

DỰ THẢO
(Gửi đăng tải, lấy ý kiến)**TỜ TRÌNH**
Về một số nội dung cơ bản
của dự án Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, Nghị quyết số 59/2024/NQ-UBTVQH15 ngày 11/12/2024 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng dự án Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi). Bộ Tư pháp xin báo cáo Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**1. Cơ sở chính trị, pháp lý****1.1. Cơ sở chính trị**

a) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng xác định: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị”. 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 là một bước cụ thể hóa rất quan trọng tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN đến năm 2030, định hướng đến năm 2045.

Một trong ba vấn đề trọng tâm Nghị quyết số 27-NQ/TW đề ra là hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật, với nội dung cụ thể: “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật... 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 văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh; luật

hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Tăng cường xây dựng các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp; khắc phục tình trạng luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. 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.”.

b) 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”.

c) 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 VBQPPL, 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.”.

d) Tại Kế hoạch số 11-KH/TW ngày 28/11/2022 thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW đã khẳng định: “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”, đồng thời, 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).

đ) 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 đã quy định cụ thể và 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 VBQPPL 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 VBQPPL; 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 VBQPPL để kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung” (Điều 17).

e) Ý kiến phát biểu chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại Phiên khai mạc Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV và kết luận của đồng chí Tổng Bí thư tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp⁽¹⁾, chỉ đạo của Chủ tịch Quốc hội⁽²⁾, Thủ tướng Chính phủ⁽³⁾ về việc đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện thể chế, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, trong đó đề ra nhiệm vụ cần khẩn trương sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL.

g) Ngày 03/01/2025, Bộ chính trị đã cho ý kiến đối với Đề án đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả do Đảng đoàn Quốc hội trình. Ngày 06/01/2025, Văn

(1) Thông báo số 108-TB/VPTW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương Đảng về kết luận của Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp.

(2) Văn bản số 15/CTQH ngày 29/10/2024 về việc đổi mới tư duy trong công tác xây dựng pháp luật đã đặt ra là các cơ quan, đơn vị được giao trách nhiệm soạn thảo, trình, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết, các vị đại biểu Quốc hội và đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật tổ chức nghiên cứu, học tập, quán triệt sâu sắc tinh thần đổi mới tư duy trong công tác xây dựng pháp luật theo Nghị quyết số 27-NQ/TW và ý kiến chỉ đạo của Đồng chí Tổng Bí thư; tập trung lãnh đạo, chỉ đạo công tác xây dựng, thẩm tra, tiếp thu hoàn thiện các dự án luật, dự thảo Nghị quyết trình Quốc hội xem xét, thông qua

(3) Văn bản số 868/TTg-TKBT ngày 25/10/2024 về việc đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện thể chế, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, trong đó nêu rõ: “... chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển”,... “đổi mới quy trình xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật, bám sát thực tiễn, đứng trên mảnh đất thực tiễn Việt Nam để xây dựng các quy định pháp luật phù hợp, ... vừa làm vừa rút kinh nghiệm; không nóng vội nhưng không cầu toàn để mất thời cơ; lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, chủ thể. Thường xuyên đánh giá hiệu quả chất lượng chính sách sau ban hành để kịp thời điều chỉnh bất cập, mâu thuẫn, giảm thiểu thất thoát, lãng phí các nguồn lực; chủ động phát hiện và tháo gỡ nhanh nhất những “điểm nghẽn” có nguyên nhân từ các quy định của pháp luật.”...

phòng Trung ương Đảng có Công văn số 12918-CV/VPTW (văn bản kèm theo) về việc đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả, trong đó nêu 06 nội dung cụ thể sau đây: (i) về chủ thể quyết định Chương trình lập pháp hằng năm: lựa chọn phương án 2, chuyển thẩm quyền quyết định Chương trình lập pháp hằng năm từ Quốc hội sang Ủy ban Thường vụ Quốc hội; đồng thời, tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện phương án này trên cơ sở phát huy ưu điểm, khắc phục những hạn chế của các phương án khác nêu trong Đề án; (ii) bổ sung nghị quyết của Chính phủ là VBQPPL; (iii) Chính phủ và cơ quan trình dự án luật chịu trách nhiệm đến cùng đối với dự án luật do cơ quan mình trình; (iv) tách quy trình chính sách ra khỏi quy trình lập dự kiến Chương trình lập pháp; phân định rõ quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (quy phạm hóa chính sách); Chính phủ quyết định chính sách, Quốc hội quyết định dự thảo luật; (v) tăng cường xây dựng các đạo luật đa ngành, đạo luật ngắn gọn, giải quyết vấn đề cụ thể của thực tiễn như kinh nghiệm của một số nước trên thế giới; (vi) quy định rõ Bộ Chính trị cho ý kiến đối với chính sách trong đề nghị xây dựng một số dự án luật lớn, quan trọng; cho ý kiến đối với một số vấn đề lớn, quan trọng còn ý kiến khác nhau của một số dự án luật trong quá trình soạn thảo.

1.2. Cơ sở pháp lý

- Hiến pháp năm 2013 là văn bản chính trị - pháp lý đặc biệt quan trọng là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, có giá trị nền tảng để từ đó xây dựng, phát triển, hoàn thiện các đạo luật của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Kiểm toán Nhà nước... về thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc đề xuất, kiến nghị, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền VBQPPL.

- Kế hoạch 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội triển khai Kết luận 19-KL/TW và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, đã xác định nhiệm vụ nghiên cứu, rà soát Luật Ban hành VBQPPL.

- Nghị quyết 110/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XV xác định: “*Khẩn trương nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL; hoàn thiện tiêu chí, quy trình, thủ tục rà soát VBQPPL để thực hiện thống nhất, hiệu quả; kịp thời phát hiện và xử lý các quy định có mâu thuẫn, chồng chéo, sơ hở, bất cập, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, khơi dậy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước.*”.

- Nghị Quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đề ra nhiệm vụ nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật và đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả thực thi pháp luật: *“Ban hành quy định và tổ chức triển khai có hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật và theo dõi, đánh giá tình hình thi hành pháp luật hàng năm tại các bộ, ngành, địa phương. Tăng cường năng lực phản ứng chính sách kịp thời xử lý các vấn đề mới phát sinh trong tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt gắn kết với quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật”*.

- Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ về một số giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, trong đó giao *“Bộ trưởng Bộ Tư pháp phối hợp với cơ quan, chủ trì nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Tập trung nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện thể chế về ban hành VBQPPL, bảo đảm gắn kết công tác xây dựng pháp luật với thi hành pháp luật, nâng cao hiệu quả điều chỉnh của pháp luật”*.

- Tại các nghị quyết phiên họp thường kỳ, phiên họp chuyên đề của Chính phủ về xây dựng pháp luật, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đều xác định xây dựng, hoàn thiện thể chế là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu và yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh trực tiếp chỉ đạo công tác xây dựng VBQPPL, tập trung đầu tư các nguồn lực, cơ sở vật chất, con người, sự lãnh đạo, chỉ đạo cho công tác này; chủ động phát hiện các điểm nghẽn, vướng mắc trong thực thi pháp luật và chủ động phương án tháo gỡ; quán triệt các yêu cầu đổi mới trong quy trình, siết chặt kỷ luật kỷ cương, kiểm soát quyền lực trong xây dựng, ban hành VBQPPL. Tại Nghị quyết số 240/NQ-CP ngày 17/12/2024 về phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 11/2024 đã giao Bộ Tư pháp tập trung đẩy nhanh tiến độ sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL theo hướng đơn giản, sát thực tiễn nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các VBQPPL khác.

2. Cơ sở thực tiễn

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016 và đã được sửa đổi bổ sung một số điều vào năm 2020 (sau đây gọi là Luật năm 2015). Qua gần 10 năm thi hành Luật năm 2015, công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận trong việc hình thành hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận, cơ bản điều chỉnh tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội, tạo nền tảng pháp lý, góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội.

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

Theo báo cáo, các địa phương 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 là 18.006 VBQPPL (5.148 nghị quyết và 12.858 quyết định); Cấp xã là 39.883 VBQPPL (31.917 nghị quyết và 7.966 quyết định).

Bên cạnh các kết quả nêu trên, thực tiễn thi hành Luật năm 2015 cho thấy còn một số tồn tại, hạn chế trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL như đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhận định tại Thông báo số 108-TB/TW: (i) một số chủ trương, định hướng lớn của Đảng chưa được thể chế kịp thời, đầy đủ hoặc đã thể chế nhưng tính khả thi không cao; (ii) chất lượng xây dựng, hoàn thiện pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, tính ổn định và khả năng dự báo của một số luật còn chưa cao nên thường xuyên phải sửa đổi; (iii) một số quy định còn mâu thuẫn, chông chéo, có quy định chưa rõ ràng, rườm rà, cản trở việc thực thi, gây thất thoát, lãng phí các nguồn lực; (iv) chất lượng xây dựng, hoàn thiện pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, chưa tạo được môi trường để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực đầu tư của xã hội; việc ban hành chính sách, quy định pháp luật điều chỉnh những vấn đề mới còn chậm, chưa tạo khung khổ pháp lý thúc đẩy được động lực tăng trưởng, chưa thích ứng và theo kịp những thay đổi nhanh chóng dưới sự tác động mạnh mẽ của Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4; (v) việc phân cấp, phân quyền chưa triệt để, chưa rõ trách nhiệm, vẫn tập trung nhiều ở Trung ương, việc cắt giảm thủ tục hành chính còn hạn chế; (vi) tổ chức thi hành pháp luật vẫn là khâu yếu, chưa có cơ chế hữu hiệu để nhận diện, phản ứng chính sách kịp thời...

Các tồn tại, hạn chế nêu trên có nguyên nhân từ các quy định của Luật năm 2015 và từ tổ chức thi hành Luật. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, Luật chưa đủ cơ chế linh hoạt để Chính phủ chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh; phản ứng chính sách hoặc xử lý những vấn đề phát sinh trong thực tiễn (như tình hình dịch bệnh, thiên tai, biến đổi khí hậu, xung đột vũ trang...).

Thứ hai, quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL còn rườm rà, nhiều công đoạn, mất nhiều thời gian, chưa linh hoạt, chưa đáp ứng yêu cầu xử lý trường

hợp cấp bách, đột xuất; chưa có sự tách bạch giữa quy trình chính sách với quy trình lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm dẫn đến vẫn còn tâm lý xem nhẹ việc thực hiện quy trình chính sách, chính sách đề xuất còn chung chung, đánh giá tác động chưa thực chất; còn có nhiều hình thức với nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL.

Thứ ba, các quy định về tổ chức thi hành VBQPPL còn chưa đầy đủ, cụ thể; chưa có cơ chế hiệu quả để tiếp nhận ý kiến của người dân, doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức về các vướng mắc trong quá trình tổ chức thi hành VBQPPL.

Thứ tư, quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quy trình xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL còn chưa đầy đủ, rõ ràng, nhất là về xem xét, xử lý trách nhiệm đối với những vi phạm về ban hành VBQPPL của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Kỷ luật, kỷ cương trong xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật vẫn còn chưa nghiêm.

Thứ năm, đội ngũ công chức làm công tác xây dựng pháp luật chưa được quan tâm đúng mức; kinh phí, định mức phân bổ cho công tác xây dựng pháp luật còn thấp, không đủ để thực hiện các bước trong quy trình xây dựng VBQPPL như xây dựng và đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học, người làm thực tiễn; ứng dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng và thi hành VBQPPL còn hạn chế.

Thứ sáu, một số chủ trương, đường lối của Đảng chưa được thể chế hóa kịp thời, đầy đủ.

Xuất phát từ cơ sở chính trị, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn nêu trên, việc sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL là rất cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục đích

Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho việc xây dựng và vận hành hệ thống VBQPPL thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả, khơi dậy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước.

2. Quan điểm

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo sát sao của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật; thể chế hóa kịp thời, đúng, đầy đủ các chủ trương của Đảng, đặc biệt là ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Công văn số 12918-CV/VPTW ngày 06/01/2025 về đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả (với 06 nội dung cụ thể như đã báo cáo tại Mục I.1 nêu trên); ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư, Chủ

tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trong đó, đặt ra một số yêu cầu về đổi mới tư duy và đổi mới quy trình xây dựng pháp luật như: (i) đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển; dứt khoát từ bỏ tư duy “không quản được thì cấm”; luật chỉ quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền Quốc hội, không luật hoá các nội dung thuộc thẩm quyền của Chính phủ và các bộ, ngành; (ii) việc xây dựng chương trình xây dựng pháp luật hằng năm phải đơn giản, linh hoạt và trên cơ sở thực tiễn phát triển của Việt Nam, thể chế hóa đầy đủ, kịp thời, đúng đắn chủ trương, đường lối của Đảng, tập trung xây dựng hành lang pháp lý cho những vấn đề mới, xu hướng mới; (iii) đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật, trong đó cần phân định rõ khâu xây dựng chính sách và quy phạm hóa chính sách; chính sách phải cụ thể, rõ ràng; đánh giá tác động phải thực chất; bảo đảm thực hiện cơ chế tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của đối tượng chịu sự tác động là người dân, doanh nghiệp, không để lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, không đẩy khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong thiết kế chính sách và quy định của pháp luật; nghiên cứu việc tổ chức soạn thảo VBQPPL tập trung, bảo đảm tính chuyên nghiệp, đồng bộ, thống nhất; quy định rõ trách nhiệm của từng chủ thể, nhất là người đứng đầu trong từng khâu của quy trình xây dựng VBQPPL; (iv) phát huy cao độ tính đảng trong xây dựng, thi hành pháp luật; trong xây dựng, thẩm định VBQPPL tuyệt đối không để xảy ra lợi ích nhóm, tác động, hưởng lái pháp luật, để lọt, đánh giá không toàn diện yếu tố an ninh gây tác động tiêu cực đến lợi ích chung, lợi ích quốc gia.

Hai là, bám sát, thể hiện đầy đủ quy định và tinh thần của Hiến pháp năm 2013, nhất là về cơ chế kiểm soát, phân công, phối hợp thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; bảo vệ quyền con người, quyền công dân; bảo đảm tính pháp quyền trong xây dựng, thi hành pháp luật; về thẩm quyền lập pháp của Quốc hội, lập quy của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương trong phạm vi phân cấp; về phát huy dân chủ, tăng cường vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc trong xây dựng, thi hành pháp luật.

Ba là, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, nhất là quy định của các luật về tổ chức như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương...

Bốn là, phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực gắn với vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, nâng cao năng lực phản ứng chính sách, xử lý các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn, đặc biệt là Chính phủ. Nâng cao vai trò và trách nhiệm của cơ quan tư pháp trong hoạt động thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ

thống hóa, hợp nhất VBQPPL, tổ chức thi hành pháp luật. Nghiên cứu đổi mới các khâu mang tính quyết định đến chất lượng và tiến độ xây dựng pháp luật, bảo đảm khoa học, kịp thời, 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.

Năm là, bảo đảm tính minh bạch, công khai trong quá trình xây dựng pháp luật, 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, nhà 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 đối với chính sách, dự thảo VBQPPL; bảo đảm thực hiện cơ chế tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các đối tượng chịu tác động của văn bản, không đẩy khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong thiết kế chính sách và quy định của pháp luật; 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.

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

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Thực hiện Nghị quyết số 59/2024/NQ-UBTVQH15, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện một số công việc theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, cụ thể:

1. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập với sự tham gia của đại diện các bộ, ngành Trung ương, cơ quan địa phương và các chuyên gia, nhà khoa học;
2. Rà soát, tổ chức tổng kết, đánh giá việc thực hiện Luật năm 2015, Luật năm 2020 và nghiên cứu pháp luật về ban hành VBQPPL của một số nước;
3. Tổ chức các hoạt động phục vụ cho việc nghiên cứu xây dựng dự án Luật, tổ chức nhiều cuộc tọa đàm, hội thảo với các chuyên gia trong nước và nước ngoài về các nội dung của dự án Luật.
4. Trên cơ sở ý kiến của Ban soạn thảo, ý kiến tham vấn tại các tọa đàm, hội thảo, Bộ Tư pháp đã chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Luật và báo cáo Chính phủ

về một số nội dung lớn, quan trọng của dự án Luật tại Phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 01/2025.

Trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Chính phủ tại Phiên họp này, Bộ Tư pháp sẽ chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Luật, tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; tổ chức Hội đồng thẩm định dự thảo Luật; sau đó, tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật để báo cáo lại Chính phủ xem xét, quyết định việc trình Quốc hội dự án Luật này.

IV. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ BỐ CỤC CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh

Trên cơ sở kế thừa quy định tại Điều 1 Luật hiện hành, dự thảo Luật quy định khái quát hơn và bổ sung nội dung về tổ chức thi hành VBQPPL bên cạnh nội dung về xây dựng VBQPPL, cụ thể như sau: “*Luật này quy định việc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL*”, đồng thời, giữ nguyên quy định về việc Luật này không quy định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp.

2. Bố cục

Với tinh thần đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, phân định rõ thẩm quyền lập pháp và lập quy, luật chỉ quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền Quốc hội, dự thảo Luật quy định ngắn gọn theo hướng:

(i) Chỉ quy định chi tiết trong dự thảo Luật này trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

(ii) Đối với các VBQPPL liên tịch, VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, chính quyền địa phương, dự thảo Luật chỉ quy định nguyên tắc, loại hình VBQPPL mà các chủ thể được phép ban hành và giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định chi tiết trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL liên tịch, Chính phủ quy định chi tiết trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và chính quyền địa phương;

(iii) Đối với các VBQPPL của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, quy định hiện hành tương đối ngắn gọn, quá trình thực hiện không phát sinh khó khăn, vướng mắc. Do đó, dự thảo Luật kế thừa và quy định về quy trình xây dựng, ban hành các loại văn bản này trong Luật để áp dụng trực tiếp mà không cần thiết phải giao quy định chi tiết.

Trên cơ sở đó, bố cục của dự thảo Luật gồm 8 chương, 98 điều (giảm 9 chương, 75 điều so với Luật Ban hành VBQPPL năm 2015), cụ thể như sau:

Chương I. Những quy định chung (gồm 20 điều, từ Điều 1 đến Điều 19). Chương này cơ bản kế thừa, có sửa đổi, bổ sung quy định tại Chương I của

Luật hiện hành, đồng thời, đưa một số quy định tại Chương XIII của Luật hiện hành lên Chương này.

Chương II. Thẩm quyền ban hành, nội dung VBQPPL gồm 15 điều, từ Điều 20 đến Điều 34). Chương này cơ bản kế thừa, có sửa đổi, bổ sung nội dung quy định về thẩm quyền ban hành, nội dung VBQPPL của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt.

Chương III. Xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm 05 mục, 29 điều, trong đó: (i) Mục 1 quy định về định hướng lập pháp nhiệm kỳ và dự kiến chương trình lập pháp hàng năm, gồm 06 điều, từ Điều 35 đến Điều 40; (ii) Mục 2 quy định về xây dựng chính sách của luật, pháp lệnh, gồm 08 điều, từ Điều 41 đến Điều 48; (iii) Mục 3 quy định về soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, gồm 05 điều, từ Điều 49 đến Điều 53; (iv) Mục 4 quy định về thẩm tra và cho ý kiến dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, gồm 04 điều, từ Điều 54 đến Điều 57; (v) Mục 5 quy định về thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, gồm 05 điều, từ Điều 58 đến Điều 62.

Chương IV. Xây dựng, ban hành VBQPPL khác (gồm 11 điều, từ Điều 63 đến Điều 73). Chương này quy định về việc xây dựng VBQPPL của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, văn bản liên tịch, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt. Đồng thời, giao quy định chi tiết trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành các loại văn bản này, trừ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Chương V. Xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn và đặc biệt (gồm 05 điều, từ Điều 74 đến Điều 78), cơ bản kế thừa, có sửa đổi, bổ sung quy định tại Chương XII của Luật hiện hành về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, đồng thời, bổ sung quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo thủ tục đặc biệt.

Chương VI. Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và hướng dẫn áp dụng pháp luật, gồm 02 mục, 06 điều, trong đó: (i) Mục 1 quy định về giải thích

Hiến pháp, luật, pháp lệnh (gồm 03 điều, từ Điều 79 đến Điều 81); (ii) Mục 2 quy định về giải thích áp dụng VBQPPL (gồm 03 điều, từ Điều 82 đến Điều 84). Chương này cơ bản kế thừa, có sửa đổi, bổ sung quy định tại Chương XIV của Luật hiện hành về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, đồng thời, bổ sung các quy định về hướng dẫn áp dụng pháp luật.

Chương VII. Tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, gồm 03 mục, 10 điều, trong đó: (i) Mục 1 quy định về nội dung, trách nhiệm tổ chức thi hành (gồm 02 điều, từ Điều 85 đến Điều 86); (ii) Mục 2 quy định về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật (gồm 05 điều, từ Điều 87 đến Điều 91); (iii) Mục 3 quy định về rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật, cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật (gồm 03 điều, từ Điều 92 đến Điều 94). Chương này được thiết kế trên cơ sở gộp các quy định tại Chương XV và Chương XVI của Luật hiện hành về giám sát, kiểm tra, xử lý VBQPPL, hợp nhất VBQPPL, pháp điển QPPL và rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, đồng thời, bổ sung các quy định về cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật, tổ chức thi hành VBQPPL.

Chương VIII. Nguồn lực và điều khoản thi hành (gồm 04 điều từ Điều 95 đến Điều 98), quy định về bảo đảm nguồn lực xây dựng, ban hành VBQPPL và thời điểm có hiệu lực của Luật.

V. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

Trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Công văn số 12918-CV/VPTW ngày 06/01/2025, ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật, các quan điểm chỉ đạo nêu tại Mục II.2 Tờ trình, dự thảo Luật cụ thể hóa 03 chính sách trong Đề nghị xây dựng Luật đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 148/NQ-CP ngày 22/9/2024 của Chính phủ về phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 9/2024, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Bộ Tư pháp xin báo cáo về **07 vấn đề** đổi mới quan trọng, mang tính đột phá về quy trình xây dựng pháp luật như sau:

1. Đổi mới việc xây dựng Chương trình lập pháp của Quốc hội

Bộ Tư pháp cho rằng, việc xây dựng Chương trình lập pháp cần bảo đảm sự chủ động tối đa cho các cơ quan, cụ thể: (i) bảo đảm sự chủ động của Quốc hội trong việc xây dựng Chương trình kỳ họp, các cơ quan của Quốc hội chủ động được tiến độ thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và Đại biểu Quốc hội được tiếp cận sớm hồ sơ, chủ động trong việc nghiên cứu, thảo luận, cho ý kiến; (ii) bảo đảm sự chủ động cho Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc lập đề nghị, soạn thảo và trình dự án luật, giải tỏa vấn đề áp lực, chạy theo tiến độ như hiện nay để chú trọng vào chất lượng của dự án luật.

Theo quy định hiện hành, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm được lập trên cơ sở các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được thông qua. Thực tế cho thấy, việc lập Chương trình còn mang tính hình thức. Trong nhiệm kỳ khóa XIV, Quốc hội ban hành 05 nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, nhưng Ủy ban Thường vụ Quốc hội 14 lần điều chỉnh Chương trình; tính đến hết Kỳ họp thứ 8, Quốc hội ban hành 04 nghị quyết về Chương trình nhưng Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV 21 lần điều chỉnh Chương trình. Số lượng các dự án luật được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm theo Nghị quyết của Quốc hội so với số lượng các dự án được đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội điều chỉnh bổ sung vào Chương trình hằng năm là chênh lệch rất lớn (ví dụ theo Nghị quyết 89/2023/QH15 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, tổng số dự án được đưa vào Chương trình năm 2024 là 21 dự án; tuy nhiên, sau 9 lần điều chỉnh thì số lượng dự án thuộc Chương trình năm 2024 là 50 dự án, tăng 29 dự án). Các đề nghị xây dựng luật thực hiện quy trình chính sách với nhiều công đoạn rất chặt chẽ, mất nhiều thời gian, tốn kém nguồn lực, tuy nhiên, kết quả của việc lập đề nghị chỉ là để Quốc hội xem xét, quyết định việc đưa hoặc không đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Do đó, vẫn còn tâm lý xem nhẹ việc thực hiện quy trình chính sách, nhiều cơ quan thực hiện mang tính hình thức, “cho đủ thủ tục”, chất lượng hồ sơ đề nghị còn hạn chế, chính sách đề xuất còn chung chung, đánh giá tác động chưa thực chất, kỹ lưỡng. Khi dự án luật đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì các cơ quan mới thực sự “bắt tay” vào việc nghiên cứu, chi tiết hoá chính sách và soạn thảo, trong khi thời gian vật chất hạn chế do bị sức ép tiến độ theo Chương trình đã được Quốc hội thông qua, nên chất lượng nhiều dự án luật chưa được bảo đảm.

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế nêu trên, trên cơ sở chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư về yêu cầu đối với việc lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, ý kiến của Bộ Chính trị tại Công văn số 12918-CV/VPTW, nhằm bảo đảm sự chủ động của Quốc hội trong xây dựng chương trình kỳ họp, sự chủ động của Chính phủ trong việc trình các dự án luật có chất lượng, dự thảo Luật quy định về Chương trình lập pháp (thay cho tên gọi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay) với tính chất là: (i) Chương trình để **định hướng** cho hoạt động lập pháp; (ii) Chương trình này sẽ mang tính linh hoạt cao. **Quy trình xây dựng chính sách sẽ được tách bạch ra khỏi quy trình lập Chương trình lập pháp.**

Tuy nhiên, về nội dung cụ thể, hiện vẫn còn 02 loại ý kiến.

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị, trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư tại Thông báo số 108-TB/TW, ý kiến kết luận của Bộ Chính trị tại Công

văn số 12918-CV/VPTW và ý kiến của Ban cán sự đảng Chính phủ về Đề án đổi mới quy trình xây dựng pháp luật do Đảng đoàn Quốc hội trình, cần nghiên cứu và quy định có định hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội, có dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội và có Chương trình Kỳ họp của Quốc hội; chuyển thẩm quyền quyết định về dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội để bảo đảm tính linh hoạt.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị chỉ có định hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội và Chương trình Kỳ họp của Quốc hội (không quy định về dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội). Theo đó, định hướng lập pháp nhiệm kỳ sẽ do Đảng bộ Quốc hội chủ trì, phối hợp với Đảng bộ Chính phủ và các cơ quan, tổ chức liên quan xây dựng, trình Bộ Chính trị thông qua. Trên cơ sở Định hướng lập pháp nhiệm kỳ, Chính phủ chủ động lập dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Chính phủ trên cơ sở đăng ký của các bộ, cơ quan ngang bộ (dự kiến này sẽ được đồng gửi Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội). Trên cơ sở dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm, các bộ, cơ quan ngang bộ sẽ chủ động xây dựng chính sách. Đây là ý kiến của một số chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình Bộ Tư pháp tổ chức các hội thảo, tọa đàm tham vấn ý kiến đối với dự thảo Luật.

Dự thảo Luật thiết kế theo ý kiến thứ nhất, với quy định cụ thể như sau:

- Lập Định hướng lập pháp nhiệm kỳ và dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội, trong đó Định hướng lập pháp nhiệm kỳ sẽ là cơ sở để xây dựng dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm. Về thẩm quyền và quy trình: (i) Định hướng lập pháp nhiệm kỳ sẽ do Ủy ban thường vụ Quốc hội chủ trì, phối hợp các cơ quan, tổ chức liên quan xây dựng, báo cáo Đảng ủy Quốc hội trình Bộ Chính trị thông qua; (ii) Dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua trên cơ sở đề xuất của Chính phủ và các cơ quan, tổ chức khác (thay vì Quốc hội thông qua như Luật hiện hành).

- Việc đề xuất đưa các dự án luật vào dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội sẽ rất đơn giản cả về thủ tục và hồ sơ. Theo đó, khi đề xuất dự kiến Chương trình hằng năm, các cơ quan chỉ cần xác định rõ sự cần thiết phải ban hành, sửa đổi, bổ sung luật và dự kiến tiến độ trình để đề xuất đưa vào dự kiến Chương trình (dựa trên một số căn cứ như việc ban hành là cần thiết nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng; giải quyết vấn đề vướng mắc, bất cập của thực tiễn; quy định về những vấn đề mới phát sinh trong thực tiễn mà chưa chủ trương hoặc chưa có quy định cụ thể để điều chỉnh...). Bộ Tư pháp là cơ quan giúp Chính phủ tổng hợp đề xuất của các bộ, cơ quan ngang bộ, sắp xếp thứ tự ưu tiên và lập đề nghị của Chính phủ về dự kiến Chương trình lập pháp để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổng hợp và thông qua dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội.

- Dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm sẽ xác định Danh mục các luật, pháp lệnh cần nghiên cứu để xây dựng, ban hành trong năm. Trên cơ sở Chương trình được thông qua, Chính phủ và các cơ quan sẽ chủ động phân công, chỉ đạo việc xây dựng chính sách, soạn thảo các dự án luật để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Sau khi Chính phủ và các cơ quan trình dự án luật, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội sẽ thẩm tra; Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến; các dự án luật được chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm chất lượng và nguyên tắc ưu tiên sẽ được bố trí vào Chương trình Kỳ họp của Quốc hội. Việc trình dự án luật sẽ “như một dòng chảy tự nhiên”, được tiến hành thường xuyên vào bất kỳ thời điểm nào trong năm, cùng với đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội chuyên trách sẽ hoạt động liên tục; tuy nhiên, sẽ ấn định thời gian chậm nhất 30 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo đưa vào chương trình kỳ họp của Quốc hội đối với các luật, pháp, lệnh, nghị quyết đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến đủ điều kiện trình Quốc hội.

Với cách thức tiếp cận mới như vậy, số lượng các dự án luật được đưa vào dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm có thể sẽ rất lớn, tuy nhiên, chỉ những dự án nào được chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm chất lượng thì mới trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, đưa vào Chương trình Kỳ họp chính thức của Quốc hội.

2. Bổ sung hình thức nghị quyết quy phạm của Chính phủ

Trước đây, Luật năm 2008 quy định Chính phủ được ban hành VBQPPL dưới 02 hình thức là nghị định và nghị quyết. Với chủ trương đơn giản hóa hình thức VBQPPL, Luật năm 2015 đã bỏ hình thức nghị quyết và chỉ giữ lại 01 hình thức VBQPPL do Chính phủ ban hành là nghị định. Tuy nhiên, thực tiễn công tác chỉ đạo, điều hành và phản ứng chính sách của Chính phủ trong gian qua, đặc biệt là trong giai đoạn phòng, chống đại dịch Covid-19 và phục hồi kinh tế sau đại dịch đã đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu, bổ sung thẩm quyền của Chính phủ trong việc ban hành một hình thức văn bản riêng (ngoài nghị định của Chính phủ) với một quy trình xây dựng, ban hành nhanh gọn, kịp thời để văn bản có hiệu lực sau khi ban hành và xử lý ngay vấn đề thực tiễn phát sinh. Ngoài ra, Luật hiện hành chưa quy định thẩm quyền của Chính phủ trong việc ban hành VBQPPL để thực hiện thí điểm trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ, dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn, chưa bảo đảm được sự linh hoạt và tính kịp thời trong chỉ đạo, điều hành, phát triển kinh tế, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Do đó, để giải quyết vướng mắc trong thực tiễn, trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Công văn số 12918-CV/VPTW và chính sách đã được Chính phủ thông qua, dự thảo Luật bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính

phủ trong việc ban hành nghị quyết quy phạm để thí điểm các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ; giải quyết các vấn đề cấp bách phát sinh từ thực tiễn; để áp dụng pháp luật trong một thời gian nhất định. Đồng thời, quy định một số đặc thù trong xây dựng, ban hành loại văn bản này, bảo đảm nhanh gọn (nghị quyết của Chính phủ có thể có hiệu lực kể từ ngày Chính phủ thông qua).

3. Phân định rõ thẩm quyền lập pháp và lập quy

Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của một số nước, dự thảo Luật đã phân định rõ thẩm quyền lập pháp và lập quy. Theo đó:

3.1. Bố cục và thiết kế nội dung của dự thảo Luật theo hướng, Luật này chỉ quy định về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; đối với các VBQPPL còn lại, Luật chỉ quy định nguyên tắc, loại hình VBQPPL mà các chủ thể được phép ban hành và giao các cơ quan quy định chi tiết.

3.2. Sửa đổi, bổ sung khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật”, “chính sách” làm cơ sở xác định thẩm quyền của các chủ thể trong lập pháp và lập quy.

Một trong các mục tiêu khi ban hành VBQPPL là việc ban hành văn bản đó phải giải quyết được vấn đề thực tiễn đặt ra. Để xác định được có cần thiết phải ban hành VBQPPL để giải quyết vấn đề thực tiễn hay không thì các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền sẽ phải căn cứ vào quy định về khái niệm “quy phạm pháp luật”, “văn bản quy phạm pháp luật” và “chính sách”.

Thực tế xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật cho thấy, khái niệm “quy phạm pháp luật” và “văn bản quy phạm pháp luật” được quy định tại Luật hiện hành còn chưa thực sự rõ ràng, chủ yếu thiên về phương diện khoa học, nên vẫn còn rất khó trong việc xác định VBQPPL và văn bản cá biệt. Việc xác định VBQPPL dựa trên tiêu chí “áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định” là chưa thực sự phù hợp, trong một số trường hợp gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền trong ban hành văn bản để giải quyết các vấn đề cụ thể, cấp bách phát sinh từ thực tiễn hoặc để áp dụng pháp luật cho một, một số đối tượng trong một thời gian nhất định. Điều này dẫn đến thực tế, các luật được ban hành chủ yếu điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội có tính chất phổ quát, phạm vi rộng, chưa có một văn bản luật nào được ban hành để giải quyết một vấn đề cụ thể phát sinh trong thực tiễn như kinh nghiệm lập pháp của một số nước⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Chẳng hạn như ở Mỹ, Quốc hội có thể ban hành đạo luật điều chỉnh một vấn đề cụ thể như Đạo luật Đường cao tốc liên bang, Đạo luật Không khí sạch, Đạo luật về khu trường học không có súng, Đạo luật Giám lạm phát...; Anh ban hành Luật về hoạt động mua bán vào ngày chủ Nhật (Thế Vận Hội Olympic và Paralympic London), Luật về nhiệm kỳ cố định của Quốc hội, các Luật về phê chuẩn ngân sách (hàng năm); Nhật Bản ban hành Luật về các sự kiện quốc gia, Luật về đặt tên công trình công cộng...; Hàn Quốc

Do đó, để bảo đảm sự rõ ràng, dễ hiểu và bảo đảm tính linh hoạt, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể có thẩm quyền làm căn cứ xác định ban hành VBQPPL để giải quyết các vấn đề của thực tiễn, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của các nước, kế thừa, tích hợp nội dung quy định tại Điều 2 và khoản 1 Điều 3 Luật hiện hành, Điều 2 dự thảo Luật quy định về **khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật” theo hướng mở với 02 tiêu chí cơ bản**: (i) do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này; (ii) trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội (bỏ tiêu chí về áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định). Đồng thời, khoản 3 Điều 3 dự thảo Luật **bổ sung quy định giải thích từ ngữ “chính sách”** (là biện pháp, giải pháp cụ thể của Nhà nước để thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, giải quyết vấn đề của thực tiễn nhằm đạt được mục tiêu nhất định). Quy định này là phù hợp với thông lệ quốc tế và là cơ sở quan trọng để phân định thẩm quyền lập pháp và lập quy, qua đó, tăng cường ban hành các luật đa ngành, luật quy định để giải quyết một vấn đề cụ thể của thực tiễn và ngắn gọn, tương tự như kinh nghiệm của một số nước⁽⁵⁾.

3.3. Sửa đổi, bổ sung quy định về văn bản quy định chi tiết

Theo ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư, đồng chí Thủ tướng Chính phủ và đồng chí Chủ tịch Quốc hội về việc luật chỉ quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, những vấn đề thực tiễn biến động thường xuyên, chưa có tính ổn định cao thì giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, địa phương quy định để bảo đảm linh hoạt trong điều hành, dự kiến trong thời gian tới, các cơ quan sẽ phải ban hành khối lượng lớn văn bản quy định chi tiết. Do đó, để tạo sự chủ động cho các cơ quan trong việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, dự thảo Luật đã: (i) bổ sung khái niệm “văn bản quy định chi tiết” (là văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể các nội dung được uỷ quyền trong văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn); (ii) bổ sung quy định

ban hành Đạo luật Quản lý sự kiện quốc gia, Luật Hỗ trợ khu vực thiên tai...; Pháp ban hành Luật Tổ chức các sự kiện quốc gia hoặc quốc tế, Luật Xử lý thiên tai hoặc khủng hoảng khẩn cấp, Luật đặt tên hoặc vinh danh... Trong khi ở Việt Nam, các vấn đề cụ thể này lại được điều chỉnh trong những đạo luật lớn (đường cao tốc được điều chỉnh trong Luật Giao thông, không khí sạch được điều chỉnh trong Luật Bảo vệ môi trường, kiểm chế lạm phát được điều chỉnh ở Luật Ngân hàng nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước...).

⁽⁵⁾ Luật về hoạt động mua bán vào ngày chủ Nhật (Thế Vận Hội Olympic và Paralympic London) năm 2012 của Anh chỉ có 2 điều với nội dung “Nói lỏng tạm thời quy định về giờ mở cửa mua bán ngày Chủ Nhật trong thời gian diễn ra Thế Vận Hội Olympic và Paralympic London năm 2012”; Luật về nhiệm kỳ cố định của Quốc hội năm 2011 chỉ có 7 điều, được ban hành với mục đích “thiết lập khoảng thời gian cố định 5 năm giữa các kỳ tổng tuyển cử”; Luật về phê chuẩn ngân sách (hàng năm) thường chỉ có dưới 10 điều với mục đích chung là phê duyệt chi tiêu của chính phủ cho các năm tài chính cụ thể (Ví dụ: Luật về phê chuẩn ngân sách năm 2010 của Vương quốc Anh chỉ có 5 điều).

trường hợp điều chỉnh những vấn đề thực tiễn biến động thường xuyên, chưa có tính ổn định cao thì ủy quyền, giao cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết; (iii) bỏ quy định về việc giao cơ quan quy định chi tiết và phạm vi nội dung giao quy định chi tiết tại các điều, khoản, điểm cụ thể (nội dung này sẽ được thiết kế thành 01 điều khoản chung tại phần trách nhiệm thi hành của từng văn bản và quy định chung theo hướng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và các cơ quan trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành văn bản đó).

4. Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nhằm thể chế hóa chủ trương đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật, trên cơ sở chính sách đã được Chính phủ thông qua, dự thảo Luật quy định đổi mới toàn diện, mạnh mẽ quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL, trong đó tập trung vào **02 vấn đề lớn, trọng tâm** sau đây: *(i) đổi mới quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; (ii) quy định về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.*

4.1. Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ

Theo quy định của Luật hiện hành, quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết phải được thực hiện qua 02 bước với tổng thời gian tối thiểu khoảng 22 tháng: (i) lập đề nghị xây dựng để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm (thời gian thực hiện giai đoạn này cần tối thiểu 10 tháng); (ii) sau khi được đưa vào Chương trình, các cơ quan sẽ tiến hành soạn thảo, trình dự thảo văn bản để Quốc hội xem xét, thông qua theo tiến độ đã được xác định trong Chương trình (thời gian thực hiện giai đoạn này cần tối thiểu 12 tháng). Quy trình chính sách hiện nay đang được lồng ghép trong quy trình lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, dẫn đến việc xây dựng chính sách còn bất cập, hạn chế. Trong khi, hoạt động phân tích chính sách được coi như khâu “chẩn đoán bệnh” và “kê đơn” để chữa bệnh. Vì thế, chẩn đoán bệnh “trúng, đúng, đủ” là bước khởi đầu để có thể kê đơn chuẩn. Chất lượng của hoạt động phân tích chính sách trở thành yếu tố quyết định chất lượng của hoạt động xây dựng các đạo luật. Như đã trình bày ở Mục V.1 nêu trên, kết quả của việc lập đề nghị chỉ là để Quốc hội xem xét, quyết định việc đưa hoặc không đưa vào Chương trình, cho nên, quy trình chính sách còn chưa được quan tâm đúng mức và chưa được triển khai thực hiện một cách nghiêm túc, hiệu quả, thực chế. Chính sách đề xuất còn quá chung chung, chưa cụ thể, đánh giá tác động của chính sách còn mang tính hình thức, chưa kỹ lưỡng..., dẫn đến chất lượng của chính sách còn chưa cao. Điều này gây không ít khó khăn trong việc

quy phạm hóa chính sách, nhiều chính sách được quy phạm hóa nhưng chưa bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, đề tạo được những điểm mới mang tính đột phá trong xây dựng pháp luật thì đòi hỏi phải đổi mới từ điểm then chốt là quy trình chính sách theo tinh thần chỉ đạo của Bộ Chính trị (tại Công văn số 12918-CV/VPTW ngày 06/01/2025 của Văn phòng Trung ương Đảng) và đồng chí Tổng Bí thư tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp (Thông báo số 108-TB/TW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương Đảng). Theo đó, Chương II dự thảo Luật quy định đổi mới quy trình chính sách theo hướng:

Thứ nhất, tách quy trình chính sách ra khỏi quy trình lập dự kiến Chương trình lập pháp hằng năm.

Thứ hai, phân định rõ quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (quy phạm hoá chính sách), trong đó: (i) công đoạn hoạch định chính sách phải được đặc biệt coi trọng; yêu cầu chính sách phải cụ thể, rõ ràng; các hoạt động tổng kết, khảo sát thực tiễn, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, nhất là đánh giá tác động của chính sách phải thực chất, kỹ lưỡng, nghiêm túc; (ii) quy trình chính sách sẽ thực hiện hoàn toàn ở khâu Chính phủ (chính sách sẽ do các bộ, ngành xây dựng, đề xuất và Chính phủ xem xét, thông qua làm cơ sở để các bộ, ngành quy phạm hóa chính sách).

Thứ ba, đơn giản hoá quy trình nhằm tăng tính chủ động, linh hoạt, rõ ràng, minh bạch trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Theo đó, chỉ quy định thực hiện quy trình 02 giai đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) đối với luật mới, luật, pháp lệnh thay thế các luật, pháp lệnh hiện hành và các luật sửa đổi, bổ sung các luật liên quan đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; việc hạn chế quyền con người, quyền công dân; tội phạm và hình phạt; chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; các bộ luật về dân sự, hình sự, lao động. Đối với các luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều và các nghị quyết thì sẽ thực hiện quy trình soạn thảo mà không cần thực hiện quy trình chính sách.

Đối với các luật, pháp lệnh do Chính phủ trình cần thực hiện quy trình chính sách gồm 04 bước cơ bản, trên cơ sở chính sách được thông qua thì sẽ tiến hành việc soạn thảo theo quy trình gồm 07 bước, tương tự như Luật hiện hành, nhưng có đơn giản một số thủ tục hoặc một số loại hồ sơ, tài liệu. Với quy trình này, có thể rút ngắn thời gian ban hành luật có thể rút từ **22** tháng xuống **12** tháng.

Tuy nhiên, cũng có ý kiến đề nghị quy định thực hiện quy trình 02 giai

đoạn (xây dựng chính sách và soạn thảo) đối với luật, pháp lệnh. Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải xây dựng chính sách.

Dự thảo đang thiết kế 02 phương án.

(Quy trình cụ thể xin xem Sơ đồ kèm theo Tờ trình này).

4.2. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

a) Ngoài quy trình thông thường, để đẩy nhanh tiến độ ban hành VBQPPL, kịp thời giải quyết những yêu cầu cấp bách của thực tiễn cũng như đơn giản hóa quy trình, tránh lãng phí nguồn lực trong xây dựng, ban hành VBQPPL, dự thảo Luật quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo **quy trình rút gọn**.

Theo quy định của Luật năm 2015, việc thực hiện xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn còn một số tồn tại, hạn chế như: (i) tiêu chí xác định các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn quy định còn chưa rõ ràng, dẫn đến sự lúng túng cho các cơ quan trong quá trình thực hiện hoặc dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng để ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn; một số trường hợp cần thiết phải ban hành theo thủ tục rút gọn để đơn giản hóa quy trình, bảo đảm tính kịp thời và tránh lãng phí nhưng lại chưa được quy định trong Luật hiện hành như trường hợp cần sửa đổi ngay văn bản mà nội dung sửa đổi không phức tạp, chỉ mang tính kỹ thuật...; (ii) chưa quy định rõ ràng về việc có phải lập đề nghị và thời điểm đề nghị xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn nên trên thực tế các cơ quan vẫn lập hồ sơ đề nghị theo quy định, chưa đáp ứng yêu cầu về tính nhanh chóng, kịp thời ban hành văn bản; (iii) 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 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 chưa đề cao vai trò của Bộ trưởng 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.

Để xử lý những vướng mắc nêu trên, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung 04 vấn đề quan trọng sau đây:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung quy định về các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự rút gọn: (i) chỉ quy định về việc ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật tình trạng khẩn cấp, trường hợp phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ (bỏ quy định về trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn để tránh lạm dụng trong thực tiễn); (ii) bổ sung trường hợp cần sửa đổi ngay các

văn bản mà nội dung sửa đổi không phức tạp; nội dung sửa đổi, bổ sung chỉ mang tính kỹ thuật đối với nhiều quy định ở nhiều văn bản do cùng một cơ quan ban hành; không làm phát sinh lớn về nguồn nhân lực và tài chính bảo đảm thực hiện.

Thứ hai, mở rộng phạm vi áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn và đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng Kiểm toán nhà nước trong việc xây dựng, ban hành thông tư.

Trước đây, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật năm 2015 không cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong việc xây dựng, ban hành thông tư. Tuy nhiên, để kịp thời đáp ứng yêu cầu quản lý ngành, lĩnh vực, giải quyết nhanh chóng các vấn đề phát sinh trong thực tiễn, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Luật năm 2020) đã mở rộng phạm vi, cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng Kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, Luật này chỉ cho phép áp dụng trong 03 trường hợp: (i) trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn; (ii) trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; (iii) trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở những kết quả đạt được, nhằm tiếp tục tạo sự linh hoạt, kịp thời đáp ứng yêu cầu thực tế phát sinh, đề cao vai trò, trách nhiệm toàn diện của Bộ trưởng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng Kiểm toán nhà nước trong việc ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của mình, dự thảo Luật: (i) cho phép áp dụng thủ tục rút gọn để xây dựng thông tư trong tất cả các trường hợp, tương tự như các loại VBQPPL khác; (ii) Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ sẽ tự quyết định việc ban hành thông tư theo thủ tục rút gọn mà không cần phải xin ý kiến Bộ Tư pháp và báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Thứ ba, quy định rõ thời điểm đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn là trước hoặc trong quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo VBQPPL.

Thứ tư, quy định rõ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL theo thủ tục rút gọn theo hướng: (i) các cơ quan chủ trì sẽ tổ chức việc soạn thảo và xây dựng tờ trình, dự thảo văn bản, báo cáo tổng kết hoặc đánh giá thực trạng thi hành pháp luật (không phải thực hiện quy trình chính sách); (ii) lấy ý kiến (không quy định tùy nghi như Luật hiện hành mà quy định bắt buộc phải lấy ý kiến đối tượng

chịu sự tác động trực tiếp của văn bản để bảo đảm chất lượng của văn bản; đây cũng là thực tế chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ trong thời gian qua⁽⁶⁾); (iii) thẩm định, thẩm tra; (iv) xem xét, thông qua.

Theo quy định hiện hành, thời gian để xây dựng, ban hành VBQPPL theo thủ tục rút gọn phải mất từ **7 đến 10 tháng** (bao gồm cả quy trình lập đề nghị và soạn thảo). Theo dự thảo Luật này, thời gian để xây dựng, ban hành VBQPPL theo thủ tục rút gọn chỉ mất khoảng **1 đến 2 tháng** (giảm được **6 đến 8 tháng** so với hiện hành).

b) Bên cạnh đó, thực tiễn thời gian qua cho thấy, trong một số tình huống đặc biệt, Quốc hội, Chính phủ đã phải “xé rào” về quy trình, khẩn trương xây dựng, ban hành ngay văn bản để điều chỉnh vấn đề hết sức cấp bách phát sinh. Chẳng hạn như: (i) trong giai đoạn diễn biến phức tạp, căng thẳng của đại dịch Covid-19, Quốc hội đã “khẩn cấp” soạn thảo và ban hành ngay Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XV; trong đó, giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định và chịu trách nhiệm về việc thực hiện một số giải pháp đặc biệt, đặc thù, chưa có tiền lệ, khác quy định của luật hoặc chưa được luật quy định để ứng phó kịp thời, có hiệu quả với diễn biến phức tạp của tình hình dịch Covid-19, giúp kiểm soát dịch bệnh, đưa đất nước trở lại trạng thái “bình thường mới”; (ii) trước đó, khi dịch bệnh bùng phát và lây lan, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các chỉ thị để thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19 như Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 về các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 24/4/2020 về thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trong tình hình mới.... Mặc dù, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không phải là VBQPPL nhưng đã phát huy hiệu lực tích cực, góp phần quan trọng ngăn chặn sự lây lan của đại dịch.

Trong tình huống đặc biệt phòng, chống dịch Covid-19, không thể tiến hành các trình tự, thủ tục theo quy trình xây dựng pháp luật như trong điều kiện bình thường, nên để đáp ứng yêu cầu cấp bách về xây dựng, ban hành văn bản pháp luật, các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ đã tổ chức họp trực tuyến để thẩm tra, chỉnh lý các dự thảo văn bản; Quốc hội đã họp trực tuyến để thảo luận, xem xét, biểu quyết thông qua các dự án luật, dự thảo nghị quyết...

⁽⁶⁾ Tại các Quyết định ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo các văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết được Quốc hội thông qua, đồng thời với việc cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn để xây dựng, ban hành văn bản, Thủ tướng Chính phủ đều yêu cầu các bộ, cơ quan ngang bộ lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Việc xây dựng, ban hành văn bản và thực hiện các trình tự, thủ tục chưa có tiền lệ như trong các tình huống đặc biệt nêu trên là rất cần thiết, để đáp ứng yêu cầu cấp bách của tình hình, nhưng trong Luật BHVBQPPL chưa dự liệu tình huống này nên chưa có quy định cụ thể để áp dụng.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, dự thảo Luật ***bổ sung quy định về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục đặc biệt*** áp dụng trong trường hợp cấp bách nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh theo sự chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục đặc biệt trong xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định, nghị quyết của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Việc xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục đặc biệt được thực hiện theo quyết định của các cơ quan, người có thẩm quyền.

5. Đẩy mạnh phân cấp gắn với tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL

Để thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với việc tăng cường vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu, dự thảo Luật đã bổ sung các quy định:

5.1. Về việc ban hành VBQPPL của một số chủ thể để quy định về vấn đề phân cấp

Trên cơ sở bám sát quy định của dự thảo Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi) và Luật Tổ chức chính quyền (sửa đổi) đang trong quá trình soạn thảo (dự kiến trình Quốc hội tại Kỳ họp bất thường tháng 2/2025), dự thảo Luật bổ sung quy định ban hành VBQPPL của một số chủ thể để quy định về vấn đề phân cấp như: Chính phủ ban hành nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để phân cấp cho chính quyền địa phương một số vấn đề thuộc phạm vi quản lý (điểm b khoản 1 Điều 52, điểm b khoản 1 Điều 53, điểm b khoản 1 Điều 54); HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành nghị quyết, quyết định để phân cấp một số vấn đề thuộc thẩm quyền cho chính quyền địa phương cấp dưới (điểm b khoản 1, điểm b khoản 2 Điều 60).

5.2. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Trên cơ sở Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Ban Chấp hành Trung ương, Quy định 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị, dự thảo Luật bổ sung quy định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành VBQPPL, cụ thể: (i) chỉ đạo, tổ chức thực hiện nghiêm các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm

sự lãnh đạo của cấp ủy, tổ chức đảng của cơ quan, tổ chức trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản pháp luật; lãnh đạo, chỉ đạo thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối, quy định của Đảng thành pháp luật của Nhà nước; (ii) trực tiếp chỉ đạo và chịu trách nhiệm về tiến độ, chất lượng xây dựng, ban hành và kịp thời tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (iii) chỉ đạo thực hiện các biện pháp phòng, chống và chịu trách nhiệm nếu để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ, lãng phí bị tác động trong xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài trách nhiệm nêu trên, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ còn phải: (i) thực hiện nghiêm sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong quá trình xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; (ii) kịp thời báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định các vấn đề có ý kiến khác nhau trong quá trình thẩm tra, thảo luận, chỉnh lý, hoàn thiện luật, pháp lệnh, nghị quyết; (iii) phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết trong việc thống nhất thực hiện ý kiến chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Đặc biệt, xác định quy trình xây dựng VBQPPL là quy trình gồm nhiều công đoạn với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau, trong đó, các cơ quan cùng “đi tìm sự đồng thuận” để xây dựng, ban hành được một văn bản bảo đảm chất lượng, có tính khả thi, nhằm đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc xây dựng chính sách, dự thảo VBQPPL, dự thảo Luật quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm chủ động phối hợp, lấy ý kiến, trao đổi, thống nhất với các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan, tham vấn ý kiến Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo VBQPPL.

6. Quy định việc chịu trách nhiệm đến cùng của các cơ quan trình dự án luật

Theo quy định hiện hành, Chính phủ chỉ thực hiện việc đề xuất, xây dựng và trình dự án luật để Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại kỳ họp thứ nhất, còn Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới là cơ quan chỉ đạo chỉnh lý dự án luật và chịu trách nhiệm trực tiếp báo cáo Quốc hội về kết quả giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật để Quốc hội xem xét thông qua tại kỳ họp thứ hai. Trong quá trình chỉnh lý giữa hai kỳ họp, nhiều trường hợp, nội dung dự thảo sau khi Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận, cho ý kiến đã có những chỉnh sửa khác xa so với dự thảo Chính phủ trình, dẫn đến tình trạng khó triển khai thực hiện khi văn bản được thông qua. Nhiều chính sách, quy định mới được bổ sung so với dự thảo đã được thẩm định, thẩm tra. Những chính sách mới này lại không được các cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra đánh giá, cho ý kiến. Do đó, trong trường hợp

các chính sách, quy định đó được ban hành mà chưa bảo đảm tính khả thi, hợp lý thì không thể xem xét trách nhiệm của cơ quan trình, cơ quan thẩm định, thẩm tra. Cũng từ cơ chế này mà một số cơ quan soạn thảo chưa đề cao trách nhiệm trong việc tham gia, chỉnh lý dự án, dự thảo sau khi trình. Có không ít cơ quan soạn thảo cho rằng khi dự án, dự thảo đã chuyển sang Quốc hội thì việc chỉnh lý, hoàn thiện thuộc trách nhiệm của các cơ quan Quốc hội nên trong quá trình chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản chỉ tham gia trong chừng mực nhất định.

Quy định hiện hành của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 chưa tạo điều kiện cho cơ quan chủ trì soạn thảo và cơ quan trình dự án luật được trình bày và bảo lưu quan điểm của mình trong quá trình trình dự án luật đến khi được Quốc hội thông qua; làm giảm vai trò, trách nhiệm của chủ thể trình dự án luật, pháp lệnh. Vì vậy, có không ít luật sau khi được chỉnh lý theo ý kiến của đại biểu Quốc hội đã bị thay đổi cơ bản về nội dung, dẫn đến sự không phù hợp giữa chính sách và pháp luật, thậm chí có một số quy định không thể thực hiện được.

Với tinh thần mỗi nhiệm vụ chỉ giao cho một người chủ trì và chịu trách nhiệm, trên cơ sở chủ trương của Đảng về việc đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong công tác xây dựng pháp luật⁽⁷⁾, quy định về trách nhiệm của cấp ủy, tổ chức đảng, đảng viên, cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền về kiểm soát quyền, lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật⁽⁸⁾, cần thiết phải phân định rõ vị trí, vai trò và trách nhiệm của Chính phủ và Quốc hội trong quy trình xây dựng pháp luật. Theo đó, Chính phủ làm đúng vai là cơ quan trình dự án luật và chịu trách nhiệm đến cùng với dự án luật do mình trình; Quốc hội là cơ quan lập pháp, có quyền thông qua hoặc không thông qua dự án luật do Chính phủ trình. Bên cạnh đó, nhằm nâng cao tính chủ động và trách nhiệm đến cùng, bảo đảm được tính liên tục trong suốt quá trình xây dựng dự án, từ đề xuất, soạn thảo, trình cho đến khâu chỉnh lý dự thảo, đồng thời, bảo đảm tốt hơn việc thi hành luật sau khi được Quốc hội thông qua, dự thảo Luật quy định cơ quan trình chịu trách nhiệm chủ trì, phối hợp với cơ quan thẩm tra và các cơ quan có liên quan trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật.

⁽⁷⁾ 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” đã 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”.

⁽⁸⁾ Theo 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.

7. Giải thích áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

Qua công tác theo dõi, thống kê thì sau 8 năm thi hành Luật năm 2015, số lượng nghị quyết giải thích luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành không nhiều⁽⁹⁾. Có thể thấy rằng, hoạt động giải thích pháp luật mặc dù đạt được một số kết quả tích cực nhất định 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, nhất là quá trình áp dụng một số luật còn gặp vướng mắc do còn cách hiểu khác nhau về cùng một quy phạm. Bên cạnh đó, Luật hiện hành chưa quy định về giải thích áp dụng các VBQPPL dưới luật (như nghị định, thông tư) là chưa thực sự hợp lý, chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu của thực tiễn.

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư về việc nghiên cứu, hoàn thiện quy định giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật để bảo đảm sức sống của pháp luật thay vì thường xuyên thay đổi pháp luật, bên cạnh các quy định về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, dự thảo Luật bổ sung quy định về giải thích áp dụng VBQPPL với các nội dung cơ bản sau đây:

Thứ nhất, phạm vi VBQPPL giải thích áp dụng là nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh.

Thứ hai, việc giải thích áp dụng VBQPPL được thực hiện trong trường hợp quy định của văn bản có cách hiểu khác nhau, không xác định rõ quy định để áp dụng.

Thứ ba, về thẩm quyền giải thích: cơ quan nào ban hành VBQPPL thì cơ quan đó sẽ giải thích áp dụng VBQPPL.

Thứ tư, về nguyên tắc giải thích: (i) đúng với tinh thần, mục đích, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (ii) phù hợp với nội dung, ngôn ngữ của văn bản quy phạm pháp luật; (iii) không được sửa đổi, bổ sung hoặc đặt ra quy định mới.

Thứ năm, trình tự, thủ tục giải thích áp dụng văn bản quy phạm pháp luật thực hiện theo quy định của Chính phủ.

Với các quy định về giải thích áp dụng VBQPPL như dự thảo Luật sẽ giúp các cơ quan, tổ chức có liên quan hiểu và áp dụng đúng quy phạm, bảo đảm tính

⁽⁹⁾ (1) Nghị quyết số 746/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 28/11/2005 giải thích điểm c khoản 2 Điều 241 của Luật Thương mại; (2) Nghị quyết số 1053/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 10/11/2006 giải thích khoản 6 Điều 19 của Luật KTNN; (3) Nghị quyết số 751/2019/NQ-UBTVQH14 ngày 16/8/2019 giải thích một số điều của Luật Quy hoạch; (4) Nghị quyết số 08/2021/NQ-UBTVQH15 ngày 26/11/2021 giải thích Điều 289 của Bộ luật Hình sự.

thống nhất trong hệ thống pháp luật, giúp xử lý nhanh các vấn đề thực tiễn và không tốn kém chi phí, nhân lực để sửa đổi, bổ sung VBQPPL.

Ngoài **07 vấn đề lớn** như đã báo cáo ở trên, trên cơ sở ý kiến kết luận của Bộ Chính trị tại Công văn số 12918-CV/VPTW và các chính sách đã được Chính phủ thông qua, dự thảo Luật còn quy định về một số vấn đề sau đây:

(1) Về tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng, kiểm soát quyền lực trong xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL: bổ sung một số nguyên tắc trong xây dựng, tổ chức thi hành VBQPPL (nguyên tắc kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ, lãng phí trong công tác xây dựng pháp luật; bảo đảm phân quyền, phân cấp, cải cách thủ tục hành chính; bảo đảm tổ chức thi hành VBQPPL kịp thời, nghiêm minh, hiệu quả); bổ sung quy định về trách nhiệm xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật, đặc biệt **bổ sung thẩm quyền của Bộ Chính trị** trong việc **thông qua định hướng lập pháp nhiệm kỳ** của Quốc hội, **cho ý kiến đối với chính sách** trong đề nghị xây dựng một số dự án luật lớn, quan trọng liên quan đến thể chế chính trị, kinh tế, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, tổ chức bộ máy nhà nước, quyền con người, quyền công dân, **cho ý kiến đối với một số vấn đề lớn, quan trọng còn có ý kiến khác nhau** của một số dự án luật **trong quá trình soạn thảo**; bổ sung quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong việc thể chế hoá kịp thời, đầy đủ, chính xác chủ trương, đường lối của Đảng; lãnh đạo, chịu trách nhiệm về việc thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ.

(2) Bổ sung 01 Chương riêng quy định về tổ nguồn lực và điều khoản thi hành, trong đó quy định 01 Mục về bảo đảm nguồn lực xây dựng, ban hành VBQPPL, tổ chức thi hành VBQPPL nhằm thể chế hóa ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm về “nghiên cứu việc tổ chức soạn thảo VBQPPL tập trung, bảo đảm tính chuyên nghiệp, đồng bộ, thống nhất”, “phát triển nguồn nhân lực làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật có bản lĩnh chính trị vững vàng, tư cách đạo đức tốt, thành thạo chuyên môn và kỹ năng nghề nghiệp”, “tăng cường nguồn lực đầu tư, có cơ chế tài chính đặc thù cho công tác nghiên cứu chính sách, xây dựng pháp luật, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ chính trị ngày càng cao trong kỷ nguyên mới”, “có cơ chế phù hợp thu hút nhân lực chất lượng cao cho công tác xây dựng pháp luật”, “đẩy mạnh chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật”, tổ chức thi hành pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, gắn với xây dựng pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM THI HÀNH LUẬT

Việc thi hành Luật Ban hành VBQPPL về cơ bản không làm phát sinh các nhu cầu về nguồn nhân lực và tài chính mới để thực hiện.

Tuy nhiên, trường hợp Luật được thông qua, trong đó có giải pháp “bổ sung quy định về bảo đảm nguồn lực về con người và kinh phí; ứng dụng khoa học, kỹ thuật, công nghệ trong xây dựng, ban hành và thi hành VBQPPL” có thể sẽ làm phát sinh thêm nguồn lực kinh phí trong việc: (1) đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật; (2) xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu pháp luật “thông minh”; (3) nghiên cứu, xây dựng và ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, trợ lý ảo, dữ liệu lớn để thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL...

Trên đây là Tờ trình về một số nội dung cơ bản của dự án Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi), Bộ Tư pháp xin kính trình Chính phủ xem xét, cho ý kiến chỉ đạo về 07 vấn đề lớn nêu trong Tờ trình. Trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Chính phủ, Bộ Tư pháp sẽ phối hợp với các cơ quan có liên quan hoàn thiện dự thảo Luật, tổ chức lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương, cơ quan khác liên quan; tổ chức Hội đồng thẩm định; sau đó sẽ chỉnh lý, hoàn thiện và báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định việc trình Quốc hội dự án Luật này./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội (để phối hợp);
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Các đồng chí Thứ trưởng Bộ Tư pháp;
- Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ;
- Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội;
- Lưu: VT, Vụ VĐCXDPL.

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Hải Ninh