

BÁO CÁO**Tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao về việc sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁽¹⁾ trình trong năm 2024, Bộ Tư pháp đã tiến hành nghiên cứu, đánh giá toàn diện, khách quan kết quả đạt được, xác định tồn tại, hạn chế và nguyên nhân sau hơn 08 năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sau đây viết tắt là Luật năm 2015) và 03 năm thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 (sau đây viết tắt là Luật năm 2020), để từ đó đề xuất sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật Ban hành VBQPPL).

Trên cơ sở tổng hợp Báo cáo đánh giá thực trạng thi hành Luật Ban hành VBQPPL và kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của bộ, ngành, địa phương⁽²⁾ và qua hoạt động theo dõi, kiểm tra công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, Bộ Tư pháp xây dựng Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL với các nội dung cụ thể như sau:

I. TỔ CHỨC THI HÀNH LUẬT NĂM 2015 VÀ LUẬT NĂM 2020**1. Ban hành các kế hoạch triển khai, văn bản chỉ đạo, đơn đốc thi hành Luật năm 2015 và Luật năm 2020**

Sau khi Luật năm 2015 và Luật năm 2020 được Quốc hội thông qua, Thủ tướng Chính phủ đã kịp thời ban hành các văn bản chỉ đạo, đơn đốc các bộ, ngành, địa phương trong công tác triển khai thi hành Luật. Thực hiện nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành kế hoạch,

⁽¹⁾ Công văn số 1112/VPCP-PL ngày 21/02/2024: “Giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan liên quan chủ động thực hiện sớm việc xây dựng dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, báo cáo cấp có thẩm quyền theo quy định (trình Quốc hội trong năm 2024)”.

⁽²⁾ Thực hiện theo Công văn số 62/TTg-PL ngày 15/01/2024 của Thủ tướng Chính phủ gửi các bộ, cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng “Báo cáo đánh giá thực trạng thi hành Luật Ban hành VBQPPL và kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL”. Tính đến ngày 25/04/2024, Bộ Tư pháp đã nhận được Báo cáo của 19/22 bộ, cơ quan ngang bộ và 36/63 Hội đồng nhân dân và 63/63 Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

các quyết định để triển khai thi hành Luật năm 2015 và Luật năm 2020. Các bộ, cơ quan ngang bộ cũng đã ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật trong phạm vi quản lý của mình.

Ở địa phương, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (UBND) đã ban hành các Kế hoạch triển khai thi hành Luật trên địa bàn tỉnh, đồng thời ban hành kế hoạch hằng năm, kế hoạch chuyên đề để tổ chức thực hiện. Nhìn chung, việc tổ chức thi hành Luật năm 2015 và Luật năm 2020 được thực hiện nghiêm túc, đồng bộ, bài bản.

2. Ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật

Để cụ thể hóa nội dung được Luật Ban hành VBQPPL giao, Chính phủ đã ban hành 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 VBQPPL (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP); Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ ban hành Thông tư số 01/2017/TT-VPCP hướng dẫn thực hiện quy định về Công báo; Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 338/2016/TT-BTC quy định về lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 42/2020/TT-BTC); Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Thông tư số 03/2022/TT-BTP ngày 10/02/2024 hướng dẫn việc đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong lập đề nghị xây dựng VBQPPL và soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL.

Ngoài ra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 quy định thể thức, kỹ thuật trình bày VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 09/2023/TT-BTC ngày 08/02/2023 quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

Một số bộ, cơ quan ngang bộ, địa phương ban hành quyết định, chỉ thị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND, Chủ tịch UBND tỉnh để quán triệt thực hiện quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Nhiều bộ, ngành, địa phương ban hành Quy chế xây dựng, ban hành VBQPPL⁽³⁾, trong đó quy định rõ trình tự, thủ tục xây dựng VBQPPL ở tất cả các khâu. HĐND một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành Quy trình tiếp nhận đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và Quy trình thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh để các Ban của HĐND cấp tỉnh và các cơ quan liên quan thực hiện...

⁽³⁾ Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Nội vụ; Bộ Giao thông vận tải; thành phố Hải Phòng ...

3. Phổ biến, tập huấn Luật Ban hành VBQPPL và biên soạn tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ xây dựng, ban hành VBQPPL

Để triển khai thi hành Luật, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp các cơ quan có liên quan tổ chức các Hội nghị quán triệt, phổ biến Luật năm 2015 và Luật năm 2020 cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật ở bộ, ngành và địa phương. Bên cạnh đó, hằng năm, Bộ Tư pháp tổ chức các lớp Tập huấn chuyên sâu về Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ban hành VBQPPL.

Cùng với đó, nhận thức được tầm quan trọng của Luật năm 2015 và Luật năm 2020, các bộ, ngành, địa phương đã chỉ đạo triển khai thi hành Luật và các văn bản quy định chi tiết đến cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật bằng nhiều hình thức như tổ chức phổ biến, tập huấn, bồi dưỡng để nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và kỹ năng xây dựng pháp luật; tạo điều kiện cho công chức của bộ, ngành tham gia đầy đủ các hội nghị phổ biến, tập huấn, bồi dưỡng Luật do Bộ Tư pháp tổ chức.

Bên cạnh đó, để nâng cao năng lực, kỹ năng cho người làm công tác xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp đã chủ trì biên soạn, phát hành nhiều tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng như: kỹ năng soạn thảo, thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL; kỹ năng lấy ý kiến chính sách, dự thảo VBQPPL; xây dựng chính sách, đánh giá tác động của chính sách; đánh giá tác động thủ tục hành chính; kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL (Sổ tay soạn thảo VBQPPL; Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ đánh giá tác động của chính sách; Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ về đánh giá tác động thủ tục hành chính; Tài liệu hướng dẫn về lồng ghép bình đẳng giới; Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ về kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL...).

4. Về công tác xây dựng và ban hành VBQPPL

Theo báo cáo của các bộ, cơ quan ngang bộ, tính từ ngày 01/7/2016 đến ngày 31/12/2023, tổng số văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trình cơ quan có thẩm quyền và ban hành theo thẩm quyền là 7.759 văn bản. Trong đó, Chính phủ đã trình Quốc hội ban hành 113 luật, 54 nghị quyết; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban hành 03 pháp lệnh, 32 nghị quyết; Chính phủ đã ban hành 983 nghị định; Thủ tướng Chính phủ ban hành 353 quyết định; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành 6.184 thông tư và 37 thông tư liên tịch.

Theo báo cáo của các địa phương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành 90.610 VBQPPL. Trong đó, cấp tỉnh ban hành 32.721 VBQPPL (11.398 nghị quyết, 21.323 quyết định); Cấp huyện ban hành 18.006

VBQPPL (5.148 nghị quyết và 12.858 quyết định); Cấp xã ban hành 39.883 VBQPPL (31.917 nghị quyết và 7.966 quyết định). Tại nhiều địa phương, HĐND và UBND cấp huyện, cấp xã không ban hành VBQPPL hoặc ban hành số lượng văn bản rất hạn chế như: Bắc Ninh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Kiên Giang, Vĩnh Long, Gia Lai, Hà Tĩnh, Ninh Bình, Quảng Nam, Trà Vinh, Vĩnh Phúc,...

Sau hơn 08 năm thi hành Luật năm 2015, 03 năm thi hành Luật năm 2020 và các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật có thể thấy rằng các bộ, ngành, địa phương tuân thủ và thực hiện tương đối nghiêm quy trình xây dựng, ban hành các VBQPPL. Chất lượng VBQPPL do Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ trình và ban hành theo thẩm quyền ngày càng được nâng cao, nội dung bảo đảm tính hợp hiến, cơ bản bảo đảm tính hợp pháp, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; bảo đảm tính khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn; nhiều văn bản có tính đột phá về thể chế cho phát triển ngành, lĩnh vực, giải quyết được các khó khăn, vướng mắc, bất cập trên thực tiễn; góp phần trước mắt và lâu dài kiểm soát, phòng chống dịch Covid và hỗ trợ đặc lực cho phục hồi kinh tế sau đại dịch; tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp; giúp đơn giản hóa thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp; thực hiện tốt các yêu cầu về bảo đảm an ninh, quốc phòng; các quy định ngày càng chặt chẽ, bảo đảm phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành được soạn thảo, ban hành phù hợp với tình hình thực tế địa phương, tạo ra cơ chế thu hút các nguồn lực, góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống của nhân dân địa phương. Công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL được thực hiện thường xuyên, kịp thời xử lý văn bản được kiểm tra góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Theo đánh giá của các bộ, ngành, địa phương, có được kết quả nêu trên là do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân do Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật quy định về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL chi tiết, cụ thể (về chủ thể thực hiện, công việc phải thực hiện, thời hạn thực hiện, hồ sơ...) kèm theo các biểu mẫu chi tiết, tạo nhiều thuận lợi cho việc xây dựng, ban hành VBQPPL của bộ, ngành, địa phương. Ngoài ra, quy định về bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí trong công tác xây dựng VBQPPL cũng góp phần nâng cao chất lượng của văn bản.

Bên cạnh đó, việc Thủ tướng Chính phủ kịp thời ban hành các Kế hoạch triển khai thực hiện Luật năm 2015 và Luật năm 2020; Chính phủ kịp thời ban hành 2 Nghị định để có hiệu lực đồng thời với thời điểm có hiệu lực của 02 Luật Ban hành VBQPPL, tạo nhiều thuận lợi cho các bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện kịp thời, có hiệu quả Luật và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật. Ngoài ra, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ còn ban hành các

chỉ thị, nghị quyết về nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật⁽⁴⁾ cũng góp phần nâng cao hiệu quả công tác xây dựng pháp luật của bộ, ngành và địa phương.

5. Bảo đảm nguồn lực thi hành Luật năm 2015 và Luật năm 2020

Sau khi Luật Ban hành VBQPPL có hiệu lực, các bộ, ngành và địa phương đã quan tâm, tạo điều kiện, bố trí nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn, có kỹ năng soạn thảo văn bản cho công tác xây dựng pháp luật. Kết quả rà soát cho thấy hầu hết đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật của Bộ Tư pháp, Vụ Pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Sở Tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều được đào tạo chính quy, bài bản, có kinh nghiệm, tâm huyết và trách nhiệm trong công việc, có trình độ chuyên môn tốt; nhiều người có khả năng tốt về ngoại ngữ, tin học.

Ở cấp Trung ương, theo số liệu thống kê của 9/21 bộ, cơ quan ngang bộ (trừ Bộ Tư pháp) tính đến ngày 30/6/2023, tổng số công chức làm công tác xây dựng chính sách, soạn thảo VBQPPL là 7.499 người. Theo báo cáo của 50/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tính đến ngày 30/6/2023, tổng số công chức làm công tác xây dựng chính sách, soạn thảo VBQPPL ở cấp tỉnh (trừ Sở Tư pháp) là 13.472 người. Trong đó, công chức có thời gian từ 5 năm trở lên đến trên 10 năm chiếm 80,1%. Về trình độ chuyên môn, có 72,3% công chức có trình độ đại học; có 25,6% công chức có trình độ sau đại học và có 0,7% cán bộ được đào tạo tại nước ngoài.

Về cơ bản, việc bố trí kinh phí cho công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của các bộ, ngành, địa phương trong thời gian qua đã mang lại hiệu quả thiết thực cho công tác xây dựng pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Thông tư số 42/2022/TT-BTC sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 338/2016/TT-BTC đã bổ sung nội dung chi, tăng định mức phân bổ kinh phí, định mức chi cho các hoạt động xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật từ 1,5 đến 2 lần so với quy định trước đây để phù hợp với tính chất, mức độ phức tạp của công tác xây dựng pháp luật. Bên cạnh đó, một số bộ, ngành, địa phương đã quan tâm, ưu tiên bố trí kinh phí thường xuyên cho công tác xây dựng, thẩm định VBQPPL.

⁽⁴⁾ Như Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật; Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ về một số giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ.

Về cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc và các điều kiện hỗ trợ khác cho công tác xây dựng, ban hành VBQPPL cơ bản được bố trí, trang bị đồng bộ. Đặc biệt là việc xây dựng và đưa vào sử dụng hệ cơ sở dữ liệu VBQPPL để áp dụng thống nhất gồm Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, Trang thông tin điện tử về xây dựng pháp luật trên Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp đã vận hành và dần đi vào ổn định.

Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật tại các bộ, ngành, địa phương đã được quan tâm và tổ chức thực hiện, đạt được một số kết quả tích cực. Hạ tầng công nghệ thông tin từng bước được đầu tư, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao; các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu, phần mềm ứng dụng trong hoạt động của Bộ, ngành, địa phương được xây dựng đồng bộ và mang lại hiệu quả rõ rệt. Ở các bộ, ngành, địa phương, nhiều Cổng thông tin điện tử đã được nâng cấp, thay đổi giao diện (mục lấy ý kiến góp ý dự thảo VBQPPL) để thân thiện hơn với người sử dụng và đáp ứng tốt hơn nhu cầu tra cứu thông tin của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cổng thông tin điện tử và các chuyên trang về xây dựng pháp luật của các cơ quan đã cung cấp thông tin về xây dựng pháp luật; phục vụ việc lấy ý kiến, quản lý theo dõi việc góp ý, thẩm định VBQPPL... Việc sử dụng bản điện tử trong các hoạt động soạn thảo, thẩm định, thẩm tra giúp tiết kiệm chi phí cho công tác soạn thảo văn bản. Cùng với sự phát triển của Chính phủ điện tử, Quốc hội điện tử, văn bản được cập nhật và xử lý trên hệ thống nhanh hơn sử dụng phương pháp thủ công truyền thống như trước đây.

Việc các Bộ, ngành, địa phương dùng chung một CSDLQG về pháp luật đã khắc phục được tình trạng trùng lặp, chồng chéo giữa các cơ sở dữ liệu về văn bản pháp luật đồng thời chấm dứt tình trạng xây dựng tràn lan các cơ sở dữ liệu về văn bản pháp luật mà hiệu quả khai thác, sử dụng không cao ở cả Trung ương và địa phương. Điều này tạo thuận lợi lớn cho người dân và doanh nghiệp có thể tìm hiểu hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung và của từng địa phương nói riêng. Việc cập nhật văn bản trên CSDLQG về pháp luật ngày càng nền nếp. Các Bộ, ngành, địa phương cập nhật văn bản tương đối kịp thời, đầy đủ. Tính đến nay, CSDLQG về pháp luật có tổng số văn bản là 137.370 văn bản (trong đó, văn bản của địa phương là 93.982 văn bản; văn bản của trung ương là 43.388 văn bản).

II. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT NĂM 2015 VÀ LUẬT NĂM 2020

1. Về hình thức, thẩm quyền ban hành VBQPPL

Ngoài việc tiếp tục quy định rõ về thẩm quyền ban hành của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Luật năm 2015 kế thừa, đã bổ sung và về cơ bản các quy định về thẩm quyền ban hành VBQPPL của Chính phủ,

Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là phù hợp thực tiễn, đáp ứng được yêu cầu quản lý, điều hành đất nước. Luật năm 2015 không quy định chỉ thị của UBND các cấp là VBQPPL; giới hạn phạm vi thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, đặc biệt là ở cấp huyện và cấp xã. Điều này góp phần đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại VBQPPL, giúp cho việc xác định hình thức VBQPPL của chính quyền địa phương được thống nhất, khả thi hơn.

Qua đánh giá thực trạng, quy định của Luật năm 2015 về thẩm quyền ban hành VBQPPL còn có một số hạn chế sau:

Điều 30 cho phép HĐND, UBND cấp huyện ban hành VBQPPL để thực hiện việc phân cấp và trường hợp được “luật, nghị quyết của Quốc hội giao”. Sau khi Luật năm 2020 có hiệu lực, số lượng VBQPPL do cấp huyện ban hành tăng lên đáng kể. Qua số liệu thống kê của các địa phương cho thấy, năm 2020 cấp huyện ban hành 1.236 văn bản (614 nghị quyết; 622 quyết định); năm 2021 ban hành 2.330 văn bản (437 nghị quyết; 1893 quyết định); Năm 2022 ban hành 3.116 văn bản (157 nghị quyết; 2.881 quyết định). Số VBQPPL do cấp huyện ban hành năm 2022 tăng gấp gần 2.5 lần so với năm 2020 (trước khi Luật năm 2020 có hiệu lực).

- Việc giảm số lượng VBQPPL đã chứng minh việc hạn chế thẩm quyền ban hành VBQPPL của cấp huyện, cấp xã theo Luật năm 2015 là phù hợp với yêu cầu thực tiễn cũng như nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật ở địa phương, nhất là ở cấp xã, người làm công tác xây dựng pháp luật vừa thiếu về số lượng, vừa thiếu kiến thức và kỹ năng soạn thảo VBQPPL.

Tuy nhiên, số liệu thống kê cho thấy số lượng VBQPPL do cấp xã ban hành rất khác nhau. Tính từ 01/7/2016 đến 31/12/2023, có 21/63 tỉnh có cấp xã không ban hành nghị quyết; 17/63 tỉnh có cấp xã không ban hành quyết định; một số tỉnh, cấp xã không ban hành VBQPPL nào trong 8 năm thi hành Luật năm 2015 (Bắc Ninh, Đà Nẵng, Cần Thơ...), có một số tỉnh, cấp xã còn ban hành số lượng khá lớn VBQPPL (như Bình Định: 1.899 văn bản, Đồng Nai: 2.838 văn bản, Hà Nội: 4.183 văn bản). **Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định rõ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã, thực tế triển khai thi hành Luật có sự chênh lệch lớn giữa các địa phương về số lượng VBQPPL cấp xã xuất phát từ việc địa phương chưa phân biệt được rõ thế nào là văn bản quy phạm pháp luật, thế nào là văn bản hành chính; năng lực, trình độ của cán bộ tư pháp tại cấp xã còn thiếu kiến thức và kỹ năng soạn thảo VBQPPL.... dẫn đến tình trạng, một số địa phương còn ban hành số lượng khá lớn VBQPPL của cấp xã.**

2. Về ban hành văn bản của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Luật năm 2015 bổ sung quy trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với nhiệm vụ trọng tâm là xây dựng nội dung, đánh giá tác động của chính sách trước khi soạn thảo văn bản. Việc lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện trong quá trình lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội. Trên cơ sở số liệu thống kê của Bộ Tư pháp cho thấy, từ khi Luật năm 2015 có hiệu lực đến nay, Chính phủ đã trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, thông qua 07 nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm và 21 nghị quyết của UBTVQH điều chỉnh Chương trình. Việc tạo sự linh hoạt trong điều chỉnh Chương trình của UBTVQH nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn, kịp thời thể chế hóa chủ trương của Đảng về phục hồi kinh tế, xã hội sau đại dịch Covid 19.

Từ khi Luật năm 2015 có hiệu lực đến nay, công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế ngày càng được quan tâm. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thường xuyên chỉ đạo các bộ, cơ quan ngang bộ rà soát, nghiên cứu đề xuất xây dựng và hoàn thiện thể chế, nhất là các dự án luật, pháp lệnh nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng và các dự án phục vụ mục tiêu cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh. Cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan chủ trì thẩm định thực hiện nghiêm trình tự, thủ tục, hồ sơ thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL, từng bước hạn chế được việc ban hành VBQPPL tràn lan, thiếu định hướng chính sách. Nhiều bộ đã chủ động, tích cực trong việc lấy ý kiến về đề nghị xây dựng các luật có tác động lớn đến xã hội, được người dân, doanh nghiệp đặc biệt quan tâm như Bộ luật Lao động, Luật An ninh mạng, Luật Phòng, chống tác hại rượu, bia... Vai trò của Bộ Tư pháp trong hoạt động thẩm định ngày càng được nâng cao, Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp thể hiện rõ quan điểm về điều kiện trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được chuẩn bị kỹ hơn; thứ tự ưu tiên đưa các dự án luật, pháp lệnh vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được xác định hợp lý, khoa học hơn.

Công tác soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết cũng có nhiều chuyển biến tích cực. Cơ quan chủ trì soạn thảo chủ động hơn trong việc quy phạm hóa chính sách. Việc soạn thảo, lấy ý kiến, trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết hiệu quả hơn, giảm áp lực về thời gian và chi phí. Việc đăng tải dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết để lấy ý kiến đã được thực hiện khá tốt, cơ bản tuân thủ quy định của Luật năm 2015 về thời hạn lấy ý kiến, hồ sơ đăng tải, kể cả đăng tải lại dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết sau khi chỉnh lý theo ý kiến góp ý. Hoạt động thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định của Luật năm 2015 đã đi vào nền nếp và ngày càng được thực hiện một

cách bài bản, khoa học, có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức, chuyên gia, nhà khoa học; chất lượng ý kiến thẩm định ngày càng được nâng cao; thời hạn thẩm định cơ bản bảo đảm theo yêu cầu của Luật năm 2015. Chính phủ đã dành nhiều thời gian hơn cho việc xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh trong các phiên họp thường kỳ và phiên họp chuyên đề về công tác xây dựng pháp luật. Sau các phiên họp, Chính phủ đều ban hành nghị quyết⁽⁵⁾ để thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, cho ý kiến về những vấn đề lớn, những vấn đề còn ý kiến khác nhau trong dự án, dự thảo VBQPPL.

Sau khi Luật năm 2015 có hiệu lực, Quốc hội xem xét, thông qua được một số lượng khá lớn luật, nghị quyết trong đó nhiều luật có chất lượng, có tính khả thi. Việc xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định của Luật năm 2015 ngày càng bài bản, chất lượng các văn bản ngày càng được nâng cao. Thực tiễn cho thấy, quy trình 2 bước như hiện nay là phù hợp, nhất là các đạo luật có phạm vi, nội dung phức tạp, các VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao như luật, pháp lệnh, nghị quyết, được xem xét kỹ lưỡng từ khâu xây dựng nội dung, đánh giá tác động của chính sách, xem xét, thông qua chính sách trước khi soạn thảo VBQPPL góp phần nâng cao chất lượng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

Bên cạnh kết quả nêu trên, thực tiễn thi hành Luật năm 2015 cho thấy, việc xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, UBTVQH còn một số hạn chế, bất cập sau:

- Luật năm 2015 không quy định trình tự, thủ tục rút gọn trong khâu lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh nên chưa đáp ứng với yêu cầu ban hành văn bản nhanh trong một số trường hợp cấp bách, đột xuất quy định tại Điều 146 của Luật năm 2015⁽⁶⁾; hồ sơ, trình tự, thủ tục lập đề nghị phức tạp nhưng giai đoạn soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết cũng yêu cầu về trình tự, thủ tục, hồ sơ tương tự như giai đoạn lập đề nghị; trong 8 năm thi hành Luật năm 2015, theo số liệu thống kê chưa đầy đủ có tới 54 nghị quyết của Quốc hội, 32 nghị quyết của UBTVQH so với 115 luật, pháp lệnh do Chính phủ trình được ban hành. Tuy nhiên, Luật chưa quy định cụ thể về thời gian trình, thành phần hồ sơ xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của UBTVQH gây ra khó khăn trong quá trình lập đề nghị và soạn thảo các văn bản nêu trên.

⁽⁵⁾ Từ tháng 7/2015 đến nay, Chính phủ đã ban hành 104 nghị quyết phiên họp thường kỳ. Nếu chỉ tính trong từ đầu nhiệm kỳ (tháng 6/2021) đến nay, Chính phủ đã ban hành 24 nghị quyết phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật.

⁽⁶⁾ Một số dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết mà thực tiễn yêu cầu phải xây dựng ngay để đáp ứng yêu cầu kịp thời để xử lý tình huống khi dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp như chính sách giảm thuế, hỗ trợ lực lượng y tế tuyến đầu, đấu thầu thuốc nhưng lại phải làm quy trình vừa lập đề nghị, vừa soạn thảo là chưa phù hợp thực tiễn.

- Chưa có quy định để bảo đảm tính thực chất và hiệu quả trong việc thực hiện quyền sáng kiến pháp luật của đại biểu Quốc hội (ĐBQH) bằng các cơ chế cụ thể, đặc biệt là các điều kiện bảo đảm thực hiện quyền này của ĐBQH. Luật 2015 mới chỉ quy định quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, chưa quy định quyền này cho nhóm đại biểu Quốc hội. Trên thực tế, một đại biểu Quốc hội rất khó để thực hiện quyền sáng kiến pháp luật của mình do thiếu nguồn lực và điều kiện bảo đảm để thực hiện. Nhiều quốc gia đã công nhận quyền sáng kiến pháp luật của nhóm đại biểu Quốc hội và có cơ chế rõ ràng để hỗ trợ đại biểu Quốc hội, nhóm đại biểu Quốc hội thực hiện quyền sáng kiến pháp luật như có bộ phận chuyên trách chuyên soạn thảo dự án luật do đại biểu Quốc hội, nhóm đại biểu Quốc hội đề xuất như kinh nghiệm của Canada, Nhật Bản.

- Thời gian lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh quá dài, nên thời gian dành cho các bước khác của quy trình xây dựng luật như soạn thảo, thẩm tra, thảo luận tại Quốc hội bị rút ngắn lại sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của Chương trình (thời gian từ khi Quốc hội thông qua Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến lúc trình dự án luật rất ngắn); Chủ thể trình bị động khi phải tuân thủ thời hạn trình đã được ấn định trước trong Chương trình, nhất là khi cần ban hành nhanh hoặc phải lùi thời hạn trình chờ tổng kết, đánh giá của một luật khác để giải quyết các vấn đề mới phát sinh mà chưa dự liệu được khi lập Chương trình.

- Tồn tại sự thiếu bình đẳng giữa các chủ thể lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Chính phủ phải thực hiện rất nhiều bước của quy trình lập đề nghị như thẩm định, thông qua các chính sách nhưng các chủ thể khác thì lại có thể được bỏ qua một số bước.

3. Về ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Kể từ khi Luật năm 2015 có hiệu lực thi hành, Chính phủ đã tổ chức nhiều phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật để cho ý kiến về dự án, dự thảo VBQPPL. Tính từ 01/7/2016 đến 31/12/2023, Chính phủ đã ban hành 983 nghị định. Nhiều văn bản có tính đột phá về thể chế cho phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương, giải quyết được các khó khăn, vướng mắc, bất cập đối với các dự án trọng điểm quốc gia; góp phần thực hiện hiện tốt các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; củng cố, giữ vững quốc phòng, an ninh; tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp; giúp đơn giản hóa thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp.

Trong thời gian qua, việc xây dựng văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh có nhiều chuyển biến tích cực, giảm đáng kể số lượng văn bản quy định

chi tiết nợ đọng hằng năm; chất lượng văn bản quy định chi tiết ngày càng được cải thiện, đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn. Chính phủ và các bộ, ngành đã quan tâm hơn đến công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, với việc thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ⁽⁷⁾, nhằm tạo sự đột phá, tháo “*nút thắt*” trong quản lý điều hành, triển khai thi hành luật, pháp lệnh; chất lượng văn bản được nâng lên; tiến độ thực hiện nhanh hơn, từng bước đáp ứng yêu cầu triển khai đồng bộ việc thi hành luật, pháp lệnh. Có thời điểm, Chính phủ không còn tình trạng nợ ban hành văn bản quy định chi tiết⁽⁸⁾.

Thực tiễn thi hành Luật năm 2015 cho thấy, các cơ quan được giao nhiệm vụ soạn thảo, thẩm định, kiểm tra hồ sơ dự thảo quyết định đã thực hiện nghiêm quy trình xây dựng, ban hành quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ. Nhờ đó, các quyết định của Thủ tướng Chính phủ bảo đảm chất lượng và được ban hành kịp thời để điều chỉnh nhiều vấn đề quan trọng, cấp bách của đất nước, góp phần tạo khuôn khổ pháp lý thuận lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Tính từ ngày 01/7/2016 đến 31/12/2023, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 353 quyết định.

Tính từ 1/7/2016 đến 31/12/2023, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã ban hành 6.184 thông tư (một số bộ ban hành rất nhiều thông tư như Bộ Tài Chính, Bộ Quốc phòng, trung bình mỗi năm ban hành gần 200 thông tư). Trong thời gian qua, việc lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của thông tư ngày càng được coi trọng.

Tính từ 1/7/2016 đến 31/12/2023 đã có 37 thông tư liên tịch được ban hành. Về cơ bản, quy trình xây dựng ban hành các thông tư liên tịch hợp lý, khoa học, cụ thể và đã phát huy hiệu quả trong việc xây dựng, ban hành thông tư liên tịch thời gian qua, tạo cơ sở pháp lý để bảo đảm và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan hành pháp và tư pháp trong việc thực hiện trình tự, thủ tục tố tụng và phòng, chống tham nhũng.

Thực tiễn thi hành Luật năm 2015 cho thấy, quy trình xây dựng, ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ còn một số hạn chế, bất cập sau:

- Luật chưa quy định thẩm quyền của Chính phủ trong việc ban hành nghị định để thực hiện thí điểm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của

⁽⁷⁾ Giải pháp gồm: (i) đề cao trách nhiệm của cơ quan chuẩn bị dự án; (ii) ưu tiên, đầu tư thời gian, nguồn lực cho soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; (iii) tăng cường vai trò, hoạt động của Ban soạn thảo, pháp chế các bộ, ngành, địa phương; (iv) củng cố, kiện toàn tổ chức, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là đội ngũ cán bộ pháp chế.

⁽⁸⁾ Theo Báo cáo số 375/BC-BTP ngày 26/12/2017 của Bộ Tư pháp, Chính phủ không nợ ban hành văn bản quy định chi tiết.

Chính phủ, gây ra khó khăn, vướng mắc trong việc áp dụng quy trình xây dựng và ban hành nghị định để thực hiện thí điểm, tạo cơ chế linh hoạt trong chỉ đạo, điều hành, phát triển kinh tế, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Thực tế điều hành sẽ phát sinh nhiều vấn đề cần giao Chính phủ quy định thí điểm.

- Quy định dự thảo nghị định chi tiết phải được chuẩn bị, trình đồng thời với dự án luật là hợp lý nhưng chưa phù hợp với thực tiễn vì trong quá trình soạn thảo dự án luật, hầu hết các cơ quan chủ trì soạn thảo mới chỉ dự kiến được những nội dung để đề xuất Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết, trong khi đó việc quyết định nội dung nào sẽ được giao quy định chi tiết lại hoàn toàn do Quốc hội xem xét, quyết định; một số luật, pháp lệnh, nghị quyết giao Chính phủ quy định chi tiết trong thời gian rất ngắn (6 tháng đến 1 năm) trong khi nội dung giao quy định chi tiết rất khó, cần có thời gian nghiên cứu. Chưa có tiêu chí để xác định nội dung giao quy định chi tiết. Quy định Quốc hội có thể ủy quyền những nội dung khác cần quy định chi tiết (khoản 1 Điều 11) là quá rộng, việc ủy quyền quá nhiều cho Chính phủ sẽ làm tăng gánh nặng, sức ép cho Chính phủ trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết.

- Tương tự với luật, pháp lệnh, trong xây dựng, ban hành nghị định tại khoản 3 Điều 19 cũng có 02 quy trình phức tạp, đó là: (1) quy trình thông qua đề nghị xây dựng nghị định; (2) quy trình soạn thảo, thông qua nghị định. Quy trình xây dựng nghị định theo khoản 3 Điều 19 tương tự như quy trình xây dựng, ban hành luật là quá phức tạp, trùng lặp, rườm rà, kéo dài thời gian xây dựng và ban hành nghị định. Điều này là chưa phù hợp với yêu cầu đẩy nhanh tiến độ, bảo đảm tính kịp thời trong xây dựng, ban hành VBQPPL, chưa thực sự phù hợp với tính chất và yêu cầu quản lý, điều hành nhanh nhạy, kịp thời của Chính phủ. Quy định về xây dựng nghị định tại khoản 2 Điều 19 của Luật là chưa phù hợp với yêu cầu đẩy nhanh tiến độ, bảo đảm tính kịp thời trong xây dựng, ban hành VBQPPL của Chính phủ, đặc biệt là với tính chất và yêu cầu quản lý, điều hành nhanh nhạy, kịp thời của Chính phủ, nhất là khi Chính phủ cần phải xử lý ngay các vấn đề phát sinh trong thực tiễn do tình hình trong nước và trên thế giới biến động nhanh và khó dự báo.

- Hiện nay vẫn còn nhiều thông tư do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành giao cho địa phương quy định chi tiết nhưng giao không cụ thể, không xác định rõ phạm vi, nội dung dẫn đến các địa phương lúng túng trong việc xác định loại văn bản ban hành là văn bản hành chính hay VBQPPL; giao chưa đúng thẩm quyền cho HĐND, UBND trong việc ban hành VBQPPL.

- Quy trình sửa đổi, bổ sung văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo quy định của Luật 2015 rất phức tạp, thiếu tính khả thi, không đáp ứng được yêu cầu phản ứng kịp thời trong xây

dựng chính sách, pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Nhiều trường hợp cần sửa rất ít quy định như đơn giản thủ tục hành chính và giấy tờ công dân nhưng vẫn phải thực hiện quy trình nhiều bước, thời gian lấy ý kiến rất dài. Luật năm 2015 cũng chưa quy định rõ về tiêu chí, điều kiện dừng hiệu lực thi hành của một số điều khoản hoặc toàn bộ văn bản để xử lý ngay các vấn đề bất cập phát sinh từ thực tiễn.

5. Xây dựng, ban hành ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương

Từ khi Luật năm 2015 có hiệu lực cho đến nay, với nhiều quy định mới đã giúp địa phương nhận diện rõ hơn trong việc xác định hình thức văn bản, thẩm quyền, quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL, góp phần đưa công tác xây dựng VBQPPL của Chính quyền địa phương từng bước được chuẩn hóa; khắc phục được tình trạng hệ thống VBQPPL ở địa phương công kênh, phức tạp, nhiều tầng nấc. Trong 08 năm thi hành Luật, chính quyền địa phương đã tuân thủ nghiêm thẩm quyền ban hành VBQPPL, hạn chế tối đa việc ban hành văn bản quy định chi tiết vượt quá nội dung được giao; giảm tình trạng sao chép quy định của văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; số lượng VBQPPL do cấp huyện, cấp xã ban hành giảm đáng kể, chỉ bằng 1/3 so với giai đoạn trước khi Luật năm 2015 có hiệu lực. Chất lượng VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành ngày càng được nâng cao, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật hiện hành, phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương, với đối tượng chịu sự tác động của văn bản, đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp ở địa phương; tổ chức, thi hành VBQPPL ngày càng bài bản và phát huy hiệu quả.

Tuy nhiên, quy trình xây dựng, ban hành ban hành VBQPPL của địa phương còn tồn tại một số hạn chế, bất cập như việc phải xây dựng báo cáo đánh giá tác của động chính sách với những nội dung như đánh giá tác động về kinh tế, xã hội, về giới và thủ tục hành chính như đối với báo cáo đánh giá tác động của chính sách do các cơ quan trung ương xây dựng là tương đối phức tạp, chưa khoa học, chưa phù hợp với năng lực của người làm công tác xây dựng pháp luật ở địa phương. Thực tế, trong một số trường hợp do không xác định được nghị quyết xây dựng theo khoản 2, 3 hay 4 của Điều 27 nên một số trường hợp có quan điểm không thống nhất giữa HĐND và UBND dẫn đến kéo dài thời gian lập đề nghị và soạn thảo nghị quyết.

6. Xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Luật năm 2015, với có 04 điều đã quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, theo đó quy định các trường hợp, thẩm

quyền quyết định áp dụng, trình tự, thủ tục và hồ sơ, trình tự, thủ tục xem xét, thông qua VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Luật năm 2015 đã có bước hoàn thiện các quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn với những quy định tương đối cụ thể, rõ ràng, qua đó giúp ban hành các VBQPPL nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, nhưng vẫn bảo đảm chất lượng của VBQPPL. Trong thời gian qua, trước tình hình thế giới diễn biến phức tạp, chiến tranh và xung đột vũ trang ngày càng khốc liệt tác động trực tiếp đến nhiều mặt kinh tế và xã hội; việc xử lý ngay các vấn đề cấp bách trong phòng chống dịch Covid 19 và yêu cầu phải xử lý ngay các vấn đề an sinh, xã hội sau đại dịch cho thấy việc xây dựng và ban hành VBQPPL nhanh chóng, kịp thời theo trình tự, thủ tục rút gọn đã đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn.

Tuy nhiên, việc thực hiện xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

- Luật chưa có quy định về thời điểm và quy trình xây dựng đề nghị xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn nên quá trình thực hiện còn cách hiểu và áp dụng chưa thống nhất.

- Về quy trình lập đề nghị đối với một số loại VBQPPL trong trường hợp được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn: Theo quy định tại Điều 148 Luật năm 2015 thì quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, bao gồm tổ chức việc soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến (nếu cần thiết) và thẩm định, thẩm tra. Luật năm 2015 không đề cập đến quy trình lập đề nghị. Theo Điều 146 Luật năm 2015 thì trình tự, thủ tục rút gọn thường được xem xét, áp dụng trong trường hợp khẩn cấp, đột xuất, cần ban hành văn bản trong một thời gian ngắn. Do vậy, nếu phải thực hiện quy trình lập đề nghị xây dựng văn bản thì sẽ khó đáp ứng được tính kịp thời của việc xây dựng, ban hành văn bản.

- Việc quy định Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Bộ trưởng Bộ Tư pháp có trách nhiệm cho ý kiến đối với việc ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn theo quy định tại khoản 1 Điều 146 của Luật là chưa phù hợp, chưa đề cao vai trò của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc chịu trách nhiệm toàn diện về việc áp dụng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản và nội dung của văn bản do mình ban hành

7. Về kiểm tra, xử lý rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL

Về kiểm tra, xử lý VBQPPL thì giai đoạn 2016 - 2023, các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương đã tiếp nhận, phân loại đối với 171.567 VBQPPL, (các bộ, cơ quan ngang bộ đã tiếp nhận, phân loại 62.018 văn bản; các địa phương đã

tiếp nhận, phân loại 109.549 văn bản). Kết quả cả nước đã phát hiện và có kết luận kiểm tra đối với 4.294 văn bản có nội dung, thẩm quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật.

Công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL được thực hiện thường xuyên, kịp thời xử lý văn bản được kiểm tra góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật gắn với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, đồng thời có tác động mạnh mẽ, giúp nâng cao ý thức chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong việc xây dựng, ban hành văn bản, góp phần bảo đảm tính pháp chế xã hội chủ nghĩa, tạo được hiệu ứng tích cực của người dân, xã hội.

Tuy nhiên, các quy định về xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cá nhân, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, cũng như việc không kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục hậu quả do áp dụng văn bản trái pháp luật gây ra chưa cụ thể, chưa đầy đủ dẫn đến nhiều vướng mắc trong quá trình triển khai trên thực tiễn.

Về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, theo báo cáo của bộ, ngành và địa phương, từ ngày 01/7/2016 đến ngày 31/12/2023, các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương đã thực hiện rà soát thường xuyên và rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn, kết quả rất đáng ghi nhận. Tổng số văn bản được rà soát: 341.212 văn bản (trong đó, số văn bản được rà soát tại các bộ, cơ quan ngang bộ là 55.133 văn bản; tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là 286.079 văn bản).

Công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL được thực hiện nền nếp, nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật về rà soát thường xuyên, rà soát theo chuyên đề, lĩnh vực; công bố văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực hàng năm, hệ thống hóa văn bản định kỳ, qua đó kiểm soát được đầy đủ, chính xác, có hệ thống các VBQPPL đã ban hành, phát hiện, xử lý các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp. Kết quả rà soát đề xuất sửa đổi, bổ sung đồng bộ hệ thống VBQPPL, hoàn thiện, tháo gỡ những mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, hạn chế, vướng mắc về thể chế, nhất là các điểm “ách tắc”, “nút thắt”, trong các lĩnh vực đang được dư luận xã hội, doanh nghiệp, người dân quan tâm, khắc phục những sơ hở, bất cập trong cơ chế, chính sách, pháp luật để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Về hợp nhất VBQPPL, theo số liệu thống kê chưa đầy đủ của bộ, ngành và địa phương, từ năm 2016 đến năm 2023, các bộ, ngành hợp nhất hơn 1.800 văn bản. Về cơ bản, các bộ, ngành đã tổ chức triển khai thực hiện hợp nhất văn bản bảo đảm đúng quy định, chất lượng, hiệu quả và kịp thời. Bên cạnh những kết quả đạt được, thể chế về hợp nhất văn bản cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế, gây khó khăn trong việc thực hiện hợp nhất, quản lý, tra cứu, áp dụng văn bản hợp nhất, cụ thể như sau:

- Quy định về giá trị sử dụng văn bản hợp nhất chưa hợp lý. Hiện nay, văn bản hợp nhất được sử dụng chính thức trong áp dụng và thi hành pháp luật⁽⁹⁾. Quy định của Pháp lệnh Hợp nhất dẫn tới việc văn bản hợp nhất không thay thế, không có giá trị sử dụng “bằng” văn bản gốc và văn bản sửa đổi, bổ sung cho dù quá trình hợp nhất thực hiện theo nguyên tắc chặt chẽ và văn bản hợp nhất đảm bảo đơn giản, dễ tra cứu, dễ tiếp cận và áp dụng, làm giảm giá trị sử dụng của văn bản hợp nhất.

- Thời hạn hợp nhất văn bản chưa phù hợp với thực tiễn, quy định thời hạn hợp nhất tại Pháp lệnh hợp nhất VBQPPL hiện nay là không khả thi; việc xử lý các văn bản hợp nhất hết hiệu lực chưa hợp lý do chưa đặt ra việc xử lý hiệu lực của các văn bản hợp nhất khi văn bản được sửa đổi, bổ sung và văn bản sửa đổi, bổ sung đã hết hiệu lực. Chưa ứng dụng công nghệ thông tin trong hợp nhất văn bản và tra cứu, khai thác, sử dụng văn bản hợp nhất.

8. Về tổ chức thi hành pháp luật

Qua tổng kết, đánh giá Luật năm 2015, thấy rằng: các quy định về tổ chức thi hành pháp luật đã được các bộ, ngành, địa phương tuân thủ và thực hiện tương đối nghiêm túc; tổ chức rà soát các VBQPPL hiện hành liên quan đến văn bản mới ban hành, đề đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới được thực hiện thường xuyên; Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật, Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính ngày càng hoàn thiện và phát huy hiệu quả; công tác sơ kết, tổng kết việc thi hành VBQPPL cũng đã được các bộ, ngành, địa phương chú trọng và thực tế đã đi vào nền nếp; hoạt động PBGDPL đã được các bộ, ngành, tổ chức ở trung ương, địa phương quan tâm chỉ đạo việc quán triệt, phổ biến dưới nhiều hình thức phù hợp với tình hình, điều kiện thực tiễn, thể hiện sự chuyển biến trong nhận thức của các cấp ủy đảng, chính quyền về tầm quan trọng của việc phổ biến, quán triệt các luật, pháp luật mới được ban hành. Bên cạnh việc áp dụng hình thức truyền thống, điểm mới trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thời gian này là đã đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin nhằm giúp Nhân dân tiếp cận nhanh chóng, kịp thời, rộng rãi nội dung các văn bản.

Công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật (THPL) đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Từ năm 2016 đến nay, các bộ, ngành, địa phương tăng cường các hoạt động kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi tình hình THPL và kiểm tra, điều tra, khảo sát tình hình THPL trọng tâm, liên ngành, theo dõi tình hình THPL trong lĩnh vực trọng tâm trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, tài sản công... Thông qua công tác theo dõi tình hình THPL đã góp phần đánh giá

⁽⁹⁾ Pháp lệnh Hợp nhất quy định “văn bản hợp nhất được sử dụng chính thức trong áp dụng và thi hành pháp luật. Trong trường hợp do sai sót về kỹ thuật dẫn đến nội dung văn bản hợp nhất khác với nội dung của văn bản được hợp nhất thì áp dụng các quy định của văn bản được hợp nhất”.

thực trạng THPL, phát hiện những bất cập, chồng chéo của các VBQPPL, từ đó kiến nghị cơ quan có thẩm quyền thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Tuy vậy, hoạt động tổng kết THPL chưa được quan tâm đúng mức; chưa có cơ chế hiệu quả để thu hút sự tham gia góp ý kiến của người dân, doanh nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học; việc bảo đảm nguồn lực cho công tác tổ chức THPL, phổ biến, giáo dục pháp luật và theo dõi tình hình thi hành pháp luật gặp nhiều khó khăn; việc triển khai các hoạt động theo dõi, đánh giá tình hình THPL ở nhiều bộ, ngành và địa phương vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự phát huy vai trò, hiệu quả của công cụ kiểm soát quyền lực nhà nước; phản ứng chính sách thông qua theo dõi tình hình THPL vẫn còn chậm, thụ động. Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật còn tình trạng chờ hướng dẫn của cấp trên; năng lực của đội ngũ làm công tác PBGDPL chưa đồng đều, thiếu kinh nghiệm và hạn chế về nghiệp vụ phổ biến, giáo dục pháp luật.

- Chất lượng đội ngũ công chức làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật vẫn có nơi còn chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra. Đội ngũ công chức làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật ở một số bộ, ngành, địa phương vẫn còn thiếu về số lượng so với khối lượng công việc được giao, trong khi yêu cầu công việc ngày càng cao. Điều kiện, khả năng thu hút, tạo nguồn về nhân lực tham mưu xây dựng pháp luật vẫn còn một số bất cập như việc đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về các kỹ năng xây dựng, phân tích chính sách và soạn thảo VBQPPL chưa thực sự đạt được hiệu quả như mong muốn; chế độ đãi ngộ (lương, thưởng) đối với đội ngũ làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật chưa phù hợp với tính đặc thù của công tác xây dựng pháp luật.

- Định mức kinh phí phân bổ cho công tác xây dựng pháp luật còn thấp so với yêu cầu về chất lượng và độ khó, phức tạp của hồ sơ dự thảo VBQPPL; không đủ kinh phí thuê chuyên gia, tổ chức hội nghị, hội thảo. Các dự án luật có tác động rất lớn, kinh phí bố trí từ định mức chi thường xuyên rất thấp, trong khi thẩm định quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị, quy hoạch phân khu thì nguồn kinh phí được bố trí rất lớn, thậm chí từ nguồn vốn đầu tư. Do vậy cần quy định kinh phí xây dựng VBQPPL là kinh phí cho đầu tư phát triển.

- Hoạt động soạn thảo VBQPPL hiện nay đang được thực hiện thủ công chưa có các phần mềm hỗ trợ như định dạng mẫu văn bản để đảm bảo thống nhất về hình thức và phương thức xây dựng văn bản...; chưa có phần mềm soạn thảo văn bản, gây khó khăn trong việc theo dõi nội dung văn bản để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của VBQPPL.

- Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động xây dựng pháp luật còn hạn chế; việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo để thực hiện rà soát VBQPPL

nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống VBQPPL hiện hành, soạn thảo VBQPPL đang ở bước nghiên cứu, chưa có sản phẩm cụ thể; chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu lớn để thực hiện việc rà soát văn bản.

III. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Bối cảnh, tình hình quốc tế, khu vực và Việt Nam

Dự báo trong những năm tới, tình hình quốc tế, khu vực diễn biến nhanh, phức tạp, khó lường; xung đột vũ trang trên thế giới, dịch bệnh và thiên tai gia tăng; thuận lợi và khó khăn, thách thức đan xen tác động, ảnh hưởng tới nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Bối cảnh đó, đòi hỏi các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm thích nghi, phù hợp với tình hình thực tế.

Khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo gắn với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, nhất là công nghệ số phát triển nhanh, mạnh mẽ, tạo đột phá trên nhiều lĩnh vực; công nghệ thông tin và sinh học tiếp tục có những bước nhảy vọt, trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp, thúc đẩy phát triển kinh tế, chuyên dịch nhanh cơ cấu kinh tế và biến đổi sâu sắc các lĩnh vực của đời sống xã hội. Những yếu tố này đã có tác động không nhỏ, tạo ra cả thời cơ và thách thức đối với công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Thực tế phát triển thị trường thế giới với các điều kiện kinh doanh luôn thay đổi, đòi hỏi các quốc gia, các doanh nghiệp phải nhanh nắm bắt, thích nghi. Các nước đang phát triển có cơ hội thu hẹp khoảng cách so với các nước phát triển, cải thiện vị thế thông qua hệ thống pháp luật hoàn thiện, minh bạch, đủ thông thoáng để thu hút đầu tư nhưng cũng đủ chặt chẽ để giữ vững độc lập, chủ quyền. Theo đó, quy trình xây dựng pháp luật cũng phải linh hoạt để thích ứng với những thay đổi và diễn biến nhanh chóng của tình hình thế giới... Mặt khác, đại dịch Covid-19 vừa qua gây ra suy thoái kinh tế thế giới, thay đổi trật tự, cấu trúc, phương thức quản trị, cách thức hoạt động kinh tế, tổ chức đời sống và tiềm ẩn nhiều nguy cơ. Nhiều vấn đề toàn cầu như bảo vệ hòa bình, biến đổi khí hậu, dịch bệnh, an ninh phi truyền thống đặt ra những thách thức chưa từng có cho sự phát triển nhanh và bền vững, đòi hỏi các quốc gia phải tăng cường nội lực, xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch, khả thi, bảo vệ và ngăn chặn mọi sự vi phạm quyền con người, quyền công dân.

Sau gần 40 năm đổi mới, đất nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, tạo động lực và khí thế mới để phát triển, thế và lực đã lớn mạnh và có thêm nhiều bài học, kinh nghiệm trong lãnh đạo, quản lý, điều hành đất nước, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia. Việt Nam đang nỗ lực đổi mới, tăng tốc,

thực hiện thành công những mục tiêu, nhiệm vụ được xác định trong các văn kiện, Nghị quyết Đại hội XII và XIII của Đảng. Đặc biệt là mục tiêu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, với hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng được đặt ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

Bên cạnh đó, Việt Nam vẫn còn phải đối mặt với nhiều thách thức. Nền kinh tế còn tiềm ẩn rủi ro, khả năng chống chịu, thích ứng với tác động bên ngoài, năng lực tiếp cận nền kinh tế số còn hạn chế, chưa thu hẹp được khoảng cách nước phát triển trong khu vực; khoảng cách phát triển giữa các địa phương, vùng, miền còn khá lớn; năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh, khả năng tự chủ của nền kinh tế chưa cao. Trong khi đó, các quan hệ xã hội phát triển, biến động nhanh, đa dạng, đa chiều và phức tạp, nguồn thông tin phong phú, trình độ dân trí ngày càng cao, dân chủ ngày càng được mở rộng, đòi hỏi chất lượng xây dựng thể chế, pháp luật phải được nâng cao.

Quy trình xây dựng pháp luật tuy đã có nhiều điểm mới, tiên bộ theo hướng nâng cao chất lượng, với trình tự, thủ tục chặt chẽ, có sự phân công, phối hợp, gắn với trách nhiệm của các chủ thể tham gia. Việc bổ sung quy trình 2 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo VBQPPL) là hợp lý với yêu cầu tập trung nâng cao chất lượng pháp luật. Tuy nhiên, trước tình hình với nhiều thách thức và yêu cầu ngày càng cao đối với chất lượng thể chế, đòi hỏi hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, minh bạch, công bằng, khả thi, chi phí tuân thủ thấp để biến thách thức thành thời cơ để phát triển thì việc nghiên cứu, đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả là rất cần thiết.

2. Quan điểm chỉ đạo

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật; thể chế hóa kịp thời, đúng và đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW: “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật. Đa dạng hóa nguồn pháp luật, đề cao và coi trọng đạo luật, đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại hình văn bản trong hệ thống VBQPPL. Xác định đúng, rõ các cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Tăng cường xây dựng các

đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp; khắc phục tình trạng luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành...”.

Hai là, tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 về cơ chế kiểm soát, phân công, phối hợp thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật; phù hợp với quy định của các luật về tổ chức như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương...

Ba là, phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực gắn với vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, nâng cao năng lực phản ứng chính sách, xử lý các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn, đặc biệt là Chính phủ. Nâng cao vai trò và trách nhiệm của cơ quan tư pháp trong hoạt động thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL, tổ chức thi hành pháp luật. Nghiên cứu đổi mới các khâu mang tính quyết định đến chất lượng và tiến độ xây dựng pháp luật, bảo đảm khoa học, hiệu quả, khả thi, giải quyết được những “điểm nghẽn”. Đổi mới quy trình xây dựng pháp luật theo hướng chặt chẽ nhưng có độ mở, độ linh hoạt nhất định để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn; làm tốt từng khâu, đặt yêu cầu cao về chất lượng, bám sát và kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn kết hợp hiệu lực áp dụng trực tiếp.

Bốn là, tiếp tục phát huy, bảo đảm dân chủ trên cơ sở tăng cường thu hút sự tham gia rộng rãi của Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học, quản lý trong quá trình xây dựng pháp luật; bổ sung yêu cầu về truyền thông, đổi mới hình thức, phương thức lấy ý kiến chính sách, dự thảo VBQPPL; bảo đảm đầu tư nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật với tính chất là nguồn đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước. Bảo đảm gắn kết giữa công tác xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật.

Năm là, bảo đảm tôn trọng pháp luật quốc tế; tính tương thích, nội luật hóa đầy đủ, kịp thời các cam kết tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; kịp thời thích ứng với những biến chuyển nhanh trong hội nhập quốc tế; bảo đảm vừa phù hợp và phát huy lợi thế, thế mạnh trong nước vừa hài hòa, tương thích với các tiêu chuẩn chung của pháp luật quốc tế.

3. Mục tiêu

Một là, quy trình xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả, phù hợp với trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể chịu trách nhiệm chính, chủ thể tham gia và quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL; bảo đảm phân công, phối hợp theo đúng chức

năng, nhiệm vụ được giao. Kiểm soát và nâng cao chất lượng VBQPPL, góp phần phòng chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.

Hai là, tăng cường tính công khai, minh bạch, khách quan trong quy trình xây dựng pháp luật, qua đó khuyến khích sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia vào quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

Ba là, đẩy nhanh tốc độ xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, bảo đảm chất lượng, khả thi; bảo đảm gắn kết chặt chẽ với tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật, coi tổ chức thi hành pháp luật là yếu tố hàng đầu để pháp luật được thực thi hiệu quả.

4. Kiến nghị, đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung trong luật ban hành VBQPPL

4.1. Bổ sung các quy định chung về xây dựng, ban hành VBQPPL

- Bổ sung nguyên tắc “*Bảo đảm thể chế hóa kịp thời, đúng đắn, đầy đủ đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước*” thành một trong các nguyên tắc trong xây dựng, ban hành VBQPPL.

- Bổ sung các nội dung cụ thể để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật, như bổ sung nội dung thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội về “*sự phù hợp của nội dung chính sách trong đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước*” vào khoản 3 Điều 47 của Luật.

- Nghiên cứu cơ chế xin ý kiến của các cấp ủy Đảng trong quy trình xây dựng pháp luật, theo hướng làm rõ các trường hợp cần xin ý kiến, thời điểm, trách nhiệm xin ý kiến.

- Bổ sung một số quy định nhằm kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật.

- Tiếp tục đơn giản hóa hệ thống văn bản dưới luật theo hướng tiếp tục hạn chế thẩm quyền của cấp huyện, cấp xã; xác định rõ, cụ thể thẩm quyền nội dung ban hành nghị định của Chính phủ, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

- Xác định cụ thể thứ bậc hiệu lực của từng loại VBQPPL. Bổ sung trường hợp VBQPPL có thể quy định hiệu lực sớm hơn so với quy định của Luật năm 2015 trong một số trường hợp nhất định. Bổ sung quy định văn bản của HĐND, UBND cấp tỉnh được quy định hiệu lực trở về trước. Quy định rõ VBQPPL hết hiệu lực trong trường hợp đã hết thời hạn theo giai đoạn được quy định trong văn bản.

- Quy định rõ hơn các trường hợp VBQPPL hết hiệu lực, trừ trường hợp được giữ lại toàn bộ hoặc một phần còn phù hợp với các quy định của VBQPPL mới nhằm giảm đáng kể việc ban hành VBQPPL, đặc biệt là quy định chi tiết

khi không nhất thiết phải ban hành VBQPPL mới để thay thế do nội dung cần quy định chi tiết trong văn bản mới không thay đổi so với văn bản cũ.

4.2. Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL

(1) Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, UBTVQH

- Tiếp tục quy định quy trình 2 giai đoạn (lập đề nghị và soạn thảo) đối với luật, pháp lệnh, nghị quyết; bổ sung việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng và giảm một số thủ tục, thành phần hồ sơ và đơn giản trình tự, thủ tục, thời hạn thực hiện; giảm các trường hợp phải đánh giá tác động của chính sách, theo đó không yêu cầu đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết có nội dung đơn giản, như sửa đổi, bổ sung về mặt kỹ thuật hoặc sửa đổi, bổ sung một vài điều, khoản; cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đánh giá về tính tương thích giữa dự án, dự thảo với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên. Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong toàn bộ quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

- Bổ sung quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Quốc hội. Theo đó, nghiên cứu lược bớt một số trình tự, thủ tục, hồ sơ để bảo đảm xử lý nhanh, linh hoạt các vấn đề phát sinh từ thực tiễn; bổ sung quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của UBTVQH.

- Bảo đảm quyền sáng kiến pháp luật của ĐBQH: (1) mở rộng quyền trình sáng kiến pháp luật của ĐBQH đối với nghị quyết của Quốc hội và nghị quyết của UBTVQH; (2) xây dựng cơ chế nhóm ĐBQH có quyền trình dự án luật trước Quốc hội với các dự án luật mới, phạm vi hẹp, tính chất không quá phức tạp; đề xuất và trình dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, tiến tới có nhiều hơn dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do nhóm đại biểu Quốc hội đề xuất và xây dựng.

- Xác định rõ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, bao gồm cả các nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; quy định hợp lý, linh hoạt hơn quy trình lập và điều chỉnh, bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm; xác định vai trò của UBTVQH có thẩm quyền xem xét hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết để quyết định Chương trình kỳ họp Quốc hội. Đồng thời làm rõ trình tự, thủ tục trình sau khi UBTVQH kết luận dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết không đủ điều kiện đưa vào chương trình kỳ họp của Quốc hội, chương trình phiên họp của UBTVQH để làm cơ sở chuẩn bị để trình lại hoặc không tiếp tục trình và làm rõ từng bước, từng khâu của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết tránh cách hiểu không thống nhất.

- Quy định hợp lý, linh hoạt về thời hạn lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; bổ sung quy định và trách

nhiệm của cơ quan chủ trì về truyền thông chính sách trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo văn bản; bổ sung quy định về lấy ý kiến trong quá trình thẩm định, thẩm tra, xem xét thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết.

- Quy định rõ cơ chế Chính phủ cho ý kiến, thẩm định đối với đề nghị, dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết do các cơ quan ngoài Chính phủ, tổ chức, ĐBQH trình để nâng cao chất lượng đề nghị, dự án, dự thảo, đồng thời bảo đảm đồng bộ, thống nhất giữa các chủ thể có thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết. Bổ sung cơ chế thẩm định lại đối với dự án, dự thảo VBQPPL mà Bộ Tư pháp kết luận chưa đủ điều kiện trình.

- Quy định hợp lý hơn thời điểm thành lập, kết thúc nhiệm vụ và thành phần của Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết, theo đó, thời điểm thành lập Ban soạn thảo, tổ biên tập do cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định (có thể thành lập từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng VBQPPL).

Đổi mới, hoàn thiện quy trình giải thích pháp luật. Quy định rõ hơn phạm vi, quy trình UBTVQH giải thích luật. Đồng thời bổ sung quy định Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được giải thích văn bản do mình ban hành. Quy định rõ tiêu chí giải thích pháp luật đối với các văn bản nêu trên.

(2) Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương

- Bổ sung quy định về trách nhiệm giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết của UBTVQH, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội đối với văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết; có biện pháp xử lý kịp thời trường hợp chậm hoặc ban hành văn bản có nội dung ngoài phạm vi được giao quy định chi tiết; xác định hợp lý thời điểm có hiệu lực của điều, khoản, điểm giao quy định chi tiết, nhất là nội dung phức tạp, cần có thời gian soạn thảo thì thời điểm có hiệu lực chậm hơn so với thời điểm có hiệu lực của toàn bộ luật, pháp lệnh, nghị quyết.

- Bổ sung quy định về quy trình ban hành văn bản để thực hiện thí điểm thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Quy định hợp lý hơn về quy trình xây dựng và ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đối với văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều mang tính chất kỹ thuật hoặc phạm vi tác động hẹp để đẩy nhanh tiến độ ban hành, phục vụ kịp thời công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Không quy định đánh giá tác động của chính sách trong quá trình soạn thảo nghị định quy định chi tiết và quy định các biện pháp thi hành, nghị định theo khoản 2 Điều 19, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Quy định hợp lý quy trình xây dựng, ban hành nghị định quy định theo khoản 3 Điều 19 theo hướng bỏ quy trình hai giai

đoạn để tránh hình thức, rườm rà, trùng lặp và kéo dài thời gian ban hành, theo đó, Chính phủ đồng thời thông qua chính sách và thông qua dự thảo nghị định.

- Quy định hợp lý, linh hoạt về thời hạn lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo VBQPPL đối với các văn bản do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành.

- Quy định hợp lý về quy trình sửa đổi, bổ sung một số điều văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ để kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh từ thực tiễn. Quy định rõ tiêu chí, điều kiện, thẩm quyền quyết định việc dừng hiệu lực thi hành một số điều khoản hoặc toàn bộ văn bản để giải quyết ngay các vướng mắc, bất cập phát sinh từ thực tiễn.

- Giữ nguyên quy trình xây dựng, ban hành 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 với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; bổ sung thủ tục thẩm định dự thảo thông tư liên tịch để bảo đảm chất lượng của văn bản.

(3) Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương

- Quy định rõ thẩm quyền giao HĐND hoặc UBND ban hành VBQPPL trong trường hợp VBQPPL cùng tên gọi, tránh trường hợp thông tư của bộ, ngành giao cho địa phương ban hành văn bản, làm chậm hiệu lực thi hành của văn bản cấp trên và sự tùy tiện khi giao địa phương ban hành.

- Quy định việc đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo hướng đơn giản và thực hiện khi soạn thảo; bổ sung một số quy định còn thiếu về đánh giá tác động thủ tục hành chính đối với VBQPPL của chính quyền địa phương.

- Nghiên cứu bổ sung quy định về thẩm định dự thảo VBQPPL do Phòng Tư pháp chủ trì soạn thảo. Quy định cụ thể về giá trị pháp lý của báo cáo thẩm định của Phòng Tư pháp làm cơ sở cho việc tiếp thu ý kiến thẩm định, quy định cơ quan soạn thảo phải có trách nhiệm giải trình những vấn đề tiếp thu và không tiếp thu ý kiến thẩm định của cơ quan tư pháp.

(4) Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

- Nghiên cứu để xây dựng tiêu chí cụ thể để xác định VBQPPL được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Bổ sung quy định rõ các trường hợp áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn.

- Bổ sung thành phần hồ sơ ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn theo hướng bắt buộc như phải lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trực tiếp.

- Nghiên cứu quy định hợp lý hơn về thời hạn thẩm định đối VBQPPL ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, VBQPPL có phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc còn nhiều ý kiến khác nhau.

- Nghiên cứu quy định về thẩm quyền quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo hướng, khi đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ tự quyết định và chịu trách nhiệm về việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn mà không phải xin phép Thủ tướng Chính phủ và phải có ý kiến của Bộ Tư pháp như quy định hiện hành.

4.3. Đối mới, hoàn thiện các quy định về rà soát, kiểm tra, xử lý VBQPPL, hợp nhất VBQPPL

- Về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL: (1) Nghiên cứu để hoàn thiện theo hướng quy định nguyên tắc nhằm nâng cao trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản thông qua cơ chế xử lý trách nhiệm khi ban hành văn bản trái pháp luật; (2) Quy định rõ trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương trong việc chủ động kiểm tra, rà soát văn bản; (3) Xác định rõ văn bản thuộc đối tượng kiểm tra là văn bản QPPL nói chung hay VBQPPL “có dấu hiệu trái pháp luật”, tránh tạo ra cách hiểu khác nhau gây khó khăn trong áp dụng, thực hiện.

- Về rà soát VBQPPL: tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện quy trình rõ ràng, dễ hiểu, khoa học, thống nhất, đồng bộ hơn.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về hợp nhất VBQPPL: sửa khái niệm hợp nhất theo hướng: “hợp nhất là việc cơ quan nhà nước tổng hợp, thể hiện đầy đủ, chính xác các nội dung của VBQPPL gốc và văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một phần bởi các văn bản khác, bao gồm: văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều, văn bản có nội dung thay thế, bãi bỏ một phần nội dung, văn bản đính chính”.

- Quy định rõ thời hạn hoàn thành hợp nhất VBQPPL theo hướng tăng thời gian để tiến hành hợp nhất VBQPPL: (1) thời gian rà soát các QPPL cần hợp nhất; (2) thời gian thời gian tiến hành hợp nhất; (3) thời gian kiểm tra tính chính xác của văn bản hợp nhất trước khi ký ban hành; (4) thời gian xem xét ký ban hành. Trình đồng thời dự án, dự thảo VBQPPL với văn bản hợp nhất.

4.4. Sửa đổi, bổ sung một số quy định về kỹ thuật lập pháp, thể thức, kỹ thuật trình bày VBQPPL

- Quy định rõ việc ban hành VBQPPL trong trường hợp sửa đổi toàn diện là việc ban hành VBQPPL mới nên thể thức, kỹ thuật trình bày của văn bản thay thế như thể thức, kỹ thuật trình bày của một văn bản mới; bổ sung tiêu chí ban hành VBQPPL thay thế VBQPPL đang có hiệu lực.

- Quy định văn bản sửa đổi, bổ sung cần được trình cơ quan có thẩm quyền ban hành để xem xét, chấp thuận các nội dung sửa đổi, bổ sung trên cơ

sở soạn thảo hợp nhất với văn bản được sửa đổi, bổ sung để thông qua văn bản hợp nhất đó như một văn bản chính thức, có hiệu lực mà không cần có công đoạn hợp nhất về sau.

- Hạn chế trường hợp dùng một văn bản sửa đổi, bổ sung một văn bản nhưng lại đồng thời sửa đổi, bổ sung các điều khoản của nhiều văn bản khác, cần quy định rõ các trường hợp được ban hành loại văn bản này để hạn chế tính phức tạp, khó tiếp cận, cập nhật của hệ thống VBQPPL. Quy định cụ thể các trường hợp, tiêu chí ban hành một VBQPPL để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế bãi bỏ nhiều VBQPPL để tránh tình trạng lạm dụng, tạo thuận lợi cho việc áp dụng trong thực tế. Quy định về trình tự, thủ tục áp dụng quy trình một VBQPPL sửa nhiều VBQPPL để bảo đảm áp dụng đúng và thống nhất. Quy định rõ nguyên tắc áp dụng soạn thảo, viện dẫn, hiệu lực từng phần của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL.

- Nghiên cứu quy định rõ các trường hợp được phép quy định về thay đổi hiệu lực của VBQPPL hiện hành trong một văn bản khác để hạn chế tính phức tạp, khó tiếp cận, cập nhật của hệ thống VBQPPL.

- Quy định hợp lý, cụ thể các trường hợp được giao quy định chi tiết và việc xây dựng văn bản quy định chi tiết; điều khoản quy định về trường hợp văn bản quy định chi tiết đương nhiên hết hiệu lực và trách nhiệm pháp lý của cơ quan ban hành văn bản quy định chi tiết. Giới hạn văn bản là nghị định và thông tư, nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp tỉnh giao quy định định chi tiết; hạn chế giao quy định chi tiết cho chính quyền cấp huyện, không ủy quyền cho cấp xã ban hành VBQPPL. Khi ủy quyền quy định chi tiết thi hành văn bản, cơ quan nhà nước cấp trên cần ủy quyền rõ ràng về nội dung, thời hạn ban hành văn bản quy định chi tiết.

4.5. Bổ sung một số quy định về tổ chức thi hành pháp luật

Bổ sung các quy định về tổ chức thi hành pháp luật trong Luật Ban hành VBQPPL để quy định về các nội dung tổ chức thi hành pháp luật; các điều kiện bảo đảm thi hành pháp luật, trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật...

- Bổ sung quy định để nâng cao ý thức, tinh thần trách nhiệm của người đứng đầu, công chức tham mưu xây dựng pháp luật, không để bị chi phối, tác động bởi các hành vi tham nhũng, tiêu cực, cài cắm lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ trong xây dựng pháp luật.

- Hoàn thiện các quy định pháp luật thúc đẩy việc phát triển nguồn nhân lực tham mưu xây dựng pháp luật như tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm, bố trí nguồn nhân lực chất lượng cao cho công tác xây dựng pháp luật ở cả trung ương và địa phương; xây dựng chiến lược đào tạo, phát triển nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật theo kế hoạch trung và dài hạn để có kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí phù hợp. Xác định rõ nguồn nhân lực

làm công tác xây dựng pháp luật là một trong những lĩnh vực ưu tiên khi chính quyền địa phương xây dựng và thực hiện các quy định về thu hút, trọng dụng nhân tài, nhân lực chất lượng cao và trong quy hoạch, kế hoạch trung hạn và dài hạn của địa phương.

- Nghiên cứu, đổi mới cơ chế tài chính cho công tác xây dựng pháp luật nhằm thu hút các chuyên gia hàng đầu, người làm thực tiễn, bảo đảm đủ kinh phí tổ chức thực hiện các tư vấn độc lập như một dự án đầu tư phát triển, nhất là kinh phí xây dựng luật, nghị quyết, nghị định.

- Nghiên cứu tăng kinh phí cần thiết để đảm bảo chất lượng VBQPPL như kinh phí thuê chuyên gia, tư vấn độc lập...; đầu tư xây dựng cơ sở dữ liệu về pháp luật; ứng dụng thành tựu khoa học kỹ thuật, công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng pháp luật.

- Bổ sung quy định để tạo hành lang pháp lý cho việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu pháp luật “thông minh”, có khả năng trích xuất văn bản, quy định pháp luật trong những trường hợp cụ thể. Nghiên cứu ứng dụng trí tuệ nhân tạo vào quá trình đề xuất chính sách, xây dựng văn bản.

- Nghiên cứu, ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, trợ lý ảo, dữ liệu lớn để thực hiện việc soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL. Nghiên cứu tái cấu trúc lại cơ sở dữ liệu và phân bổ nguồn lực đầu tư nâng cấp, phát triển cơ sở dữ liệu đáp ứng yêu cầu khai thác sử dụng và công tác xây dựng pháp luật. Tăng cường hợp tác quốc tế nhằm nghiên cứu, thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và đẩy mạnh hợp tác với các quốc gia có kinh nghiệm để đẩy nhanh tiến độ ứng dụng kỹ thuật số trong xây dựng pháp luật.

Trên đây là Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020, Bộ Tư pháp xin kính trình Chính phủ.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Lưu: VT, Vụ VĐCXDPL(Hàng).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Trần Tiến Dũng