

**BÁO CÁO**  
**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ**  
**XÂY DỰNG LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT (SỬA ĐỔI)**

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<sup>(1)</sup>, 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 (sau đây gọi chung là Luật Ban hành VBQPPL).

Trên cơ sở Báo cáo đánh giá thực trạng thi hành Luật Ban hành VBQPPL; kiến nghị đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của bộ, ngành, địa phương<sup>(2)</sup> và qua hoạt động theo dõi, kiểm tra công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, Bộ Tư pháp Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi), như sau:

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮP CẬP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

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, 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 (Nghị quyết số 27-NQ/TW).

<sup>(1)</sup> 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)”.

<sup>(2)</sup> 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.

Bên cạnh đó, Việt Nam vẫn còn phải đối mặt với nhiều thách thức từ trong và ngoài nước, cụ thể: (i) Trong nước 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 phát triển với các nước 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 tương ứng. (ii) Tình hình quốc tế, khu vực diễn biến nhanh, phức tạp, khó lường; xung đột vũ trang, dịch bệnh và thiên tai gia tăng; đại dịch Covid-19 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, 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.

Mặc dù quy trình xây dựng pháp luật theo pháp luật hiện hành đã có nhiều điểm mới, tiến 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 quy định quy trình xây dựng VBQPPL 02 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) là hợp lý, phù hợp với yêu cầu tập trung nâng cao chất lượng hệ thống VBQPPL. 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 pháp luật 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.

Tại Nghị quyết số 27-NQ/TW đã đặt ra 08 yêu cầu đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật: (1) Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả; (2) 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; (3) Phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp; (4) Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật. Hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo VBQPPL; (5) Bảo đảm đồng bộ, kịp thời trong xây dựng chính sách, pháp luật giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa các bộ, giữa Trung ương và địa phương; (6) 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 để ban hành quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội; (7) 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; (8) Tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý VBQPPL trái pháp luật; siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật.

Kết luận số 83-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 tiếp tục xác định: *“Hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, chú ý quy định rõ trách nhiệm, sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan được giao chủ trì soạn thảo, thẩm định, thẩm tra; phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân trong việc tham gia xây dựng pháp luật”*.

Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” trong đó xác định: *“Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch. Đồng thời, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong công tác xây dựng pháp luật, không để bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật”*; Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, theo đó Bộ Chính trị thông qua Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, giao Đảng đoàn Quốc hội, các cơ quan, tổ chức có liên quan chỉ đạo, xây dựng kế hoạch triển khai Kết luận của Bộ Chính trị và Đề án, cụ thể hoá vào chương trình công tác, chương trình xây dựng pháp luật hằng năm, trong đó có nhiệm vụ rà soát, nghiên cứu sửa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời cũng chỉ rõ *“... siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong xây dựng pháp luật; chống tiêu cực ngay trong công tác xây dựng pháp luật, không bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật.”*

Tại Kế hoạch số 11-KH/TW ngày 28/11/2022 thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW, Ban Chấp hành Trung ương đã giao Đảng đoàn Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo xây dựng Đề án về đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả (hoàn thành trong năm 2024).

Ngày 27/6/2024, Bộ Chính trị ban hành Quy định số 178-QĐ/TW, trong đó có các quy định cụ thể về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, trong đó đã giao: Đảng đoàn Quốc hội, các Ban cán sự Đảng, Chính phủ, Tòa án nhân dân trong phạm vi chức năng, quyền hạn của mình chỉ đạo rà soát, ban hành, sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản pháp luật có liên quan, bảo đảm đồng bộ, thống nhất với Quy định số 178-QĐ/TW; thường xuyên chỉ đạo rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật; tăng cường công tác giám sát, kiểm tra công tác xây dựng pháp luật nhằm phát hiện sơ sỏ, bất cập có nguy cơ phát sinh tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung (Điều 17). Nội dung Quy định số 178-QĐ/TW cần được kịp thời thể chế hoá.

Sau hơn 08 năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL, bên cạnh những kết quả đạt được, Luật Ban hành VBQPPL đã bộc lộ một số hạn chế, không còn phù hợp với tình hình thực tiễn (nội dung cụ thể xin xem Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL), đặt ra yêu cầu phải sớm nghiên cứu, sửa đổi Luật.

## **2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

### **2.1. Mục tiêu tổng thể**

Thứ nhất, thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, nhất là các nội dung được nêu tại Nghị quyết số 27-NQ/TW, Quy định số 178-QĐ/TW, đáp ứng yêu cầu mới đặt ra, giải quyết vướng mắc trong thực tiễn, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật.

Thứ hai, 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 công tác xây dựng pháp luật; phù hợp với quy định của các luật về tổ chức bộ máy nhà nước như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương...

Thứ ba, 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.

Thứ tư, 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.

Thứ năm, 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.

## **2.2. Mục tiêu cụ thể**

Một là, tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật gắn với việc tăng cường trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL; nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, tiếp tục đơn giản hoá hệ thống pháp luật; quy trình xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính 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, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật.

Ba 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, ban hành VBQPPL; 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 phát huy được hiệu quả.

## II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH

Để đạt được các mục tiêu sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL, Bộ Tư pháp đề xuất 03 chính sách; đã tiến hành xây dựng Báo cáo đánh giá tác động của chính sách với sự đóng góp, tham gia của nhiều chuyên gia trong các lĩnh vực khác nhau. Nội dung cụ thể như sau:

**Chính sách 1:** Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, bổ sung một số nguyên tắc về kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành VBQPPL; thu hẹp và xác định rõ thẩm quyền ban hành VBQPPL

- Quy định các khái niệm, bổ sung một số nguyên tắc, trong đó có nguyên tắc kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành VBQPPL; trách nhiệm xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền đối với nội dung chính sách, dự thảo VBQPPL.

- Quy định hình thức, thẩm quyền ban hành VBQPPL của các chủ thể từ Trung ương đến địa phương.

- Quy định nguyên tắc về việc cần phải xây dựng luật quy định cụ thể, chi tiết hay luật quy định mang tính nguyên tắc, những nội dung cơ bản.

- Quy định chung về xin ý kiến, truyền thông chính sách và phản biện xã hội.

- Quy định chung về hình thức, ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản, giao quy định chi tiết, việc bổ sung, bãi bỏ, đình chỉ thi hành VBQPPL.

- Quy định các hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng và thi hành VBQPPL.

**Chính sách 2:** Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng VBQPPL chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời phản ứng chính sách; xác định rõ và tăng cường vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể tham gia xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

- Quy định cụ thể hơn về nâng cao chất lượng; rút ngắn thời gian xây dựng, ban hành văn bản để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn; đổi mới quy trình đăng tải theo hướng, chỉ đăng tải xin ý kiến 60 ngày đối với các loại văn bản theo cam kết về minh bạch hoá của Việt Nam trong WTO (*các văn bản quy phạm pháp luật liên quan hoặc ảnh hưởng tới thương mại hàng hoá, dịch vụ và sở hữu trí tuệ, Việt Nam dành một khoảng thời gian hợp lý, tức là không ít hơn 60 ngày, cho các Thành viên, cá nhân, hiệp hội và doanh nghiệp để đóng góp ý kiến cho các cơ quan có liên quan trước khi những biện pháp này được thông qua*), hình thức đăng tải linh hoạt theo hướng có thể đăng tải trên các báo chuyên ngành phù hợp nhằm nâng cao chất lượng lấy ý kiến. Đổi mới quy trình, hình thức lấy ý kiến, đặc biệt là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, quy định.

- Tiếp tục quy định quy trình 02 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) khi xây dựng luật mới, luật thay thế luật cũ, nghị quyết thí điểm của Quốc hội; quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong lập đề nghị và soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đồng thời, nghiên cứu

đơn giản hóa quy trình 02 giai đoạn thành 01 giai đoạn, quy trình rút gọn đối với một số luật, nghị quyết quy phạm của Quốc hội. Quy định cụ thể thành phần hồ sơ trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm.

- Quy định đầy đủ, cụ thể quy trình xây dựng, ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ bảo đảm khoa học, thống nhất; đơn giản hóa quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng cải tiến, thay thế hoặc bớt khâu, đoạn mà thực tiễn thực hiện chứng minh không hiệu quả, bổ sung quy trình rút gọn đối với một số VBQPPL của Chính phủ.

- Quy định về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của địa phương theo hướng rút ngắn thời gian, bớt khâu, đoạn chưa phù hợp với thực tiễn.

- Quy định cụ thể các trường hợp, thẩm quyền quyết định và trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn, đảm bảo linh hoạt, phù hợp với thực tiễn (nhất là rút gọn đối với các luật, nghị quyết sửa đổi, bổ sung).

- Quy định cụ thể hơn các nội dung về thẩm định đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo VBQPPL.

**Chính sách 3:** Tiếp tục hoàn thiện một số quy định về tổ chức thi hành VBQPPL, gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng với thi hành VBQPPL; tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý VBQPPL trái pháp luật; bảo đảm nguồn lực, đổi mới cơ chế phân bổ, sử dụng hiệu quả kinh phí xây dựng và thi hành pháp luật.

- Quy định rõ, cụ thể hơn trình tự, thủ tục giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, hướng dẫn áp dụng văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo tính công khai, minh bạch của VBQPPL.

- Quy định cụ thể hơn về việc xác định hiệu lực của VBQPPL; bổ sung quy định về văn bản quy định chi tiết.

- Bổ sung một số quy định về tổ chức thi hành VBQPPL.

- Quy định cụ thể hơn các nội dung về kiểm tra, xử lý VBQPPL (thẩm quyền, đối tượng, nội dung, phương thức, căn cứ, xử lý trách nhiệm, khắc phục hậu quả (nếu có)... ) và rà soát VBQPPL, hợp nhất VBQPPL.

- Quy định cụ thể hơn về xử lý trách nhiệm khi có lỗi chủ quan để xảy ra các hành vi vi phạm, tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; các trường hợp không xử lý trách nhiệm, được loại trừ, miễn hoặc giảm nhẹ trách nhiệm pháp lý.

- Bổ sung các quy định về bảo đảm nguồn lực (nhân lực, kinh phí trong các khâu, đoạn) và ứng dụng khoa học, kỹ thuật, công nghệ trong xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL, trong đó, tập trung thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao; bố trí đầy đủ kinh phí để đảm bảo thực hiện việc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL.

## **1. CHÍNH SÁCH 1. TĂNG CƯỜNG SỰ LÃNH ĐẠO CỦA CÁC CẤP ỦY ĐẢNG, BỔ SUNG MỘT SỐ NGUYÊN TẮC VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH VBQPPL; THU HẸP VÀ XÁC ĐỊNH RÕ THẨM QUYỀN BAN HÀNH VBQPPL**

### **1.1. Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy đảng, bổ sung một số nguyên tắc về kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành VBQPPL**

#### **1.1.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

##### ***a) Xác định vấn đề***

Điều 5 Luật Ban hành VBQPPL quy định các nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, thực tế thời gian qua, việc thực hiện các quy định này đã phát sinh một số khó khăn, vướng mắc như:

- Về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật: Điều 4 Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành VBQPPL đã quy định cơ chế bảo đảm thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước. Thực tiễn thời gian qua cho thấy, sự lãnh đạo của Đảng được xác định là yêu cầu đầu tiên và có tính tiên quyết trong công tác xây dựng pháp luật, do đó đã được tuân thủ và bảo đảm thực hiện nghiêm túc. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, các bộ, ngành và địa phương còn lúng túng, không xác định được trình tự, thủ tục xin ý kiến các cấp ủy đảng về chính sách, dự án, dự thảo VBQPPL do Luật Ban hành VBQPPL chưa quy định về cơ chế xin ý kiến cấp ủy đảng, cũng như thời điểm, trách nhiệm xin ý kiến.

- Về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật: Trong hoạt động xây dựng pháp luật, tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm có thể xảy ra ở bất kỳ giai đoạn nào trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL từ khâu lập đề nghị, soạn thảo đến xem xét, thông qua hoặc ký ban hành, thậm chí là trong quá trình tổ chức thi hành văn bản. Tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm có thể được thực hiện bằng các cách thức tác động vào các khâu quy trình, với nguy cơ có thể không lấy ý kiến của những cơ quan, tổ chức mà theo quy định bắt buộc phải lấy ý kiến; việc không đánh giá tác động thủ tục hành chính (TTHC) hoặc đánh giá không đầy đủ; không quy định rõ TTHC hoặc quy định TTHC rườm rà, phức tạp, không cần thiết; quy định điều kiện kinh doanh không dựa trên yêu cầu quản lý nhà nước, nguyên tắc bình đẳng trong kinh doanh. Do đó, cần thiết phải quy định cụ thể nguyên tắc và cơ chế kiểm soát trong Luật.

- Trong thời gian qua, đã có nhiều văn bản chỉ đạo của các cấp có thẩm quyền về công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, trong đó đặt ra các mục tiêu, yêu cầu cụ thể cần phải được thể chế hoá vào Luật như: Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, đặt ra yêu cầu, đảm bảo sự lãnh đạo



toàn diện của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật; gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật... Quy định số 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, trong đó có các quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật,...

***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thể chế hóa kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng và tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy đảng đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật gắn với việc tăng cường trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL; nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Thu hút rộng rãi sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân vào quá trình xây dựng pháp luật gắn với hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo VBQPPL.

**1.1.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

***a) Giải pháp 1:*** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Nếu giữ nguyên như các quy định hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bất cập như đã nêu ở trên (Mục 1 của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết (xin xem thêm Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL).

***b) Giải pháp 2:*** Cơ bản giữ nguyên các nguyên tắc hiện hành, có bổ sung nguyên tắc “Bảo đảm thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng”. Đồng thời 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*”. Đồng thời, 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.

- 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, tổ chức thi hành pháp luật.

Tác động cụ thể của giải pháp như sau:

***(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:*** Quy định này không ảnh hưởng đến hệ thống VBQPPL hiện nay bởi: (i) nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội đã được Hiến pháp ghi nhận, các luật, nghị quyết, pháp lệnh và các văn bản dưới luật khi xây dựng, ban hành đều phải bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, trong đó phải phù hợp với nguyên tắc Đảng lãnh đạo nhà nước và xã hội; (ii) Quy định nhằm kiểm soát

quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật đã được ghi nhận trong các văn bản của Đảng, Nhà nước, phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành về phòng, chống tham nhũng và pháp luật về công chức, viên chức.

## **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* Tác động tích cực:

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Quy định nguyên tắc Bảo đảm thể chế hóa kịp thời, đúng đắn, đầy đủ đường lối, chủ trương của Đảng, trong đó có bổ sung các quy định cụ thể để bảo đảm thực hiện nguyên tắc này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan trong quá trình thực hiện, đặc biệt việc quy định trình tự, thủ tục và các bước xin ý kiến các cấp ủy đảng sẽ giúp minh bạch quá trình xây dựng VBQPPL, bảo đảm sự thống nhất trong quá trình thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng bảo đảm nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong suốt quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Việc quy định cụ thể nguyên tắc này sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm của cơ quan trình dự án, dự thảo trong việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng. Thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng trong từng lĩnh vực cụ thể sẽ tránh phải ban hành nhiều văn bản. Việc xin ý kiến chỉ đạo của các cấp ủy Đảng đúng thời điểm, đúng nội dung đối với các vấn đề khó, phức tạp hoặc các vấn đề mới, vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau sẽ tạo điều kiện cho các cơ quan có thẩm quyền triển khai thực hiện công việc đúng hướng, hạn chế được một số hoạt động không phù hợp hoặc không cần thiết.

+ Quy định một số nội dung nhằm kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan trong công tác xây dựng pháp luật, hạn chế tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật, qua đó gián tiếp bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của Nhà nước, người dân, doanh nghiệp, tránh thất thoát cho ngân sách nhà nước.

+ Việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, xin ý kiến chỉ đạo của cấp ủy kịp thời để bảo đảm thống nhất ban hành chính sách, sẽ thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, tạo điều kiện để nâng cao chất lượng môi trường sống, dân số, việc làm, giáo dục, y tế,....

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Quy định một số nội dung nhằm kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật sẽ tạo phản ứng tích cực trong dư luận xã hội đối với chủ trương, đường lối của Đảng về phòng chống tham nhũng, tiêu cực không có giới hạn và không có ngoại lệ; qua đó tăng niềm tin của người dân vào sự lãnh đạo của Đảng.

+ Chính sách này không có tác động trực tiếp mà chỉ gián tiếp thông qua việc các chính sách pháp luật đúng chủ trương, đường lối của Đảng sẽ sớm được ban

hành, kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội, thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, người dân và doanh nghiệp sẽ được hưởng lợi.

\* Tác động tiêu cực: Chính sách không có các tác động mang tính tiêu cực, không làm tăng chi phí của người dân, doanh nghiệp.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**c) Giải pháp 3:** Bổ sung một số nguyên tắc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL, việc lấy ý kiến cũng như trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong xây dựng, ban hành VBQPPL

- Kế thừa có bổ sung nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và thi hành pháp luật; việc báo cáo, xin ý kiến cấp ủy đảng của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành VBQPPL; tăng cường kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng và thi hành pháp luật; tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; bảo đảm gắn kết giữa xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL.

- Quy định chung về lấy ý kiến, phản biện xã hội, thực hiện truyền thông chính sách đối với đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo VBQPPL.

- Quy định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL.

### **(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật**

- Quy định này bảo đảm phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong việc bảo đảm quyền con người, quyền nghĩa vụ của công dân.

- Quy định này về cơ bản không ảnh hưởng đến hệ thống VBQPPL hiện nay: (i) nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội đã được Hiến pháp ghi nhận; các luật, nghị quyết, pháp lệnh và văn bản dưới luật khi xây dựng, ban hành đều phải bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, trong đó phù hợp với quy định Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; (ii) Quy định nhằm kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật đã được ghi nhận trong các văn bản của Đảng, Nhà nước, phù hợp với pháp luật hiện hành về phòng, chống tham nhũng và pháp luật về công chức, viên chức; (iii) Quy định này bảo đảm phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng và chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật.

### **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* Tác động tích cực:

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Tương tự như giải pháp 2.

+ Bên cạnh đó, giải pháp này còn mang lại hiệu quả tích cực đối với Nhà nước khi bảo đảm nguyên tắc gắn kết giữa xây dựng VBQPPL với tổ chức thi hành pháp luật, qua đó, tránh lãng phí trong trường hợp văn bản được xây dựng, ban hành nhưng không đi vào cuộc sống; khi xây dựng pháp luật gắn kết với chặt chẽ với thi hành pháp luật ngay từ đầu sẽ giảm thiểu được các chi phí cho các cơ quan nhà nước trong quá trình triển khai thi hành, tuyên truyền, phổ biến...

+ Với nguyên tắc kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật, tại Giải pháp này, còn có 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, sẽ cụ thể và rõ ràng hơn Giải pháp 1, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan nhà nước trong quá trình triển khai thực hiện. Vì việc xây dựng 01 VBQPPL sẽ bao gồm nhiều giai đoạn và được thực hiện bởi các cơ quan khác nhau, mỗi giai đoạn, mỗi cơ quan sẽ đóng một vai trò khác nhau trong sự thành công của một văn bản, do đó, nếu quy định cụ thể sẽ góp phần kiểm soát và quản lý chặt chẽ được vị trí, vai trò của từng cơ quan đối với công tác này, qua đó giúp phát huy tối đa hiệu lực, hiệu quả của quy định.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Tương tự như giải pháp 2.

+ Với nguyên tắc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo đảm gắn kết giữa xây dựng VBQPPL với tổ chức thi hành pháp luật sẽ củng cố mạnh mẽ hơn niềm tin của người dân, doanh nghiệp đối với chế độ và các chính sách của Đảng, Nhà nước. Bên cạnh đó, với Giải pháp này, sẽ đặt người dân, doanh nghiệp vào vị trí trung tâm của pháp luật. Ngoài vai trò là công cụ quản lý nhà nước, pháp luật sẽ phát huy được vai trò bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, thông qua việc người dân được tiếp tục được tiếp cận từ sớm đối với các chính sách của Nhà nước ngay từ quá trình xây dựng văn bản như hiện nay.

\* *Tác động tiêu cực*: Chính sách này không có các tác động mang tính tiêu cực, không làm tăng chi phí của người dân, doanh nghiệp.

**(3) Tác động về giới**: Không có.

**(4) Tác động về TTHC**: Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **1.1.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Bộ Tư pháp đề nghị lựa chọn Giải pháp 3.

- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

**1.2. Tiếp tục hoàn thiện các quy định về hệ thống VBQPPL, thẩm quyền ban hành VBQPPL theo hướng quy định cụ thể các hình thức văn bản quy**

## **phạm pháp luật, xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan, các hành vi bị cấm trong xây dựng và thi hành VBQPPL**

### **1.2.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

#### ***a) Xác định vấn đề***

Theo Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL, hệ thống VBQPPL hiện nay gồm 26 loại, do 18 cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành. Về tính hệ thống, Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL đã sắp xếp hình thức văn bản theo các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL, từ Hiến pháp, bộ luật, luật đến các văn bản dưới luật, từ văn bản của Trung ương đến chính quyền các cấp ở địa phương.

Trong hơn 8 năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL có thể thấy 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. 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. Theo số liệu báo cáo của bộ, ngành, địa phương tính từ 01/7/2016 đến 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 UBTWQH 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. 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)<sup>(3)</sup>.

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

- Thực tiễn triển khai Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thời gian qua cho thấy, tuổi thọ của các dự án luật tương đối ngắn, có dự án chưa có hiệu lực đã phải sửa, qua đó, cho thấy tính dự báo của các quy định trong các dự án Luật chưa cao. Trong bối cảnh, tình hình kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế có nhiều biến động,

<sup>(2)</sup> Theo Báo cáo tổng kết Luật năm 2008 và 2004, trong 10 năm, các địa phương ban hành 284.519 văn bản. Trong đó, cấp tỉnh ban hành 31.233 văn bản (7.491 nghị quyết của HĐND; 20.553 quyết định và 3.189 chỉ thị của UBND). Cấp huyện ban hành 81.170 văn bản (25.625 nghị quyết của HĐND; 47.919 quyết định và 7.626 chỉ thị của UBND). Cấp xã ban hành 172.116 văn bản (126.163 nghị quyết của HĐND; 39.419 quyết định và 6.534 chỉ thị). Tính trung bình mỗi xã ban hành 1,57 văn bản so với 0,48 văn bản sau khi Luật năm 2015 có hiệu lực.

khó lường, để đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật, cần thiết ở một số đạo luật cần phải quy định mang tính nguyên tắc, quy định chung mang tính khung mẫu để kịp thời điều chỉnh, thích ứng linh hoạt, phù hợp với thực tiễn.

- Luật Ban hành VBQPPL chỉ quy định: *Quốc hội ban hành Nghị quyết để thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành* (điểm b Khoản 2 Điều 15) nhưng không có quy định cho phép Chính phủ ban hành văn bản thí điểm để quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Thực tế, trong thời gian qua, một số Nghị quyết đã được Chính phủ ban hành để thí điểm thực thi những chính sách mới trong ngắn hạn (thường được xác định rõ thời gian thực hiện) nhằm giải quyết các vướng mắc phát sinh trong thực tế, khác với các quy định của Nghị định hiện hành hoặc các Nghị định chưa có quy định hoặc để thực hiện một chủ trương được cấp có thẩm quyền cho phép. Sau khi kết thúc thí điểm, các bộ, ngành có trách nhiệm tổng kết, báo cáo kết quả thí điểm với Chính phủ. Việc thực hiện thí điểm là “tiền đề” để nghiên cứu, sửa đổi và bổ sung các quy định hiện hành hoặc kết thúc thí điểm trong trường hợp chính sách thí điểm không đạt được hiệu quả. Qua thực tiễn thời gian qua cho thấy, việc ban hành văn bản để thực hiện “thí điểm” các vấn đề mới thuộc thẩm quyền của Chính phủ trong khi thực tế quản lý nhà nước phát sinh những yêu cầu, đòi hỏi phải được giải quyết nhanh chóng, gấp rút là cần thiết. Do đó, để giải quyết các vấn đề thực tiễn đặt ra, đòi hỏi phải quy định hình thức văn bản của Chính phủ để quy định nội dung khác với quy định tại các nghị định hiện hành hoặc chưa có nghị định quy định để giải quyết một vấn đề cụ thể, trong một khoảng thời gian nhất định. Sau khi kết thúc việc thực hiện thí điểm, cơ quan đề xuất có thể đề xuất việc ban hành Nghị định mới hoặc sửa Nghị định hiện hành để áp dụng với đối tượng rộng và thời gian dài, ổn định.

- Luật Ban hành VBQPPL chưa quy định về việc phân cấp cho chính quyền địa phương theo quy định tại Điều 13 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung Điều 30 của Luật Ban hành VBQPPL 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 1236 văn bản (614 nghị quyết; 622 quyết định); năm 2021 ban hành 2330 văn bản (437 nghị quyết; 1893 quyết định); Năm 2022 ban hành 3116 văn bản (157 nghị quyết; 2881 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).

- Theo 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 Ban hành VBQPPL (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). Việc giảm số lượng VBQPPL đã chứng minh việc hạn chế thẩm quyền ban hành VBQPPL của cấp huyện, cấp xã theo Luật Ban hành VBQPPL 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. Bên cạnh đó, cấp xã là cấp hành chính cơ sở, chỉ tập trung nguồn lực vào công tác triển khai thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã thực tế cho thấy không nhiều, các quy định mang tính chất quy phạm, do đó, cần thiết phải quy định bỏ hình thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã.

- Việc quy định cấm ban hành TTHC trong thông tư, thông tư liên tịch, quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân, văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật này tại khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã góp phần cắt giảm TTHC, chỉ ban hành TTHC cần thiết, hợp pháp, hợp lý và chi phí tuân thủ TTHC thấp nhất. Tuy nhiên, trong 8 năm thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL, quy định này cũng bộc lộ khó khăn, vướng mắc nhất định, cụ thể là: (i) Gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL để thực hiện Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; (ii) Địa phương gặp khó khăn trong việc tổ chức thực hiện biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương theo quy định tại khoản 3 Điều 27 của Luật; (iii) Thực hiện đẩy mạnh việc phân cấp trong quản lý nhà nước, trong đó có phân cấp giải quyết TTHC phù hợp với điều kiện, tình hình thực tế, giảm áp lực cho cơ quan nhà nước cấp trên và tạo thuận lợi hơn cho cá nhân, tổ chức trong việc giải quyết TTHC. Tuy nhiên, việc phân cấp giải quyết TTHC không chỉ làm thay đổi cơ quan giải quyết TTHC mà còn làm thay đổi về trình tự giải quyết TTHC được quy định tại các văn bản QPPL do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành. Do đó, trường hợp văn bản QPPL của cơ quan phân cấp chỉ quy định việc phân cấp mà không quy định trình tự thực hiện phù hợp với việc phân cấp thì chưa bảo đảm sự rõ ràng, minh bạch, thống nhất trong quá trình thực hiện TTHC; việc thực hiện phân cấp khó thực hiện; (iv) Theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017) thì TTHC có tối đa 11 bộ phận cấu thành TTHC, trong một số trường hợp thì việc cần thiết giao quy định một số bộ phận TTHC trong thông tư, thông tư liên tịch, quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân, văn bản

quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt để bảo đảm linh hoạt.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

*Thứ nhất*, tiếp tục cụ thể hóa hệ thống VBQPPL, đảm bảo hệ thống pháp luật minh bạch, rõ ràng, dễ tiếp cận, dễ áp dụng hơn để tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế, bảo vệ quyền, tự do của công dân, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

*Thứ hai*, xác định rõ hình thức, phạm vi thẩm quyền về nội dung của từng chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL; bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, khắc phục mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật.

*Thứ ba*, bổ sung một số trường hợp quy định thủ tục hành chính trong thông tư, thông tư liên tịch, quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân, văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc về thẩm quyền ban hành TTHC.

**1.2.2. Giải pháp đề xuất và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Nếu giữ nguyên như các quy định hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bất cập như đã nêu ở trên (Mục 1) sẽ không được giải quyết (xem thêm Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL).

**b) Giải pháp 2**

- Quy định thống nhất, cụ thể thẩm quyền nội dung ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTWQH, theo hướng luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước; Quy định cụ thể, tiêu chí xác định nội dung luật cần phải quy định cụ thể hoặc quy định khung.

Quy định cụ nguyên tắc, tiêu chí để xác định xây dựng luật chi tiết hay luật khung: về nguyên tắc các luật cần phải quy định cụ thể, chi tiết, có hiệu lực trực tiếp; những vấn đề đã rõ, đã chín, đã được kiểm nghiệm trên thực tế thì cần phải quy định chi tiết, các nội dung mới, nội dung chưa có tính ổn định, nội dung mang tính kỹ thuật thì quy định mang tính nguyên tắc, nội dung cơ bản còn lại giao cho các cơ quan có thẩm quyền quy định để đảm bảo tính linh hoạt, phù hợp với thực tiễn.

- Quy định thống nhất, cụ thể hơn về thẩm quyền nội dung ban hành nghị định của Chính phủ, theo đó, Chính phủ ban hành 04 loại nghị định và 01 loại nghị quyết: giữ nguyên quy định tại khoản 1, 2 và 3 Điều 19 của Luật hiện hành; bổ sung Nghị định quy định việc thực hiện thí điểm một số vấn đề khác với nghị định hiện hành hoặc vấn đề chưa có pháp luật điều chỉnh thuộc thẩm quyền của Chính phủ; bổ sung Nghị



quyết của Chính phủ để xử lý một hoặc một số công việc cụ thể, áp dụng cho một, một số đối tượng trong một thời gian nhất định, phát sinh từ thực tiễn.

- Quy định rõ thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương; hạn chế thẩm quyền của cấp huyện; bỏ thẩm quyền của cấp xã.

- Quy định cụ thể các hành vi bị cấm trong xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL; quy định về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm; mở rộng việc ban hành thủ tục hành chính trong một số văn bản đối với một số trường hợp cụ thể.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Về cơ bản, chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các luật chuyên ngành có quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, cụ thể: Thể chế hoá đầy đủ, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng, nhất là Nghị quyết số 27-NQ/TW, Quy định số 178-QĐ/TW, đảm bảo quy trình xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL từ Trung ương đến địa phương được thực hiện đồng bộ, thống nhất.

## **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Giảm chi phí xây dựng và VBQPPL do giảm được chi phí cho người soạn thảo, thời gian và kinh phí để xây dựng VBQPPL; thời gian, kinh phí tổ chức tham vấn công chúng.

+ Giảm chi phí kiểm tra VBQPPL, giám sát việc thực hiện do hệ thống VBQPPL không còn quá đồ sộ như hiện nay. Bên cạnh đó, tạo điều kiện tốt hơn cho việc kiểm soát chất lượng VBQPPL.

+ Tăng tính minh bạch, thống nhất, đồng bộ giữa văn bản của trung ương và địa phương. Hệ thống VBQPPL địa phương đơn giản, minh bạch, dễ tiếp cận hơn.

+ Tăng trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Kịp thời ban hành văn bản để điều chỉnh những vấn đề cấp bách, thực hiện các giải pháp tình thế bằng hình thức Nghị quyết của Chính phủ để xử lý một công việc cụ thể, áp dụng cho một đối tượng, một vụ việc, trong một thời gian nhất định, phát sinh từ thực tiễn, mà không đặt ra yêu cầu phải ban hành nghị định để sửa đổi, bổ sung thực hiện, qua đó, đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật.

+ Tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, minh bạch để phân định thẩm quyền nội dung, hình thức văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có quyền, phân cấp cho Chính phủ quy định thí điểm các vấn đề Nghị định quy định việc thực hiện thí điểm các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ hoặc vấn đề chưa có pháp luật điều chỉnh (không thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội), qua đó khắc phục

khoảng trống của pháp luật, đồng thời việc phân cấp rõ ràng về thẩm quyền sẽ đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng, cũng như hiệu quả thi hành VBQPPL.

+ Đảm bảo nguyên tắc các cơ quan Trung ương ban hành văn bản thực thi trên phạm vi thống nhất cả nước, địa phương sẽ tập trung nguồn lực nhiều hơn cho công tác thi hành pháp luật.

+ Quy định cụ thể các hành vi cấm thực hiện trong xây dựng và thi hành VBQPPL; quy định về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm sẽ đảm bảo cho các chủ thể có thể xác định, tránh vi phạm pháp luật trong quá trình xây dựng và thi hành VBQPPL.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Do hệ thống pháp luật minh bạch, kiểm soát được chất lượng VBQPPL, người dân, doanh nghiệp giảm được chi phí tìm hiểu pháp luật và xác định hiệu lực của văn bản, giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, giảm chi phí tuân thủ.

+ Giảm rủi ro bị vi phạm quyền, xâm phạm lợi ích, hạn chế tự do vì sự lạm quyền của cơ quan nhà nước. Giảm chi phí kiện tụng, giải quyết tranh chấp; chi phí tìm hiểu pháp luật cho doanh nghiệp.

+ Hệ thống pháp luật ổn định hơn có tác động tích cực đến kinh tế thị trường, thu hút được nguồn đầu tư ở cả trong và ngoài nước, tạo thêm việc làm cho người lao động.

\* *Tác động tiêu cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Chi phí sửa đổi quy định hiện hành về thẩm quyền ban hành VBQPPL, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và triển khai thực hiện các quy định mới này.

+ Việc xác định tiêu chí để xây dựng Luật "khung", luật "ống" cần đảm bảo rõ ràng, minh bạch và dễ xác định, đồng thời đảm bảo việc xây dựng Luật theo hình thức này chỉ đối với số lượng ít các dự án luật, để đảm bảo không xảy ra tình trạng quá nhiều các văn bản luật quy định chung chung, muốn thi hành được phải có văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn. Thực tế cho thấy, tình trạng luật phải chờ nghị định, còn nghị định phải chờ thông tư sẽ làm cho luật chậm đi vào cuộc sống. Tình trạng luật "khung", luật "ống" nếu trở nên phổ biến sẽ gây những tác động tiêu cực, làm giảm hiệu lực quản lý của nhà nước và giảm hiệu quả điều chỉnh pháp luật bởi các quy định của luật bị "treo".

+ Có thể rủi ro khi khó xác định tiêu chí tình huống cấp bách phát sinh từ thực tiễn, do đó dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng hình thức Nghị quyết để quy định cho các trường hợp cá biệt.

+ Có thể có rủi ro khi cấp huyện, cấp xã vẫn ban hành văn bản hành chính có chứa quy phạm. Có thể tăng chi phí kiểm soát việc ban hành văn bản hành chính.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp: Không có tác động tiêu cực.

**(3) Tác động về giới:** Không có

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này sẽ làm mở rộng thẩm quyền quy định TTHC nhằm giải quyết khó khăn, vướng mắc về thẩm quyền ban hành TTHC trong thời gian qua, đồng thời vẫn bảo đảm việc kiểm soát việc ban hành TTHC.

### **1.2.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp đề nghị lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm tính bao quát, thực hiện được các mục tiêu đã đề ra.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **2. CHÍNH SÁCH 2: TIẾP TỤC ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG VBQPPL CHUYÊN NGHIỆP, KHOA HỌC, KỊP THỜI PHẢN ỨNG CHÍNH SÁCH; XÁC ĐỊNH RÕ VÀ TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ, THẨM QUYỀN, TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CHỦ THỂ THAM GIA XÂY DỰNG, BAN HÀNH VBQPPL**

### **2.1. Đối với quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết**

#### **2.1.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

##### **a) Xác định vấn đề**

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. 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<sup>(4)</sup> 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. 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 giai đoạn 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 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<sup>(5)</sup>; 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 năm 2015 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.

- Trong một số trường hợp 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, dẫn đến ảnh hưởng chất lượng thực hiện chương trình; 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

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> 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.

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, còn các chủ thể khác không bắt buộc phải thực hiện.

- Mặc dù đã có quy định về việc lấy ý kiến, trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh nhưng thực tế còn hình thức, chất lượng chưa cao.

- Chưa có quy định để bảo đảm tính thực chất và hiệu quả trong việc thực hiện quyền sáng kiến pháp luật của ĐBQH bằng các cơ chế cụ thể, đặc biệt là các điều kiện bảo đảm thực hiện quyền này của ĐBQH. Luật Ban hành VBQPPL mới chỉ quy định quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của ĐBQH, chưa quy định quyền này cho nhóm ĐBQH. Trên thực tế, một ĐBQH 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 ĐBQH và có cơ chế rõ ràng để hỗ trợ ĐBQH, nhóm ĐBQH thực hiện quyền sáng kiến pháp luật như có bộ phận chuyên trách chuyên soạn thảo dự án luật do ĐBQH, nhóm ĐBQH đề xuất như kinh nghiệm của Canada, Nhật Bản.

### **b) Mục tiêu giải quyết**

- Đơn giản hoá quy trình nhằm tăng tính chủ động, linh hoạt, rõ ràng, minh bạch trong việc lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và xây dựng, ban hành một số loại VBQPPL, kịp thời đáp ứng yêu cầu quản lý, chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội nhưng vẫn phải bảo đảm tính khoa học, chặt chẽ và yêu cầu về chất lượng của văn bản.

- Nâng cao chất lượng xây dựng chính sách, đánh giá tác động của chính sách, khắc phục mâu thuẫn, bất cập và bảo đảm quy trình xây dựng chính sách, soạn thảo phù hợp với thực tiễn, xử lý vấn đề cấp bách phát sinh.

- Tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xây dựng, ban hành VBQPPL; huy động tối đa các nguồn lực, sự tham gia của doanh nghiệp, người dân, đặc biệt là sự tham gia của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp vào quá trình xây dựng VBQPPL.

### **2.1.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

#### **a) Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định hiện nay.**

Nếu giữ nguyên như các quy định hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bất cập như đã nêu ở trên (Mục 2.1.1) sẽ không được giải quyết. Bên cạnh đó, việc thực hiện Chương trình thực hiện theo quy trình hiện hành, chưa bảo đảm tính linh hoạt, do việc xây dựng Chương trình 01 năm chỉ được thực hiện 01 lần, do đó, trong suốt khoảng thời gian từ tháng 01 cho đến tháng 12 Chính phủ thông qua các đề nghị xây

dựng luật, pháp lệnh cũng sẽ phải chờ để tổng hợp đưa vào Nghị quyết về Chương trình của năm sau. Trong khi đó, nếu chưa được đưa vào Chương trình thì cũng sẽ không thể thực hiện các quy trình soạn thảo. Việc lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vẫn tiếp tục thiếu tính khả thi, nặng tính dự báo chủ quan, thiếu tính linh hoạt để điều chỉnh phù hợp với nhu cầu và điều kiện thực tế. Quốc hội chỉ xem xét Chương trình một lần vào kỳ họp thứ nhất của năm, do đó, dẫn tới việc lạm dụng quy định bổ sung Chương trình theo quy định tại Điều 51 của Luật, thẩm quyền thuộc UBND. Việc phê duyệt và thông qua chính sách tiếp tục thiếu cụ thể, rõ ràng; do Quốc hội không xem xét, thông qua các chính sách tại đề nghị xây dựng luật mà chỉ xem xét dự kiến Chương trình xây dựng luật; chỉ trong trường hợp các đề nghị xây dựng được bổ sung vào Chương trình theo Điều 51 mới được các cơ quan thẩm tra xem xét kỹ lưỡng, UBND cho ý kiến cụ thể đối với từng chính sách, do đó, trong một số trường hợp việc lập đề nghị sẽ dẫn đến hiệu quả không cao, gây tốn kém, lãng phí cho ngân sách nhà nước. Với quy trình xây dựng chính sách chặt chẽ, việc rút các dự án ra khỏi Chương trình từ năm 2020 đến nay không xảy ra, việc lùi các dự án cũng hạn chế, tuy nhiên việc điều chỉnh bổ sung thì lại diễn ra thường xuyên.

### **b) Giải pháp 2**

- Bỏ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, quy định về Chương trình kỳ họp của Quốc hội, gắn với việc đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện liên tục trong năm;

- Bổ sung quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Quốc hội;

- Bổ sung 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, rút ngắn 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 trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết có nội dung đơn giản, như sửa đổi, bổ sung về kỹ thuật hoặc một vài điều, khoản;

- Bổ sung quy định cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL 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.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các Luật về tổ chức, các luật chuyên ngành về thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan.

### **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* Tác động tích cực:

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Không làm thay đổi quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL hiện hành. Các cơ quan vẫn tiếp tục thực hiện theo quy trình cũ đã thực hiện nhiều năm và đã đi vào nền nếp.

+ Đối với các văn bản có nội dung đơn giản, quy trình, hồ sơ được đơn giản hóa, do đó, giảm bớt được các chi phí cho quá trình xây dựng hồ sơ. Rút ngắn thời gian, trình tự, thủ tục và yêu cầu về hồ sơ đối với các trường hợp xây dựng VBQPPL có nội dung đơn giản, kịp thời giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn.

+ Nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong quá trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết. Việc kiểm soát chất lượng của đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết thông qua yêu cầu về đánh giá tác động được nâng lên, gắn kết chặt chẽ với quy trình chính sách nên hiệu quả thi hành cao hơn. Hệ thống VBQPPL ổn định, thống nhất, đồng bộ hơn.

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo thuận lợi hơn trong việc đánh giá tác động của chính sách do quy trình, yêu cầu, tiêu chí đánh giá tác động được lược bớt các nội dung trùng lặp; giảm được thời gian, công sức xây dựng Báo cáo đánh giá tác động do các yêu cầu về đánh giá tác động đơn giản hơn; chất lượng Báo cáo đánh giá tác động cũng tăng lên do có tiêu chí đánh giá cụ thể, thông tin đầu vào đầy đủ; việc khuyến nghị xây dựng văn bản phù hợp hơn, nên tính khả thi của văn bản cao hơn, văn bản ổn định, ít thay đổi, nên đỡ tốn kém, lãng phí ngân sách nhà nước cho việc sửa đổi VBQPPL. Chính phủ có nhiều thời gian để dành cho công tác tổ chức thi hành pháp luật, thay vì phải mất thời gian cho việc soạn thảo văn bản như trước đây. Báo cáo đánh giá tác động gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật nên văn bản được ban hành có tính khả thi cao, ít thay đổi, Nhà nước giảm được chi phí rà soát, kiểm tra VBQPPL.

+ Do VBQPPL phù hợp nên người dân tự nguyện tuân thủ, Nhà nước giảm được chi phí cho việc phổ biến, giáo dục pháp luật.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Người dân và doanh nghiệp được tham gia từ giai đoạn hình thành chính sách, có điều kiện tìm hiểu trước các quy định nên tăng tính tuân thủ pháp luật. Chính sách rõ ràng, cụ thể nên VBQPPL được ban hành ít phải thay đổi, người dân và doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận để tìm hiểu pháp luật, giảm chi phí cho việc tìm hiểu pháp luật; tự nguyện chấp hành pháp luật, tính tuân thủ pháp luật cao hơn.

+ Do chính sách được xây dựng bài bản ngay từ đầu nên việc soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết sẽ nhanh hơn, bảo đảm hệ thống pháp luật minh bạch, rõ ràng, pháp luật sớm đi vào cuộc sống, hiệu quả thi hành cao hơn. Hệ thống pháp luật đồng bộ và khả thi hơn, tạo điều kiện phát triển kinh tế thị trường thu hút được đầu tư; doanh nghiệp yên tâm kinh doanh, mở rộng đầu tư, phát triển sản xuất, làm tăng thu nhập quốc dân, tạo thêm công ăn việc làm cho người lao động, từ đó tác động gián tiếp làm giảm tệ nạn xã hội do kinh tế khó khăn, thiếu việc làm gây ra.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Trong thời gian đầu, các cơ quan sẽ chưa bắt nhịp được ngay với tiến độ và cách thức xây dựng pháp luật mà không có sẵn chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm. Chính phủ, Quốc hội, UBTVQH và các Ủy ban của Quốc hội sẽ bị động do không có chương trình, kế hoạch lập pháp hằng năm.

+ Tăng chi phí cho việc xây dựng Chương trình theo kỳ họp (02 kỳ/năm) thay vì chỉ lập dự kiến Chương trình để trình Quốc hội 01 lần/năm như quy định hiện nay.

+ Do không có chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm nên Quốc hội có thể phải kéo dài kỳ họp nếu số lượng luật phải thông qua nhiều hoặc dồn từ kỳ họp trước sang.

+ Nhà nước mất chi phí cho việc ban hành văn bản để thay đổi quy định về đánh giá tác động của chính sách.

+ Các cơ quan nhà nước mất thêm chi phí cho việc tập huấn về quy trình xây dựng và đánh giá tác động của chính sách.

+ Cần phải xác định được tiêu chí cụ thể đối với các trường hợp áp dụng trình tự thủ tục rút gọn trong lập đề nghị; các trường hợp áp dụng “quy trình 02 trong 01” để tránh việc áp dụng tùy tiện hoặc lạm dụng quy định này từ phía các cơ quan đề nghị xây dựng văn bản.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp: không có.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**c) Giải pháp 3**

- Tiếp tục quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, theo đó quy định rõ Chương trình gồm luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Giao thẩm quyền thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Quy định cụ thể tiêu chí, thời gian điều chỉnh, bổ sung Chương trình.

- Quy định hợp lý hơn quy trình xây dựng chính sách theo hướng xác định rõ: văn bản bắt buộc thực hiện 2 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) khi xây dựng luật mới, luật thay thế luật cũ, nghị quyết thí điểm của Quốc hội; các luật, nghị quyết còn lại (trừ luật sửa đổi, bổ sung các bộ luật lớn, có nội dung quan trọng như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Lao động, Luật Đất đai,...) chỉ cần đăng ký Chương trình và sau đó soạn thảo; quy định tiêu chí cụ thể về phạm vi sửa đổi, bổ sung, số lượng điều, khoản dự kiến sửa đổi, bổ sung làm căn cứ để xác định trường hợp xây dựng VBQPPL thay thế, trường hợp xây dựng VBQPPL sửa đổi, bổ sung.



- Quy định trách nhiệm truyền thông chính sách; rút ngắn thời gian đăng tải, đổi mới cách thức, quy định hợp lý, linh hoạt việc lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết, gắn với trách nhiệm cụ thể tham gia ý kiến về nguồn nhân lực, tài chính, tính tương thích với các điều ước quốc tế, tính hợp hiến, hợp pháp.

- Nâng cao hiệu quả trình sáng kiến xây dựng pháp luật của ĐBQH; nhất là cơ chế nhóm ĐBQH có quyền trình dự án luật, pháp lệnh.

- Quy định rõ hơn thẩm quyền thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập, thời điểm thành lập và giải thể, trách nhiệm và cơ chế hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập, mối quan hệ với cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan trình.

- Xác định rõ, đầy đủ vị trí, vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ trong quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm sự chủ động tham gia, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan chủ trì lập đề nghị, soạn thảo văn bản; vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân.

- Đơn giản hóa các tài liệu trong các hồ sơ đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; giảm bớt các khâu, thủ tục không cần thiết, rút ngắn thời gian thực hiện.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Giải pháp này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các luật có liên quan như: Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Luật Trưng cầu ý dân... Tuy nhiên giải pháp này chưa phù hợp với Điều 5 và khoản 1 Điều 48 của Luật Tổ chức Quốc hội. Tuy nhiên, hiện nay, các cơ quan của Quốc hội cũng đang triển khai thực hiện việc rà soát các quy định của Luật Tổ chức Quốc hội để đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội do đó, việc đề xuất chính sách vẫn có thể đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ khi đề xuất sửa Luật Tổ chức Quốc hội.

## **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Do quy trình chính sách đi trước một bước so với quy trình soạn thảo văn bản, đồng thời xác định rõ ràng hơn vai trò, trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quy trình chính sách trong việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hàng năm nên chương trình có tính khả thi, ít phải điều chỉnh, đỡ tốn kém cho ngân sách nhà nước.

+ Do việc phê duyệt chính sách và thông qua chính sách trong quá trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm được thực hiện trước khi soạn thảo văn bản nên sẽ giảm được đáng kể chi phí soạn thảo. Chính phủ sẽ giảm thời gian cho việc soạn thảo luật, pháp lệnh và văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết nên có nhiều thời gian hơn cho công tác tổ chức thi hành pháp luật.

+ Quy trình lập dự kiến chương trình có thể mất nhiều thời gian hơn, cơ quan đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết phải đầu tư nhiều kinh phí hơn cho việc nghiên cứu chính sách nhưng tính khả thi và ổn định của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm sẽ cao hơn.

+ Các chủ thể tham gia xây dựng chính sách và lập dự kiến chương trình vẫn như trước đây, chức năng, nhiệm vụ không thay đổi nhưng trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quy trình chính sách cụ thể, rõ ràng hơn nên không làm thay đổi cơ bản tư duy chương trình đã ăn sâu, bén rễ đối với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp kể từ năm 1996 đến nay. Ngoài ra, với quy trình rõ ràng và việc phân công trách nhiệm cụ thể đối với từng cơ quan sẽ giúp quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm minh bạch, khả thi hơn. Khi chính sách được phê duyệt trước thì việc quy phạm hóa chính sách sẽ được chuyên nghiệp hóa, giảm chi phí xây dựng, cũng như thực thi pháp luật.

+ Việc chuyển thẩm quyền quyết định Chương trình từ Quốc hội cho UBNDTVQH sẽ tăng vai trò và trách nhiệm của Chính phủ, các Ủy ban của Quốc hội được nâng cao và ngày càng chuyên nghiệp. Đồng thời do Chương trình họp của UBNDTVQH (mỗi tháng/01 lần) do đó, việc xem xét bổ sung vào Chương trình các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết sẽ bảo đảm quy trình lập pháp linh hoạt, phản ứng nhanh, nhạy với sự thay đổi của tình hình thực tế.

+ Có căn cứ pháp lý rõ ràng cho các cơ quan thực hiện việc xây dựng đối với các dự án, dự thảo chưa được đưa vào chương trình, bảo đảm tính thống nhất trong cách hiểu và áp dụng.

+ Làm rõ quy trình thông qua luật, nghị quyết của Quốc hội theo quy trình một kỳ họp; xác định tiêu chí cụ thể đối với những luật sẽ được thông qua tại một kỳ họp, tránh được sự tùy tiện trong quá trình đề xuất, xây dựng Chương trình.

+ Nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong quá trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết. Việc kiểm soát chất lượng của đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết thông qua yêu cầu về đánh giá tác động được nâng lên, gắn kết chặt chẽ với quy trình chính sách nên hiệu quả thi hành cao hơn. Bảo đảm tính khả thi các chính sách quy định trong dự án, dự thảo văn bản đúng với mục đích, yêu cầu mà cơ quan trình văn bản đề ra, nhất là đối với Chính phủ cơ quan

chịu trách nhiệm thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội thì những chính sách, quy định do Chính phủ do Chính phủ đề xuất. Khi đề xuất chính sách thì Chính phủ đã có các phương án, nguồn lực để bảo đảm thực thi, việc các chính sách được ban hành khác với mục đích ban đầu của Chính phủ sẽ gây khó khăn cho qua trình triển khai thực hiện của Chính phủ sau này.

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo thuận lợi hơn trong việc đánh giá tác động của chính sách do quy trình, yêu cầu, tiêu chí đánh giá tác động được lược bớt các nội dung trùng lặp; giảm được thời gian, công sức xây dựng Báo cáo đánh giá tác động do các yêu cầu về đánh giá tác động đơn giản hơn; chất lượng Báo cáo đánh giá tác động cũng tăng lên do có tiêu chí đánh giá cụ thể, thông tin đầu vào đầy đủ; việc khuyến nghị xây dựng văn bản phù hợp hơn, nên tính khả thi của văn bản cao hơn, văn bản ổn định, ít thay đổi, nên đỡ tốn kém, lãng phí ngân sách nhà nước cho việc sửa đổi VBQPPL. Chính phủ có nhiều thời gian để dành cho công tác tổ chức thi hành pháp luật, thay vì phải mất thời gian cho việc soạn thảo văn bản như trước đây. Báo cáo đánh giá tác động gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật nên văn bản được ban hành có tính khả thi cao, ít thay đổi, Nhà nước giảm được chi phí rà soát, kiểm tra VBQPPL.

+ Đối với các văn bản có nội dung đơn giản, quy trình, hồ sơ được đơn giản hóa, do đó, giảm bớt được các chi phí cho quá trình xây dựng hồ sơ. Rút ngắn thời gian, trình tự, thủ tục và yêu cầu về hồ sơ đối với các trường hợp xây dựng VBQPPL có nội dung đơn giản, kịp thời giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn.

+ Quy định rõ ràng về trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan nên việc triển khai thực hiện khoa học, bài bản hơn, các ý kiến, đánh giá phối hợp có trọng tâm, trọng điểm và chất lượng cao hơn, qua đó nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong công tác xây dựng văn bản, chất lượng hồ sơ đề nghị xây dựng bảo đảm chất lượng ổn định hơn, rút ngắn thời gian thực hiện, tránh việc lãng phí nguồn lực cho việc thực hiện. Nâng cao sự chủ động, trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị xây dựng VBQPPL, chủ động nghiên cứu, đánh giá không mất nhiều thời gian cho việc chờ đợi ý kiến đánh giá từ các bộ bắt buộc như hiện nay.

+ Tăng cường vai trò, trách nhiệm của cơ quan trình văn bản, bảo đảm quá trình tham gia liên tục của cơ quan trình chính sách từ khi đề xuất, xây dựng, trình thông qua chính sách; các cơ quan trình văn bản phải chịu trách nhiệm chính đối với các chính sách, nội dung văn bản do mình đề xuất. Do quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đặc biệt là trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong suốt quá trình xây dựng văn bản cho đến khi văn bản được ban hành sẽ bảo đảm cơ chế phân công, phối hợp cụ thể rõ ràng giữa các cơ quan. Bảo đảm công tác chỉ đạo, điều hành của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền khoa học, hiệu quả và đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước.

+ Với việc quy định linh hoạt về cách thức thực hiện, cho ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sẽ góp phần đẩy nhanh tiến độ thực hiện, qua đó gián tiếp giúp cắt giảm chi phí thực hiện, qua đó thúc đẩy kinh tế phát triển. Việc góp ý được thực hiện trong suốt quá trình từ xây dựng chính sách đến soạn thảo văn bản nên chính sách, pháp luật phát huy hiệu quả, tạo phản ứng tốt trước khi thi hành, làm tăng hiệu quả của việc thi hành. Ý kiến tham gia của người dân, doanh nghiệp được các cơ quan nghiên cứu và chuyên tài thành các quy định phù hợp nên nhận được sự đồng thuận cao của xã hội. Bên cạnh đó, do có cơ chế huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp vào việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật nên huy động được trí tuệ của nhân dân nên VBQPPL khả thi hơn, hiệu quả thi hành cao hơn, giảm chi phí tuân thủ pháp luật.

+ Do lấy ý kiến cả giai đoạn xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản nên các quy định được đưa vào văn bản giảm được sai sót, khiếm khuyết. Văn bản được ban hành có chất lượng hơn, ổn định, ít phải sửa hơn.

+ Quy trình góp ý kiến và phản biện xã hội dân chủ, minh bạch vì có sự phân biệt tất cả các giai đoạn và chính sách mới đều phải lấy ý kiến thể hiện các cơ quan công quyền biết lắng nghe và thể hiện ý chí nguyện vọng của Nhân dân nên tăng hiệu lực quản lý của nhà nước. Thông qua việc lấy ý kiến, phản biện xã hội mối quan hệ giữa nhà nước với người dân và cộng đồng doanh nghiệp được tăng cường, tạo động lực phát triển kinh tế đất nước. Vai trò và hiệu quả quản lý nhà nước được nâng cao, sự tín nhiệm của công chúng đối với nhà nước ngày càng tăng.

+ Chính sách, pháp luật xây dựng sát với yêu cầu, thực tế cuộc sống nên giảm được chi phí cho việc tổ chức thi hành, phổ biến pháp luật và xử lý vi phạm pháp luật. VBQPPL được ban hành được người dân, doanh nghiệp tự nguyện chấp hành do thể hiện được ý chí và nguyện vọng của xã hội.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Các cá nhân tham gia vào quy trình chính sách và lập dự kiến chương trình theo quy định mới sẽ thay đổi cơ bản về nhận thức, xác định rõ hơn trách nhiệm của mình đối với quy trình xây dựng chính sách nhằm hướng tới sự chuyên nghiệp.

+ Chính sách được tham vấn công chúng rộng rãi, bảo đảm cơ chế góp ý đầy đủ, toàn diện của các chuyên gia, nhà khoa học; hình thức lấy ý kiến đơn giản, phù hợp với từng đối tượng sẽ thu hút được sự tham gia của các tầng lớp nhân dân; cơ chế phản biện xã hội được tiếp tục phát huy hiệu quả nên chính sách đi vào cuộc sống, thiết thực với người dân, doanh nghiệp qua đó thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Đồng thời, do được tham gia ngay từ đầu nên ý thức pháp luật của người dân tăng lên, làm giảm chi phí tuân thủ pháp luật.

+ Hệ thống VBQPPL ổn định hơn nên người dân và doanh nghiệp sẽ không mất nhiều thời gian, công sức để tìm hiểu và thời gian để thích ứng với các quy định mới nên làm giảm chi phí tuân thủ pháp luật.

+ Chính sách, pháp luật thể hiện ý chí, nguyện vọng của người dân và doanh nghiệp nên nhận được sự đồng thuận cao của xã hội nên thuận lợi cho việc triển khai thi hành trên thực tế, người dân và doanh nghiệp tôn trọng chính sách và pháp luật hơn, tự nguyện tuân thủ sau khi VBQPPL được ban hành.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Đối với Nhà nước:

+ Phát sinh chi phí lập đề nghị lại đối với các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết khi chưa được đưa vào Chương trình.

+ Vẫn chưa có cơ chế để bảo đảm thống nhất về quy trình thực hiện giữa các chủ thể đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết trong nghiên cứu, đề xuất chính sách do các chủ thể khác chỉ phải qua bước thẩm tra chính sách, còn các bộ, cơ quan ngang bộ khi đề xuất chính sách phải qua 02 bước là thẩm định chính sách và thẩm tra chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hằng năm.

- Đối với người dân, doanh nghiệp: không có tác động trực tiếp.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **2.1.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp lựa chọn Giải pháp 3 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

## **2.2. Đối với quy trình xây dựng văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ**

### **2.2.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

#### **a) Xác định vấn đề**

Quy trình xây dựng nghị định của Chính phủ: về cơ bản gồm các bước: (1) Tổ chức xây dựng dự thảo nghị định; (2) Lấy ý kiến dự thảo nghị định; (3) Thẩm định dự thảo nghị định; (4) Chính phủ xem xét, thông qua dự thảo nghị định; (5) Đăng công báo, đưa tin về nghị định. Đối với nghị định theo khoản 3 Điều 19 của Luật thì thêm bước lập đề nghị xây dựng nghị định theo quy trình chính sách và xin ý kiến UBTVQH trước khi ban hành. Thời gian qua, việc xây dựng văn bản của Chính phủ

có nhiều chuyển biến tích cực. 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 TTHC cho người dân và doanh nghiệp. 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<sup>(6)</sup>, 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<sup>(7)</sup>.

Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ: gồm các bước: (1) Tổ chức soạn thảo dự thảo quyết định; (2) Lấy ý kiến dự thảo quyết định; (3) Thẩm định dự thảo quyết định; (4) Thủ tướng Chính phủ xem xét, ký ban hành quyết định; (5) Đăng công báo, đưa tin về quyết định. Thực tiễn thi hành Luật Ban hành VBQPPL 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. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ cơ bản hợp lý, khoa học, chặt chẽ giúp việc xây dựng, ban hành quyết định có chất lượng, kịp thời.

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ gồm các bước: (1) Tổ chức soạn thảo thông tư; (2) Lấy ý kiến dự thảo thông tư; (3) Thẩm định dự thảo thông tư; (4) Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành thông tư; (5) Đăng công báo, đưa tin về thông tư. Tính từ 01/7/2016 đến 31/12/2023, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã ban hành 6184 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.

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> 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 trong năm 2017.

Thực tiễn thi hành Luật Ban hành VBQPPL 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 văn bản để thực hiện thí điểm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của 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.

- Việc quy định các quy trình khác nhau đối với từng loại nghị định như quy định hiện nay dẫn đến khó khăn cho cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc xác định loại nghị định, thực tế xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thời gian qua cho thấy, trong nhiều trường hợp, việc phân định rõ ranh giới xác định Nghị định được đề nghị xây dựng thuộc quy định tại khoản 2 Điều 19 hay khoản 3 Điều 19 rất khó xác định. Bên cạnh đó, cùng là nghị định nhưng việc quy định các trình tự, thủ tục xây dựng khác nhau là quá phức tạp, 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, 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.

- Theo quy định tại khoản 1 và 2 Điều 19 thì để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các luật, nghị quyết hiện nay, Chính phủ ban hành nghị định trong 02 trường hợp này. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, tiêu chí xác định văn bản quy định chi tiết và văn bản hướng dẫn thi hành không rõ ràng, do đó, dẫn đến việc triển khai thực hiện của Chính phủ và chương trình, kết quả giám sát của Quốc hội có nhiều nội dung chưa thống nhất về số lượng văn bản quy định chi tiết, việc chậm, muộn ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Do đó, để đảm bảo thống nhất trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết cần có tiêu chí cụ thể để xác định; đồng thời có quy định về việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, hiệu lực pháp lý của các văn bản này, tránh cách hiểu khác nhau, gây bức xúc trong dư luận về việc chậm, muộn, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

- 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 Ban hành VBQPPL 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 TTHC và giấy tờ công dân nhưng vẫn phải thực hiện quy trình nhiều bước, thời gian lấy ý kiến rất dài. Luật Ban hành VBQPPL 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.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Chuẩn hóa quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ bảo đảm khoa học, thống nhất; giản lược quy trình xây dựng, ban hành văn bản có nội dung đơn giản, rút ngắn thời gian xây dựng, ban hành các văn bản được ban hành để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn.

#### **2.2.2. Giải pháp đề xuất và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 2.2.1.

**b) Giải pháp 2:**

- Về xây dựng nghị định: Cơ bản giữ nguyên quy định hiện nay đối với nghị định thuộc khoản 1, 2 Điều 19 của Luật. Quy định hướng bỏ quy trình hai giai đoạn khi xây dựng nghị định theo khoản 3 Điều 19, theo đó Chính phủ đồng thời thông qua chính sách và thông qua dự thảo nghị định.

- Về quy trình xây dựng: Quy định hợp lý hơn về quy trình xây dựng và ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều mang tính chất kỹ thuật hoặc phạm vi tác động hẹp; quy định rõ tiêu chí, điều kiện, thẩm quyền quyết định việc ngưng hiệu lực thi hành một số điều khoản hoặc toàn bộ văn bản để giải quyết ngay các vấn đề phát sinh từ thực tiễn.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật; nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì trong đề xuất, xây dựng văn bản.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội:**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Việc kiểm soát chất lượng của đề xuất xây dựng nghị định được nâng lên nên hiệu quả thi hành cao hơn. Việc soạn thảo tốn ít thời gian hơn do đó giảm chi phí cho việc soạn thảo văn bản.



+ Do quy trình xây dựng chính sách được thực hiện đồng thời với quy trình soạn thảo nên rút ngắn thời gian xây dựng văn bản, vẫn bảo đảm được việc khuyến nghị xây dựng văn bản là phù hợp, nên tính khả thi của văn bản cao hơn, văn bản ổn định, ít thay đổi, nên đỡ tốn kém ngân sách nhà nước cho việc sửa đổi VBQPPL. Quá trình xây dựng chính sách gắn liền với quá trình soạn thảo nên sẽ phù hợp với tình hình thực tiễn, qua đó hạn chế được sự thay đổi của chính sách, đỡ tốn kém trong quá trình soạn thảo khi chính sách thay đổi. Chính phủ có nhiều thời gian để dành cho công tác tổ chức thi hành pháp luật, thay vì phải mất thời gian cho việc soạn thảo văn bản như trước đây.

+ Cơ quan chủ trì soạn thảo giảm được thời gian, công sức để xây dựng Báo cáo đánh giá tác động do các yêu cầu về đánh giá tác động đơn giản hơn. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách về gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật giúp văn bản được ban hành có tính khả thi cao, ít thay đổi, Nhà nước giảm được chi phí rà soát, kiểm tra VBQPPL.

+ Đối với trường hợp sửa đổi, bổ sung các văn bản mang tính kỹ thuật, nội dung đơn giản, việc đơn giản hóa quy trình sẽ giúp tiết kiệm được chi phí cho công tác xây dựng văn bản (chi phí xây dựng các báo cáo; chi phí đăng tải, lấy ý kiến; giảm thời gian làm việc của cán bộ, công chức trong công tác xây dựng văn bản) qua đó tiết kiệm ngân sách nhà nước.

+ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kịp thời ban hành các văn bản theo thẩm quyền để giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn. Rút ngắn thời gian xây dựng, ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền, các chủ thể có thời gian để thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước khác cần thiết, cấp bách hơn.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ VBQPPL có chất lượng hơn nên dễ dàng cho việc thực thi, hiệu quả thi hành cao hơn, tạo điều kiện cho hoạt động kinh doanh. Doanh nghiệp yên tâm sản xuất, đầu tư mở rộng quy mô, tạo thêm việc làm cho người lao động.

+ Văn bản được ban hành kịp thời, kịp điều chỉnh các vấn đề thực tiễn phát sinh, qua đó ổn định đời sống kinh tế - xã hội; người dân, doanh nghiệp yên tâm sản xuất, kinh doanh.

\* *Tác động tiêu cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định về quy trình thực hiện.

+ Việc đơn giản hóa, rút ngắn một số quy trình sẽ ảnh hưởng đến chất lượng xây dựng văn bản, việc lấy ý kiến không bảo đảm đầy đủ, đồng thời đối với các văn bản là thông tư là văn bản quy định trực tiếp gần nhất với các quan hệ xã hội cần điều

chỉnh, tuy nhiên việc xây dựng, ban hành không được kiểm soát chặt chẽ dễ dẫn đến sự tùy tiện.

+ Tính ổn định của hệ thống văn bản hướng dẫn không cao, nhà nước sẽ mất thêm chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung hoặc kiểm tra văn bản sau khi ban hành.

+ Hệ thống văn bản quy định chi tiết vẫn chưa có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, do đó các cơ quan vẫn phải ban hành nhiều văn bản.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Tính ổn định của văn bản không cao do đó người dân, doanh nghiệp mất nhiều thời gian cho việc tìm hiểu.

+ Chưa khắc phục được tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết, vẫn còn những khoảng trống pháp luật trong thực tiễn.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **c) Giải pháp 3:**

- Quy định đơn giản hơn việc đề xuất xây dựng nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, trường hợp xây dựng nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành (gộp nghị định quy định tại khoản 1 Điều 19 và khoản 2 Điều 19 của Luật hiện hành như tại chính sách 1), cơ quan chủ trì soạn thảo không phải thực hiện quy trình chính sách; đối với trường hợp đề xuất xây dựng nghị định để thực hiện thí điểm các vấn đề thuộc thẩm quyền, vấn đề chưa có pháp luật điều chỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện đồng thời việc xây dựng, đánh giá tác động chính sách với quy trình soạn thảo.

- Quy định quy trình xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ linh hoạt, rút ngắn thời gian đăng tải, thời gian lấy ý kiến; cụ thể nội dung đăng tải, hình thức đăng tải trên các báo chuyên ngành phù hợp nhằm nâng cao chất lượng lấy ý kiến; quy định linh hoạt các hình thức thông qua nghị định. Tiếp tục đơn giản hóa hồ sơ xây dựng nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; không quy định đánh giá tác động của chính sách trong quá trình soạn thảo nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; bổ sung quy trình xây dựng, ban hành văn bản của Chính phủ để kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh; quy trình văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều; ngưng hiệu lực thi hành một số điều khoản hoặc toàn bộ văn bản để giải quyết ngay các vướng mắc, bất cập phát sinh hoặc phục vụ kịp thời công tác chỉ đạo, điều hành. Đồng thời bổ sung quy trình đặc biệt đối với việc xây dựng, ban hành nghị quyết quy phạm của Chính phủ để xử lý một hoặc một số công việc cụ thể, áp dụng cho một hoặc một số đối tượng trong một thời

gian nhất định, phát sinh từ thực tiễn, đảm bảo việc xây dựng, ban hành được nhanh nhất, có hiệu lực ngay khi ban hành.

- Đơn giản hoá quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, theo đó quy định cụ thể loại thông tư phải đánh giá tác động trong quá trình soạn thảo, rút ngắn thời gian lấy ý kiến góp ý...

- Quy định hợp lý, cụ thể các trường hợp giao và việc xây dựng văn bản quy định chi tiết; 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.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Về cơ bản, chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật; nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì trong đề xuất, xây dựng văn bản.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Tương tự như Giải pháp 2;

+ Bên cạnh đó, Giải pháp này còn hạn chế được số lượng văn bản quy định chi tiết, do đó giảm chi phí cho ngân sách nhà nước trong công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết.

+ Vẫn kiểm soát được tính ổn định của hệ thống pháp luật, do việc đơn giản hóa quy trình chỉ áp dụng đối với một số trường hợp nhất định.

+ Tạo tính chủ động cho cơ quan nhà nước trong việc ban hành văn bản để thực hiện chức năng điều hành, quản lý nhà nước của mình, qua đó góp phần thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Tương tự như Giải pháp 2.

+ Bên cạnh đó, văn bản quy định chi tiết được ban hành kịp thời hơn, hạn chế số lượng văn bản quy định chi tiết do đã được quy định trong các văn bản cấp trên, hạn chế các văn bản quy định cấp dưới chép lại nội dung của văn bản cấp trên, bảo đảm tính ổn định, đầy đủ của hệ thống pháp luật.

\* *Tác động tiêu cực:* Không có tác động tiêu cực.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**2.2.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, đề nghị lựa chọn Giải pháp 3 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

### **2.3. Đối với quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của địa phương**

#### **2.3.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

##### **a) Xác định vấn đề**

- Quy trình soạn thảo, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do UBND cấp tỉnh trình với 07 bước gồm: (1) Tổ chức xây dựng dự thảo nghị quyết; (2) lấy ý kiến dự thảo nghị quyết; (3) Thẩm định dự thảo nghị quyết; (4) trình UBND dự thảo nghị quyết; (5) Thẩm tra dự thảo nghị quyết; (6) Thông qua dự thảo nghị quyết; (7) Đăng Công báo, đưa tin về nghị quyết. Riêng quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết theo khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành VBQPPL, trước khi thực hiện quy trình soạn thảo thì phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách với 06 bước<sup>(8)</sup>. So với quy định của Luật năm 2004, Luật năm 2015 quy định quy trình xây dựng VBQPPL của cấp tỉnh phức tạp hơn. Đến năm 2020, để phù hợp với thực tế và điều kiện, năng lực của cấp tỉnh, Luật năm 2020 quy định chỉ có nghị quyết ban hành theo khoản 4 Điều 27 mới phải lập đề nghị xây dựng.

- Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh: gồm 5 bước: (1) Tổ chức soạn thảo quyết định; (2) Lấy ý kiến dự thảo quyết định; (3) Thẩm định dự thảo quyết định; (4) Thông qua, ký ban hành quyết định; (5) Đăng Công báo, đưa tin về quyết định.

- Quy trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp huyện, quyết định của UBND cấp huyện gồm các bước tương tự như cấp tỉnh, trên thực tế, việc soạn thảo được giao cho các phòng chuyên môn thuộc UBND cấp huyện thực hiện. Phòng Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết, dự thảo quyết định của HĐND cấp huyện trước khi trình UBND cấp huyện.

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 chồng chéo, 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

<sup>(8)</sup> (1) Xây dựng nội dung chính sách; (2) Đánh giá tác động của chính sách; (3) Xây dựng hồ sơ lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; (4) Lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết; (5) Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết (đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình); (6) Thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết.

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.

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 TTHC 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.

### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Đơn giản hoá quy trình xây dựng VBQPPL của địa phương, bảo đảm yêu cầu về chất lượng hồ sơ phù hợp với thẩm quyền ban hành văn bản.

### **2.3.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác liên quan**

#### **a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 1.

#### **b) Giải pháp 2**

- Quy trình ban hành văn bản của HĐND cấp tỉnh: Tiếp tục quy định việc xây dựng chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật, tuy nhiên việc xây dựng chính sách được tiến hành cùng lúc với việc soạn thảo; chính sách được thông qua khi HĐND thông qua nghị quyết. Quy định việc đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo hướng đơn giản. Rút ngắn quy trình xây dựng ban hành nghị quyết: rút ngắn thời gian đăng tải, lấy ý kiến, không quy định bắt buộc lấy ý kiến của các cơ quan ở trung ương, thời gian thông qua và có hiệu lực sớm hơn...

- Quy trình ban hành văn bản của UBND cấp tỉnh: Đơn giản hóa hồ sơ xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh như: thủ tục đề nghị xây dựng quyết định đơn giản hơn, không đánh giá tác động của chính sách đối với quyết định của UBND...

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật; phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

#### **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Rút ngắn thời gian xây dựng, ban hành VBQPPL của địa phương, bảo đảm văn bản được ban hành kịp thời để giải quyết các vấn đề thực tiễn của địa phương.

- Kinh phí cho xây dựng, ban hành VBQPPL của địa phương tương đối thấp, do đó việc đơn giản hoá quy trình và bỏ quy trình 02 giai đoạn, không yêu cầu cao về xây dựng, đánh giá tác động chính sách sẽ giúp các địa phương có thêm thời gian, kinh phí đầu tư cho soạn thảo văn bản.

- Kịp thời ban hành văn bản phục vụ công tác quản lý nhà nước ở địa phương.

- Tạo sự chủ động cho các địa phương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản, bảo đảm phù hợp với năng lực trình độ và phạm vi công việc của cán bộ, công chức địa phương.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Việc đơn giản hoá quy trình xây dựng VBQPPL sẽ hạn chế lấy ý kiến và tham gia góp ý, do vậy có thể ảnh hưởng đến chất lượng của văn bản được ban hành và Nhà nước sẽ mất thêm chi phí cho công tác kiểm tra, rà soát văn bản.

- Chưa giải quyết được hạn chế cho việc xây dựng, ban hành văn bản của UBND cấp huyện.

- Hệ thống VBQPPL của địa phương sẽ giảm tính ổn định, phải sửa đổi, bổ sung thường xuyên hơn.

- Thời gian tham gia ý kiến của người dân đối với dự án, dự thảo văn bản bị thu hẹp và hạn chế hơn so với quy định hiện hành.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **c) Giải pháp 3**

- Không quy định quy trình 2 giai đoạn đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, việc đánh giá tác động chỉ được thực hiện trong giai đoạn soạn thảo; bổ sung một số quy định còn thiếu về đánh giá tác động thủ tục hành chính. Rút ngắn quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết: rút ngắn thời gian đăng tải, lấy ý kiến, không quy định bắt buộc lấy ý kiến của các cơ quan ở trung ương, thời gian thông qua và có hiệu lực sớm hơn,... Đơn giản hóa quy trình xây dựng, ban hành Nghị quyết của HĐND quy định chi tiết văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

- Rút ngắn thời gian xây dựng, ban hành văn bản của UBND cấp tỉnh. Đơn giản hóa hồ sơ cũng như thủ tục đề nghị xây dựng quyết định, không đánh giá tác động của chính sách; quy trình thông qua linh hoạt hơn bằng nhiều hình thức.

- Tiếp tục đơn giản hóa trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của cấp huyện.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Tương tự như Giải pháp 2.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* Tác động tích cực:

- Tương tự Giải pháp 2.

- Đối với VBQPPL thuộc thẩm quyền ban hành của UBND cấp huyện, phạm vi áp dụng hẹp, bên cạnh đó các chính sách, chủ trương cơ bản đã rõ ràng từ các văn bản của cấp trên, do đó việc đơn giản hoá quy trình sẽ tránh lãng phí, tiết kiệm thời gian, công sức cho cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật.

\* Tác động tiêu cực: Tương tự như Giải pháp 2.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **2.3.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các phương án, cơ quan chủ trì nhận thấy, Giải pháp 3 sẽ giải quyết được tổng thể các vấn đề trong xây dựng, ban hành văn bản của địa phương từ cấp tỉnh đến cấp huyện, do đó đề nghị lựa chọn Giải pháp 3 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **2.4. Đối với trình tự, thủ tục rút gọn**

### **2.4.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

#### **a) Xác định vấn đề**

Luật Ban hành VBQPPL có 04 điều quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, cụ thể: các trường hợp áp dụng; thẩm quyền quyết định áp dụng; trình tự, thủ tục và hồ sơ xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Nhìn chung, Luật Ban hành VBQPPL đã quy định tương đối cụ thể, rõ ràng về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, 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 văn bản. 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 các vấn đề an sinh, xã hội sau đại dịch cho thấy việc xây dựng và ban hành văn bản nhanh chóng, kịp thời theo trình tự, thủ tục rút gọn đã đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn.

Tuy nhiên, việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn thời gian qua cho thấy còn một số tồn tại, hạn chế sau:

- Luật chưa có quy định cụ thể về thời điểm 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 Quốc hội xem xét, quyết định áp dụng trình tự thủ tục rút gọn đối với luật, nghị quyết của Quốc hội là đảm bảo nguyên tắc văn bản do cơ quan nào ban hành thì cơ quan đó quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành. Tuy nhiên, Quốc hội một năm chỉ họp 02 lần, do đó, đối với các văn bản cần ban hành ngay theo trình tự, thủ tục rút gọn thì sẽ không có cơ chế, báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định để đảm bảo tính kịp thời; thực tế thời gian vừa qua, để đảm bảo tính kịp thời, các cơ quan đều phải thực hiện trước việc xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn đối với các dự án, dự thảo và trình Quốc hội xem xét, quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn sau. Do đó, việc triển khai thực hiện quy định này là chưa phù hợp về mặt thời gian thực hiện.

- 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.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Quy định cụ thể các trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn; thẩm quyền quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn và trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn bảo đảm tính linh hoạt, phù hợp với yêu cầu, mục đích và ý nghĩa của việc rút gọn trong xây dựng, ban hành VBQPPL.

### **2.4.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng có liên quan**

#### **a) Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định hiện nay.**



Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 1.

**b) Giải pháp 2:**

- Bổ sung việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết.

- 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 về 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 phải lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trực tiếp.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

*\* Tác động tích cực:*

- Bảo đảm thống nhất chủ trương về áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn cần thực hiện nhất quán trong tất cả các giai đoạn của quá trình xây dựng VBQPPL.

- Rút ngắn tối đa thời gian xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, nhất là đối với các trường hợp cần xây dựng theo quy trình 02 bước (lập đề nghị và soạn thảo).

- Bảo đảm chất lượng của VBQPPL mặc dù được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng vẫn thực hiện việc lấy ý kiến, do đó, cơ bản văn bản được ban hành sẽ bảo đảm phù hợp với tình hình thực tiễn và được sự đồng thuận cao từ phía các đối tượng chịu tác động trực tiếp.

- Việc sửa đổi, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục rút gọn không có quá nhiều thay đổi, chỉ bổ sung thêm quy trình rút gọn trong giai đoạn lập đề nghị do đó bảo đảm tính ổn định của các quy định.

- Việc thực hiện theo quy trình cũ đã vào nếp nên việc triển khai thực hiện, áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn của các cơ quan sẽ không mất thời gian cho việc tìm hiểu, tập huấn và thay đổi quy trình.

- Kịp thời ban hành các văn bản được xây dựng theo quy trình 02 giai đoạn theo trình tự, thủ tục rút gọn.

- Bảo đảm nguyên tắc cơ quan nào có thẩm quyền ban hành văn bản cơ quan đó có thẩm quyền quyết định trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Chưa có quy định tiêu chí cụ thể cho việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, các trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn do đó, chưa giải quyết được những

hạn chế trong quy định hiện nay về việc “lạm dụng” quy định thủ tục rút gọn trong xây dựng văn bản.

- Chưa bảo đảm tính kịp thời trong việc quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn khi chủ thể được quyết định áp dụng là Quốc hội (Quốc hội họp mỗi năm 02 lần, do đó không có cơ chế để quyết định kịp thời); việc áp dụng trình tự thủ tục rút gọn đối với thông tư của các bộ phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ, xin ý kiến Bộ trưởng Bộ Tư pháp (mất nhiều thời gian cho giai đoạn lấy ý kiến này).

- Cơ quan nhà nước sẽ mất thêm thời gian, kinh phí cho việc sửa đổi, bổ sung, tập huấn quy trình xây dựng mới.

- Một số trường hợp cần xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng chưa đủ căn cứ pháp lý về điều kiện, thẩm quyền quyết định dẫn đến chậm trễ trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản. Thực tế thời gian qua cho thấy, đối với các văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn, cơ quan trình chỉ báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định, sau đó trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo đồng thời với việc xem xét, quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với văn bản đó (quy trình ngược).

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **c) Giải pháp 3:**

- Quy định cụ thể các trường hợp áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, văn bản của chính quyền địa phương, đặc biệt là trường hợp xử lý các vấn đề phát sinh và có thể được áp dụng ở bất kỳ khâu nào trong giai đoạn soạn thảo.

- Bổ sung tiêu chí cụ thể để xác định VBQPPL được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn; bổ sung thành phần hồ sơ dự án, dự thảo VBQPPL xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn.

- Quy định UBTVQH quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH; Bộ trưởng tự quyết định và chịu trách nhiệm về việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư. Thường trực HĐND cấp tỉnh quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với việc xây dựng nghị quyết của HĐND.

- Bổ sung quy định việc lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trực tiếp; yêu cầu và tổ chức thẩm định trong trường hợp áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

*\* Tác động tích cực:*

- Bảo đảm thống nhất chủ trương về áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn cần phải nhất quán trong tất cả các giai đoạn của quá trình xây dựng văn bản.

- Rút ngắn tối đa thời gian xây dựng văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn, nhất là đối với các trường hợp cần xây dựng theo quy trình 02 bước (lập đề nghị và soạn thảo).

- Bảo đảm chất lượng của VBQPPL vì mặc dù được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn, nhưng vẫn thực hiện việc lấy ý kiến, do đó, cơ bản văn bản được ban hành sẽ bảo đảm phù hợp với tình hình thực tiễn và được sự đồng thuận cao từ phía các đối tượng chịu tác động trực tiếp.

- Xác định đúng, đủ, rõ ràng, bảo đảm tính kịp thời trong việc lựa chọn các trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục, rút gọn, qua đó hạn chế được việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn một cách tùy nghi.

- Thẩm quyền quyết định trình tự, thủ tục rút gọn được thay đổi bảo đảm kịp thời, linh động do các chủ thể có thẩm quyền quyết định có cơ chế hoạt động, cho ý kiến thời xuyên, liên tục.

- Nhà nước kịp thời ban hành các văn bản để xử lý các vấn đề thực tiễn phát sinh trong các trường hợp cần thiết.

- Mặc dù áp dụng thủ tục rút gọn nhưng vẫn bảo đảm quy trình chặt chẽ, văn bản được ban hành kịp thời, nhưng vẫn khả thi.

- Các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp vẫn được tham gia góp ý đối với các dự án, dự thảo văn bản mặc dù được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Không bảo đảm nguyên tắc cơ quan nào có thẩm quyền ban hành văn bản thì cơ quan đó có thẩm quyền quyết định trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành.

- Việc mở rộng các trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn sẽ dẫn đến số lượng được xây dựng, ban hành theo trình tự này tăng lên, trong khi cơ chế kiểm tra, kiểm soát đối với việc áp trình tự, thủ tục này chưa có do đó đòi hỏi tính chủ động cao từ phía các cơ quan đề xuất.

- Cơ quan nhà nước sẽ mất thêm thời gian, kinh phí cho việc sửa đổi, bổ sung, tập huấn quy trình xây dựng mới.

- Cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật mất thời gian cho việc tìm hiểu, tập huấn về quy trình.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **2.4.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, so sánh tác động tích cực, tiêu cực của từng giải pháp, cơ quan chủ trì đề nghị lựa chọn Giải pháp 3 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **2.5. Đối với thẩm định VBQPPL**

### **2.5.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

#### **a) Xác định vấn đề**

Luật Ban hành VBQPPL quy định về thẩm quyền, hồ sơ gửi thẩm định, nội dung thẩm định, thời hạn, thủ tục thẩm định và báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL và dự án, dự thảo VBQPPL tại 12 điều, gồm: Điều 39<sup>(9)</sup>, Điều 58<sup>(10)</sup>, Điều 88<sup>(11)</sup>, Điều 92<sup>(12)</sup>, Điều 98<sup>(13)</sup>, Điều 102<sup>(14)</sup>, khoản 4 Điều 109<sup>(15)</sup>, Điều 115<sup>(16)</sup>, Điều 121<sup>(17)</sup>, Điều 130<sup>(18)</sup>, Điều 134<sup>(19)</sup>, Điều 139<sup>(20)</sup> và khoản 3 Điều 148<sup>(21)</sup>.

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL thì Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định các đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTWQH do Chính phủ trình; nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Sở Tư pháp có trách nhiệm thẩm định các đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh. Phòng Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện, quyết định của UBND cấp huyện. Nhìn chung, công tác thẩm định VBQPPL thời gian qua được

<sup>(9)</sup> Điều 39. Thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình.

<sup>(10)</sup> Điều 58. Thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình.

<sup>(11)</sup> Điều 88. Thẩm định đề nghị xây dựng nghị định.

<sup>(12)</sup> Điều 92. Thẩm định dự thảo nghị định.

<sup>(13)</sup> Điều 98. Thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>(14)</sup> Điều 102. Thẩm định dự thảo thông tư.

<sup>(15)</sup> Khoản 4 Điều 109. Thẩm định dự thảo nghị quyết liên tịch.

<sup>(16)</sup> Điều 115. Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình.

<sup>(17)</sup> Điều 121. Thẩm định dự thảo nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình.

<sup>(18)</sup> Điều 130. Thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

<sup>(19)</sup> Điều 134. Thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện.

<sup>(20)</sup> Điều 139. Thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

<sup>(21)</sup> Khoản 3 Điều 148. Thẩm định VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.

các cơ quan thực hiện nghiêm túc, đạt được nhiều kết quả tích cực, bên cạnh đó vẫn còn tồn tại một số hạn chế về thể chế như sau:

- Chưa có quy định cụ thể thời điểm thành lập BST, quy chế hoạt động của BST; chưa quy định số lần phải họp BST, TBT. Vai trò của BST, TBT trước và sau quá trình thẩm định dự án, dự thảo văn bản. Chưa quy định cụ thể về phân định rõ trách nhiệm của BST với đơn vị được bộ, ngành giao nhiệm vụ chủ trì soạn thảo VBQPPL nên dẫn đến lúng túng, chưa thống nhất trong triển khai thực hiện.

- Quy định chưa rõ tiêu chí khi nào thì thành lập Hội đồng thẩm định, khi nào thì thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định và trường hợp nào thì cần tổ chức họp thẩm định; Chưa quy định rõ nguyên tắc hoạt động, trách nhiệm của thành viên Hội đồng thẩm định, Hội đồng tư vấn thẩm định. Chưa hướng dẫn việc sử dụng cơ sở dữ liệu điện tử để xác nhận việc gửi, nhận văn bản điện tử để làm căn cứ xác nhận việc gửi hồ sơ thẩm định bằng bản điện tử.

- Luật Ban hành VBQPPL yêu cầu đăng tải Bản tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý trên Cổng thông tin đã thực hiện lấy ý kiến. Tuy nhiên, lại chưa có hướng dẫn cụ thể về thời điểm và thời gian đăng tải các bản tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến vào thời gian nào, có phải trước thời điểm thẩm định dự án, dự thảo văn bản không.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Quy định cụ thể trách nhiệm của các chủ thể trong công tác thẩm định;
- Đảm bảo tiêu chí rõ ràng, minh bạch về hồ sơ, trình tự, thủ tục thẩm định;
- Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có liên quan đối với công tác thẩm định qua đó nâng cao chất lượng công tác thẩm định.

### **2.5.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác liên quan**

#### **a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 1.

#### **b) Giải pháp 2:**

- Quy định rõ cơ chế và trách nhiệm thẩm định VBQPPL của Bộ Tư pháp, tổ chức pháp chế, cơ quan tư pháp địa phương.

- Quy định cụ thể hồ sơ gửi thẩm định: thời gian thẩm định, các hoạt động do cơ quan thẩm định thực hiện gắn với cơ chế và điều kiện bảo đảm để cơ quan thẩm định thực hiện một số hoạt động phục vụ quá trình thẩm định như tham gia ngay từ đầu quá trình làm chính sách, soạn thảo, thực hiện tham vấn, tổ chức khảo sát...; Quy định cụ thể về trách nhiệm tham gia thẩm định của các bộ, ngành, các cơ quan tổ chức có liên quan; thành lập, thành phần, trách nhiệm, thời điểm giải thể của Hội đồng thẩm định.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

*\* Tác động tích cực:*

- Rút ngắn thời gian thẩm định ở một số khâu mà vẫn bảo đảm chất lượng, nhằm đẩy nhanh tiến độ xây dựng, ban hành VBQPPL tăng cường hiệu quả của quy trình lập pháp, đặc biệt là rút ngắn thời gian thẩm định trong trường hợp cần thiết.

- Việc xác định các tiêu chí cụ thể khi thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL sẽ giúp nâng cao chất lượng công tác thẩm định, báo cáo thẩm định sẽ có trọng tâm, trọng điểm hơn qua đó góp phần nâng cao chất lượng dự án, dự thảo.

- Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được cử tham gia công tác thẩm định.

- Nhất quán về hồ sơ thẩm định, cách thức gửi hồ sơ và thể thức hồ sơ gửi thẩm định để bảo đảm triển khai thực hiện trên thực tiễn hiệu quả, chất lượng, tháo gỡ vướng mắc cho các bộ, ngành, địa phương trong quá trình chuẩn bị hồ sơ gửi thẩm định.

- Nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì thẩm định trong tổng hợp ý kiến tham gia của các thành viên Hội đồng thẩm định tại báo cáo thẩm định. Theo đó, cần có bảng tổng hợp ý kiến tham gia của từng thành viên hội đồng thẩm định, đặc biệt là ý kiến của đại diện cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực liên quan đến nội dung tham gia ý kiến và ý kiến kết luận của cơ quan chủ trì thẩm định.

- Đối với cơ quan chủ trì soạn thảo, báo cáo thẩm định tốt sẽ là một trong những cơ chế phản biện hiệu quả, khách quan, góp phần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan này trong công tác soạn thảo văn bản.

- Chất lượng thẩm định tốt giúp cơ quan thẩm định sẽ cung cấp những thông tin, đưa ra những kiến nghị, đề nghị giúp cơ quan, người có thẩm quyền xem xét trước khi quyết định ban hành văn bản hoặc quyết định trình cơ quan, người có thẩm quyền ban hành.

- Hoạt động thẩm định giúp đánh giá toàn diện, đầy đủ các nội dung của dự thảo VBQPPL, góp phần bảo đảm tính khả thi của VBQPPL. Hoạt động thẩm định của cơ quan, người có thẩm quyền giúp đánh giá những mặt được, mặt chưa được của dự án, dự thảo, từ đó đề xuất những giải pháp phù hợp để nâng cao chất lượng của dự án, dự thảo văn bản.

- Hoạt động thẩm định giúp tăng cường sự phối hợp giữa chủ thể soạn thảo hoặc ban hành VBQPPL với cơ quan, tổ chức hữu quan; đồng thời, là cơ chế hữu hiệu nhằm kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

- Tạo cơ chế hoạt động khoa học, chặt chẽ thông qua đó giúp nâng cao chất lượng văn bản, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, ổn định của hệ thống VBQPPL.

- Pháp luật tốt thì sẽ góp phần ổn định, phát triển kinh tế - xã hội.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Tăng thêm thủ tục cho cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL, kéo dài thời gian xây dựng, ban hành văn bản.

- Để có Hội đồng thẩm định tốt đòi hỏi phải có sự tham gia của các thành viên thẩm định có kiến thức chuyên môn tốt, phù hợp; do đó, đòi hỏi các cơ quan phải sắp xếp thời gian, phân bổ công việc hợp lý để cử cán bộ có trình độ chuyên môn phù hợp tham gia.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **2.5.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, cơ quan lập đề nghị xây dựng Luật lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

**3. CHÍNH SÁCH 3: TIẾP TỤC HOÀN THIỆN CƠ CHẾ TỔ CHỨC THI HÀNH VBQPPL, GẮN KẾT CHẶT CHẼ GIỮA XÂY DỰNG VỚI THI HÀNH VBQPPL; TĂNG CƯỜNG KIỂM TRA, GIÁM SÁT, XỬ LÝ VBQPPL TRÁI PHÁP LUẬT; TĂNG CƯỜNG NGUỒN LỰC CHO CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH VBQPPL.**

#### **3.1. Hoàn thiện quy định về giải thích pháp luật**

##### **3.1.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

###### **a) Xác định vấn đề**

Cụ thể hóa khoản 2 Điều 74 của Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành VBQPPL dành 04 điều quy định về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Theo đó, quy định các trường hợp và nguyên tắc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; thẩm quyền đề nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; trình tự, thủ tục giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; đăng Công báo, đăng tải và đưa tin nghị quyết của UBTVQH giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Hiện nay, việc giải thích pháp luật của UBTVQH chưa được quan tâm đúng mức. Qua thống kê sau 08 năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL, số lượng nghị

quyết giải thích luật do UBND ban hành rất ít<sup>(22)</sup>. Hoạt động giải thích pháp luật tuy đã có một số thành tựu nhưng chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Với số lần giải thích pháp luật rất ít, hoạt động giải thích pháp luật diễn ra không thường xuyên, cách thức giải thích còn nặng về ban hành những quy phạm bổ sung, việc giải thích pháp luật chưa thực sự hiệu quả trước một nhu cầu lớn và cấp thiết của thực tiễn.

Qua thực tế thực hiện, với việc Luật Ban hành VBQPPL chỉ quy định về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh mà chưa quy định về giải thích VBQPPL nói chung là chưa hợp lý. Ngoài việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thì cần quy định về giải thích các VBQPPL khác để đáp ứng nhu cầu của thực tế về hiểu và áp dụng đúng, thống nhất pháp luật như quy định về thẩm quyền giải thích pháp luật của Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Việc Chính phủ giải thích pháp luật cũng giúp xử lý nhanh các vấn đề thực tiễn và không tốn kém chi phí, nhân lực để sửa đổi, bổ sung VBQPPL.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Quy định rõ trình tự, thủ tục giải thích pháp luật, bảo đảm tính công khai, minh bạch của VBQPPL.

### **3.1.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác liên quan**

#### **a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 1

#### **b) Giải pháp 2:**

- Quy định rõ, cụ thể hơn nguyên tắc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; phạm vi, quy trình thực hiện và trách nhiệm giải thích pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; việc xử lý trong trường hợp pháp luật không được giải thích.

- Bổ sung quy định về hướng dẫn áp dụng pháp luật của các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL (Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, các chủ thể khác có quyền hướng dẫn nội dung chuyên môn quy định tại VBQPPL do mình ban hành).

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật.

#### **(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

<sup>(22)</sup> Nghị quyết số 751/2019/NQ-UBND ngày 16/8/2019 giải thích một số điều của Luật Quy hoạch; Nghị quyết số 08/2021/NQ-UBND ngày 26/11/2021 giải thích điều 289 Bộ luật Hình sự.



*\* Tác động tích cực:*

- Giải thích pháp luật giúp giải quyết được vấn đề chưa rõ ràng, còn có cách hiểu khác nhau trong các quy định của pháp luật, qua đó giúp việc áp dụng pháp luật được thực hiện thống nhất, đúng tinh thần của quy định luật.

- Giải thích pháp luật là một kênh giúp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thể chế khi phát sinh những quy định có nhiều cách hiểu khác nhau, qua đó góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội, đầu tư kinh doanh.

- Nâng cao trách nhiệm của các chủ thể xây dựng, ban hành pháp luật. Chính phủ và các cơ quan thực thi pháp luật và xây dựng pháp luật có điều kiện nhìn nhận lại năng lực xây dựng thể chế và năng lực thực thi chính sách của mình, tạo cơ sở vững chắc cho sự phát triển quản lý nhà nước hướng đến một xã hội công bằng, dân chủ.

- Do các vướng mắc được hướng dẫn thông qua cơ chế giải thích pháp luật nên pháp luật dễ dàng đi vào thực tiễn đời sống.

- Hệ thống pháp luật có tính ổn định cao hơn, nhà nước sẽ giảm được chi phí xây dựng pháp luật; Chính phủ sẽ có thời gian tập trung cho việc tổ chức thi hành pháp luật.

*\* Tác động tiêu cực:* Khó xác định được giá trị pháp lý của văn bản giải thích pháp luật so với văn bản được giải thích. Hình thức văn bản giải thích pháp luật.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.1.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp lựa chọn giải pháp 2 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **3.2. Xác định hiệu lực của VBQPPL và sửa đổi, bổ sung văn bản**

### **3.2.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

#### **a) Xác định vấn đề**

Theo kết quả so sánh cho thấy, năm 2019 tổng số luật, pháp lệnh, nghị quyết sửa đổi, bổ sung chiếm 69,5% và năm 2020 là 72,2% trên tổng số văn bản được ban hành. Thực tế thấy rằng đối với những VBQPPL sửa đổi phần lớn đối tượng, phạm vi điều chỉnh, hoặc sửa trên 50% tổng số điều thì nên xác định là văn bản thay thế. Đối với những văn bản sửa từ 10 đến 30% số điều nhưng không sửa đổi các chính

sách lớn làm thay đổi toàn bộ mục đích ban hành văn bản, thay đổi cơ bản phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng thì nên xác định là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều.

Hình thức một văn bản trong đó sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều văn bản, theo đó, tên gọi của văn bản thường bao gồm tên của các văn bản sẽ được sửa liên quan đến một vấn đề hoặc lĩnh vực nào đó như quy hoạch, thuế... Bộ cục của hình thức này cũng khá rõ ràng, theo đó, mỗi điều quy định sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều của một hoặc một số VBQPPL. Hình thức này cho phép “gom” tất cả các văn bản có liên quan vào một văn bản để cùng sửa một lần. Cách làm này tiết kiệm nhiều thời gian, công sức cho cơ quan chủ trì soạn thảo cũng như các cơ quan trong quá trình thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua. Hình thức này đúng nhất với bản chất của khái niệm “một văn bản sửa nhiều bản”. Quy trình xây dựng văn bản theo hình thức này đòi hỏi phải thực hiện tuân tự các bước như xây dựng một văn bản mới. Với quy trình phức tạp và phải trải qua nhiều công đoạn, việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nhiều văn bản được thực hiện cẩn trọng hơn. Tuy nhiên, trên thực tế, hình thức này ít được áp dụng hơn hình thức còn lại.

Hình thức một văn bản mới được ban hành, trong đó sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một hoặc một số điều của một hoặc một số VBQPPL hiện hành. Ví dụ, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa sửa đổi, bổ sung Điều 65 của Luật Thi đua, khen thưởng; Luật Nuôi con nuôi, bãi bỏ Chương VIII, Điều 105 và sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Hôn nhân và gia đình... Khác với hình thức thứ nhất, hình thức này chỉ sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều, khoản của các VBQPPL có liên quan trong văn bản mới ban hành. Hình thức này không đòi hỏi quy trình phức tạp như hình thức thứ nhất, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ cần rà soát và đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một hoặc một số điều khoản của các văn bản khác để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Thông thường, các VBQPPL mới được ban hành sẽ có một điều hoặc một số điều ở Chương điều khoản thi hành hoặc điều khoản chuyển tiếp quy định về việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ một số điều của các VBQPPL có liên quan. Trường hợp này, quy trình một văn bản sửa nhiều văn bản tương đối đơn giản và thường được đề xuất ở giai đoạn cuối của quy trình xây dựng VBQPPL.

Ưu điểm của kỹ thuật một VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL giúp giải quyết được mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định trong VBQPPL, làm cho hệ thống pháp luật đồng bộ và có thể thực hiện được ngay; tăng hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật, thể hiện ở việc sửa đổi, bổ sung VBQPPL chóng, kịp thời, đáp ứng nhu cầu của thực tiễn và tiết kiệm thời gian, chi phí cho hoạt động xây dựng pháp luật. Áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật cũng sẽ làm giảm chi phí cho Quốc hội, các bộ do giảm số lượng các VBQPPL riêng lẻ phải xây dựng, ban hành theo quy trình phức tạp, tốn kém, mất nhiều thời gian.

Luật Ban hành VBQPPL (Điều 11) quy định về trường hợp được giao quy định chi tiết, cách thức giao quy định chi tiết, phạm vi nội dung của văn bản quy định chi tiết và khả năng ban hành một văn bản để quy định chi tiết nhiều nội dung của một hoặc nhiều văn bản và yêu cầu bắt buộc phải trình dự thảo văn bản quy định chi tiết kèm theo hồ sơ dự án luật, pháp lệnh để bảo đảm văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật, pháp lệnh. Điều 154 (khoản 4) của Luật Ban hành VBQPPL quy định VBQPPL hết hiệu lực thì văn bản quy định chi tiết văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực.

Tuy nhiên, hiện nay, việc tồn tại hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều và văn bản sửa đổi toàn diện chưa có tiêu chí xác định rõ ràng, dẫn đến việc áp dụng quy trình cứng nhắc. Việc sửa đổi một số điều và sửa đổi toàn diện với quy trình, hồ sơ và thời hạn như nhau làm kéo dài thời gian soạn thảo và ban hành VBQPPL. Quy định các trường hợp được áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa nhiều văn bản như hiện nay là quá rộng và khó kiểm soát, đặc biệt là với trường hợp: (1) Trong văn bản đề nghị ban hành có nội dung liên quan đến một hoặc nhiều văn bản khác do cùng một cơ quan ban hành mà trong văn bản đề nghị ban hành có quy định khác với văn bản đó; (2) Để thực hiện phương án đơn giản hóa TTHC được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Mặt khác, Luật Ban hành VBQPPL không quy định về xử lý khoảng trống pháp luật khi văn bản được quy định chi tiết đã được sửa đổi, bổ sung và có hiệu lực nhưng văn bản quy định chi tiết chưa sửa đổi, bổ sung.

Quy định dự thảo nghị định chi tiết phải được chuẩn bị, trình đồng thời với dự án luật là nhằm góp phần bảo đảm văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết, tuy nhiên, quy định này chưa thực sự hợp lý, chưa phù hợp với thực tiễn vì 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.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Đảm bảo tính minh bạch trong xác định hiệu lực của văn bản.
- Xác định cụ thể các tiêu chí khi đề xuất xây dựng văn bản thay thế và văn bản sửa đổi, bổ sung.

**3.2.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 1.

**b) Giải pháp 2:**

- Quy định cụ thể về hiệu lực, thời điểm có hiệu lực của từng VBQPPL.

- Bổ sung trường hợp VBQPPL có hiệu lực sớm, hiệu lực của từng nội dung trong một văn bản; các trường hợp văn bản có hiệu lực ngay khi ban hành; các trường hợp VBQPPL hết hiệu lực; các trường hợp được phép quy định về thay đổi hiệu lực của VBQPPL hiện hành trong một văn bản khác.

- 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 dự thảo văn bản hợp nhất để thông qua như một văn bản chính thức.

- Quy định cụ thể các trường hợp ban hành một văn bản để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế bãi bỏ nhiều văn bản; nguyên tắc áp dụng soạn thảo, viện dẫn, hiệu lực từng phần của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản.

Quy định cụ thể các trường hợp giao quy định chi tiết và việc xây dựng văn bản quy định chi tiết theo hướng hạn chế hơn; quy định hợp lý hơn về việc trình văn bản quy định chi tiết; bảo đảm phân biệt rõ với việc ban hành văn bản theo thẩm quyền quy định các biện pháp, hướng dẫn thi hành.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

*\* Tác động tích cực:*

- Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tiết kiệm thời gian, chi phí hợp nhất văn bản; trong quá trình góp ý, thẩm định cũng như khi áp dụng để dẫn chiếu, tra cứu, không bị vướng tình trạng khó theo dõi, đối chiếu điều khoản của văn bản sửa đổi bổ sung với văn bản gốc.

- Bảo đảm tính kịp thời trong quy định hiệu lực của văn bản để góp phần điều hành, xử lý các vấn đề cấp bách phát sinh trong kinh tế, xã hội.

- Bảo đảm tính minh bạch của hệ thống pháp luật; bảo đảm dễ tiếp cận, dễ tra cứu, dễ áp dụng.

- Hệ thống VBQPPL minh bạch sẽ thu hút đầu tư của các tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài, qua đó góp phần phát triển kinh tế, xã hội, tạo thêm việc làm cho người dân.

*\* Tác động tiêu cực:*

Mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các VBQPPL; chi phí rà soát, hệ thống hóa các VBQPPL hiện hành để sửa đổi, bổ sung.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.2.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp đề nghị lựa chọn giải pháp 2 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **3.3. Kiểm tra, xử lý, hợp nhất VBQPPL, pháp điển hệ thống QPPL, rà soát VBQPPL và cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật**

### **3.3.1. Về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL**

#### **3.3.1.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

##### **a) Xác định vấn đề**

Hoạt động xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, và kiểm tra, xử lý văn bản nói riêng luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, chỉ đạo tại nhiều văn bản quan trọng<sup>23</sup>. Đặc biệt là Nghị quyết số 27-NQ/TW đã đưa ra nhiệm vụ trong giai đoạn mới là *“Tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật; siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, “lợi ích nhóm” trong công tác xây dựng pháp luật.”* nhằm tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững.

Công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL được thực hiện thường xuyên, kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật 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.<sup>24</sup> Tuy nhiên, công tác kiểm tra văn bản thời gian qua vẫn

<sup>(23)</sup> Như: Văn kiện Đại hội Đảng XIII; Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Kết luận số 01-KL/TW ngày 04/4/2016 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị Khóa IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV.

<sup>(24)</sup> Trong 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

còn một số tồn tại, hạn chế xuất phát từ một số nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân thể chế pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản còn có bất cập, vướng mắc, ví dụ như:

- Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định chưa rõ ràng về văn bản thuộc đối tượng kiểm tra, cụ thể là: Các quy định về kiểm tra văn bản hiện nay được quy định tại các điều 165, 166, 167 của Luật, tuy nhiên, giữa tên điều luật và nội dung điều luật, nội dung giữa các điều với nhau chưa thực sự tương thích, rõ ràng, dẫn đến cách hiểu chưa thống nhất, vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện, xác định diện văn bản được kiểm tra, thời điểm kiểm tra; mối quan hệ giữa văn bản QPPL nói chung với văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật hoặc giữa đối tượng của hoạt động tự kiểm tra văn bản và kiểm tra theo thẩm quyền chưa phân định rõ ràng... Bên cạnh đó, văn bản hành chính có chứa QPPL hiện nay được quy định là đối tượng kiểm tra nhưng chưa có cơ sở vững chắc tại Luật...

- Việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, không kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật chưa được quy định trực diện tại Luật. Do đó, cần có quy định trực tiếp (mang tính nguyên tắc) tại Luật tạo cơ sở đề xuất xử lý trách nhiệm trong trường hợp Đảng và Nhà nước có quy định pháp luật liên quan về vấn đề này. Qua đó, góp phần tăng cường kỷ luật, kỷ cương, nâng cao trách nhiệm, chất lượng ban hành văn bản, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, giảm thiểu văn bản trái pháp luật, giảm được rủi ro, hậu quả, tác hại của văn bản việc ban hành văn bản trái pháp luật.”.

- Thẩm quyền của Bộ Tư pháp trong xử lý văn bản trái pháp luật chưa thực sự tương xứng, chưa đáp ứng yêu cầu xử lý văn bản trái pháp luật kịp thời, nhanh chóng, hiệu quả;

- Văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành có vai trò quan trọng trong toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội. Các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là căn cứ pháp lý trực tiếp, chủ yếu để bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương ban hành văn bản QPPL tại bộ, ngành và địa phương mình. Ngoài ra, văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng là cơ sở pháp lý để các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản cấp dưới, nếu chứa đựng nội dung trái pháp luật sẽ gây khó khăn trong quá trình kiểm tra, xác định nội dung trái pháp luật của văn bản nhưng hiện nay chưa có cơ chế kiểm tra văn bản cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành;

- Một số nội dung khác của hoạt động kiểm tra văn bản hiện nay đang quy định tại Nghị định cần được luật hoá để tăng giá trị, hiệu quả của công tác này trên thực tiễn.

---

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.

### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Nghiên cứu hoàn thiện thể chế, khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thể chế hiện hành về công tác kiểm tra, xử lý văn bản, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm tra văn bản thông qua các quy định cụ thể nhằm tăng cường trách nhiệm, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong ban hành và kiểm tra, xử lý văn bản QPPL; tạo sự chủ động cho cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản; kiểm soát chặt chẽ văn bản thuộc đối tượng kiểm tra, góp phần phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong ban hành văn bản QPPL.

### **3.3.1.2. Giải pháp đề xuất và đánh giá tác động các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

- Nếu giữ nguyên như các quy định hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bất cập như đã nêu ở trên (Mục 2.1.1) sẽ không được giải quyết.

**b) Giải pháp 2:** Nghiên cứu, hoàn thiện quy định về kiểm tra, xử lý văn bản QPPL theo hướng:

(1) Quy định nguyên tắc về cơ chế xử lý trách nhiệm khi ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật theo quy định, khắc phục hậu quả (nếu có). Cơ quan đã ban hành văn bản trái pháp luật phải tổ chức xem xét, xử lý trách nhiệm tập thể, cá nhân theo các quy định của Đảng, pháp luật có liên quan, báo cáo cơ quan đã ban hành kết luận kiểm tra văn bản và cơ quan quản lý nhà nước về kiểm tra văn bản để tổng hợp, báo cáo cấp có thẩm quyền. Cơ quan đã ban hành văn bản trái pháp luật không xử lý văn bản trái pháp luật do mình ban hành cũng bị xem xét, xử lý theo quy định.

(2) Nghiên cứu, xác định rõ văn bản thuộc đối tượng kiểm tra là văn bản QPPL “có dấu hiệu trái pháp luật”, theo đó, tất cả các chủ thể có thẩm quyền chỉ thực hiện quy trình kiểm tra văn bản khi xác định văn bản có dấu hiệu trái pháp luật dựa trên những căn cứ nhất định.

Giao Chính phủ quy định chi tiết các nội dung trên.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp; góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Việc quy định trực tiếp, mang tính nguyên tắc về cơ chế xử lý trách nhiệm khi ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật, khắc phục hậu quả (nếu có) theo quy định giúp tăng cường kỷ luật kỷ cương, nâng cao nhận

thức và trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản quy phạm pháp luật, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, từ đó nâng cao chất lượng văn bản được ban hành. Giảm thiểu văn bản trái pháp luật sẽ giảm chi phí ban hành văn bản bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành, chi phí khắc phục hậu quả...

+ Việc xác định văn bản thuộc đối tượng kiểm tra là văn bản quy phạm quy phạm pháp luật “có dấu hiệu trái pháp luật” giúp xác định rõ đối tượng, thời điểm tiến hành hoạt động kiểm tra văn bản là khi “văn bản có dấu hiệu trái pháp luật”, giảm chi phí cho việc kiểm tra toàn bộ văn bản QPPL sau khi ban hành để xác định văn bản có dấu hiệu/trái pháp luật. Hơn nữa, khi giảm thiểu số lượng văn bản QPPL được kiểm tra cũng làm tăng hiệu quả, nâng cao chất lượng của hoạt động kiểm tra, xác định văn bản trái pháp luật.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Xác định rõ việc xử lý trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật theo quy định góp phần nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, tạo môi trường pháp lý lành mạnh, minh bạch, công bằng, bảo vệ tốt hơn nữa quyền và lợi ích chính đáng cho người dân, doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển.

+ Việc quy định rõ đối tượng, thời điểm kiểm tra văn bản (căn cứ xác định “văn bản có dấu hiệu trái pháp luật”) giúp kiểm tra văn bản (có dấu hiệu trái pháp luật) kịp thời, ngăn chặn nội dung trái pháp luật của văn bản phát sinh hiệu lực trên thực tiễn, tránh được rủi ro về kinh tế, xã hội khi thi hành văn bản trái pháp luật gây ra.

+ Việc xử lý trách nhiệm cơ quan, người ban hành văn bản trái pháp luật giúp tăng cường nhận thức, trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản, nâng cao kỹ năng, năng lực ban hành văn bản QPPL, giảm thiểu văn bản trái pháp luật, giảm thiểu hậu quả, tác hại khi ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật; qua đó, góp phần nâng cao uy tín của cơ quan nhà nước, tăng niềm tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân, công dân vào nhà nước và pháp luật.

\* *Tác động tiêu cực:*

- Đối với nhà nước:

+ Chi phí sửa đổi quy định hiện hành để quy định các nội dung nêu trên.

+ Việc tăng cường xử lý trách nhiệm khi ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật theo quy định có thể tác động đến tâm lý của cơ quan, người ban hành văn bản khi soạn thảo, ban hành các văn bản QPPL.

- Đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Số lượng lớn văn bản QPPL sau khi ban hành không/chưa được xác định, chưa có căn cứ xác định “có dấu hiệu trái pháp luật” không được kiểm soát, kiểm tra, xử lý kịp thời, dẫn đến nguy cơ bỏ lọt văn bản có nội dung trái pháp luật, theo đó,



nội dung trái pháp luật của văn bản phát sinh hiệu lực trên thực tiễn, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế- xã hội, chi phí tư vấn pháp luật, chi phí khiếu nại, phản ánh về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

+ Việc chỉ kiểm tra văn bản “có dấu hiệu trái pháp luật” dựa trên một số căn cứ, như: phản ánh, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân, thông tin báo chí về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật; theo chỉ đạo của cấp có thẩm quyền... khiến cho cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản trở nên thụ động, trông chờ vào phản ánh, kiến nghị về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật; đồng thời, qua đó có thể làm thúc đẩy, tăng cường hoạt động kiến nghị, phản ánh, khiếu nại... của cơ quan, tổ chức cá nhân về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, có thể dẫn đến mất ổn định xã hội...

**(3) Tác động về giới:** cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### c) Giải pháp 3:

(1) Quy định mang tính nguyên tắc, trực tiếp<sup>(25)</sup> về xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật tạo cơ sở đề xuất xử lý trách nhiệm trong trường hợp Đảng và Nhà nước có quy định pháp luật liên quan về vấn đề này và biện pháp khắc phục hậu quả (nếu có) khi ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra, không xử lý văn bản trái pháp luật theo quy định. Theo đó, cơ quan đã ban hành văn bản trái pháp luật phải tổ chức xem xét, xử lý trách nhiệm tập thể, cá nhân theo các quy định của Đảng, pháp luật có liên quan, báo cáo cơ quan đã ban hành kết luận kiểm tra văn bản và cơ quan quản lý nhà nước về kiểm tra văn bản để tổng hợp, báo cáo cấp có thẩm quyền. Cơ quan đã ban hành văn bản trái pháp luật không xử lý văn bản trái pháp luật do mình ban hành cũng bị xem xét, xử lý theo quy định.

(2) Quy định rõ nhằm tăng cường trách nhiệm của các bộ, ngành và địa phương trong việc chủ động tự kiểm tra; chủ động trong lập kế hoạch, tổ chức kiểm tra văn bản theo thẩm quyền, trong đó kết hợp luật hoá (có đổi mới) một số nội dung đang được quy định tại văn bản dưới luật theo hướng:

- Quy định phương thức, căn cứ kiểm tra văn bản, gồm: tự kiểm tra văn bản của các cơ quan ban hành văn bản ngay sau khi văn bản được ban hành, khi nhận được

<sup>(25)</sup> Tại khoản 7 Điều 7 Luật Ban hành văn bản QPPL 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định “7. **Cơ quan, người** có thẩm quyền chịu trách nhiệm về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật **trái** với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc ban hành văn bản quy định chi tiết có nội dung ngoài phạm vi được giao quy định chi tiết.”. Như vậy, trên cơ sở những quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL đã có tại Luật Ban hành văn bản QPPL hiện hành (Điều 7), việc nghiên cứu, bổ sung quy định trực diện hơn về **xử lý** trách nhiệm đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật và biện pháp khắc phục hậu quả (nếu có) là phù hợp và cần thiết.

yêu cầu, kiến nghị, phản ánh; kiểm tra văn bản theo thẩm quyền của các cơ quan trên cơ sở kế hoạch kiểm tra và khi nhận được yêu cầu, kiến nghị, phản ánh.

- Quy định trách nhiệm tự kiểm tra văn bản của các chủ thể gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp; chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Việc tự kiểm tra văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo cơ chế Hội đồng do Bộ trưởng Bộ Tư pháp tham mưu Thủ tướng Chính phủ thành lập và hoạt động theo Quy chế do Thủ tướng phê duyệt.

- Quy định thẩm quyền kiểm tra văn bản của các chủ thể gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Ủy ban nhân dân các cấp; Ủy ban nhân dân ở đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt.

- Quy định đối tượng văn bản được kiểm tra gồm: văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; bộ, cơ quan ngang bộ; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; văn bản được phản ánh, kiến nghị không thuộc hệ thống văn bản QPPL nhưng có chứa QPPL.

Văn bản được xử lý gồm: Văn bản trái pháp luật gồm văn bản ban hành không đúng thẩm quyền; văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn; văn bản quy định thời điểm có hiệu lực trái với quy định tại Luật; văn bản vi phạm nghiêm trọng trình tự, thủ tục ban hành văn bản; Văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày; văn bản không thuộc hệ thống văn bản QPPL nhưng có chứa QPPL.

- Quy định nội dung kiểm tra văn bản; kết luận kiểm tra văn bản; giao quy định chi tiết việc kiểm tra văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

(3) Quy định trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc giúp Thủ tướng Chính phủ xử lý văn bản trái pháp luật theo hướng trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp xử lý văn bản trái pháp luật thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Giao Chính phủ quy định chi tiết các nội dung trên.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp; thực hiện giải pháp này góp phần nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, đề cao kỷ luật kỷ cương trong ban hành văn bản QPPL; đồng thời, kết quả của việc thực hiện các giải pháp này đóng góp không nhỏ vào quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* Tác động tích cực:

- Đối với nhà nước:

+ Về xử lý trách nhiệm, khắc phục hậu quả (nếu có) khi ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật theo quy định: Tương tự giải pháp 2.

+ Việc quy định rõ phương thức, căn cứ kiểm tra, đối tượng văn bản được kiểm tra căn cứ vào kế hoạch kiểm tra văn bản của cơ quan có thẩm quyền tạo sự chủ động trong kiểm tra văn bản, tránh “bỏ lọt”, ngăn chặn nội dung trái pháp luật của văn bản phát sinh hiệu lực trên thực tiễn, tránh được những rủi ro về kinh tế, xã hội khi thi hành văn bản trái pháp luật gây ra. Ngoài ra, tiếp tục quy định việc kiểm tra văn bản khi nhận được chỉ đạo, yêu cầu, phản ánh, kiến nghị nhằm đa dạng nguồn tin để kiểm tra văn bản, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường sự tham gia của các chủ thể vào hoạt động kiểm tra văn bản QPPL.

+ Việc xác định rõ phạm vi văn bản thuộc đối tượng kiểm tra và chủ thể có thẩm quyền kiểm tra bảo đảm tính minh bạch, tránh chồng chéo nhiệm vụ của các chủ thể trong quá trình tổ chức kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật từ đó giảm kinh phí kiểm tra văn bản (do kiểm tra chồng chéo). Hơn nữa, với số lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành rất lớn thì việc xác định rõ văn bản thuộc đối tượng kiểm tra cũng làm tăng tính hiệu quả, nâng cao chất lượng của hoạt động kiểm tra, xác định văn bản trái pháp luật.

+ Việc bổ sung cơ chế tự kiểm tra văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành giúp kịp thời xử lý những văn bản có nội dung sai sót, bất cập, không phù hợp, bảo đảm tính toàn diện, khách quan, công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục là rất cần thiết. Qua đó, nâng cao chất lượng VBQPPL, giảm thiểu rủi ro về kinh tế khi ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật của cấp dưới.

+ Việc nghiên cứu, quy định tăng thẩm quyền, trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc giúp Thủ tướng Chính phủ xử lý văn bản trái pháp luật nhằm rút gọn quy trình xử lý văn bản trái pháp luật, đẩy nhanh tốc độ xử lý văn bản trái pháp luật, giảm thiểu thiệt hại về kinh tế-xã hội có thể xảy ra do quy định trái pháp luật không được xử lý kịp thời gây ra.

+ Việc quy định bổ sung đối tượng văn bản được kiểm tra là văn bản hành chính có chứa QPPL tạo cơ sở pháp lý vững chắc để kiểm tra loại văn bản này trên thực tiễn (hiện nay đang đối tượng văn bản này đang được thực hiện theo quy định tại Nghị định 34/2016/NĐ-CP). Qua đó, góp phần ngăn chặn nguy cơ ban hành văn bản hành chính có chứa QPPL mà không được cơ quan có thẩm quyền kiểm soát, xử lý. Kiểm tra, xử lý loại văn bản này không phát sinh chi phí xây dựng văn bản xử lý của cơ quan nhà nước (bằng văn bản hành chính), đồng thời, góp phần giảm chi phí cho cơ quan, tổ chức, cá nhân phải bỏ ra để thực hiện khiếu nại, khởi kiện, kiến nghị...

+ Việc tự kiểm tra văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo cơ chế Hội đồng do Bộ trưởng Bộ Tư pháp tham mưu Thủ tướng Chính phủ thành lập và hoạt động theo Quy chế do Thủ tướng phê duyệt tạo sự thống nhất, đồng thuận trong

việc tham mưu, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xử lý văn bản không phù hợp, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình chỉ đạo, điều hành.

+ Việc nghiên cứu, luật hoá một số nội dung về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang được quy định tại văn bản dưới luật (Nghị định 34/2016/NĐ-CP) giúp nâng cao giá trị pháp lý của hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản, là một trong những hoạt động quan trọng giúp bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, giữ vững nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa. Qua đó, giúp nâng cao vai trò, ý nghĩa, tạo cách hiểu, nhận thức sâu sắc, thống nhất, đồng bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản trên thực tiễn.

+ Quy định cụ thể trách nhiệm, thời điểm tự kiểm tra văn bản giúp tăng trách nhiệm của các cơ quan ban hành văn bản trong việc tự kiểm soát, xử lý văn bản của mình ngay sau khi được ban hành; Quy định phương thức kiểm tra văn bản theo thẩm quyền của các cơ quan trên cơ sở kế hoạch kiểm tra và khi nhận được yêu cầu, kiến nghị, phản ánh giúp cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản chủ động, tích cực trong việc lập kế hoạch, tổ chức kiểm tra văn bản theo thẩm quyền, giữ quyền kiểm tra văn bản trong suốt quá trình văn bản tồn tại; khắc phục tác động tiêu cực nếu thực hiện theo giải pháp 2 (thụ động, ỷ lại, trông chờ vào nguồn thông tin về văn bản “có dấu hiệu trái pháp luật” mới thực hiện kiểm tra).

- Đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Tương tự giải pháp 2. Ngoài ra, với giải pháp 3 thì văn bản được kiểm tra nhiều hơn; văn bản trái pháp luật được xử lý nhanh chóng, kịp thời hơn... Do đó, hậu quả, tác hại về kinh tế đối với người dân và doanh nghiệp sẽ khắc phục được nhiều hơn, tích cực hơn giải pháp 2.

+ Quy định phương thức kiểm tra văn bản theo thẩm quyền của các cơ quan trên cơ sở kế hoạch kiểm tra và khi nhận được yêu cầu, kiến nghị, phản ánh giúp cơ quan có thẩm quyền kiểm tra tránh bỏ lọt văn bản trái pháp luật, góp phần ổn định xã hội, giảm khiếu nại, khiếu kiện, kiến nghị về văn bản trái pháp luật.

+ Văn bản hành chính có chứa QPPL thường tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp. Việc tăng cường kiểm tra, xử lý văn bản hành chính có chứa QPPL góp phần không nhỏ vào việc ổn định xã hội, giảm khiếu nại, khiếu kiện, kiến nghị về văn bản trái pháp luật; nâng cao uy tín của cơ quan nhà nước, tăng niềm tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân, công dân vào nhà nước và pháp luật, góp phần kiểm soát quyền lực, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong ban hành văn bản. Tương tự như trên, việc tăng thẩm quyền cho Bộ Tư pháp trong việc xử lý văn bản trái pháp luật khiến cho văn bản được xử lý nhanh, hiệu quả và mang lại những tác động tích cực về xã hội như trên.

\* *Tác động tiêu cực:*

- Đối với nhà nước:
  - + Chi phí sửa đổi quy định hiện hành để quy định các nội dung nêu trên.
  - + Căn cứ kiểm tra văn bản mở rộng, theo kế hoạch (không chỉ kiểm tra khi văn bản có dấu hiệu trái pháp luật): Không có (do khắc phục được tác động tiêu cực ở giải pháp 2).
  - + Việc tăng cường xử lý trách nhiệm khi ban hành văn bản trái pháp luật, không xử lý văn bản trái pháp luật: Tương tự giải pháp 2.
- Đối với người dân, doanh nghiệp: Khắc phục được tác động tiêu cực đối với người dân, doanh nghiệp so với giải pháp 2.

**(3) Tác động về giới:** cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.3.1.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các phương án, cơ quan chủ trì nhận thấy, giải pháp 3 sẽ giải quyết được tổng thể các vấn đề còn bất cập hiện nay, góp phần tăng cường, nâng cao hiệu quả kiểm tra, xử lý văn bản QPPL, kiểm soát quyền lực, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong ban hành văn bản QPPL.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

### **3.3.2. Về rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL**

#### **3.3.2.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

##### **a) Xác định vấn đề**

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 cơ bản nền nếp, nghiêm túc theo quy định của pháp luật. Kết quả rà soát đã 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, phát triển kinh tế - xã hội. Việc công bố văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực hàng năm, hệ thống hóa văn bản định kỳ được thực hiện đúng quy định, qua đó kiểm soát được cơ bản đầy đủ, chính xác, có hệ thống các VBQPPL đã ban hành, tăng cường tính minh bạch của hệ thống pháp luật.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL cho thấy, quy định của Luật năm 2015 (Điều 170) về trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa VBQPPL của cơ quan nhà nước chưa phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong công tác này. Mặc dù Luật năm 2015 giao Chính phủ quy định chi tiết, tuy nhiên, việc quy định trách nhiệm của các cơ quan, nhất là các cơ quan nhà nước ngoài Chính phủ (như các cơ quan của Quốc hội) tại Nghị định chưa bảo đảm xác định được đầy đủ các chủ thể có trách nhiệm thực hiện rà soát, hệ thống hóa VBQPPL và chưa bảo đảm hiệu lực thi hành của quy định này trên thực tế. Theo đó, hiện nay, một số VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành không do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước chủ trì xây dựng chưa xác định được cơ quan có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa. Quy định trên cũng dẫn đến việc phối hợp, thông tin của các cơ quan trong công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL còn hạn chế.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Quy định cụ thể phạm vi trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL bảo đảm tất cả các VBQPPL đều xác định được chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa.

**3.3.2.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giữ như quy định hiện nay sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại mục 2.2.1

**b) Giải pháp 2:** Quy định cụ thể phạm vi trách nhiệm rà soát của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, UBND các cấp. Trong đó, Chính phủ thực hiện rà soát, hệ thống hóa VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành không do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước chủ trì xây dựng.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan và bảo đảm tính thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

**\* Tác động về kinh tế:**

- Tác động tích cực:

+ Đối với nhà nước: Xác định được các cơ quan có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa VBQPPL sẽ giúp các VBQPPL được rà soát thường xuyên, kịp thời phát hiện các nội dung có bất cập, vướng mắc từ đó kịp thời có biện pháp xử lý, hạn chế được những bất cập trong việc triển khai thi hành văn bản. Qua đó, sẽ hạn chế được những

thiệt hại hoặc chi phí thi hành do việc triển khai các quy định bất cập, vướng mắc gây ra.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Hệ thống văn bản sẽ tăng cường tính thống nhất, minh bạch, từ đó tiết kiệm được chi phí trong tiếp cận VBQPPL, giảm thiểu được các rủi ro cho người dân, doanh nghiệp trong việc thực hiện văn bản.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Đối với nhà nước: mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Đối với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành không do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước chủ trì xây dựng, nếu Chính phủ thực hiện rà soát có thể sẽ không kịp thời, không đánh giá được đầy đủ các vướng mắc, bất cập của văn bản do không phải là cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc không phải đối tượng điều chỉnh, áp dụng của các văn bản hoặc không phải cơ quan chịu trách nhiệm thi hành. Theo đó, Chính phủ sẽ mất thêm nhiều thời gian, chi phí để tổ chức, rà soát, đánh giá văn bản.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Một số văn bản có thể chưa được rà soát, xử lý kịp thời làm hệ thống pháp luật thiếu thống nhất, minh bạch, từ đó mất chi phí trong việc tiếp cận VBQPPL.

\* *Tác động về xã hội:*

- *Tác động tích cực:*

+ Đối với nhà nước: Xác định được cơ quan có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Nhà nước sẽ có các giải pháp điều chỉnh, hoàn thiện để xây dựng một hệ thống pháp luật toàn diện, thống nhất, minh bạch, thúc đẩy sự phát triển của đất nước.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Trường hợp có vướng mắc thì xác định được chủ thể có trách nhiệm đề nghị hướng dẫn thực hiện hoặc kiến nghị sửa đổi, hoàn thiện.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Đối với nhà nước: Đối với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành không do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước chủ trì xây dựng, việc rà soát do Chính phủ thực hiện có thể không kịp thời; các phát hiện, đề xuất giải pháp điều chỉnh, hoàn thiện VBQPPL có thể không được nhận diện chính xác, phù hợp thực tế triển khai.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Trường hợp có đề nghị hướng dẫn thực hiện hoặc kiến nghị sửa đổi, hoàn thiện văn bản trong trường hợp văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành không do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước chủ trì xây dựng, không phải vấn đề nào Chính phủ cũng có đủ thông tin, thẩm quyền để hướng dẫn, hoặc có

ý kiến do không phải đối tượng điều chỉnh, áp dụng của các văn bản hoặc không phải cơ quan chịu trách nhiệm thi hành.

**(3) Tác động về giới:** không có.

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**c) Giải pháp 3:** Quy định cụ thể phạm vi trách nhiệm của cơ quan nhà nước, tổ chức có liên quan trong rà soát, hệ thống hóa VBQPPL theo hướng cơ bản là cơ quan, tổ chức chủ trì xây dựng văn bản có trách nhiệm.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan và bảo đảm tính thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

**\* Tác động về kinh tế:**

- *Tác động tích cực:*

+ Đối với nhà nước: Xác định được đầy đủ các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa VBQPPL sẽ bảo đảm các VBQPPL được rà soát thường xuyên, kịp thời phát hiện các nội dung có bất cập, vướng mắc từ đó kịp thời có biện pháp xử lý, hạn chế được những bất cập trong việc triển khai thi hành văn bản. Qua đó, sẽ hạn chế được những thiệt hại hoặc chi phí thi hành do việc triển khai các quy định bất cập, vướng mắc gây ra.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Hệ thống văn bản sẽ tăng cường được tính thống nhất, minh bạch, từ đó tiết kiệm được chi phí trong việc tiếp cận VBQPPL, giảm thiểu được các rủi ro cho người dân, doanh nghiệp trong việc thực hiện văn bản.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Đối với nhà nước: mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: không có.

**\* Tác động về xã hội:**

- *Tác động tích cực:*

+ Đối với nhà nước: Nâng cao trách nhiệm của các chủ thể trong công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL bảo đảm hệ thống VBQPPL đều được kiểm soát về chất lượng xây dựng và tổ chức thi hành. Từ đó, Nhà nước sẽ có các giải pháp điều chỉnh, hoàn thiện để xây dựng một hệ thống pháp luật toàn diện, thống nhất, minh bạch, thúc đẩy sự phát triển của đất nước.



+ Đối với người dân, doanh nghiệp: Người dân, doanh nghiệp yên tâm về tính minh bạch của hệ thống pháp luật. Trường hợp có vướng mắc thì xác định được chủ thể có trách nhiệm đề nghị hướng dẫn thực hiện hoặc kiến nghị sửa đổi, hoàn thiện.

- *Tác động tiêu cực*: không có.

(3) *Tác động về giới*: không có.

(4) *Tác động về thủ tục hành chính*: Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.3.2.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các phương án, đề nghị lựa chọn giải pháp 3 để đảm bảo thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

### **3.3.3. Về hợp nhất văn bản QPPL**

#### **3.3.3.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

##### **a) Xác định vấn đề**

Từ năm 2016 đến năm 2023, các bộ, ngành đã thực hiện hợp nhất hơn 1.800 văn bản. Về cơ bản, các văn bản được hợp nhất bảo đảm chất lượng, hiệu quả, đúng quy định. Tuy nhiên, công tác hợp nhất văn bản thời gian qua vẫn còn một số tồn tại, hạn chế xuất phát từ nguyên nhân thể chế pháp luật quy định về hợp nhất văn bản, ví dụ như: đối tượng hợp nhất (không hợp nhất văn bản do HĐND, UBND ban hành; không hợp nhất văn bản không phải là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều nhưng có nội dung sửa đổi, bổ sung...); kỹ thuật hợp nhất chưa phù hợp đối với văn bản điện tử, 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, một số văn bản được hợp nhất chậm...

##### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Nghiên cứu hoàn thiện thể chế, khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thể chế hiện hành về công tác hợp nhất văn bản nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác hợp nhất văn bản QPPL.

**3.3.3.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay

Giữ như quy định hiện nay sẽ không giải quyết được vấn đề đã được nêu tại mục 2.3.1.1

**b) Giải pháp 2:** Nghiên cứu, hoàn thiện quy định về hợp nhất văn bản QPPL theo hướng: Quy định dự thảo văn bản hợp nhất là thành phần bắt buộc trong hồ sơ trình cơ quan, người có thẩm quyền ban hành hoặc xem xét, thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** bảo đảm hệ thống pháp luật công khai, minh bạch.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

\* *Tác động tích cực:*

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Việc quy định hợp nhất văn bản của trung ương và địa phương, đăng tải văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật, thu hút đầu tư của các tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài, qua đó góp phần phát triển kinh tế, xã hội, tạo thêm việc làm cho người dân.

+ Việc quy định chủ thể xây dựng dự thảo văn bản sửa đổi, bổ sung đồng thời trình dự thảo văn bản hợp nhất giúp cho: (i) Văn bản sửa đổi, bổ sung được ban hành với hình thức, kỹ thuật trình bày phù hợp, thuận lợi cho việc hợp nhất văn bản; (ii) Việc hợp nhất tránh được những lỗi kỹ thuật và bảo đảm thực hiện hợp nhất được (thực tiễn đã có trường hợp không thể thực hiện hợp nhất do nội dung sửa đổi, bổ sung không thể hiện rõ ràng); (iii) Thời hạn hợp nhất sẽ được bảo đảm. Qua đó, giảm chi phí ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, chi phí khắc phục hệ quả văn bản có lỗi kỹ thuật, không thực hiện hợp nhất được.

+ Việc kịp thời thực hiện hợp nhất văn bản góp phần làm công tác tổ chức thi hành pháp luật được chú trọng hơn; cá nhân, tổ chức sớm tiếp cận văn bản được thể hiện toàn bộ lịch sử thay đổi về nội dung. Hệ thống pháp luật được công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Tác động đối với người dân, doanh nghiệp: Giúp người dân, doanh nghiệp thuận tiện trong tra cứu, sớm tiếp cận được nội dung đang còn hiệu lực, được sửa đổi, bổ sung, thời điểm có hiệu lực của quy định... ngay trong một văn bản duy nhất, qua đó giảm chi phí tuân thủ pháp luật.

\* *Tác động tiêu cực:* Cần phải bố trí thêm nguồn lực để thực hiện hợp nhất đối với các văn bản sửa đổi, bổ sung do HĐND và UBND cấp tỉnh ban hành. Trung bình mỗi một năm, HĐND và UBND cấp tỉnh ban hành khoảng 50 văn bản sửa đổi, bổ sung nên nguồn lực để thực hiện hợp nhất này không đáng kể.

**(3) Tác động về giới:** cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.3.3.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Lựa chọn giải pháp 2
- Thẩm quyền ban hành: Quốc hội

### **3.3.4. Về cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật**

#### **3.3.4.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

##### **a) Xác định vấn đề**

Cho đến nay, các Bộ, ngành, địa phương thực hiện tương đối nề nếp việc cập nhật văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật (CSDLQG về pháp luật). Tính đến đầu năm 2024, CSDLQG về pháp luật có tổng số văn bản là 137.370 văn bản (trong đó có 93.982 văn bản của địa phương và 43.388 văn bản của trung ương). Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các địa phương trên cả nước đã thực hiện xong việc trích xuất CSDLQG về pháp luật về Cổng thông tin điện tử của mình. Tạo thuận lợi lớn cho người dân và doanh nghiệp có thể tra cứu, tìm hiểu hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung và của từng địa phương nói riêng.

Tuy nhiên, công tác quản lý, duy trì, cập nhật và khai thác, sử dụng CSDLQG về pháp luật còn một số tồn tại, hạn chế sau đây:

- *Thứ nhất, quy định về phạm vi, đối tượng văn bản đăng tải trên CSDLQG về pháp luật:* hiện nay, Nghị định số 52/2015/NĐ-CP quy định văn bản đăng tải trên CSDLQG về pháp luật bao gồm văn bản QPPL và văn bản hợp nhất. Tuy nhiên, Luật Ban hành văn bản QPPL và Pháp lệnh Hợp nhất văn bản QPPL không quy định việc đăng tải văn bản hợp nhất trên CSDLQG về pháp luật. Bên cạnh đó, hiện nay, một số văn bản như văn bản đính chính văn bản QPPL, văn bản đình chỉ việc thi hành văn bản QPPL, Danh mục công bố văn bản, quy định hết hiệu lực thi hành, kết quả hệ thống hóa văn bản QPPL chưa được quy định phải đăng tải trên CSDLQG về pháp luật (có quy định việc đăng Công báo các văn bản này).

- *Thứ hai, về thông tin công khai trên CSDLQG về pháp luật:* pháp luật hiện nay chưa có quy định về những thông tin cơ bản liên quan đến văn bản QPPL bắt buộc phải công khai, minh bạch trên các kênh thông tin chính thức của nhà nước nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng để người dân, doanh nghiệp khai thác, sử dụng bảo đảm thực hiện nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật như: ngày, tháng, năm ban hành/hết hiệu lực/ngưng hiệu lực; cơ quan ban hành; nội dung bị sửa đổi, bổ sung/bị hết hiệu lực/bị ngưng hiệu lực/bị hủy bỏ/bị bãi bỏ; cơ quan trình/cơ quan chủ trì soạn thảo...

- *Thứ ba, về trách nhiệm đăng tải văn bản trên CSDLQG về pháp luật:* Theo quy định tại Nghị định số 52/2015/NĐ-CP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang

Bộ và Thủ trưởng cơ quan nhà nước khác ở Trung ương có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc cập nhật văn bản QPPL do mình ban hành hoặc chủ trì soạn thảo; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc cập nhật văn bản QPPL do Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành trên CSDLQG về pháp luật. Việc quy định các cơ quan có trách nhiệm cập nhật văn bản trên CSDLQG về pháp luật như nêu trên khiến cho quy trình thực hiện công khai, đăng tải văn bản kém hiệu quả; không bảo đảm tính chính xác, kịp thời; gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước.

- *Thứ tư, về chủ thể thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước; đầu tư nguồn lực đối với CSDLQG về pháp luật:* Hiện nay, Nhà nước đang đầu tư nguồn lực vào các cơ sở dữ liệu khác nhau đều nhằm phục vụ mục tiêu công khai, minh bạch hệ thống pháp luật, bao gồm: Công báo, CSDLQG về pháp luật, Bộ pháp điển ... Văn bản QPPL cùng lúc được đăng trên Công báo, CSDLQG về pháp luật và Bộ pháp điển. Trong khi đó, Công báo do Văn phòng Chính phủ quản lý, CSDLQG về pháp luật và Bộ pháp điển do Bộ Tư pháp quản lý. Nền tảng dữ liệu của Công báo, CSDLQG về pháp luật và Bộ pháp điển cũng chưa có tính liên kết, liên thông, kết nối. Điều này khiến cho nguồn lực đầu tư bị phân tán, lãng phí, phát sinh nhiệm vụ có tính chất tương đồng nhau nhưng các cơ quan phải thực hiện nhiều lần (cập nhật, đăng tải dữ liệu). Việc đầu tư cho CSDLQG về pháp luật còn hạn chế, chưa xứng tầm với giá trị, ý nghĩa của công tác này dẫn đến việc công khai, minh bạch hệ thống pháp luật chưa hiệu quả.

- *Thứ năm, việc ứng dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo đối với CSDLQG về pháp luật nói riêng và công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung còn hạn chế:* CSDLQG về pháp luật chưa phát triển tự động hóa tối đa nên tính trên tổng thể các cơ quan có trách nhiệm cập nhật văn bản lên CSDLQG về pháp luật thì hiện nay cần số lượng lớn công chức triển khai thực hiện nhiệm vụ này. Nguyên nhân chính là do chưa có nguồn lực đầu tư, phát triển cũng như các hoạt động soạn thảo, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển hiện nay đều đang được thực hiện thủ công hoặc chỉ ứng dụng công nghệ thông tin một phần dẫn đến chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu lớn, liên thông, thống nhất phục vụ cho phát triển công nghệ về hoạt động công khai, minh bạch hệ thống pháp luật.

### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thể chế hiện hành về CSDLQG về pháp luật nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác quản lý, duy trì, khai thác, sử dụng CSDLQG về pháp luật theo hướng:

- Tăng cường tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật trên CSDLQG về pháp luật để người dân, doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật.

- Tăng cường nguồn lực đầu tư về kinh phí cho CSDLQG về pháp luật để phát triển, nâng cao hiệu quả, chất lượng quản lý, duy trì CSDLQG về pháp luật.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo để tăng cường chuẩn hóa dữ liệu, tự động hóa quy trình đăng tải văn bản, bảo đảm CSDLQGPL “đúng, đủ, sạch, sống”, hỗ trợ tối đa công tác quản lý nhà nước về CSDLQGPL, thuận tiện trong duy trì, quản lý và hiện đại, thân thiện trong tra cứu, sử dụng; kết nối, chia sẻ, tích hợp và trích xuất dữ liệu CSDLQGPL với các nhiệm vụ khác trong quy trình hoàn thiện hệ thống pháp luật.

### **3.3.4.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

*(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:* Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp; bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật.

*(2) Tác động về kinh tế - xã hội*

*\* Tác động tích cực:*

- Đối với nhà nước:

+ Không mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản QPPL; chi phí rà soát, hệ thống hóa các văn bản hiện hành để đề xuất sửa đổi, bổ sung; chi phí thay đổi cơ chế triển khai công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng.

+ Không làm thay đổi cơ chế triển khai công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng.

- Đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Không mất chi phí cho việc tìm hiểu, áp dụng các QPPL mới ban hành.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Đối với nhà nước:

+ Không giải quyết được những vấn đề đã nêu trên mục (2.4.1), dẫn đến chi phí, nguồn lực đầu tư cho công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng kém hiệu quả.

+ Công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng sẽ còn nhiều tồn tại, hạn chế, thiếu khoa học, kém hiệu quả.

- Đối với người dân, doanh nghiệp:

+ Tồn kém chi phí tìm hiểu và tuân thủ pháp luật; có thể gây thiệt hại về kinh tế - xã hội do hệ thống pháp luật không bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận.

+ Người dân, doanh nghiệp thiếu tin tưởng vào việc công khai, minh bạch hệ thống pháp luật của Nhà nước; sử dụng những kênh thông tin không chính thức có thể sai lệch, dẫn đến vi phạm pháp luật.

**(3) Tác động về giới:** cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**b) Giải pháp 2:** Quy định cụ thể về văn bản đăng tải trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; Thời hạn đăng tải văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; Quản lý, vận hành, kết nối, tích hợp, trích xuất từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật...

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp; bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

**\* Tác động về kinh tế:**

- *Tác động tích cực:*

+ Đối với nhà nước: nguồn lực đầu tư cho công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng bảo đảm hiệu quả, chất lượng, tránh lãng phí; CSDLQG về pháp luật được phát triển xứng tầm, đúng với giá trị, ý nghĩa, nâng cao hiệu quả tuân thủ pháp luật, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, từ đó thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: khi hệ thống pháp luật được công khai, minh bạch và dễ tiếp cận thì người dân, doanh nghiệp tiết kiệm được chi phí trong việc tiếp cận, thực hiện, tuân thủ pháp luật; giảm thiểu được các rủi ro trong thực hiện, tuân thủ pháp luật.

- *Tác động tiêu cực:*

+ Đối với nhà nước: mất chi phí cho việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật; chi phí rà soát, hệ thống hóa các văn bản hiện hành để đề xuất sửa đổi, bổ sung; chi phí thay đổi cơ chế triển khai công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: mất chi phí cho việc tìm hiểu, áp dụng các QPPL mới ban hành.

**\* Tác động về xã hội:**

- *Tác động tích cực:*

+ Đối với nhà nước: tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước về công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp: tin tưởng vào việc công khai, minh bạch hệ thống pháp luật của Nhà nước; sử dụng những kênh thông tin chính thức, giảm thiểu vi phạm pháp luật, áp dụng pháp luật không chính xác.

- *Tác động tiêu cực*: Làm thay đổi cơ chế triển khai công tác công khai, minh bạch hệ thống pháp luật nói chung và CSDLQG về pháp luật nói riêng.

**(3) Tác động về giới**: cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính**: Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.3.4.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các phương án, đề nghị lựa chọn giải pháp 2 để đảm bảo thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

**3.4. Hoàn thiện các quy về nội dung tổ chức thi hành VBQPPL bảo đảm nghiêm minh, hiệu quả**

#### **3.4.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

##### **a) Xác định vấn đề**

Pháp luật được nhà nước ban hành ra và có hiệu lực thi hành, mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội đều phải có trách nhiệm thực hiện/thi hành các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, không phải bất cứ quy định nào hay văn bản pháp luật nào do Nhà nước ban hành ra đều được thi hành một cách nghiêm chỉnh, triệt để và chính xác, mà còn phụ thuộc vào các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện. Thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam trong những năm qua cho thấy tình trạng pháp luật không được thi hành nghiêm chỉnh diễn ra khá phổ biến trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, Kết luận số 01-KL/TW của Bộ Chính trị khóa XI đã nêu cho thấy công tác tổ chức thi hành pháp luật vẫn là “khâu yếu”. Một trong những nguyên nhân chính của tình trạng nêu trên là các VBQPPL của nước ta hiện nay chưa xác định rõ các hoạt động nào thuộc về tổ chức thi hành pháp luật và quy định trách nhiệm nghĩa vụ thực hiện cho các chủ thể. Do đó, dẫn đến việc thực hiện công tác tổ chức thi hành pháp luật chưa đạt hiệu quả, nhiều khi là mang tính hình thức. Cụ thể, hoạt động tổ chức thi hành chưa thực sự đáp ứng những yêu cầu của tình hình và còn bộc lộ những hạn chế chủ yếu sau đây:

- Tổ chức thi hành pháp luật với tư cách là một trong những chức năng quan trọng nhất của quyền hành pháp, tuy nhiên vẫn còn lúng túng trong việc xác định nội dung của tổ chức thi hành pháp luật.

+ Quy định hiện nay của Luật Tổ chức Chính phủ chỉ dừng lại chủ yếu ở hoạt động ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, tổ chức thực hiện pháp luật, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật một cách khái quát. Chẳng hạn, việc giao Chính phủ quyết định các biện pháp tổ chức thi hành thì giới hạn các biện pháp đó đến đâu, căn cứ nào để quyết định các biện pháp nào là phù hợp trong các trường hợp cụ thể. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành mới chỉ quy định về trách nhiệm tổ chức thi hành, một số hình thức thi hành mà thiếu vắng quy định trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện tốt hoạt động tổ chức thi hành của Chính phủ.

+ Đối với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Luật Tổ chức Chính phủ hiện nay chỉ quy định là “tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc” (Điều 32) mà không quy định rõ để tổ chức thi hành pháp luật trong phạm vi thẩm quyền của mình thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được thực hiện những hoạt động nào.

- Chính quyền địa phương cũng là một chủ thể được Hiến pháp xác định có trách nhiệm “Tổ chức đảm bảo việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương” (Điều 12). Tuy nhiên, trách nhiệm này cũng chỉ được Hiến định dành cho UBND các cấp - cơ quan hành pháp cấp địa phương mà không nhắc đến các cơ quan khác trong bộ máy chính quyền địa phương.

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 đã cụ thể hóa quy định này thông qua việc giao trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật cho Ủy ban nhân dân các cấp và Chủ tịch UBND dưới sự giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể, hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của địa phương bao gồm các hoạt động:

+ Hội đồng nhân dân (HĐND): Ban hành VBQPPL thuộc phạm vi thẩm quyền của mình (Khoản 1 Điều 19, Điều 24, Điều 33); giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát VBQPPL của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp dưới.

+ UBND: Thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật (Điều 21, 28, 36).

+ Chủ tịch UBND: Lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các nhiệm vụ thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND và UBND cấp trên (Điều 22, 29, 37).

Như vậy, quy định về trách nhiệm của các chủ thể ở địa phương trong tổ chức thi hành pháp luật mới chỉ rõ ràng đối với chủ thể là HĐND là Ban hành VBQPPL thuộc phạm vi thẩm quyền của mình, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, còn UBND và Chủ tịch UBND thì chỉ quy định ngắn gọn “*tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương*” mà không rõ là gồm



những hoạt động gì? Phạm vi tới đâu? Tổ chức thi hành pháp luật bằng những cách thức nào? Trách nhiệm của từng chủ thể?

- Đồng thời, vẫn còn có sự trùng đẫm nhất định giữa nội dung và phương thức tổ chức thi hành pháp luật, giữa tổ chức thi hành một luật và pháp lệnh cụ thể và tổ chức thi hành pháp luật nói chung, tổ chức thi hành pháp luật của Trung ương và của chính quyền địa phương. Hay vấn đề chưa phân biệt được đâu là việc phải làm trước mắt khi văn bản có hiệu lực pháp luật và những việc có tính lâu dài của chức năng tổ chức thi hành pháp luật. Và nhất là còn có sự chòng chẹo, khó phân định về cơ chế: (i) thi hành pháp luật, (ii) tổ chức thi hành pháp luật, (iii) theo dõi tình hình thi hành pháp luật...

- Tình trạng ban hành văn bản quy định chi tiết VBQPPL vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Năm 2023, trong số 66 văn bản quy định chi tiết đã được ban hành chỉ có 24 văn bản được ban hành có hiệu lực đồng thời với thời điểm có hiệu lực của luật, pháp lệnh (chiếm 36,36%), còn lại 42 văn bản quy định chi tiết có hiệu lực thi hành chậm hơn so với hiệu lực thi hành của luật (chiếm 63,64 %); tình trạng nợ, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết đang có xu hướng tăng; một số văn bản chất lượng chưa bảo đảm, vừa ban hành thời gian ngắn đã phải sửa đổi, bổ sung hoặc ngưng hiệu lực thi hành do không phù hợp với thực tiễn hoặc có bất cập, gây vướng mắc, cản trở sự phát triển; một số văn bản có thời gian soạn thảo dài, có khi đến gần 01 năm, nhưng đến khi luật có hiệu lực vẫn chưa được ban hành và phải xin ban hành theo thủ tục rút gọn để đảm bảo có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật (Chùm văn bản quy định chi tiết Luật Khám bệnh, chữa bệnh; Luật Đấu thầu...)<sup>(26)</sup>.

- Sự thiếu chuyên nghiệp và chưa khoa học trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật do chưa có chuẩn mực chung về hoạt động cần phải thực hiện dẫn đến tổ chức thi hành pháp luật có thể không chuẩn chỉ, thậm chí có thể tùy tiện, hời hợt. Do đó, không phát huy hết được hiệu quả, tác động của các biện pháp tổ chức thi hành pháp luật, không làm gia tăng các giá trị mang tính tiền đề hoặc xuyên suốt trong quá trình tổ chức thi hành.

- Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn phân tán, dàn trải, nguồn lực hạn chế, hiệu quả chưa cao; nội dung và hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật chưa thật sát và phù hợp với đối tượng, nhu cầu thực tiễn và địa bàn phổ biến. Vẫn còn tư tưởng coi phổ biến, giáo dục pháp luật là công việc riêng của ngành Tư pháp.

- Hoạt động theo dõi, kiểm tra việc thi hành pháp luật, phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật chưa phát huy hết được vai trò, tầm quan trọng trong tổ chức thi hành pháp luật. Cơ chế theo dõi, kiểm tra việc thi hành pháp luật mặc dù đã được chú trọng, tăng cường nhưng chưa bao phủ diện rộng hết mọi hoạt động của các cơ quan chức năng hoặc mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội, chưa có quy định về hoạt động kiểm

<sup>(26)</sup> Báo cáo số 45/BC-BTP ngày 25/01/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo về tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

tra cho từng ngành, lĩnh vực. Bên cạnh đó, đang tồn tại thực trạng là dù công tác kiểm tra được tiến hành liên tục, thường xuyên nhưng vẫn chưa đạt được hiệu quả mong đợi trong việc ngăn chặn các vi phạm pháp luật, đôi khi còn làm nảy sinh tình trạng những nhiễu, phiền hà cho người dân, doanh nghiệp.

Để khắc phục tình trạng nêu trên, việc xác định cụ thể các hoạt động nào thuộc về tổ chức thi hành VBQPPL và trách nhiệm thực hiện là điều cần thiết trong dự thảo chương tổ chức thi hành VBQPPL, các hoạt động đó sẽ góp phần minh bạch hóa trách nhiệm thực hiện của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội những hoạt động liên quan đến tổ chức thi hành VBQPPL.

### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Xác định các nội dung thuộc công tác tổ chức thi hành VBQPPL như: Xây dựng, ban hành Kế hoạch tổ chức thi hành VBQPPL; Ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL; Phổ biến, tập huấn, bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ thi hành VBQPPL; Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành VBQPPL; Kiểm tra, xử lý VBQPPL; Sơ kết, tổng kết việc thi hành VBQPPL; Báo cáo việc tổ chức triển khai thi hành VBQPPL.

### **3.4.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng có liên quan**

#### **a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giữ nguyên hiện trạng (không sửa đổi, bổ sung) sẽ không giải quyết được các vấn đề tồn tại đã nêu tại mục 5.1.1.

#### **b) Giải pháp 2:** Bổ sung các nội dung về tổ chức thi hành VBQPPL

Quy định cụ thể nội dung tổ chức thi hành VBQPPL (Xây dựng, ban hành kế hoạch tổ chức thi hành VBQPPL; ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL; phổ biến, tập huấn, bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ thi hành VBQPPL; theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành VBQPPL; Tổ chức việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức; sơ kết, tổng kết việc thi hành VBQPPL; báo cáo việc tổ chức triển khai thi hành VBQPPL...).

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Không làm ảnh hưởng đến tính ổn định của hệ thống pháp luật đối với các VBQPPL có liên quan trực tiếp điều chỉnh các hoạt động này. Ở một góc độ khác, việc quy định cụ thể nguồn VBQPPL hiện hành điều chỉnh các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật sẽ vừa giúp minh bạch, rõ ràng vừa giúp giữ sự ổn định của các VBQPPL hiện hành đang điều chỉnh một số hoạt động cụ thể thuộc về nội dung tổ chức thi hành pháp luật, không tạo ra những xung đột giữa hệ thống pháp luật hiện có và quy phạm mới. Phương án này tạo ra sự thống nhất, hài hòa giúp điều tiết để khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật về tổ chức thi hành pháp luật, vừa duy trì và phát huy hiệu lực, hiệu quả của văn bản quy phạm có liên quan hiện hành.

Việc quy định cụ thể các vấn đề có liên quan đến thẩm quyền trong tổ chức thi hành VBQPPL sẽ góp phần giải quyết tình trạng kém hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức thi hành pháp luật thời gian qua, mặt khác có thể kiểm soát được sự tùy nghi trong tổ chức thi hành pháp luật. Bên cạnh đó, việc bổ sung các quy định mới phù hợp sẽ lấp được khoảng trống pháp lý, làm căn cứ để giải quyết những vấn đề phát sinh trên thực tiễn. Ngoài ra, việc sửa đổi, bổ sung các quy định về thẩm quyền sẽ khiến các cơ quan chấp hành nghiêm túc, đầy đủ các quy định về tổ chức thi hành pháp luật.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội:**

- Với phương án xác định các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật bắt buộc thực hiện sẽ giúp cơ quan, người có thẩm quyền nhanh chóng xác định các hoạt động cần làm và hoạt động sẽ thực hiện khi có yêu cầu, tránh việc dàn trải, thiếu kiểm soát, không hiệu quả. Với cách thức như vậy, trong từng VBQPPL cụ thể chi phí để tổ chức thực hiện sẽ tập trung, có mục tiêu rõ ràng và tránh lãng phí bằng cách loại bỏ các hoạt động không cần thiết. Các cơ quan có thẩm quyền căn cứ vào việc quy định các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật có thể xác định đâu là việc cần thực hiện trước mắt, đâu là hoạt động trong suốt quá trình tổ chức thi hành để có kế hoạch, lộ trình thực hiện. Việc thực hiện một cách bài bản, hệ thống giúp quản trị tốt hơn các hoạt động, phát hiện khó khăn, vướng mắc, khiếm khuyết, hạn chế ở từng công đoạn cụ thể để khắc phục, sửa chữa.

- Các VBQPPL sẽ dễ dàng được triển khai và đi vào cuộc sống một cách nhanh chóng, hiệu quả và kịp thời.

- Việc xác định rõ thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong công tác tổ chức thi hành VBQPPL, trách nhiệm của các cơ quan chủ trì, trách nhiệm phối hợp của các cơ quan có liên quan trong tổ chức thi hành VBQPPL sẽ phân định rõ được vai trò giữa các cơ quan, tránh sự trùng lặp và phát sinh kinh phí trong tổ chức thi hành pháp luật cho ngân sách nhà nước. Các cơ quan nhà nước sẽ chủ động trong quá trình tổ chức thi hành VBQPPL. Khi công tác tổ chức thi hành pháp luật được làm tốt hơn sẽ đảm bảo cho hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thi hành pháp luật, góp phần vào việc giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, tạo niềm tin vào pháp luật và sự công bằng trong Nhân dân.

**(3) Tác động về giới:** cơ bản không có

**(4) Tác động về thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

**3.4.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Sau khi nghiên cứu tác động của các giải pháp trên cơ sở đánh giá tác động tích cực và tiêu cực, đề nghị chọn giải pháp 2. Quy định các nội dung chủ yếu trong tổ chức thi hành VBQPPL.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

### **3.5. Về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong xây dựng, thi hành VBQPPL**

#### **3.5.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết**

##### **a) Xác định vấn đề**

Trong thời gian qua, Đảng, Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương, chính sách về kiểm soát quyền lực, phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực nói chung và trong công tác xây dựng pháp luật nói riêng, cụ thể như sau: (1) Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; (2) Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 30/10/2016, Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa”; (3) Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. (4) Quy định số 205-QĐ/TW ngày 23/9/2019 của Bộ Chính trị về việc kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền; (5) Kết luận số 12-KL/TW ngày 06/4/2022 của Bộ Chính trị về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; (6) Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII; (7) Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; (8) Quy định số 08-QĐ/TW ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương quy định trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên; (9) Kết luận số 83-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết thực hiện Nghị quyết số 48-NQ-TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; (10) Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV; (11) Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá”; (12) Quy định số 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật;...

Luật Ban hành VBQPPL đã có quy định về trách nhiệm của các chủ thể trong công tác xây dựng pháp luật, tuy nhiên các quy định còn rải rác và chưa thực sự rõ ràng; 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. Do đó, đòi hỏi phải có quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể trong

xây dựng, thi hành pháp luật bảo đảm thể chế hóa kịp thời, đầy đủ các chỉ đạo của Đảng, nhà nước trong thời gian qua.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Nâng cao trách nhiệm của các chủ thể trong xây dựng và thi hành pháp luật.
- Có cơ chế rõ ràng trong việc xác định trách nhiệm của các chủ thể để phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong xây dựng, thi hành pháp luật.

**3.5.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng có liên quan**

**a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được vấn đề đã được nêu tại Mục 1.

**b) Giải pháp 2:** (1) Bổ sung quy định cụ thể về thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, chính quyền địa phương, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong tổ chức thi hành VBQPPL; (2) Quy định cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhất là trách nhiệm người đứng đầu trong việc đề nghị, soạn thảo, tham gia ý kiến, thẩm định, thẩm tra, thông qua, công bố, kiểm tra, rà soát, hợp nhất, tổ chức thi hành VBQPPL; (3) Bổ sung quy định để nâng cao ý thức, trách nhiệm của người đứng đầu, công chức tham mưu xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành VBQPPL, không để bị chi phối, tác động bởi các hành vi tham nhũng, tiêu cực, cài cắm lợi ích nhóm; (4) Quy định cụ thể hơn về xử lý trách nhiệm khi có lỗi chủ quan để xảy ra các hành vi vi phạm, tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành VBQPPL; các trường hợp không xử lý trách nhiệm, được loại trừ, miễn hoặc giảm nhẹ trách nhiệm pháp lý.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về đơn giản hóa quy trình xây dựng pháp luật; quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước, pháp luật về cán bộ công chức.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội**

*\* Tác động tích cực:*

- Góp phần thực hiện thành công các mục tiêu mà Đảng, Nhà nước đã đặt ra
- Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội.
- Góp phần xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận,

mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán.

- Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả.

*- Đối với người đứng đầu các cơ quan, tổ chức chủ trì lập đề nghị, soạn thảo, ban hành VBQPPL:*

+ Bảo đảm công khai, minh bạch trong xây dựng pháp luật, tuân thủ nghiêm trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL; người đứng đầu cơ quan, tổ chức được phân công chủ trì xây dựng văn bản chịu trách nhiệm cá nhân nếu để xảy ra lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tham gia góp ý kiến, phản biện xã hội.

+ Thường xuyên quán triệt, nâng cao nhận thức cho cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức thuộc cơ quan, tổ chức mình về tầm quan trọng của việc phòng ngừa, ngăn chặn tình trạng lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; phân công rõ trách nhiệm cho từng đơn vị, cá nhân trong nghiên cứu xây dựng, đề xuất chính sách và soạn thảo, trình VBQPPL; khắc phục tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết; chú trọng kiểm tra, phát hiện và xử lý nghiêm các hành vi “tham nhũng, trục lợi chính sách”.

*- Đối với cơ quan chủ trì lập đề nghị, chủ trì soạn thảo:*

+ Bảo đảm minh bạch và kiểm soát chặt chẽ quá trình đề xuất, xây dựng các VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL, đặc biệt là các trường hợp bắt buộc phải xin ý kiến cơ quan, tổ chức như xin ý kiến của Bộ Tư pháp khi xây dựng thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn. Trường hợp áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn thì phải đáp ứng điều kiện theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL.

+ Các hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL phải được chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm đầy đủ về thành phần hồ sơ và chất lượng của các tài liệu trong hồ sơ. Trong đó, chú trọng đầu tư thời gian, nhân lực, tài chính hợp lý, tăng cường thu hút sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào hoạt động phân tích chính sách, đánh giá tác động của chính sách; bảo đảm hài hòa giữa các nhóm lợi ích khác nhau.

+ Thực hiện nghiêm việc đăng tải dự thảo để lấy ý kiến; khắc phục cách lấy ý kiến hình thức (thay vì chỉ đăng tải toàn văn hồ sơ dự án, dự thảo thì nên kèm theo gợi ý ngắn gọn các nội dung cần tham vấn hoặc giải thích những vấn đề quan trọng còn nhiều ý kiến khác nhau, có thể ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp để tạo thuận lợi cho chủ thể tham gia ý kiến); bảo đảm

các điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp và nhân dân tham gia có chất lượng vào quy trình xây dựng chính sách, pháp luật; tăng cường các phương pháp lấy ý kiến thực chất, hiệu quả, giải trình đầy đủ ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; tăng cường đối thoại và truyền thông chính sách ngay trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL theo Đề án của Chính phủ về truyền thông chính sách theo Quyết định số 407/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tổ chức truyền thông chính sách có tác động lớn đến xã hội trong quá trình xây dựng VBQPPL giai đoạn 2022 - 2027”.

+ Tổ chức hoạt động của BST theo đúng quy định, bảo đảm sự tham gia của các bộ, ngành ngay từ giai đoạn đầu của quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL; tránh việc thành lập và hoạt động của BST mang tính hình thức. BST phải làm việc với trách nhiệm cao, thảo luận, xem xét thực chất về nội dung, tác động của chính sách từ các góc độ khác nhau nhằm bảo đảm cân bằng lợi ích, chấm dứt tình trạng “phó mặc” cho cơ quan chủ trì soạn thảo quy phạm hóa chính sách theo ý chí chủ quan. Sau mỗi cuộc họp, BST phải thông báo kết luận của BST làm cơ sở cho việc tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo VBQPPL.

+ Nâng cao trách nhiệm, hiệu quả công tác phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng pháp luật, đặc biệt là giữa cơ quan chủ trì lập đề nghị, soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội; nâng cao vai trò của Văn phòng Chính phủ trong việc tham mưu giải quyết các vấn đề còn ý kiến khác nhau trong dự án, dự thảo VBQPPL.

- *Đối với cơ quan chủ trì thẩm định:*

+ Tiếp tục nâng cao chất lượng thẩm định thông qua cơ chế hoạt động của hội đồng thẩm định, hội đồng tư vấn thẩm định. Chú trọng phát hiện các quy định có khả năng làm phát sinh lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong đề nghị xây dựng VBQPPL và dự án, dự thảo VBQPPL. Tiếp tục đổi mới công tác thẩm định nhằm xác định rõ trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia thẩm định.

+ Thu hút sự tham gia của các bộ, ngành liên quan, các tổ chức đại diện cho các nhóm lợi ích, các hiệp hội và các chuyên gia, nhà khoa học uy tín... để nâng cao chất lượng thẩm định, đồng thời phát hiện và hạn chế tối đa việc lồng ghép, cài cắm lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

+ Theo dõi sát việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định trong quá trình chỉnh lý, thông qua dự án, dự thảo VBQPPL; thể hiện rõ ý kiến của cơ quan thẩm định về việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của cơ quan chủ trì soạn thảo trong quá trình cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, thông qua VBQPPL.

- *Đối với các cơ quan, tổ chức khác có liên quan:*

+ Cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền được đề nghị tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL bảo đảm chất lượng nội dung

của ý kiến góp ý theo đúng thời hạn tham gia góp ý kiến; tập trung nghiên cứu, góp ý về những vấn đề, nội dung của chính sách, quy định để có nguy cơ phát sinh lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL.

+ Tăng cường, phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội, góp ý dự thảo chính sách, pháp luật của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp và nhân dân, trong đó chú trọng phản biện những quy định dễ dẫn đến nguy cơ lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực.

+ Phát huy vai trò của báo chí, truyền thông trong việc phát hiện, kiến nghị xử lý hành vi lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; bảo đảm việc cung cấp thông tin kịp thời, chính xác về quá trình lập đề nghị, soạn thảo, ban hành VBQPPL

\* *Tác động tiêu cực*: Không có.

(3) *Tác động về giới*: Không có

(4) *Tác động về TTHC*: Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.5.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp đề nghị lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

## **3.6. Về bảo đảm nguồn lực và ứng dụng khoa học, kỹ thuật, công nghệ trong xây dựng, ban hành và thi hành VBQPPL**

### **3.6.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề**

#### **a) Xác định vấn đề**

- *Về nguồn nhân lực*: Đội ngũ công chức làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật cơ bản đều được đào tạo bài bản, chính quy, 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 là 7499 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 cấp tỉnh (trừ Sở Tư pháp) là 13.472 người. Trong đó, công chức có thời gian từ 5 năm trở lên 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 tài chính*: Bộ Tài chính đã ban hành một số thông tư quy định về cơ chế, chính sách bảo đảm ngân sách nhà nước chi cho các hoạt động xây dựng, góp ý, thẩm định VBQPPL, kiểm soát TTHC, phổ biến, giáo dục pháp luật, kiểm tra, rà soát VBQPPL. Các địa phương cũng đã ban hành văn bản để quy định mức chi cho công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật tại địa phương mình.

Ngoài nguồn nhân lực và tài chính, các điều kiện khác bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật cũng được các bộ, ngành, địa phương quan tâm đầu tư như: phòng làm việc, bàn ghế, tủ đựng hồ sơ, máy vi tính, máy in, fax; các công cụ, tài liệu để hỗ trợ cho công tác tham mưu xây dựng pháp luật cũng được chú trọng biên soạn và cung cấp cho cán bộ, công chức xây dựng pháp luật.

- *Về Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật*: tại các bộ, ngành, địa phương việc ứng dụng này 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. 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. Cơ sở dữ liệu giữa các bộ, ngành, địa phương trên quy mô quốc gia được thực hiện thông qua “Nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia” (NDXP). Hiện đã có 98 bộ, ngành, địa phương, tổ chức, doanh nghiệp kết nối với NDXP; có 09 CSDL, 14 hệ thống thông tin đã kết nối, cung cấp dịch vụ chia sẻ dữ liệu trên NDXP, trong đó có Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật (CSDLQG về pháp luật).

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. Cho đến nay, các Bộ, ngành, địa phương đã thực hiện tốt việc quản lý, quản trị cơ sở dữ liệu thành phần của mình trên CSDLQG về pháp luật. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các địa phương trên cả nước đã thực hiện xong việc trích xuất CSDLQG về pháp luật về Cổng thông tin điện tử của mình. 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).

Tuy nhiên, nguồn lực bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật và việc ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật còn một số tồn tại, hạn chế sau đây:

- 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 của công tác xây dựng pháp luật. Thực tế hiện nay, cơ chế, chính sách cho cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật được hưởng được đánh giá ở mức cơ bản, không có cơ chế, chính sách ưu đãi, đặc thù ưu việt, ổn định về lương, thưởng,... với khối lượng công việc lớn, áp lực cao, chế độ ưu đãi thấp nên rất khó giữ chân cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật.

- Biên chế cán bộ, công chức còn thiếu về số lượng trong khi chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức thi hành pháp luật nhiều ngành, nhiều cấp chưa được chuẩn hóa về chuyên môn nghiệp vụ, đáp ứng yêu cầu thực tiễn của công tác tổ chức thi hành pháp luật. Các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật hiện nay được các bộ, ngành, địa phương thực hiện nhưng không có tổ chức, bộ máy, đội ngũ công chức chuyên trách thực hiện, chủ yếu là do các cơ quan, đơn vị được giao nhiệm vụ theo chức năng, nhiệm vụ quyền hạn trong lĩnh vực thuộc ngành hoặc địa phương đảm nhiệm, còn cơ quan tư pháp/tổ chức pháp chế chỉ có vai trò tham mưu, tổ chức thực hiện theo yêu cầu của Thủ trưởng Bộ, ngành, địa phương. Trong bối cảnh hiện nay, tổ chức bộ máy biên chế nói chung, thực hiện công tác pháp chế nói riêng đang tiếp tục thu hẹp hoặc giải thể, nguồn lực tổ chức thực hiện nhiệm vụ không bảo đảm số lượng và chất lượng sẽ là khó khăn lớn để triển khai nhiệm vụ tổ chức thi hành pháp luật trong các lĩnh vực.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn hiện nay còn mang tính dàn trải, thường tập huấn những gì “cơ quan, tổ chức, cá nhân có” mà chưa quan tâm, chú trọng vào những nội dung mà cá nhân, cơ quan, tổ chức được đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn cần. Hay nói cách khác, việc đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn hiện nay chưa xuất phát từ “nhu cầu thực sự” của đối tượng được đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn, qua đó, chất lượng, hiệu quả của công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn chưa cao. *“Việc tăng cường năng lực, điều kiện bảo đảm hoạt động của các thiết chế xây dựng và thi hành pháp luật và chính sách thu hút nguồn nhân lực cho Ngành Tư pháp còn thiếu những giải pháp*

*cụ thể, thiết thực. Công tác bồi dưỡng, tập huấn nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức còn hạn chế*<sup>27</sup>.

- 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 cho việc thực hiện đầy đủ các công đoạn trong việc xây dựng một dự án Luật. Thực tế, mức chi hiện nay theo Thông tư 338/2016/TT-BTC ngày 28 tháng 12 năm 2016 của bộ trưởng bộ tài chính quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Thông tư số 42/2022/TT-BTC), kinh phí cho xây dựng pháp luật một năm khoảng 140 tỷ đồng; kinh phí cho xây dựng một dự án Luật thay thế tối đa là 2 tỷ đồng, bao gồm các công đoạn: (i) Hoạt động lập đề nghị xây dựng văn bản gồm: tổng kết thi hành; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu khoa học, thông tin tư liệu, điều ước quốc tế, dịch tài liệu nước ngoài; xây dựng nội dung và đánh giá tác động của chính sách; tổ chức lấy ý kiến; chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng VBQPPL; (ii) Hoạt động xây dựng VBQPPL gồm: tổ chức soạn thảo văn bản; tập hợp, rà soát, đánh giá văn bản có liên quan; đánh giá tác động của văn bản; tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan, chỉnh lý, hoàn thiện văn bản...; định mức chi cho hoạt động thẩm định 1 dự án Luật là: đối với dự án luật, pháp lệnh ban hành mới hoặc thay thế: tối đa 22 triệu đồng; đối với dự án luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 15 triệu đồng, trong đó thành viên hội đồng mức chi là 2 triệu đồng/người và chi cho soạn thảo báo cáo là 2,5 triệu đồng/báo cáo. Như vậy, với mức chi như vậy, một hội đồng chỉ có thể mời tối đa 10 thành viên để thẩm định 01 dự án luật, hoàn toàn không đảm bảo chất lượng của Hội đồng, chưa đánh giá với mức chi 2 triệu đồng/chuyên gia, nhà khoa học, cơ quan chủ trì rất khó trong việc mời tham gia Hội đồng. Các dự án luật có tác động rất lớn, trong khi 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.

- Các điều kiện bảo đảm tổ chức thi hành pháp luật còn thiếu hoặc hết sức hạn chế, không đủ nguồn lực thực tế để triển khai các nhiệm vụ quy định trong văn bản luật mới được ban hành. Việc thiếu các nguồn lực để thực thi triệt để, toàn diện và hiệu quả các chính sách từ cả phía nhà nước và phía cá nhân, tổ chức đã hạn chế đi việc có thể triển khai hiệu quả các chính sách pháp luật.

- 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 bảo đảm thống nhất về hình thức và phương thức xây dựng văn bản...; chưa có phần mềm soạn thảo văn bản, gây

<sup>(27)</sup> Báo cáo số 220/BC-BTP ngày 22/8/2019 của Bộ Tư pháp Báo cáo Tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (Mục II.2).

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.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực phục vụ công tác xây dựng, thi hành pháp luật, từ đó nâng cao chất lượng và đẩy nhanh tiến độ ban hành VBQPPL.

- Bảo đảm cơ sở vật chất, nguồn lực tài chính đầy đủ cho công tác xây dựng, thi hành pháp luật.

- Ứng dụng khoa học, công nghệ vào công tác xây dựng, thi hành pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, hiện đại.

### **3.6.2. Giải pháp đề xuất, đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng liên quan**

#### **a) Giải pháp 1:** Giữ nguyên như quy định hiện nay.

Giải pháp này sẽ không giải quyết được các vấn đề đã được nêu tại Mục 6.1.

#### **b) Giải pháp 2:**

- Bổ sung quy định về biên chế, đào tạo, bồi dưỡng, cơ chế đặc thù trong tuyển dụng, chế độ và việc sử dụng nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật.

- Có cơ chế đặc thù ưu đãi, ưu tiên tuyển dụng nguồn nhân lực chất lượng cao.

- Quy định cụ thể cơ chế tài chính cho công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành VBQPPL theo hướng ngân sách nhà nước bảo đảm đầy đủ các bước, các khâu trong quy trình, ký hợp đồng với chuyên gia, nhà khoa học. Cấp đủ cho suốt quá trình xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL. Quy định cụ thể định mức cho từng công đoạn, từng văn bản; xác định cụ thể mức chi cho từng hoạt động, nội dung chi theo hướng tăng nhằm đáp ứng với yêu cầu công việc đề ra. Cụ thể:

+ Hoạt động lập đề nghị xây dựng văn bản gồm: tổng kết thi hành; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu khoa học, thông tin tư liệu, điều ước quốc tế, dịch tài liệu nước ngoài; xây dựng nội dung và đánh giá tác động của chính sách; tổ chức lấy ý kiến; chỉnh lý, hoàn thiện đề nghị xây dựng VBQPPL;

+ Hoạt động lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm và lập các loại danh mục, chương trình, kế hoạch xây dựng VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương.

+ Hoạt động xây dựng VBQPPL gồm: tổ chức soạn thảo văn bản; tập hợp, rà soát, đánh giá văn bản có liên quan; đánh giá tác động của văn bản; tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan, chính lý, hoàn thiện văn bản...

+ Hoạt động góp ý, thẩm định, thẩm tra đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo VBQPPL, gồm: tổ chức Hội đồng thẩm định, Hội đồng thẩm tra; lấy ý kiến chuyên gia, nhà khoa học; xây dựng báo cáo thẩm định, thẩm tra; góp ý...

+ Các hoạt động liên quan đến tổ chức thi hành VBQPPL gồm các hoạt động như: phổ biến, giáo dục pháp luật; kiểm tra, xử lý VBQPPL; rà soát, hệ thống hóa VBQPPL; kiểm soát thủ tục hành chính; theo dõi tình hình thi hành pháp luật; họp nhất VBQPPL, pháp điển; công báo; dịch VBQPPL ra tiếng nước ngoài, tiếng dân tộc thiểu số...

+ Xây dựng cơ chế thuê chuyên gia, nhà khoa học thực hiện một số nội dung mang tính chuyên sâu trong xây dựng, ban hành và thi hành văn bản quy phạm pháp luật như: khảo sát, đánh giá tác động chính sách, phản biện chính sách,...

- Bổ sung quy định để tạo cơ sở 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 rà soát chính sách, xây dựng văn bản và tổ chức thi hành VBQPPL; ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, trợ lý ảo trong rà soát, hệ thống hóa, họp nhất VBQPPL, hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ xây dựng pháp luật. Bổ sung quy định làm căn cứ pháp lý cho việc tái cấu trúc nâng cấp, phát triển cơ sở dữ liệu đáp ứng yêu cầu xây dựng và thi hành pháp luật.

**(1) Tác động đối với hệ thống pháp luật:** Chính sách này phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với quy định của Hiến pháp, các chỉ đạo của các cấp về hiện đại hóa quy trình xây dựng pháp luật; cần tiếp tục rà soát để đảm bảo các quy định cụ thể hóa chính sách phù hợp với quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, viên chức, pháp luật về tài chính.

**(2) Tác động về kinh tế - xã hội:**

\* *Tác động tích cực:*

- Cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật được đào tạo bài bản, chuyên nghiệp sẽ góp phần nâng cao chất lượng công việc, qua đó góp phần nâng cao chất lượng văn bản, chi phí thực hiện các nhiệm vụ giảm đi do rút ngắn thời gian thực hiện.

- Kinh phí cho công tác xây dựng, thi hành pháp luật nâng lên sẽ huy động được ý kiến, sự tham gia của nhiều chuyên gia, nhà khoa học góp ý, thẩm định dự án, dự thảo văn bản; tổ chức được nhiều hình thức lấy ý kiến trực tiếp như: hội nghị, hội thảo, tọa đàm..., qua đó góp phần nâng cao chất lượng văn bản.

- Việc ứng dụng khoa học công nghệ vào xây dựng, thi hành pháp luật giúp chuyên nghiệp hóa, hiện đại hóa công việc, công tác tổng hợp, thống kê, rà soát, tra cứu văn bản được thực hiện nhanh chóng hơn, qua đó giảm sức lao động cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật.

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu pháp luật thống nhất, đồng bộ, hiện đại, phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội.

- Giải quyết được các khó khăn, vướng mắc liên quan đến quản lý, vận hành, kết nối, khai thác, sử dụng thông tin trong các cơ sở dữ liệu; đáp ứng được yêu cầu trong thực hiện hoạt động chuyển đổi số theo Chiến lược dữ liệu quốc gia

- Đối với tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân: Được bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng khi khai thác, sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; tiết kiệm công sức, thời gian tìm kiếm các văn bản giấy, các văn bản điện tử nhưng không chính thức.

- Việc bảo đảm đầy đủ các điều kiện cho thi hành pháp luật sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác thi hành pháp luật, đảm bảo pháp luật được thực hiện nghiêm minh, thống nhất. Dưới góc độ xã hội, đây là điều kiện tiên đề để pháp luật đi vào cuộc sống, giúp các chủ thể có thể dễ dàng thực hiện các quyền và trách nhiệm của mình, giúp các tư tưởng, chính sách tiên bộ, cần thiết cho cuộc sống được triển khai trên thực tế.

*\* Tác động tiêu cực:*

- Nhà nước sẽ mất thêm kinh phí cho đầu tư nâng cao chất lượng nhân lực, tăng kinh phí cho công tác xây dựng văn bản, kinh phí đầu tư cho việc mua sắm máy móc, cơ sở hạ tầng, trung tâm dữ liệu; chi phí tập huấn, ứng dụng khoa học công nghệ.

- Phải điều chỉnh các chính sách về quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng thông tin trên môi trường điện tử; phát sinh chi phí xây dựng, sửa đổi, bổ sung hệ thống VBQPPL hiện hành; chi phí xây dựng, vận hành, quản trị, bảo trì, sử dụng Cơ sở dữ liệu tổng hợp quốc gia.

**(3) Tác động về giới:** Không có.

**(4) Tác động về TTHC:** Giải pháp này không làm phát sinh TTHC thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC (được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

### **3.6.3. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

- Trên cơ sở đánh giá tác động của các giải pháp, Bộ Tư pháp đề nghị lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, khắc phục được những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

- Thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

### **III. Ý KIẾN VÀ THAM VẤN**

Quá trình xây dựng dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đã được thực hiện như sau:

1. Quá trình xây dựng chính sách gắn liền với quá trình đánh giá tác động của chính sách. Các chính sách đều được đánh giá tác động sơ bộ trước khi đề xuất.

2. Khi đánh giá tác động của chính sách, cơ quan chủ trì soạn thảo đã tổ chức các cuộc toạ đàm tham vấn, hội thảo với các chuyên gia, nhà khoa học, đại diện cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật tại các cơ quan nhà nước ở cấp trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có liên quan. Các cá nhân, đơn vị được lựa chọn tham vấn dựa trên các kinh nghiệm, năng lực và phạm vi hoạt động và quản lý có liên quan trực tiếp đến nội dung của chính sách.

3. Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đã được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp để lấy ý kiến của các bộ, ngành và một số địa phương, người dân, doanh nghiệp và các đối tượng bị tác động từ các chính sách.

Các ý kiến phản hồi, góp ý đã được tiếp thu hoàn thiện dự thảo Báo cáo.

### **IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

#### **1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Luật**

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan trực tiếp đến hầu hết các cơ quan nhà nước từ Quốc hội, Chính phủ đến chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị - xã hội. Do đó, thi hành Luật là trách nhiệm của tất cả các cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong đó, trách nhiệm chính thuộc về Chính phủ với vai trò là cơ quan hành pháp có trách nhiệm tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật.

#### **2. Giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật**

Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội giám sát thi hành Luật. Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân giám sát việc thi hành Luật trong phạm vi địa phương.

Trên đây là nội dung Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi), Bộ Tư pháp xin báo cáo. *AT*

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Ban Bí thư (để báo cáo);
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội (để báo cáo);
- TTgCP, các Phó TTTg (để báo cáo);
- Ban Nội chính TW;
- Văn phòng TW Đảng;
- Ủy ban Pháp luật Quốc hội;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, Vụ VĐCXDPL.

**KI. BỘ TRƯỞNG**  
**THỦ TRƯỞNG**  
*Trần Tiến Dũng*  
**Trần Tiến Dũng**