào nề nếp, quy chuẩn. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được việc ban hành văn bản QPPL của

chính quyền địa phương còn nhiều bất cập, làm giảm hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương. Thực tế này đòi hỏi hoạt động của chính quyền địa phương phải được tiếp tục đổi mới. Chính vì vậy, Hội nghị trung ương Đảng lần thứ 5, Khóa IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề cập vấn đề "đổi mới và nâng cao năng lực của hệ thống chính trị cơ sở". Đây là một chính sách quan trọng của Đảng Cộng sản Việt Nam trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đánh dấu sự quan tâm của Đảng đối với việc tăng cường hơn nữa hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cơ sở xã, phường, thị trấn nói riêng. Từ đó có thể thấy, việc đổi mới, nâng cao chất lượng của công tác ban hành văn bản QPPL là một nhiệm vụ quan trọng, đòi hỏi phải được tiến hành đồng bộ với các mặt hoạt động khác nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

I- Những quy định hiện hành về hoạt động ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương

Về Hội đồng nhân dân: Điều 119 Hiến pháp 1992 quy định: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên". Điều 120 Hiến pháp 1992 quy định: "Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà

* Thạc sỹ Luật học Khoa Nhà nước - Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

nước cấp trên, HĐND ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước". Như vậy, căn cứ vào Hiến pháp 1992, HĐND có quyền ban hành văn bản QPPL dưới hình thức Nghị quyết.

Về Ủy ban nhân dân: Điều 123 Hiến pháp 1992 quy định: "UBND do HĐND bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và Nghị quyết của HĐND". Xuất phát từ vị trí pháp lý như vậy, Điều 124 Hiến pháp 1992 quy định: "UBND trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó."

Chủ tịch UBND lãnh đạo, điều hành hoạt động của UBND.

Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Chủ tịch UBND có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc UBND và các văn bản sai trái của UBND cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới, đồng thời đề nghị HĐND cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó."

Như vậy, về thẩm quyền ban hành văn bản QPPL, UBND có quyền ban hành quyết định và chỉ thị.

Để cụ thể hoá thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương đã được Hiến pháp 1992 quy định, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã quy định tại Điều 10: "Khi quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình, HĐND ra *nghị quyết* và giám sát việc thực hiện các nghị quyết đó; những nghị quyết về

các vấn đề mà pháp luật quy định thuộc quyền phê chuẩn của cấp trên thì trước khi thi hành phải được cấp trên phê chuẩn.

Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, UBND ra *quyết định, chỉ thị* và tổ chức thực hiện, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó".

Điều 1, khoản 3 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996 cũng quy định như sau: "Văn bản do HĐND, UBND ban hành để thi hành văn bản QPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; văn bản do UBND ban hành còn để thi hành nghị quyết của HĐND cùng cấp:

- a) Nghị quyết của HĐND ;
- b) Quyết định, chỉ thị của UBND".

Ngày 14 tháng 11 năm 2003 Chính phủ ban hành Nghị định số 135/2003/NĐ-CP về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL, quy định về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL do các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND các cấp ban hành, văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ và văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang bộ với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội. Nghị định 135 quy định cụ thể thủ tục do UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện tiến hành kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật: khi kiểm tra, phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng Tư pháp thông báo để cơ quan đã ban hành văn bản tự kiểm tra, xử lý theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được thông báo, cơ quan ban hành văn bản phải tổ chức tự kiểm tra xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật và thông báo kết quả xử lý cho cơ quan kiểm tra văn bản. Việc xử lý nghị quyết của HĐND cấp huyện, cấp xã phải được tiến hành tại kỳ họp gần nhất của HĐND. Trường hợp cơ quan đã ban hành văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng Tư pháp không nhất trí với kết quả xử lý thì

Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng Tư pháp báo cáo để Chủ tịch UBND cùng cấp xử lý theo quy định tại Nghị định này¹.

Trên đây là những cơ sở pháp lý quan trọng về thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương. Thực hiện thẩm quyền này không những chính quyền địa phương thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà còn góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật, kịp thời triển khai đưa chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống, đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

II- Những vấn đề đặt ra từ thực trạng thực hiện quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương

Thứ nhất, những quy định pháp luật về quyền ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương còn thiếu tính cụ thể, rõ ràng, gây khó khăn cho chính quyền địa phương trong việc ban hành văn bản pháp luật

Điều này có thể thấy rõ nhất là hiện nay ngoài những quy định mang tính chất chung chung của Hiến pháp về thẩm quyền ban hành nghị quyết của HĐND và thẩm quyền ban hành quyết định, chỉ thị của UBND thì các luật khác như Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Ban hành văn bản QPPL không có quy định cụ thể cho chính quyền địa phương về vấn đề này. Do đó, trên thực tế khi thực hiện thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, chính quyền địa phương rất khó khăn trong việc xác định khi nào, lĩnh vực nào thì ban hành Nghị quyết, lĩnh vực nào thì ban hành quyết định hoặc chỉ thị. Chỉ riêng đối với UBND việc xác định trường hợp nào thì ban hành Quyết định, trường hợp nào thì ban hành dưới hình thức Chỉ thị cũng là một vấn đề tồn tại mà không có văn bản pháp luật nào hướng dẫn rõ ràng để thực hiện. Trong

thực tiễn hoạt động của UBND, UBND đã căn cứ vào Thông tư số 33/BT ngày 10/12/1992 của Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ hướng dẫn “Về hình thức văn bản và việc ban hành các văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước”. Song Thông tư 33 cũng không những không hướng dẫn rõ ràng hơn mà còn hướng dẫn một cách khó hiểu hơn khi dùng cụm từ “không cần thiết”. Điểm a, b, Mục 5 của Thông tư quy định: UBND chỉ sử dụng hình thức chỉ thị trong trường hợp không cần thiết ban hành quyết định. Quy định như vậy dẫn đến tình trạng làm cho UBND tùy tiện trong việc ban hành văn bản pháp luật bởi việc xác định trường hợp nào “cần thiết” và trường hợp nào “không cần thiết” ban hành quyết định là rất khó. Bên cạnh đó, ngay trong các Nghị quyết của HĐND, tính quy phạm của văn bản pháp luật rất mờ nhạt, không rõ ràng như trong các văn bản QPPL do UBND ban hành. Thực tế, khó có thể phân biệt được Nghị quyết mang tính QPPL của HĐND với các nghị quyết khác của HĐND.

Bên cạnh đó, hiện tượng ban hành văn bản QPPL sai thẩm quyền vẫn phổ biến như các trường hợp UBND ban hành văn bản quy định về những vấn đề thuộc thẩm quyền của HĐND cùng cấp hoặc Chủ tịch UBND ban hành quyết định, chỉ thị có chứa QPPL mà theo Luật hiện hành quyền này thuộc về tập thể UBND.

Thứ hai, việc ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương bộc lộ tính không thống nhất, thiếu tính khả thi, không đúng hình thức theo quy định của pháp luật

Tính không thống nhất trong việc ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương thể hiện không những trong trình tự ban hành văn bản thiếu chặt chẽ, khoa học và hợp lý mà còn trong việc ban hành văn bản không đúng hình thức theo quy định của pháp luật. Ở nhiều địa phương, công tác soạn thảo văn bản QPPL chưa được quan tâm đúng mức. Nhiều văn bản được ban hành bỏ

¹ Báo Pháp luật Thứ hai, ngày 24 tháng 11 năm 2003

qua quy trình thẩm định của cơ quan tư pháp. Việc kiểm tra, rà soát văn bản pháp luật chưa được tiến hành thường xuyên nên nhiều văn bản được ban hành chứa đựng nhiều quy định trái pháp luật, trái với các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và không phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương đã không được sửa đổi hoặc bãi bỏ kịp thời. Nhiều văn bản pháp luật do chính quyền địa phương ban hành có mâu thuẫn về mặt hình thức. Có thể tìm thấy thực tế này trong rất nhiều Công văn, Thông báo, Kết luận do UBND ban hành lại chứa đựng nội dung của quy phạm.

Ngoài ra, còn nhiều văn bản QPPL của chính quyền địa phương được ban hành, song thiếu tính khả thi, không phù hợp với tình hình thực tế của địa phương. Chỉ tính riêng cấp tỉnh năm 2001 và 2002, trong số gần 1500 văn bản QPPL do HĐND, UBND ban hành được kiểm tra thì có tới 2% số văn bản bị phát hiện là sai trái nghiêm trọng như ban hành sai thẩm quyền, sai hình thức, trái với văn bản cấp trên. Kết quả cuộc tổng rà soát văn bản theo Quyết định 355/TTg cũng cho thấy hầu như địa phương nào cũng phát hiện có văn bản sai trái như: Thành phố Hồ Chí Minh có 34 văn bản sai/6964 văn bản; Quảng Bình có 35/744; An Giang có 16/659; Ninh bình có 202/12383; Hà Nam có 26/18928; Hưng Yên có 25/20328².

Thứ ba, năng lực cán bộ chính quyền địa phương chưa phù hợp với nhiệm vụ ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Thực tế này có thể thấy rõ ràng khi điếm qua đội ngũ cán bộ tư pháp xã. Cả nước còn có 8% Ban Tư pháp chưa có cán bộ tư pháp. Trong đó tỷ lệ cán bộ tư pháp cấp xã có trình độ văn hoá từ tốt nghiệp trung học cơ sở trở xuống vẫn cao, chiếm trên 50% tổng số cán bộ tư pháp cấp xã, 1% cán bộ chưa tốt

nghiệp tiểu học, 81,7% cán bộ tư pháp cấp xã chuyên trách chưa được đào tạo chuyên môn nghiệp vụ ở trình độ trung học chuyên nghiệp trở lên và 69,8% cán bộ tư pháp xã chuyên trách chưa được tham gia bồi dưỡng nghiệp vụ một cách thường xuyên³. Trên thực tế, cán bộ tư pháp của chính quyền địa phương phải đảm đương một khối lượng công việc rất lớn với nhiều lĩnh vực khác nhau và cùng một lúc phải tham gia nhiều tổ chức, đoàn thể khác nhau. Trong khi đó, soạn thảo, tham gia soạn thảo văn bản pháp luật của chính quyền địa phương là một trong những lĩnh vực đòi hỏi cán bộ tư pháp phải tham gia liên tục, thường xuyên. Thực trạng nêu trên có thể thấy trình độ của cán bộ tư pháp xã nói chung và trình độ của cán bộ chính quyền địa phương nói chung chưa tương xứng với yêu cầu của nhiệm vụ đặt ra. Điều này hạn chế hiệu quả đầu tư thời gian, công sức, trí tuệ vào hoạt động ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương.

III- Nguyên nhân

Một là, cho đến nay Nhà nước chưa ban hành một đạo luật riêng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương. Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, nhiều địa phương phải tự ban hành Quy chế hay Quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL nên thiếu cơ sở pháp lý chung dẫn đến việc ban hành văn bản QPPL của các địa phương không theo một quy trình thống nhất, thiếu tính chặt chẽ. Đây là nguyên nhân của tình trạng văn bản pháp luật do chính quyền địa phương ban hành chưa đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống văn bản QPPL và chưa phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của từng địa phương.

Hai là, việc ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương còn tùy tiện,

² Báo cáo về thực trạng ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân đi kèm với Tờ trình Quốc hội về Dự án Luật Ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân số 488/CP-PC ngày 9/4/2004.

³ Thông tin khoa học pháp lý, Viện Khoa học pháp lý, "Đội ngũ cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn-thực trạng và phương hướng kiện toàn, nâng cao năng lực hoạt động"

phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của chủ thể xây dựng văn bản. Công tác soạn thảo và việc kiểm tra rà soát, xử lý văn bản pháp luật chưa được chú trọng.

Ba là, vai trò của cơ quan tư pháp địa phương trong quá trình soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương chưa được chú trọng. Trình độ của cán bộ tư pháp chưa được nâng cao.

IV- Giải pháp nhằm nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương

Thứ nhất, cần phải ban hành ngay Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND các cấp. Luật này phải quy định cụ thể, rõ ràng về các vấn đề sau:

+ Thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương. Trong đó chú ý phân cấp rõ ràng thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của các cấp chính quyền địa phương và phân định rõ ràng tiêu chí những vấn đề gì, ở mức độ nào thì UBND có quyền ban hành Quyết định, hay trường hợp nào được ban hành chỉ thị.

+ Công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL của chính quyền địa phương.

+ Công tác kiểm tra, giám sát và xử lý văn bản QPPL của chính quyền địa phương.

+ Chế độ kỷ luật đối với cán bộ liên quan trực tiếp đến việc ban hành văn bản QPPL sai trái của địa phương.

Thứ hai, xây dựng một quy trình chuẩn cho việc ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương. Quy trình ban hành Nghị quyết của HĐND phải khác quy trình ban hành Quyết định, Chỉ thị của UBND. Tuy nhiên quy trình này phải đảm bảo tuân theo các bước như sau:

+ Xác định loại văn bản phải ban hành: căn cứ vào yêu cầu của công việc, đối tượng, quan hệ xã hội phải tác động, thẩm quyền của chủ thể ban hành.

+ Thành lập ban soạn thảo văn bản: phân công nhiệm vụ rõ ràng cho từng thành viên của ban soạn thảo.

+ Soạn thảo văn bản.

+ Lấy ý kiến xây dựng dự thảo văn bản QPPL của các cơ quan hữu quan, của nhân dân địa phương.

+ Thẩm định dự thảo văn bản pháp luật (lấy ý kiến thẩm định của cơ quan chuyên môn về nội dung, hình thức và văn phong pháp lý của văn bản).

+ Tiến hành theo trình tự thông qua dự thảo văn bản pháp luật.

+ Trình văn bản pháp luật để người có trách nhiệm ký ban hành văn bản.

+ Lưu hồ sơ tài liệu liên quan đến việc ban hành văn bản (đặc biệt là các đề xuất của cơ quan, của cá nhân người được giao thẩm tra, hay ý kiến chỉ đạo của người có thẩm quyền ký ban hành văn bản để làm cơ sở cho việc thực hiện chế độ kỷ luật cán bộ khi văn bản pháp luật được ban hành gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân).

Thứ ba, xác định vai trò, quyền hạn của cơ quan tư pháp trong việc thẩm định, rà soát, xử lý những văn bản QPPL của chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó, nâng cao hơn nữa trình độ của cán bộ làm công tác pháp chế của UBND hay ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, đặc biệt là cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn. Tiến hành ngay các lớp đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp lý đặc biệt là kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật, nghiệp vụ thẩm tra, rà soát và hệ thống hoá văn bản pháp luật cho các đối tượng này một cách chính quy, biến kiến thức soạn thảo văn bản thành các kỹ năng thuần thực. Có như vậy, các văn bản được ban hành mới đạt được chất lượng cao.

Như vậy, để các văn bản pháp luật do chính quyền địa phương ban hành đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ và thống nhất của hệ thống văn bản QPPL, đồng thời phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội của đất nước nói chung và của từng địa phương nói riêng đòi hỏi chính quyền địa phương các cấp không những phải tiến hành ngay các giải pháp nêu trên mà còn phải thực

sự quan tâm và nhận thức rõ vai trò quan trọng của công tác soạn thảo, ban hành văn bản QPPL - một hình thức hoạt động cơ bản, hữu hiệu của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó phải tiến hành hoạt động ban hành văn bản QPPL theo đúng thẩm quyền, trình tự mà pháp luật hiện hành quy định. Có như vậy, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương mới được nâng cao, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân.

Bài viết được hoàn thành trong bối cảnh dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND đã được Quốc hội tập trung thảo luận tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI. Bởi vậy, ở đây, tôi xin được góp ý thêm về hai vấn đề được nhiều đại biểu quan tâm.

Vấn đề thứ nhất: Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của UBND và Chủ tịch UBND. Theo tôi, để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, không nên đặt vấn đề Chủ tịch UBND được ban hành văn bản QPPL. Bởi lẽ Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001 và sau đó là Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2003, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, đã thống nhất quy định chỉ có HĐND ban hành nghị quyết và UBND ban hành quyết định và chỉ thị (ở đây UBND với nghĩa là tập thể chứ không phải là cá nhân Chủ tịch UBND). Với các ý kiến cho rằng trong các trường hợp khẩn cấp, đột xuất để phòng thiên tai, dịch bệnh, an ninh trật tự... Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền ban hành văn bản QPPL, theo tôi đây cũng là điều không hợp lý vì theo khoản 6, Điều 127 Luật Tổ chức HĐND và UBND, Chủ tịch UBND chỉ đạo, áp dụng các biện pháp để giải quyết các việc khẩn cấp, đột xuất trong phòng cháy, dịch bệnh, an ninh trật tự... phải được hiểu là trong các trường hợp này, Chủ tịch UBND được áp dụng các biện pháp đã được quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan như Luật Phòng cháy, chữa cháy hay Pháp lệnh Thú y chứ không thể

hiểu Chủ tịch UBND có quyền ban hành văn bản QPPL để quy định các biện pháp. Hơn nữa, các trường hợp khẩn cấp đòi hỏi sự khẩn trương, kịp thời song cũng đòi hỏi tính chính xác, đúng đắn bởi việc áp dụng các biện pháp phòng chống, ngăn chặn liên quan trực tiếp đến quyền lợi, phương tiện của nhiều cá nhân, tập thể do đó tập thể UBND bàn bạc, ban hành văn bản QPPL thì hợp lý hơn. Phương án chỉ có Chủ tịch UBND cấp tỉnh được quyền ban hành văn bản QPPL còn bất hợp lý ở chỗ nếu các trường hợp khẩn cấp xảy ra ở cấp xã mà Chủ tịch UBND xã lại chờ chỉ thị của UBND tỉnh mới xử lý thì không đảm bảo tính kịp thời, không hạn chế và khắc phục được hậu quả. Như vậy, Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND nên quy định chỉ có HĐND và UBND được quyền ban hành văn bản QPPL.

Vấn đề thứ hai, về giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản QPPL trái pháp luật của HĐND và UBND: Tôi không đồng ý với quan điểm bỏ Chương VI của dự thảo, chỉ quy định gọn vào Điều 9, vì theo tôi, Luật Ban hành văn bản QPPL là luật về hình thức nên bên cạnh việc quy định chi tiết về thủ tục, trình tự ban hành văn bản QPPL thì hoạt động giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản QPPL cũng đòi hỏi phải được quy định cụ thể. Hơn nữa, đây là Luật dành cho chính quyền địa phương nên tính rõ ràng càng phải được cân nhắc. Không nên để tình trạng khi thực hiện hoạt động giám sát, kiểm tra văn bản QPPL lại phải tìm Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Tổ chức HĐND, UBND hoặc Quy chế Hoạt động của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội. Như vậy, quy định chi tiết ở Chương VI theo tôi là hợp lý hơn, phù hợp với trình độ và thực tiễn của cán bộ các cấp chính quyền cơ sở hiện nay. Có quy định rõ về kiểm tra, giám sát văn bản QPPL thì chất lượng ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND mới được nâng cao và đảm bảo tính khả thi.