

QUY TRÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT VÀ HƯỚNG DẪN THI HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

● NGÔ TUYẾT MAI

TÓM TẮT:

Ban hành văn bản quy định chi tiết (VBQĐCT) và hướng dẫn thi hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là một hoạt động có vai trò rất quan trọng trong quy trình lập pháp. Trong phạm vi bài viết, tác giả trao đổi về quy định của pháp luật hiện hành về quy trình ban hành VBQĐCT và hướng dẫn thi hành VBQPPL, một vài nhận xét về tình hình thực hiện quy trình này và đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy trình ban hành VBQĐCT, hướng dẫn thi hành VBQPPL ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, quy trình, lập pháp, ủy quyền lập pháp.

1. Đặt vấn đề

Theo quy định tại Điều 11 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, “VBQPPL phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. VBQĐCT chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết”.

Như vậy, VBQĐCT và hướng dẫn thi hành VBQPPL là nhóm VBQPPL do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm quy định cụ thể các điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn. Theo đó, quy trình ban hành VBQĐCT là trình tự, thủ tục các bước phải tiến hành khi xây dựng, ban hành VBQĐCT. Từng bước, từng khâu trong quy trình này đều hướng tới mục tiêu ban hành những VBQĐCT có chất lượng, đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra.

2. Quy định của pháp luật hiện hành về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết

Hiện nay, pháp luật hiện hành về quy trình ban hành VBQĐCT được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) tại các chương V, VII, VIII và IX. Trên bình diện chung nhất, quy trình này cũng tương tự như quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL thông thường, tuy nhiên cũng có những điểm khác biệt cần quan tâm, lưu ý.

Bước 1: Lập danh mục VBQĐCT hoặc lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

** Lập danh mục VBQĐCT*

Lập danh mục VBQĐCT là quy định hoàn toàn mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 so với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Sự bổ sung này nhằm tạo kế hoạch cho việc xây dựng, ban hành VBQĐCT, trong đó xác định chủ thể chịu trách nhiệm soạn thảo văn bản, nội dung của VBQĐCT, thời gian ban hành,... Theo quy định tại Điều 82 của Luật, Thủ

tướng Chính phủ chỉ đạo lập danh mục VBQĐCT luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước mà Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được giao ban hành. Mục đích của công đoạn này là nhằm thực hiện tốt công tác theo dõi, đôn đốc việc ban hành VBQĐCT đúng tiến độ như trong dự kiến của danh mục, đảm bảo cho các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQĐCT có kế hoạch, chủ động trong việc xem xét, thông qua các dự thảo. Đồng thời, góp phần hạn chế đến mức thấp nhất việc ban hành các VBQĐCT một cách tùy tiện, duy ý chí.

** Lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Bước lập đề nghị xây dựng VBQPPL được áp dụng với Nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Quyết định của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh.

Đối với Nghị quyết của HĐND, UBND cấp tỉnh, các Ban của HĐND cấp tỉnh và UBMTTQ Việt Nam cùng cấp căn cứ VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, tự mình hoặc theo đề xuất của cơ quan, tổ chức, đại biểu HĐND có trách nhiệm đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND để quy định chi tiết vấn đề được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên¹. Đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được gửi đến Thường trực HĐND để xem xét, quyết định. Đối với Quyết định của UBND cấp tỉnh, đề nghị xây dựng văn bản này được quy định tại Điều 127 Luật năm 2015. Theo đó, cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh.

Bước 2: Soạn thảo VBQĐCT

** Thành lập Ban soạn thảo*

Theo quy định của Luật, tùy vào tính chất, nội dung, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của từng dự thảo để thành lập Ban soạn thảo, theo đó các cơ quan, tổ chức trình dự thảo VBQPPL sẽ có nhiệm vụ thành lập Ban soạn thảo. Thành phần Ban soạn thảo gồm trưởng ban là người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện của các cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, các nhà khoa học. Ban soạn thảo hoạt động theo nguyên tắc tập thể và đề cao trách nhiệm của người đứng đầu; mọi vấn đề liên quan đến hoạt động xây dựng dự thảo VBQĐCT phải được minh bạch, khách quan, bảo đảm khoa học.

** Nhiệm vụ của Ban soạn thảo*

Trong quá trình soạn thảo VBQĐCT, Ban soạn thảo có nhiệm vụ:

- *Chuẩn bị xây dựng dự thảo VBQĐCT*

Thứ nhất, tập hợp, rà soát, đánh giá, tổng kết tình hình thực hiện các VBQPPL hiện hành liên quan đến dự thảo VBQĐCT; thứ hai, khảo sát thực tế liên quan đến nội dung chính của dự thảo VBQĐCT; thứ ba, tập hợp, xử lý tư liệu, thông tin.

- *Xem xét, thông qua đề cương dự thảo, biên soạn và chỉnh lý dự thảo*

Trong công đoạn này, đề cương dự thảo được xây dựng theo 2 bước: Đề cương sơ lược và đề cương chi tiết. Đề cương sơ lược của dự thảo gồm những nội dung: phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh, những chính sách cơ bản, kết cấu khung của dự thảo. Từ đó xác định các vấn đề dự kiến được trình bày trong các chương, mục của dự thảo. Trên cơ sở đề cương sơ lược, Ban soạn thảo tiếp tục xây dựng đề cương chi tiết. Cuối cùng, đề cương được thông qua bởi cơ quan có thẩm quyền trình dự thảo VBQPPL.

- *Soạn thảo*

Sau khi đề cương được cấp có thẩm quyền thông qua, Ban soạn thảo tiến hành tổ chức soạn thảo VBQĐCT. Quá trình này đòi hỏi Ban soạn thảo tập trung vào những vấn đề: những chính sách cơ bản, những nội dung của dự thảo; tiếp thu ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân;...

- *Lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo VBQĐCT*

Lấy ý kiến đóng góp được coi là một bước bắt buộc trong công tác xây dựng, ban hành VBQĐCT. Đối với nghị định, đối tượng được lấy ý kiến bao gồm bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Hội đồng dân tộc, nếu trong dự thảo nghị định có quy định về việc thực hiện chính sách dân tộc². Khi soạn thảo thông tư, tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo thông tư, bộ, cơ quan ngang bộ có thể lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ khác, cơ quan thuộc Chính phủ, HĐND, UBND cấp tỉnh, các cơ quan, tổ chức khác, các chuyên gia, nhà khoa học³. Trong quá trình soạn thảo dự thảo nghị quyết liên tịch, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 57 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁴. Cuối cùng, đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh, bên cạnh đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ

quan, tổ chức có liên quan⁵. Việc lấy ý kiến có thể được tiến hành dưới những hình thức: Đăng tải toàn văn dự thảo và tờ trình trên công thông tin điện tử và Lấy ý kiến trực tiếp bằng văn bản.

Bước 3: Thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQĐCT

** Thẩm định dự thảo VBQĐCT*

Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị định và dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc (UBTWMTTQ) Việt Nam; tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo thông tư; Sở Tư pháp thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do UBND cùng cấp trình và dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh. Bên cạnh những nội dung thẩm định tương tự như đối với các VBQPPL thông thường, một số VBQĐCT có những nội dung thẩm định riêng:

- Khi thẩm định dự thảo nghị định cần tập trung đánh giá sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị định với văn bản được quy định chi tiết đối với nghị định quy định tại khoản 1 Điều 19 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Khi thẩm định dự thảo thông tư cần báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư (nếu có); bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính;

- Khi thẩm định dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình cần đánh giá sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với văn bản đã giao cho HĐND quy định chi tiết; sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết đã được thông qua theo quy định tại Điều 116 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Khi thẩm định dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh cần đánh giá nguồn lực, điều kiện bảo đảm thi hành quyết định.

** Thẩm tra dự thảo VBQĐCT*

Hiện nay, thẩm tra là hoạt động bắt buộc trong quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch UBTWMTTQ Việt Nam và Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Theo quy định của pháp luật, trách nhiệm thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thuộc về Ban của HĐND cùng cấp; Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch UBTWMTTQ

Việt Nam. Nội dung thẩm tra tập trung vào phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với chủ trương, đường lối của Đảng; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản.

Bước 4: Trình VBQĐCT

Khi có đủ cơ sở đánh giá mức độ hoàn thiện của dự thảo UBTWMT, cơ quan soạn thảo tiến hành trình dự thảo đó đến cơ quan có thẩm quyền ban hành. Cơ quan trình có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ trình, bao gồm các tài liệu đã được quy định cụ thể trong Luật như: tờ trình; dự thảo VBQĐCT; báo cáo thẩm định của cơ quan tư pháp đối với dự thảo do Chính phủ, UBND trình; ý kiến của Chính phủ, UBND đối với dự thảo không do Chính phủ, UBND trình.

Bước 5: Xem xét thông qua, ban hành VBQĐCT

Đây là giai đoạn cuối cùng của quy trình xây dựng, ban hành VBQĐCT. Sau khi dự thảo văn bản đã được hoàn thiện, có báo cáo thẩm định, thẩm tra (nếu có), ban soạn thảo phải có văn bản trình dự thảo và gửi hồ sơ dự thảo đến Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Chủ tịch Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch UBTWMTTQ Việt Nam; HĐND cấp tỉnh hoặc UBND cấp tỉnh. Trình tự xem xét, thông qua dự thảo VBQĐCT được quy định cụ thể tại các Điều 96, 104, 109, 126 và 132. Sau khi thông qua, VBQĐCT sẽ được đăng công báo, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương và niêm yết công khai⁶.

2. Một vài ý kiến nhận xét và kiến nghị

Qua thực tiễn thực hiện quy định của Luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), việc thực hiện quy trình ban hành VBQĐCT đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận như hoạt động này đang dần đi vào nề nếp, hướng tới sự chuyên nghiệp hóa trong xây dựng pháp luật; chất lượng các VBQĐCT đã được nâng cao, bảo đảm quyền và lợi ích của các chủ thể liên quan, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ luôn quan tâm chỉ đạo sát sao công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật; cho ý kiến về xây dựng pháp luật tại các Phiên họp Chính phủ thường kỳ và chuyên đề. Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ Tư pháp tiếp tục theo dõi, đôn đốc việc thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành VBQĐCT. Tình trong

tháng 1/2023, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ có nhiệm vụ ban hành 30 VBQĐCT các luật đã có hiệu lực (17 nghị định, 4 quyết định, 9 thông tư). Kết quả đến ngày 27/01/2023, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ đã ban hành 1/30 văn bản. Còn lại 29/30 văn bản nợ ban hành (16 nghị định, 4 quyết định, 9 thông tư) quy định chi tiết các luật, nghị quyết đã có hiệu lực⁷.

Có thể thấy, hoạt động xây dựng, ban hành VBQĐCT dần được đẩy mạnh và đạt được những chuyển biến tích cực, số lượng văn bản “nợ đọng” đang có chiều hướng giảm dần. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn còn tồn tại một số hạn chế như: quá trình chuẩn bị một dự thảo thường bị kéo dài về mặt thời gian; một số văn bản chất lượng còn thấp, chưa dự liệu được đầy đủ các khả năng tác động của văn bản dẫn đến phải sửa đổi, bổ sung; việc soạn thảo chưa khoa học, hoạt động của Ban soạn thảo còn mang tính hình thức và kém hiệu quả, kỹ thuật lập pháp còn hạn chế. Sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc, thẩm định, thẩm tra, trình dự thảo văn bản còn chưa chặt chẽ, mất nhiều thời gian, từ đó ảnh hưởng tới thời gian lấy ý kiến đóng góp, VBQĐCT được thông qua nhưng chất lượng không cao...

Nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trên là do chưa có sự phối hợp và phân công rành mạch, hợp lý giữa các cơ quan trong quá trình soạn thảo, còn thiếu các quy định bảo đảm việc soạn thảo VBQĐCT phải dựa trên những nghiên cứu, đánh giá khoa học thực tiễn. Bên cạnh đó, còn chưa thực sự phát huy được sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong quy trình soạn thảo, thiếu đội ngũ chuyên viên chuyên nghiệp làm công tác soạn thảo văn bản trong khi số lượng văn bản phải ban hành ngày càng nhiều. Trình độ, năng lực của chuyên viên chịu trách nhiệm soạn thảo cũng còn hạn chế; việc trình văn bản đôi khi còn chậm trễ, gây khó khăn cho việc nghiên cứu, đánh giá, xem xét và thông qua văn bản; nguồn kinh phí vẫn dành cho công tác này vẫn còn eo hẹp...

Để khắc phục những hạn chế tồn tại trên, cần có những giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa việc thực hiện quy trình ban hành VBQĐCT. Theo đó, tác giả xin đề xuất một vài kiến nghị như sau:

Thứ nhất, pháp luật cần có quy định rõ hơn về tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo, đảm bảo sự tham gia của các nhà khoa học, chuyên gia tham gia vào công tác soạn thảo. Cần có quy định cụ thể về phạm vi, nội dung, hình thức, cơ chế tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào hoạt động

ban hành VBQĐCT. Ban soạn thảo phải nghiên cứu toàn diện quy định của VBQPPL được chi tiết, tránh việc ban hành các quy định mâu thuẫn, không phù hợp.

Thứ hai, cần tăng cường công khai, minh bạch và đa dạng hóa hình thức lấy ý kiến đóng góp đối với dự thảo VBQĐCT. Bên cạnh những hình thức phổ biến như đăng tải toàn văn dự thảo và tờ trình trên cổng thông tin điện tử và lấy ý kiến trực tiếp bằng văn bản, có thể bổ sung thêm một số hình thức khác như thông qua báo điện tử, văn phòng cơ quan dân cử ở địa phương,... Cơ quan nhà nước tổ chức lấy ý kiến người dân phải có phản hồi về kết quả hoạt động lấy ý kiến của mình. Theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo cần giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu những ý kiến đóng góp, phương hướng giải quyết với những vấn đề còn nhiều ý kiến trái chiều.

Thứ ba, cần nâng cao nhận thức và tăng cường trách nhiệm khi thực hiện công tác thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQĐCT. Các chủ thể có thẩm quyền phải nhận thức sâu sắc, đầy đủ về vai trò, ý nghĩa của hoạt động thẩm định, thẩm tra, từ đó có cách tổ chức, phân công thực hiện hiệu quả. Đồng thời, nâng cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu các đơn vị chủ trì thẩm định, thẩm tra cũng như của các cá nhân trực tiếp thực hiện nhiệm vụ này. Về phương pháp và cách thức tổ chức, cần tổ chức theo hướng chuyên môn hóa, cần nhắc thành lập một bộ phận chuyên trách phụ trách công tác này.

Thứ tư, ở giai đoạn thông qua dự thảo VBQĐCT, cần quán triệt chỉ đưa ra xem xét, thông qua những dự thảo văn bản đã chuẩn bị kỹ lưỡng về nội dung lẫn hình thức. Theo đó, cần tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra, cơ quan soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo. Đổi mới quy trình xem xét, thông qua văn bản theo hướng nghiên cứu áp dụng quy trình ban hành VBQĐCT hiện đại, tinh gọn, nhanh chóng và chất lượng.

Thứ năm, cần đầu tư nguồn lực thỏa đáng cho công tác ban hành VBQĐCT. Tăng cường sự tham gia của cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật vào các dự án hợp tác về pháp luật; các viện nghiên cứu về chính sách, pháp luật cần mở nhiều các lớp tập huấn, hội thảo trao đổi khoa học về lý thuyết và kỹ năng soạn thảo VBQĐCT cho các cán bộ đang trực tiếp làm công tác này. Mặt khác, cần có sự đầu tư kinh phí thỏa đáng nhằm phục vụ cho việc thực hiện toàn diện, đầy đủ quy trình ban hành VBQĐCT ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Điểm a khoản 32 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

²Khoản 24 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

³Điều 101 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

⁴Khoản 30 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020

⁵Điều 120 và Điều 129 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

⁶Điều 150 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

⁷Bộ Tư pháp, *Báo cáo tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết trong tháng 01/2023 và nhiệm vụ tháng 02/2023*.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020*.
2. Bộ Tư pháp (2023), *Báo cáo tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết trong tháng 01/2023 và nhiệm vụ tháng 02/2023*.
3. Trang website <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210557>

Ngày nhận bài: 25/3/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 15/4/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 11/5/2023

Thông tin tác giả:

ThS. NGÔ TUYẾT MAI

Trường Đại học Luật Hà Nội

THE PROCESS OF PROMULGATING REGULATORY DOCUMENTS AND IMPLEMENTATION GUIDANCE DOCUMENTS UNDER VIETNAM'S CURRENT REGULATIONS

● Master. **NGO TUYET MAI**
Hanoi Law University

ABSTRACT

Promulgating regulatory documents and implementation guidance documents are activities that play important role in the legislative process. This paper discusses the current regulations on the process of promulgating regulatory documents and implementation guidance documents. The paper makes some comments about the implementation of these processes and some recommendations to improve these processes.

Keywords: regulatory documents, implementation guidance, procedures, legislation, delegation of legislative power.