

NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Qua hơn 03 năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sau đây gọi là Luật năm 2015) với nhiều quy định mới mang tính đột phá, có thể khẳng định công tác xây dựng pháp luật ở nước ta đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Các bộ, ngành, địa phương đã nhận thức đầy đủ hơn về vị trí, vai trò của pháp luật, tập trung hơn nguồn lực và thời gian chuẩn bị, nhờ đó chất lượng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã được nâng lên, góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, quá trình thi hành Luật năm 2015 trong thời gian qua cũng đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục xử lý, cụ thể như sau: (1) Về việc tiếp tục cụ thể hóa một số nội dung bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành VBQPPL, bảo đảm các quy định pháp luật phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; (2) Về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, nhất là khi nội dung dự thảo đã được chỉnh lý có sự thay đổi nhiều so với các chính sách và nội dung trong dự thảo trình ban đầu ảnh hưởng đến tính khả thi của văn bản sau khi được ban hành và khó xác định trách nhiệm khi xảy ra sai sót; (3) Về một số khó khăn, vướng mắc khác trong quá trình thi hành Luật năm 2015 cần phải được xử lý như: hình thức VBQPPL; việc lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với một số loại nghị định của Chính phủ và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (HĐND); xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn; ban hành thủ tục hành chính trong VBQPPL...

Để khắc phục khó khăn, vướng mắc nêu trên, đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong tình hình mới, việc ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật năm 2015 là cần thiết.

Ngày 18/6/2020, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội Khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021.

I. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục tiêu

- Tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về ban hành VBQPPL nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng.

- Tăng cường trách nhiệm của từng cơ quan và nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL, nhất là trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, pháp lệnh.

- Tháo gỡ một số khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện Luật năm 2015 thời gian qua.

2. Quan điểm chỉ đạo

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, đặc biệt là Kết luận của Ban Bí thư Trung ương Đảng về việc nâng cao trách nhiệm, bảo đảm sự phân công hợp lý, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý, thông qua, ban hành luật và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật.

- Sửa đổi, bổ sung một số quy định của Luật năm 2015 cho hợp lý, sát thực tế, cụ thể hơn về hình thức VBQPPL; quy trình lập đề nghị đối với một số loại VBQPPL; xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn; quy định thủ tục hành chính trong VBQPPL để kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc của bộ, ngành, địa phương trong thực tiễn xây dựng pháp luật thời gian qua.

II. NỘI DUNG MỚI CƠ BẢN CỦA LUẬT

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã sửa đổi, bổ sung 54 điều về nội dung và 14 về kỹ thuật của Luật năm 2015 với những nội dung mới cơ bản sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục khẳng định và quy định cụ thể hơn cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành VBQPPL:

Luật năm 2020 đã sửa 06 điều của Luật năm 2015 (Điều 47, 58, 92, 121, 130 và Điều 139), trong đó bổ sung nội dung thẩm định, thẩm tra phải bảo đảm “*Sự phù hợp của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản và nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước*”.

Thứ hai, quy định về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL:

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung Điều 6 của Luật năm 2015 để quy định về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Cụ thể, khoản 2 Điều 6 quy định rõ thời điểm thực hiện phản biện xã hội được thực hiện trong giai đoạn tổ chức lấy ý kiến về dự thảo VBQPPL và trường hợp dự thảo VBQPPL đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội. Đồng thời, bổ sung trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc nghiên cứu, giải trình, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội khi chỉnh lý dự thảo văn bản. Các nội dung khác liên quan đến phản biện xã hội được thực hiện theo quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Thứ ba, bổ sung một số hình thức VBQPPL:

(1) Bổ sung hình thức 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 (Nghị quyết liên tịch 3 bên) để phù hợp với quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, và Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Đồng thời, bổ sung nội dung ban hành nghị quyết liên tịch để “*hướng dẫn một số vấn đề cần thiết trong công tác bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân*” (sửa đổi, bổ sung Điều 18).

(2) Bổ sung hình thức thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Cụ thể, Luật năm 2020 đã bổ sung khoản 8a vào Điều 4 và sửa đổi Điều 25 của Luật năm 2015, trong đó, bổ sung Tổng Kiểm toán nhà nước là một chủ thể ban hành thông tư liên tịch với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đồng thời, bổ sung nội dung ban hành thông tư liên tịch để quy định về việc phối hợp của các cơ quan này trong việc thực hiện “*phòng, chống tham nhũng*”. Việc sửa đổi, bổ sung này là để bảo đảm sự thống nhất giữa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật với quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng và đáp ứng yêu cầu của thực tiễn.

Thứ tư, bổ sung quy định về ban hành VBQPPL của cấp huyện, cấp xã:

Để phù hợp với quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 30 của Luật năm 2015 để cho phép HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện ban hành quyết định quy phạm pháp luật để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới. Bên cạnh đó, ngoài trường hợp “*được luật giao*”, Luật năm 2020 bổ sung trường hợp “*nghị quyết của Quốc hội giao*” thì HĐND cấp huyện, cấp xã, UBND cấp huyện, cấp xã cũng được phép ban hành VBQPPL.

Thứ năm, các loại VBQPPL phải lập đề nghị xây dựng VBQPPL:

Để xác định lại cho hợp lý, sát thực tế hơn các văn bản quy phạm pháp luật cần thiết phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách, Luật năm 2020 bỏ yêu cầu lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách đối với nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19 và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015. Bên cạnh đó, để phù hợp với việc thu hẹp phạm vi loại VBQPPL phải lập đề nghị theo quy trình chính sách, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung các Điều 84, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 111, 117, 119, 121 và Điều 122 của Luật năm 2015 để quy định cụ thể trình tự, thủ tục đề nghị xây dựng và soạn thảo nghị định tại khoản 2 Điều 19 và nghị quyết tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 của Luật năm 2015.

Thứ sáu, nâng cao trách nhiệm, hiệu quả phối hợp của các cơ quan trong quá trình thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của UBTWQH:

(1) *Tăng cường trách nhiệm của Hội đồng dân tộc (HDDT) và các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động thẩm tra:*

Để nâng cao vai trò của HDDT và các Ủy ban của Quốc hội trong quá trình thẩm tra đề nghị xây dựng và dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết, đồng thời, tạo sự chủ động cho các cơ quan này, Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung một số quy định sau đây: (1) bổ sung trách nhiệm của HDDT, các Ủy ban của Quốc hội phải gửi văn bản thẩm tra đến Ủy ban pháp luật và cử đại diện tham dự phiên họp thẩm

tra của Ủy ban pháp luật khi thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh (sửa đổi, bổ sung Điều 47); (2) quy định rõ trách nhiệm tham gia thẩm tra dự án, dự thảo do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra về những nội dung liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách (sửa đổi, bổ sung Điều 63); (3) bổ sung nội dung thẩm tra về việc bảo đảm chính sách dân tộc nếu dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề dân tộc (bổ sung khoản 6 Điều 65); (4) bổ sung một điều (Điều 68a) để quy định trách nhiệm của HĐDT trong thẩm tra việc bảo đảm chính sách dân tộc trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

(2) Nâng cao trách nhiệm và tăng cường sự phối hợp của các cơ quan trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết:

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung 04 điều (Điều 74, 75, 76 và Điều 77) của Luật năm 2015 nhằm phân định rõ, nâng cao hơn trách nhiệm và tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định “Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến bằng văn bản về những nội dung giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo, trong đó nêu rõ vấn đề có ý kiến khác với dự thảo báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý và đề xuất phương án để báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội” (điểm b khoản 7 Điều 74, điểm b khoản 2 Điều 75, điểm e khoản 1 Điều 77).

Thứ hai, bổ sung quy định “Đối với những chính sách mới được đại biểu Quốc hội đề nghị bổ sung vào dự thảo luật thì trong trường hợp cần thiết, theo yêu cầu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan trình dự án có trách nhiệm tổ chức đánh giá tác động của chính sách để báo cáo Quốc hội” (điểm a khoản 2 Điều 75, điểm b khoản 2 Điều 76).

Thứ ba, bổ sung quy định “Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trong trường hợp cần thiết để thảo luận, cho ý kiến đối với những dự án, dự thảo có những vấn đề quan trọng, vấn đề lớn còn nhiều ý kiến khác nhau” (điểm d khoản 2 Điều 75).

Thứ tư, bổ sung quy định “Tổng thư ký Quốc hội tổ chức tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội, kết quả biểu quyết để báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội và gửi cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo” (khoản 6 Điều 74, điểm c khoản 3 Điều 75).

Thứ năm, quy định rõ hơn trách nhiệm phối hợp của Bộ Tư pháp trong suốt quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, nghị quyết giữa 2 kỳ họp của Quốc hội. Theo đó, Luật năm 2020 đã bổ sung trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc phối hợp với Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo và Thường trực Ủy ban Pháp luật để nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và hoàn thiện dự thảo báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (điểm đ khoản 2 Điều 75).

Thứ bảy, tiếp tục hoàn thiện các quy định về việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn:

(1) Về các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn: Luật năm 2020 bổ sung 03 trường hợp (vào Điều 146 của Luật năm 2015), gồm: (1) Để bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; (2) Để kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn; (3) Cần ban hành ngay văn bản để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

(2) Về thẩm quyền ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn: Luật năm 2020 bổ sung thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc quyết định cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trong trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn quy định tại khoản 1 Điều 146 của Luật năm 2015. Để kiểm soát chặt chẽ việc ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn, Luật năm 2020 quy định: “*Văn bản đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải kèm theo ý kiến bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ Tư pháp*”.

(3) Bổ sung khoản 3a vào sau khoản 3 Điều 147 Luật năm 2015 quy định về thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn 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, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Thứ tám, về quy định thủ tục hành chính trong VBQPPL:

Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 (Những hành vi bị nghiêm cấm) của Luật năm 2015, theo đó, bổ sung trường hợp ngoại lệ cho phép địa phương được quy định thủ tục hành chính trong trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật. Đồng thời, sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 172 (Hiệu lực thi hành) cho phép việc sửa đổi, bổ sung các VBQPPL có quy định thủ tục hành chính được ban hành trước ngày 01/7/2016 với điều kiện không được làm phát sinh thủ tục hành chính mới hoặc quy định thêm thành phần hồ sơ, yêu cầu, điều kiện, tăng thời gian giải quyết thủ tục hành chính đang áp dụng.

Thứ chín, nâng cao trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị, chủ trì soạn thảo, cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản:

(1) Để khắc phục tình trạng xung đột, mâu thuẫn giữa có thể xảy ra giữa các VBQPPL, Luật năm 2020 bổ sung vào khoản 2 Điều 12 quy định: “*Trường hợp văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm*

pháp luật do mình đã ban hành có quy định khác với văn bản mới nhưng cần tiếp tục được áp dụng thì phải được chỉ rõ trong văn bản mới đó”.

Khoản 2 Điều 12 của Luật năm 2015 cũng đã được sửa đổi để quy định theo hướng linh hoạt hơn đối với việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản đã ban hành trái với quy định của văn bản mới. Theo đó, *“Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan ban hành văn bản phải đồng thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới đó...”* thay vì yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ ngay trong văn bản mới đó như quy định của Luật năm 2015.

(2) Bổ sung trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc xây dựng Báo cáo về rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự án, dự thảo; đồng thời, bổ sung Báo cáo này vào hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua (tại các Điều 58, 59, 62, 64, 92 và Điều 93 của Luật năm 2015).

(3) Nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trong việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị và giúp cho cơ quan có thẩm quyền có thêm thông tin khi xem xét, thông qua đề nghị, Luật năm 2020 yêu cầu trong hồ sơ đề nghị phải có *“Dự kiến đề cương chi tiết”* thay cho *“Đề cương”* như quy định trong Luật năm 2015 (tại các Điều 37, 87 và Điều 114 của Luật năm 2015).

III. TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT

Để bảo đảm các quy định mới của Luật được triển khai thực hiện kịp thời, thống nhất, hiệu quả, Chính phủ sẽ chỉ đạo thực hiện các hoạt động sau: (1) Xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (2) Xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (3) Tổ chức hội nghị triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (4) Tổ chức rà soát các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến Luật để đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm thi hành hiệu quả Luật; (5) Tiến hành rà soát, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật ở trung ương và địa phương; (6) Tổ chức tập huấn chuyên sâu và bồi dưỡng nghiệp vụ xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật để chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định mới của Luật.

Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật