

BÁO CÁO

Đánh giá thực trạng pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước và đề xuất chính sách, định hướng trong dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình tại Công văn số 1597/VPCP-QHĐP ngày 22/02/2017 và Công văn số 5226/VPCP-PL ngày 27/6/2016 của Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức kiểm tra, đánh giá thực trạng xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước ở một số địa phương; tổ chức rà soát, khảo sát, đánh giá thực trạng pháp luật về lĩnh vực này; yêu cầu các địa phương báo cáo kết quả thực hiện. Bộ Tư pháp trân trọng báo cáo Thủ tướng Chính phủ về việc đánh giá thực trạng pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước và đề xuất chính sách, định hướng trong dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước như sau:

1. Thực trạng pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước và sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này trong điều kiện hiện nay

Hương ước, quy ước, hiểu theo nghĩa chung nhất, là những quy phạm xã hội chứa đựng các quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân cư cùng thỏa thuận, tự nguyện xây dựng nên để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản của nhân dân trong cộng đồng dân cư nhằm giữ gìn và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa tốt đẹp của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, góp phần duy trì trật tự trong cộng đồng dân cư. Hiện nay, hương ước vẫn được duy trì tại nhiều nước, nhất là ở châu Á như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản...

Ở Việt Nam, hương ước, quy ước xuất hiện từ thế kỷ XV, được quy định lần đầu tiên dưới triều vua Lê Thánh Tông; được các chế độ phong kiến Việt Nam sau đó và thực dân Pháp duy trì để quản lý làng xã, cộng đồng dân cư (hương ước được thừa nhận và tồn tại song song với pháp luật của Nhà nước). Sau cách mạng tháng Tám (1945), do quan niệm hương ước, quy ước không còn thích hợp với xã hội mới nên Nhà nước ta không đề cập đến việc xây dựng, thực hiện hương ước. Bước vào thời kỳ đổi mới (1986), trước yêu cầu bảo vệ, duy trì, phát triển các phong tục tập quán, giá trị văn hóa tốt đẹp đang được phục hồi, xóa bỏ các hủ tục, tệ nạn nảy sinh, nhất là trong việc cưới, việc tang nhằm xây dựng đời sống văn hóa mới, chủ trương xây dựng và thực hiện hương ước đã

được khẳng định trong một số văn kiện của Đảng. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (khóa VII) đã *"Khuyến khích xây dựng và thực hiện các hương ước, các quy chế về nếp sống văn minh ở các thôn, xã"*. Báo cáo chính trị tại Văn kiện Đại hội VIII của Đảng yêu cầu xây dựng cơ chế cụ thể để thực hiện *"dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra"* là thực hiện tốt các cơ chế làm chủ của nhân dân, trong đó có *"làm chủ trực tiếp bằng các hình thức nhân dân tự quản, bằng các quy ước, hương ước tại cơ sở phù hợp với luật pháp của Nhà nước"*. Chỉ thị số 30/CT-TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở xác định: *"mở rộng các hình thức tổ chức tự quản để nhân dân, công nhân, cán bộ, công chức tự bàn bạc và thực hiện trong khuôn khổ pháp luật những công việc mang tính xã hội hóa, có sự hỗ trợ của chính quyền, cơ quan, đơn vị (như việc xây dựng hương ước, quy ước làng văn hóa...)"*.

Thế chế hóa chủ trương của Đảng, Nhà nước đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật quy định về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước, như: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn ngày 20/4/2007 (Pháp lệnh), Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 17/4/2008 của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hướng dẫn thi hành các Điều 11, Điều 14, Điều 16, Điều 22 và Điều 26 của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (Nghị quyết liên tịch số 09), Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg ngày 19/6/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, Thông tư liên tịch số 03/2000/TTLT-BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN ngày 31/3/2000 của Bộ Tư pháp, Bộ Văn hóa-Thông tin (nay là Bộ Văn hóa-Thể thao và Du lịch), Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hướng dẫn việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư (Thông tư liên tịch số 03), Thông tư liên tịch số 04/2001/TTLT-BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN-UBQGDSKHHGD ngày 09/7/2001 của Bộ Tư pháp, Bộ Văn hóa-Thông tin, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Quốc gia dân số và kế hoạch hóa gia đình hướng dẫn bổ sung Thông tư liên tịch số 03/2000/TTLT-BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN (Thông tư liên tịch số 04), Thông tư số 70/2007/TT-BNN ngày 01/08/2007 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn xây dựng và tổ chức thực hiện quy ước bảo vệ và phát triển rừng tại cộng đồng dân cư thôn, Thông tư số 17/2011/TT-BVHTTDL ngày 02/12/2011 quy định chi tiết về tiêu chuẩn, trình tự, thủ tục xét và công nhận "Xã đạt chuẩn văn hóa nông thôn mới", Quyết định số 09/2013/QĐ-TTg ngày 24/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy định về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở. Các văn bản đó đã tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh toàn diện các vấn đề liên quan đến xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước như nội dung, hình thức của hương ước, quy ước; trình tự, thủ tục soạn thảo, công nhận/phê duyệt, sửa đổi, bổ sung, quản lý hương ước, quy ước; đánh giá đạt văn hóa nông thôn mới, chuẩn tiếp cận pháp luật trong xây dựng nông thôn mới. Qua tổng kết Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg cho thấy đến nay việc xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước đã đi vào ổn định, được xây dựng, thực hiện rộng khắp trên cả nước. Theo Báo cáo số 108/BC-BTP ngày

23/5/2016 của Bộ Tư pháp, trong số 125.083 thôn, làng được rà soát, có 109.698 bản hương ước, quy ước đã được phê duyệt, chiếm 87,7%; có 6.694 bản hương ước, quy ước đang trong quá trình phê duyệt; 3.260 bản hương ước, quy ước đang xây dựng. Hương ước, quy ước đã khẳng định được vị trí, vai trò trong xây dựng, thực hiện nếp sống văn minh, thực hiện dân chủ ở cơ sở, phát huy vai trò tự quản và xây dựng tình đoàn kết, tương thân, tương ái trong cộng đồng dân cư.

Hiện nay, chủ trương, chính sách của Đảng, hệ thống pháp luật của Nhà nước đã được xây dựng và hoàn thiện cơ bản toàn diện, đầy đủ; đã thể chế hóa đầy đủ chủ trương, chính sách về ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm đầy đủ các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở. Báo cáo chính trị trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng nhấn mạnh: *"Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân... Tiếp tục thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở; thể chế hoá và thực hiện tốt phương châm "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra"*. Hiến pháp năm 2013 khẳng định quyền của công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (Điều 28). Bộ luật dân sự năm 2015, Luật hôn nhân và gia đình năm 2014, Luật di sản văn hóa sửa đổi, bổ sung năm 2009 đã đề xuất chủ trương áp dụng tập quán để giải quyết các quan hệ dân sự, hôn nhân và gia đình; xóa bỏ, cấm áp dụng các tập quán, hủ tục lạc hậu. Trong điều kiện đó, các quy định pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước đã có những vướng mắc, bất cập sau đây:

Thứ nhất, Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg đặt ra các vấn đề có tính nguyên tắc, thể hiện chủ trương, quan điểm mà thiếu các quy phạm pháp luật cụ thể. Quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn xây dựng, thẩm quyền công nhận/phê duyệt hương ước, quy ước trong Thông tư liên tịch số 03 thiếu chặt chẽ, chồng chéo, mâu thuẫn với Pháp lệnh, Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg (như thủ tục, điều kiện tổ chức Hội nghị cử tri, Hội nghị đại biểu; điều kiện thông qua, giá trị thi hành hương ước, quy ước; thời hạn công nhận/phê duyệt; cơ quan/người có thẩm quyền công nhận/phê duyệt).

Thứ hai, việc cho phép hương ước, quy ước được đề ra biện pháp phạt đối với người có hành vi vi phạm các quy định của hương ước, quy ước để bảo đảm thực hiện (vi phạm nghiêm trọng có thể áp dụng thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm trong phạm vi cộng đồng hoặc các biện pháp phạt...) trong Thông tư liên tịch số 03 chưa rõ, nên thực tế còn nhiều bản hương ước, quy ước quy định hình thức phạt tiền, thậm chí với mức cao hơn mức phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, làm ảnh hưởng đến hiệu lực điều chỉnh của pháp luật.

Thứ ba, Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg chưa phân định rõ nhiệm vụ của Bộ Tư pháp, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch trong quản lý nhà nước về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước. Thông tư liên tịch số 03 quy định về nhiệm vụ

của cơ quan Tư pháp, cơ quan Văn hóa các cấp ở địa phương còn mâu thuẫn với Thông tư số 06/2012/TT-BNV ngày 30/10/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã, phường, thị trấn (Theo Thông tư liên tịch số 03, Phòng Tư pháp tham mưu xem xét tính hợp pháp của hương ước, bảo đảm kỹ thuật xây dựng hương ước, Phòng Văn hóa - Thông tin tham mưu bảo đảm các nội dung của hương ước phù hợp với thuần phong mỹ tục và các quy tắc xây dựng nếp sống văn hóa; cán bộ tư pháp phối hợp với cán bộ văn hóa-thông tin giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện các công việc liên quan đến xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước. Trong khi đó, Thông tư số 06/2012/TT-BNV quy định công chức văn hóa-xã hội chủ trì, phối hợp với công chức khác và trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố xây dựng hương ước, quy ước).

Ngoài ra, Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg, Thông tư liên tịch số 03 đề ra biện pháp bảo đảm thực hiện các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của một số tổ chức tự quản (Ban kiến thiết, Tổ bảo vệ sản xuất) song nay không có các mô hình tự quản này. Trong hương ước, quy ước đề ra những tiêu chuẩn gia đình văn hóa nhưng nay đã được thể chế hóa, thực hiện theo Thông tư số 17/2011/TT-BVHTTDL ngày 02/12/2011 của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

Những vướng mắc, bất cập trên không chỉ gây khó khăn, lúng túng trong triển khai thực hiện mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến việc phát huy vai trò, tác động của hương ước, quy ước trong đời sống xã hội, nhất là tính tự quản của cộng đồng. Nguyên nhân chủ yếu là do các văn bản pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước đã ban hành từ lâu; lại chậm được rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để điều chỉnh kịp thời, thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật; một số quy định đã có mâu thuẫn, chồng chéo với Pháp lệnh, Nghị quyết liên tịch số 09. Hình thức văn bản của một số văn bản không còn phù hợp với Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg, Thông tư liên tịch số 03, Thông tư liên tịch số 04).

Vì vậy, việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước là thực sự cần thiết và cấp bách.

2. Quan điểm và định hướng chính sách trong dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước

2.1. Quan điểm

a) Xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước là công việc của cộng đồng, do người dân thực hiện dựa trên tinh thần tự nguyện, không áp đặt, không nhất thiết thôn, làng nào cũng phải có mà dựa trên nhu cầu của cộng đồng dân cư.

b) Pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước chỉ định hướng, không hành chính hóa; nội dung hương ước, quy ước không trái với Hiến pháp, pháp luật, góp phần bảo vệ quyền con người, quyền công dân và thể hiện bản sắc văn hóa, truyền thống, phong tục tập quán của từng vùng miền, cộng đồng.

c) Hoàn thiện pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước phải kế thừa các quy định còn phù hợp; khắc phục tồn tại, hạn chế đã được nhận diện từ thực tiễn; sửa đổi, bổ sung, thay thế quy định không còn phù hợp để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, nhất là Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 và các văn bản liên quan.

2.2. Định hướng nội dung chính sách

Để khắc phục những vướng mắc, bất cập nêu trên và đáp ứng yêu cầu thực tiễn về quản lý, xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước, Bộ Tư pháp dự kiến định hướng nội dung Quyết định của Thủ tướng Chính phủ đã được giao trong Chương trình công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2017 như sau:

a) Về phạm vi điều chỉnh: Dự thảo Quyết định điều chỉnh về: i) Nguyên tắc xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước; ii) Nội dung, hình thức của hương ước, quy ước; iii) Trình tự, thủ tục, thẩm quyền soạn thảo, thẩm định, công nhận, sửa đổi, bổ sung hương ước, quy ước; iv) Trách nhiệm quản lý nhà nước về hương ước, quy ước; v) Kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước và các biện pháp bảo đảm khác.

b) Về nguyên tắc xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước: Dự kiến bao gồm: i) Phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, không hạn chế quyền con người, quyền công dân; ii) Bảo đảm sự tự nguyện, dựa trên nhu cầu của cộng đồng dân cư; phát huy dân chủ ở cơ sở, hạn chế tối đa sự can thiệp của cơ quan, tổ chức; iii) Bảo tồn, phát triển các giá trị văn hóa truyền thống, thuần phong mỹ tục, tập quán tiến bộ, tích cực; hạn chế tiến tới xóa bỏ các hủ tục lạc hậu; xây dựng các giá trị văn hóa mới phù hợp với xu thế thời đại.

c) Về nội dung, hình thức của hương ước, quy ước: Quy định mang tính định hướng về những nội dung lớn của hương ước, quy ước (gắn với các lĩnh vực của đời sống xã hội như: văn hóa, bảo vệ môi trường, tài nguyên, xây dựng nông thôn mới, an ninh trật tự xã hội...). Phân cấp cho chính quyền địa phương hướng dẫn cụ thể hơn cho phù hợp với điều kiện thực tế của vùng, miền, cộng đồng. Nghiên cứu, bổ sung định hướng về việc tập hợp các tập quán tốt đẹp, tiến bộ cần giữ gìn, phát huy; tập quán, hủ tục lạc hậu cần vận động xóa bỏ, cấm áp dụng nhằm tạo nguồn áp dụng tập quán tốt đẹp theo quy định của pháp luật.

d) Trình tự, thủ tục xây dựng và thẩm quyền phê duyệt/công nhận hương ước, quy ước: Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về trình tự thủ tục, thẩm quyền công nhận hương ước, quy ước cho phù hợp với Pháp lệnh, Nghị quyết liên tịch số 09; đơn giản hóa các thủ tục, rút ngắn thời gian giải quyết để thuận tiện cho địa phương, quy định chặt chẽ thủ tục, thời hạn công nhận, nhất là thủ tục lấy ý kiến nhân dân và thẩm định để hương ước, quy ước có chất lượng, không trái pháp luật, xâm phạm các quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể.

đ) Ghi nhận các biện pháp bảo đảm thực hiện trong hương ước, quy ước nhằm giáo dục, nâng cao ý thức tuân thủ, chấp hành hương ước, quy ước như: Nhắc nhở, phê bình của gia đình; tập thể cộng đồng, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng ở cơ sở, không quy định việc phạt tiền, xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, quyền, lợi ích hợp pháp khác của công dân; bổ sung một số hình thức khác phù hợp với tính chất tự quản của cộng đồng để xử lý hành vi vi phạm hương ước, quy ước.

e) Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong quản lý, xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước: Dự kiến quy định Bộ Tư pháp là cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm tham mưu, giúp Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan phối hợp trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước; đồng thời phân công cụ thể, thống nhất trách nhiệm quản lý nhà nước của các cơ quan, tổ chức ở địa phương.

Qua tổng kết Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg có ý kiến đề nghị giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước do hương ước, quy ước có mục tiêu, tính chất liên quan nhiều đến lĩnh vực văn hóa (xây dựng nếp sống văn hóa, bảo tồn, phát huy giá trị văn hóa truyền thống, phong tục tập quán tốt đẹp...); gắn nhiều hơn đến trách nhiệm và phạm vi quản lý của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Ngành Tư pháp chủ yếu là thẩm định tính hợp pháp của hương ước, quy ước. Bộ Tư pháp đã họp Ban soạn thảo dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước; tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc về vấn đề này (xin gửi kèm văn bản góp ý). Tuy nhiên, hai cơ quan đều thống nhất đề nghị giao Bộ Tư pháp làm đầu mối tham mưu thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước vì các lý do sau đây:

- Nội dung hương ước, quy ước quy định nhiều lĩnh vực liên quan đến an ninh, trật tự, vệ sinh môi trường, bảo đảm giữ gìn và phát huy thuần phong mỹ tục, hành vi ứng xử văn minh trong giao tiếp, sinh hoạt, dân chủ ở cơ sở, bình đẳng giới, hôn nhân và gia đình, kế hoạch hóa gia đình; nội dung về văn hóa, thể thao và du lịch chỉ là một nội dung được quy định trong hương ước, quy ước.

- Nhiệm vụ quản lý nhà nước về hương ước, quy ước chủ yếu liên quan đến hướng dẫn soạn thảo, công nhận hương ước, quy ước; tổ chức tuyên truyền, phổ biến, kiểm tra việc thực hiện hương ước, quy ước sau khi được công nhận. Quá trình phê duyệt hương ước, quy ước cần bảo đảm nội dung của hương ước, quy ước không trái với pháp luật, không xâm phạm quyền con người, quyền công dân, vì thế giao Ngành Tư pháp quản lý nhà nước là phù hợp hơn cả.

3. Kiến nghị, đề xuất

Để thực hiện nhiệm vụ được giao tại Chương trình công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2017, Bộ Tư pháp trân trọng báo cáo và đề nghị với Thủ tướng Chính phủ như sau:

3.1. Tại Công văn số 5226/VPCP-PL, Phó Thủ tướng thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình đã giao: “*Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và các Bộ, ngành, địa phương trên cơ sở đánh giá tổng kết tình hình thực hiện và rà soát các quy định hiện hành về hương ước và quy ước, nghiên cứu đề xuất các chính sách cụ thể báo cáo Thủ tướng xem xét, quyết định việc ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước*”. Vì vậy, Bộ Tư pháp báo cáo và xin ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về các định hướng chính sách trong dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước được nêu tại mục 2 của Báo cáo này.

3.2. Đề nghị Thủ tướng Chính phủ đồng ý cho xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ Quyết định về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật vì các lý do sau đây:

a) Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2007 quy định hương ước, quy ước là một nội dung của dân chủ ở cơ sở, do nhân dân bàn, biểu quyết. Để thi hành Pháp lệnh, Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã ban hành Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN. Tuy nhiên, vẫn còn một số nội dung về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước chưa được quy định hoặc còn quy định chưa rõ trong các văn bản bản như: định hướng nội dung, hình thức của hương ước, quy ước; sửa đổi, bổ sung hương ước, quy ước có nội dung trái pháp luật, vi phạm đạo đức; trách nhiệm về quản lý, xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước của các cơ quan, tổ chức...

b) Việc xây dựng, ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ nhằm thay thế Chỉ thị số 24/1998/CTT-TTg (là văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996).

c) Qua nghiên cứu chính sách, dự thảo văn bản Quyết định để thay thế Chỉ thị số 24/1998/CT-TTg có nhiều nội dung chứa đựng quy phạm pháp luật; làm phát sinh trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; có tác động trực tiếp đến các cơ quan nhà nước ở cơ sở; đối tượng và các quy định của dự thảo văn bản được áp dụng nhiều lần, lặp đi lặp lại; có giá trị bắt buộc chung, áp dụng thống nhất trong cả nước.

Do vậy, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước cần được xây dựng và ban hành theo hình thức văn bản quy phạm pháp luật để phù hợp với Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Sau khi tổng kết Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, nếu có sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc nâng lên thành luật, Bộ Tư pháp sẽ nghiên cứu, đề xuất các chính sách, nội dung về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước trong các văn bản quy phạm pháp luật về dân chủ ở cơ sở để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Trong quá trình nghiên cứu xây dựng dự thảo Quyết định và trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý, xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước, nếu phát hiện những vấn đề có liên quan, Bộ Tư pháp sẽ báo cáo, đề xuất Thủ tướng Chính phủ kiến nghị Quốc hội, Chính phủ sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế, chính sách về thực hiện dân chủ ở cơ sở và tự quản cộng đồng bảo đảm phù hợp với thẩm quyền của các cơ quan theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trên đây là Báo cáo đánh giá thực trạng pháp luật về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước và đề xuất chính sách, định hướng trong dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước. Bộ Tư pháp trân trọng báo cáo Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến chỉ đạo để Bộ tiếp tục chỉ đạo Ban soạn thảo, Tổ biên tập chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Quyết định trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, ban hành./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Phó Thủ tướng thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch;
- Các Thứ trưởng (để biết);
- Thành viên Ban soạn thảo và Tổ biên tập dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước;
- Lưu: VT, Vụ PBGDPL.



Lê Thành Long