

Chuyên đề 1

GIỚI THIỆU MỘT SỐ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2015 VÀ NGHỊ ĐỊNH SỐ 34/2016 NGÀY 14/5/2016 CỦA CHÍNH PHỦ QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH MỘT SỐ ĐIỀU VÀ BIỆN PHÁP THI HÀNH LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. BỐI CẢNH, SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Bối cảnh

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2011 - 2020, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội XI của Đảng đều xác định nhiệm vụ hoàn thiện thể chế là một trong ba đột phá chiến lược để phát triển. Qua một thời gian thực hiện Nghị quyết của Đại hội, có thể thấy, chúng ta đã đạt được những kết quả bước đầu: hệ thống văn bản liên quan đến thể chế kinh tế tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện; tiếp tục phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; chế độ công chức, công vụ tiếp tục được cải cách, xây dựng tổ chức, bộ máy hành chính gọn nhẹ, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn; cải cách hành chính có bước tiến rõ rệt; công tác phòng, chống tham nhũng tiếp tục được quan tâm chỉ đạo gắn với thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 (khóa XI) "Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng".

Tuy nhiên, như đánh giá của Chính phủ, công tác hoàn thiện thể chế còn có hạn chế, tồn tại: nhiều dự án luật liên quan đến tái cơ cấu kinh tế chưa được ban hành kịp thời; chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn bị điều chỉnh nhiều; việc ban hành các văn bản hướng dẫn chưa bảo đảm tiến độ; kỷ cương hành chính chưa nghiêm, công tác kiểm tra, giám sát còn nhiều yếu kém, làm giảm hiệu lực, hiệu quả điều hành; tham nhũng, lãng phí chưa được đẩy lùi.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI với ba đột phá chiến lược và chủ trương lớn là chuyển từ "*xây dựng thể chế*" sang "*hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*". Mục tiêu được đặt ra từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII là đồng thời với việc sửa đổi Hiến pháp, phấn đấu đến hết nhiệm kỳ vào năm 2016 phải cơ bản hoàn thành việc xây dựng đầy đủ pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực với trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân; mở rộng hội nhập quốc tế, góp phần đưa Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020.

Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 6, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2014 đã có nhiều quy định phù hợp với mô hình nhà nước được tổ chức và vận hành theo nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tạo khuôn khổ Hiến định rộng lớn cho việc xác định rõ sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập

pháp, hành pháp, tư pháp; thẩm quyền và hình thức văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành; chú trọng công tác hoạch định chính sách, tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật, xử lý các văn bản trái pháp luật... Đây là căn cứ rất quan trọng cho việc xây dựng thể chế mới về xây dựng pháp luật với những quy định mang tính đột phá.

Cùng với đột phá về hoàn thiện thể chế, Đảng và Nhà nước ta đã có chủ trương lớn là tập trung thực hiện tốt khâu thi hành pháp luật, gắn quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật nhằm xây dựng và vận hành hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả. Hệ thống pháp luật hiện hành có khối lượng văn bản tương đối, bao quát hầu khắp các lĩnh vực quan trọng, cần thiết. Sau năm 2016, các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước, các bộ luật lớn như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự và các văn bản khác sẽ được hoàn thiện, do vậy hoạt động xây dựng pháp luật sẽ chuyển sang giai đoạn hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật đã có, chủ động, kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

2. Sự cần thiết ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Bước vào công cuộc đổi mới, trước yêu cầu cấp bách của việc chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung, bao cấp, điều hành chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quản lý xã hội bằng pháp luật đòi hỏi phải khẩn trương xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, thống nhất, đồng bộ để điều chỉnh mọi mặt của đời sống xã hội. Theo đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật lần đầu được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa IX, kỳ họp thứ 10 ban hành ngày 12/11/1996 (*có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/1997*), được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Luật số 02/2002/QH11 vào ngày 16/12/2002 và đến ngày 03/6/2008, trên cơ sở sửa đổi, bổ sung toàn diện, Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 3 đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 17/2008/QH12 (*sau đây gọi tắt là Luật năm 2008*). Mặt khác, để tạo cơ sở pháp lý cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương, ngày 03/12/2004, Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 6 đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân số 31/2004/QH11 (*sau đây gọi tắt là Luật năm 2004*).

Từ khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 cũng như các văn bản hướng dẫn được thông qua và tổ chức thi hành, việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được chuẩn hóa một bước và dần dần đi vào nề nếp; quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được tuân thủ tương đối nghiêm túc.

Sau đây là một số kết quả cụ thể:

- *Về chất lượng văn bản:* Các luật, pháp lệnh do Chính phủ và các cơ quan khác chủ trì soạn thảo và được Quốc hội ban hành trong giai đoạn này đã bước đầu đáp ứng các tiêu chí của hệ thống pháp luật về tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch.

- Về hình thức văn bản: Số lượng các pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày càng giảm (từ năm 1996 đến năm 2008 đã ban hành tổng số 250 luật, pháp lệnh, trong đó có 94 pháp lệnh, chiếm 37,6%; còn từ năm 2008 đến nay đã ban hành tổng số 109 luật, pháp lệnh, trong đó có 15 pháp lệnh, chiếm 13,7%, tỷ lệ pháp lệnh giảm 23,9%), thể hiện một bước tiến khá dài trong việc thực hiện nguyên tắc của nhà nước pháp quyền là các đạo luật ngày càng giữ vị trí trung tâm, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội. Văn bản do chính quyền địa phương được ban hành chủ yếu để quy định những vấn đề do cơ quan cấp trên giao.

- Về kỹ thuật lập pháp: Có sự đổi mới theo hướng hiện đại hóa phương thức và phương tiện xây dựng pháp luật; từng bước khắc phục tính hành chính, hình thức trong việc đề xuất các dự án luật, pháp lệnh; quá trình soạn thảo, thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã có bước đổi mới theo hướng minh bạch, chặt chẽ, dân chủ hơn. Một số kỹ thuật lập pháp mới của một số nước trên thế giới đã được nghiên cứu để vận dụng vào thực tiễn của Việt Nam như phương pháp đánh giá dự báo tác động kinh tế - xã hội của đề xuất và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Đánh giá chung cho thấy, sự ra đời của hai Luật là rất cần thiết, đáp ứng yêu cầu xây dựng pháp luật trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế, góp phần nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương về ý nghĩa, vai trò của công tác xây dựng pháp luật, coi đầu tư cho xây dựng pháp luật là đầu tư cho phát triển vì chất lượng của văn bản pháp luật có ảnh hưởng quyết định đến môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của cả nền kinh tế, của từng doanh nghiệp và là điều kiện tiên quyết để phát huy có hiệu quả lợi thế quốc gia, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, người dân. Cộng đồng doanh nghiệp và các tầng lớp nhân dân cũng ngày càng nhận thức đầy đủ hơn về vai trò của pháp luật đối với sự phát triển chung của đất nước và của mỗi thành viên trong xã hội, do đó ngày càng quan tâm và đòi hỏi cao hơn đối với hoạt động xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật của các cơ quan nhà nước.

Trên cơ sở các quy định của hai Luật, với sự nỗ lực của các cơ quan, tổ chức, sự tham gia ý kiến của nhân dân, đến nay, chúng ta đã xây dựng được một hệ thống văn bản pháp luật khá đầy đủ, bao quát hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, đạt được các mục tiêu cơ bản mà Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đề ra, trong đó lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là lĩnh vực có nhiều khởi sắc nhất; nhiều luật trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh quốc gia được ban hành để thể hiện rõ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thể trận an ninh nhân dân, bảo vệ chủ quyền biển, đảo; xử lý đúng đắn quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với nâng cao tiềm lực quốc phòng, an ninh của đất nước; trong lĩnh vực hội nhập quốc tế, đã hình thành được một khung pháp luật thống

nhất theo các chuẩn mực quốc tế cho việc ký kết, gia nhập, thực hiện các điều ước quốc tế và hoạt động tương trợ tư pháp...

Việc tổ chức thi hành pháp luật theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW đang có những chuyển biến tích cực. Năng lực của các thiết chế tổ chức thi hành pháp luật được thực hiện theo yêu cầu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2 (2006 - 2010) và Chiến lược cải cách tư pháp giai đoạn đến năm 2020. Năng lực của các thiết chế thi hành pháp luật ở địa phương cũng đã được củng cố và kiện toàn một bước quan trọng.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình thực hiện hai Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có một số tồn tại, hạn chế sau đây:

Thứ nhất, tính công khai, minh bạch, khả thi và tính ổn định của hệ thống pháp luật còn hạn chế. Còn có quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với nhiều hình thức, cấp độ hiệu lực khác nhau đang làm cho hệ thống pháp luật chồng chéo, nhiều tầng nấc, chông chéo, thậm chí mâu thuẫn gây khó khăn cho việc áp dụng và làm tăng gánh nặng chi phí tuân thủ. Còn tình trạng lạm dụng ban hành thông tư và nhiều thông tư có chất lượng chưa cao. Qua công tác theo dõi thi hành pháp luật cho thấy, hiện thông tư, thông tư liên tịch đang chiếm khoảng 78% tổng số văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước trung ương ban hành. Nội dung của nhiều thông tư không bảo đảm tính thống nhất, hợp lý, khả thi, thậm chí còn trái với văn bản cấp cao hơn.

Thứ hai, chất lượng một số văn bản quy phạm pháp luật còn hạn chế, chưa bảo đảm sự đồng bộ trong chính sách và tính thống nhất pháp lý; tính khả thi của một số văn bản chưa bảo đảm dẫn đến phải thường xuyên sửa đổi, bổ sung.

Thứ ba, tiến độ ban hành văn bản chưa đáp ứng yêu cầu. Tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh mặc dù đã giảm so với những năm trước đây, song chưa chấm dứt. Trung bình có chưa đến 60% số văn bản được ban hành đúng hạn theo chương trình, kế hoạch. Nhiều nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, đặc biệt là thông tư, thông tư liên tịch thường bị chậm 06 tháng, thậm chí chậm hàng năm.

Thứ tư, thiếu sự gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật. Tính pháp chế trong thi hành pháp luật còn rất nhiều hạn chế. Trong một số lĩnh vực như hình sự, hành chính... việc phân công nhiệm vụ của các cơ quan xây dựng pháp luật chưa gắn với quản lý thi hành pháp luật. Hoạt động tổ chức thi hành pháp luật bộc lộ nhiều yếu kém, bất cập. Tình trạng pháp luật không được thực thi triệt để xảy ra trên nhiều lĩnh vực (quản lý đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, an toàn vệ sinh thực phẩm, môi trường, an toàn giao thông, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước...) làm giảm hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước, gây bức xúc trong xã hội.

Những hạn chế trên xuất phát từ các nguyên nhân chính sau đây:

- Về nguyên nhân khách quan, công tác xây dựng pháp luật ở nước ta mới được thực sự quan tâm thực hiện trong khoảng 20 - 25 năm trở lại đây, nên chưa

có nhiều kinh nghiệm trong việc triển khai thực hiện, có việc còn lúng túng. Đất nước ta đang trong quá trình chuyển đổi, nhiều quan hệ xã hội mới được định hình, tính ổn định chưa cao. Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, pháp luật đòi hỏi cần phải đi trước để hình thành, tạo hành lang pháp lý thúc đẩy sự phát triển của các quan hệ xã hội, nhưng công tác nghiên cứu khoa học pháp lý còn chưa theo kịp; điều kiện tổ chức thực hiện trên thực tế còn rất nhiều khó khăn.

- Về nguyên nhân chủ quan, tư duy về xây dựng pháp luật chưa chuyển đổi mạnh mẽ, chưa thực sự phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trình độ, năng lực xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật của cán bộ còn nhiều hạn chế. Lãnh đạo một số bộ, ngành, địa phương nhận thức chưa đầy đủ về tầm quan trọng của công tác xây dựng, thi hành pháp luật, do vậy, chưa quan tâm chỉ đạo quyết liệt và tập trung nguồn lực, thời gian cho công tác này. Công tác nghiên cứu, xây dựng chính sách trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật chưa được đầu tư nghiên cứu, phân tích nên tính dự báo trong xây dựng pháp luật còn thấp. Kỷ luật, kỷ cương trong việc xây dựng và tổ chức triển khai thi hành pháp luật chưa nghiêm. Cơ chế huy động trí tuệ của nhân dân, xã hội vào công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của người dân, xã hội đối với công tác thi hành pháp luật chưa thực sự phát huy hiệu quả. Tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác xây dựng pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật còn nhiều hạn chế. Nguồn lực tài chính dành cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa được đúng mức cần thiết.

- Về nguyên nhân do hạn chế, bất cập của hai Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

(1) Trong nhiều năm, sự tồn tại song song hai Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật với nhiều quy định rất "vênh" nhau như định nghĩa về văn bản quy phạm pháp luật, hình thức văn bản, quy trình xây dựng, hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật... đã gây khó khăn cho công tác xây dựng, thi hành văn bản quy phạm pháp luật;

(2) Hai Luật hiện hành chủ yếu tập trung quy định về việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Vấn đề thi hành văn bản quy phạm pháp luật tuy được đặt ra nhưng còn dừng lại ở các nguyên tắc chung, chưa tạo được cơ chế gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật;

(3) Việc ủy quyền lập pháp quá rộng cho cả cơ quan ở trung ương và ở địa phương; không rõ tiêu chí ủy quyền; thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở cả ba cấp chính quyền địa phương đều giống nhau và trùng với thẩm quyền quản lý được quy định trong Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Đặc biệt, tình hình khá phổ biến là mặc dù luật được ban hành và đã có hiệu lực thi hành nhưng phần lớn cán bộ, công chức trong khi giải quyết công việc cho người dân, doanh nghiệp vẫn không áp dụng trực tiếp mà phải chờ văn bản quy định chi tiết thì mới thi hành, dẫn đến làm suy yếu tính pháp chế trong xây dựng, thi hành pháp luật;

(4) Nhiều nội dung quan trọng nhưng chưa được quy định trong hai Luật, chẳng hạn như thiếu quy định về trách nhiệm của cơ quan chủ trì và phối hợp soạn thảo văn bản; chưa có quy định về cơ quan chịu trách nhiệm cao nhất đối với chính sách được đưa ra trong các luật, pháp lệnh; trách nhiệm giải trình, bảo vệ chính sách, dự án luật trước Quốc hội của cơ quan trình dự án luật... Luật năm 2004 chưa quy định về khảo sát, đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; đăng tải lấy ý kiến nhân dân;

(5) Nhiều quy định chưa cụ thể như khái niệm văn bản quy phạm pháp luật; thẩm quyền ban hành văn bản; hình thức văn bản, trình tự ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn; hiệu lực áp dụng của văn bản...;

(6) Một số quy định của hai Luật hiện hành chưa hợp lý như quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật; về thời gian, nội dung và phương thức đăng tải dự thảo lấy ý kiến nhân dân; về trách nhiệm của cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh trong việc tiếp thu, giải trình và chỉnh lý sau khi tổng hợp ý kiến nhân dân. Một số quy định thiếu tính khả thi như Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh 5 năm của Quốc hội; tiêu chí đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật... Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương theo Luật năm 2004 chưa bảo đảm sự tham gia ý kiến rộng rãi của nhân dân.

Để khắc phục những bất cập, hạn chế nêu trên, đồng thời nhằm cụ thể hóa kịp thời nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013 thì việc ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là rất cần thiết. Chính vì vậy, ngày 22/6/2015, Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 9 đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 (*sau đây gọi tắt là Luật năm 2015*). Ngày 06/7/2015, Chủ tịch nước đã ký Lệnh số 07/2015/L-CTN về việc công bố Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ DẠO XÂY DỰNG LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Mục tiêu

Tạo khuôn khổ pháp lý với nhiều đổi mới về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm xây dựng và vận hành hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả 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.

2. Quan điểm chỉ đạo

Một là, tiếp tục thể chế hóa Nghị quyết số 48-NQ/TW với chủ trương đơn giản hóa hệ thống pháp luật; đổi mới cách xây dựng chương trình và quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng dân chủ, hiện đại, hiệu quả.

Hai là, bảo đảm phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013, bảo đảm sự đồng bộ với các dự án luật về tổ chức bộ máy nhà nước đang được sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới.

Ba là, kế thừa những nội dung còn phù hợp của Luật năm 2008, Luật năm 2004 và một số quy định của Luật năm 1996.

III. BỐ CỤC CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Luật năm 2015 gồm 17 chương với 173 điều. Về cơ bản, Luật năm 2015 kế thừa bố cục của Luật năm 2008, cụ thể:

1. Chương I: Những quy định chung

Chương I gồm 14 điều (*từ Điều 1 đến Điều 14*), quy định về: phạm vi điều chỉnh; văn bản quy phạm pháp luật; giải thích từ ngữ; hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản quy phạm pháp luật; dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số, tiếng nước ngoài; số, ký hiệu của văn bản quy phạm pháp luật; văn bản quy định chi tiết; sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật; gửi văn bản quy phạm pháp luật, hồ sơ dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; những hành vi bị nghiêm cấm.

2. Chương II: Thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản quy phạm pháp luật

Chương này gồm 16 điều (*từ Điều 15 đến Điều 30*) quy định về: luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước; nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã.

3. Chương III: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

Chương III gồm 06 mục, 50 điều (*từ Điều 31 đến Điều 80*).

- *Mục 1. Lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*, gồm 21 điều (từ Điều 31 đến Điều 51), quy định về: chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức; kiến nghị về luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trong việc lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản kiến nghị về luật, pháp lệnh; trách nhiệm lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; trình Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; chỉnh lý và gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình; lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; Chính phủ cho ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình và kiến nghị về luật, pháp lệnh; trách nhiệm lập và xem xét, thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình; thời hạn và hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh; thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh; lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; trình tự xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

- *Mục 2. Soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết*, gồm 11 điều (từ Điều 52 đến Điều 62), quy định về: thành lập Ban soạn thảo và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; thành phần Ban soạn thảo; nhiệm vụ của Ban soạn thảo, Trưởng Ban soạn thảo, thành viên Ban soạn thảo; nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình; hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Chính phủ; chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Chính phủ; Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; Chính phủ cho ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết không do Chính phủ trình.

- *Mục 3. Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết*, gồm 07 điều (từ Điều 63 đến Điều 69), quy định về: thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; hồ sơ và thời hạn gửi hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để thẩm tra; nội dung thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; phương thức thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; trách nhiệm của Ủy ban pháp luật trong việc thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật; trách nhiệm của Ủy ban về các vấn đề xã hội trong

việc thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

- *Mục 4. Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội*, gồm 03 điều (từ Điều 70 đến Điều 72), quy định về: thời hạn gửi tài liệu cho Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; trình tự Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội theo ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Mục 5. Thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết*, gồm 07 điều (từ Điều 73 đến Điều 79), quy định về: xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một kỳ họp Quốc hội; trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại hai kỳ họp Quốc hội; trình tự xem xét, thông qua dự án luật tại ba kỳ họp Quốc hội; trình tự xem xét, thông qua dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua; ngày thông qua luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Mục 6. Công bố luật, pháp lệnh, nghị quyết*, gồm 01 điều (Điều 80) quy định về công bố luật, pháp lệnh, nghị quyết.

4. Chương IV: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước

Chương này gồm 01 điều (Điều 81) quy định về xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

5. Chương V. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

Chương V gồm 04 mục, 23 điều (từ Điều 82 đến Điều 104).

- *Mục 1. Lập danh mục văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước*, gồm 02 điều (Điều 82, Điều 83), quy định về: trách nhiệm lập danh mục văn bản quy định chi tiết; triển khai xây dựng văn bản quy định chi tiết.

- *Mục 2. Xây dựng, ban hành nghị định*, gồm 13 điều (từ Điều 84 đến Điều 96), quy định về: đề nghị xây dựng nghị định; trách nhiệm của cơ quan đề nghị xây dựng nghị định; lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng nghị định; hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định; thẩm định đề nghị xây dựng nghị định; Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng nghị định; nhiệm vụ của cơ quan chủ trì soạn thảo nghị định; lấy ý kiến đối với dự thảo nghị định; thẩm định dự thảo nghị định; hồ sơ dự thảo nghị định trình Chính phủ; chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị định

trước khi trình Chính phủ; xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc ban hành nghị định; trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị định.

- *Mục 3. Xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ*, gồm 04 điều (từ Điều 97 đến Điều 100), quy định về: nhiệm vụ của cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; hồ sơ dự thảo quyết định trình Thủ tướng Chính phủ; kiểm tra, xử lý hồ sơ, trình ký ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- *Mục 4. Xây dựng, ban hành Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ*, gồm 04 điều (từ Điều 101 đến Điều 104), quy định về: soạn thảo thông tư; thẩm định dự thảo thông tư; hồ sơ dự thảo thông tư trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; trình tự xem xét, ký ban hành thông tư.

6. Chương VI: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của 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 VI gồm 04 điều (từ Điều 105 đến Điều 108), quy định về: xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; xây dựng, ban hành thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; xây dựng, ban hành thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; xây dựng, ban hành quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước.

7. Chương VII: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên tịch

Chương VII gồm 02 điều (Điều 109, Điều 110), quy định về: xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch; xây dựng, ban hành thông tư liên tịch.

8. Chương VIII: Xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Chương VIII gồm 16 điều (từ Điều 111 đến Điều 126), quy định về: đề nghị xây dựng nghị quyết; nhiệm vụ của cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết; lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết; hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết; thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình; thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết; trình đề nghị xây dựng nghị quyết; phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo nghị quyết; nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo nghị quyết; lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết; thẩm định dự thảo nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình; hồ sơ dự thảo nghị quyết trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; thẩm tra dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; hồ sơ dự thảo nghị quyết trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

9. Chương IX: Xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Chương IX gồm 06 điều (*từ Điều 127 đến Điều 132*), quy định về: đề nghị xây dựng quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; soạn thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; lấy ý kiến về dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; hồ sơ dự thảo quyết định trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; trình tự xem xét, thông qua dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

10. Chương X: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện

Chương X gồm 09 điều (*từ Điều 133 đến Điều 141*), quy định về: soạn thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện; thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; thẩm tra dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện; trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện; soạn thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện; thẩm định dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện; hồ sơ dự thảo quyết định trình Ủy ban nhân dân cấp huyện; trình tự xem xét, thông qua dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

11. Chương XI: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã

Chương XI gồm 04 điều (*từ Điều 142 đến Điều 145*), quy định về: soạn thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã; trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã; soạn thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã; trình tự xem xét, thông qua dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

12. Chương XII: Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

Chương này gồm 04 điều (*từ Điều 146 đến Điều 149*) quy định về: các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn; thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn; trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn; hồ sơ, trình tự, thủ tục xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn.

13. Chương XIII: Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật, nguyên tắc áp dụng, công khai văn bản quy phạm pháp luật

Chương XIII gồm 08 điều (*từ Điều 150 đến Điều 157*), quy định về: đăng Công báo văn bản quy phạm pháp luật; thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật; hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật; ngưng hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật; trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực; hiệu lực về không gian; áp dụng văn bản quy phạm pháp luật; đăng tải và đưa tin văn bản quy phạm pháp luật.

14. Chương XIV: Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh

Chương này gồm 04 điều (*từ Điều 158 đến Điều 161*), quy định về: các trường hợp, nguyên tắc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; thẩm quyền đề nghị giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; trình tự, thủ tục giải thích Hiến pháp luật, pháp lệnh; đăng Công báo, đăng tải và đưa tin nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

15. Chương XV: Giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Chương XV gồm 06 điều (*từ Điều 162 đến Điều 167*), quy định về: giám sát văn bản quy phạm pháp luật; nội dung giám sát văn bản quy phạm pháp luật; giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật; Chính phủ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật; Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật.

16. Chương XVI: Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật

Chương này gồm 03 điều (*từ Điều 168 đến Điều 170*), quy định về: hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật; pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật; rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật.

17. Chương XVII: Điều khoản thi hành

Chương XVII gồm 03 điều (*từ Điều 171 đến Điều 173*) quy định về: bảo đảm nguồn lực xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; hiệu lực thi hành; quy định chi tiết.

IV. NHỮNG ĐIỂM MỚI CƠ BẢN CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Thống nhất hai Luật hiện hành về ban hành văn bản quy phạm pháp luật thành một Luật

Trước đây, việc ban hành văn bản pháp luật được quy định tại hai Luật là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004. Tuy cùng điều chỉnh về hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng nội dung của hai Luật này lại có những quy định không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau. Để khắc phục tình trạng này, trên cơ sở kế thừa và phát triển hai Luật hiện hành, Luật năm 2015 đã quy định thống nhất việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương và địa phương.

2. Về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật và quy phạm pháp luật

Khái niệm "*văn bản quy phạm pháp luật*" đã được quy định lần đầu tiên trong Luật năm 1996; được kế thừa trong Luật năm 2004 và Luật năm 2008. Khái niệm này là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật, góp phần hạn chế đáng kể số lượng văn bản hành chính có chứa quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, do cách định nghĩa trong Luật còn nặng về học thuật, lại chưa cụ thể nên đã gây khó khăn, lúng túng trong việc xác định văn bản nào là văn bản quy phạm pháp luật.

Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng của khái niệm văn bản quy phạm pháp luật và để khắc phục hạn chế từ thực tiễn triển khai, Luật năm 2015 đã tách khái niệm "*Văn bản quy phạm pháp luật*" và khái niệm "*Quy phạm pháp luật*", cụ thể như sau:

- Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện (*Khoản 1 Điều 3*).

- Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này.

Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật (*Điều 2*).

3. Về thẩm quyền, hình thức văn bản quy phạm pháp luật

Với chủ trương tiếp tục tinh gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, Luật năm 2015 giảm một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời quy định rõ ràng, cụ thể và chặt chẽ hơn về nội dung ban hành các hình thức văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể như sau:

3.1. Về hình thức văn bản quy phạm pháp luật

So với Luật năm 2008 và Luật năm 2004, Luật năm 2015 giảm được 05 loại văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

1- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội (trừ nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với Đoàn chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam);

2- Thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

3- Chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

4- Chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện;

5- Chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Tuy nhiên, để phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật năm 2015 bổ sung hình thức văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền đơn vị

hành chính - kinh tế đặc biệt. Theo đó, Điều 4 Luật năm 2015 quy định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

1. Hiến pháp;
2. Bộ luật, luật (sau đây gọi chung là luật), nghị quyết của Quốc hội;
3. Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
4. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;
5. Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
6. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
7. Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
8. Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước;
9. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh);
10. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
11. Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;
12. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện);
13. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện;
14. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã);
15. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã".

3.2. Về thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản quy phạm pháp luật

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013 và các Luật về tổ chức bộ máy (Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam...), Luật năm 2015 đã xác định lại nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật của

nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể như sau:

- Đối với luật, nghị quyết của Quốc hội: Luật năm 2015 quy định rõ ràng, cụ thể những nội dung Quốc hội phải ban hành luật và những nội dung Quốc hội ban hành nghị quyết (*Điều 15*). Theo đó, Quốc hội ban hành luật để quy định về tổ chức, bộ máy nhà nước, chính sách cơ bản tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước, chính sách cơ bản về văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, chính sách đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, trung tâm ý dân, cơ chế bảo vệ Hiến pháp...; ban hành nghị quyết để quy định việc thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành; tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật, nghị quyết của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia.

- Đối với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (*Điều 16*): so với Luật năm 2008, Luật năm 2015 không quy định "*cứng*" việc pháp lệnh sau một thời gian thực hiện phải trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật; đồng thời, bổ sung một số nội dung Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết, gồm:

(1) Tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội;

(2) Bãi bỏ pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Đối với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước (*Điều 17*): so với Luật năm 2008, thẩm quyền ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước được quy định rõ ràng hơn, gồm: tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp được và những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước.

- Đối với nghị định của Chính phủ (*Điều 19*): Luật năm 2015 bổ sung một số nội dung Chính phủ ban hành nghị định để quy định:

(1) Các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

(2) Những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên.

- Đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: Để khắc phục quy định dàn trải, thiếu rõ ràng trong thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các

cấp trong Luật năm 2004, Luật năm 2015 đã phân định rõ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh, bao gồm:

- (1) Quy định chi tiết những vấn đề được giao;
- (2) Tổ chức, bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương;
- (3) Quyết định những vấn đề cụ thể tại địa phương. Nội dung nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định cụ thể tại Điều 27 và Điều 28.

Ngoài ra, Luật năm 2015 cũng giới hạn nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật của một số chủ thể sau đây:

- Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành nghị quyết liên tịch để quy định chi tiết những vấn đề được luật giao (*Điều 18*);

- Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành thông tư liên tịch để quy định về việc phối hợp giữa các cơ quan này trong việc thực hiện trình tự, thủ tục tố tụng (*Điều 25*);

- Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật giao (*Điều 30*).

4. Về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Luật năm 2015 bổ sung một điều (*Điều 7*) về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ khâu lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, chủ trì, tham gia soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, trình dự án, dự thảo đến ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể như sau:

(1) Đối với các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trình, soạn thảo dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật:

- Cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật chịu trách nhiệm về tiến độ trình và chất lượng dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do mình trình;

- Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trình hoặc cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ban hành văn bản về tiến độ soạn thảo, chất lượng dự án, dự thảo văn bản được phân công soạn thảo.

(2) Đối với cơ quan thẩm định, thẩm tra; cơ quan tổ chức tham gia góp ý kiến:

- Cơ quan thẩm định chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trình hoặc cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy

phạm pháp luật về kết quả thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Cơ quan thẩm tra chịu trách nhiệm trước cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kết quả thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền được đề nghị tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật chịu trách nhiệm về nội dung và thời hạn tham gia góp ý kiến.

(3) Đối với cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

- Quốc hội, Hội đồng nhân dân và cơ quan khác, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật chịu trách nhiệm về chất lượng văn bản do mình ban hành.

- Cơ quan, người có thẩm quyền chịu trách nhiệm về việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Ngoài ra, Luật năm 2015 quy định trong trường hợp dự thảo văn bản quy phạm pháp luật không bảo đảm về chất lượng, chậm tiến độ, không bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan trình, cơ quan thẩm tra và cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình phải chịu trách nhiệm về việc không hoàn thành nhiệm vụ và tùy theo mức độ mà xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và quy định khác của pháp luật có liên quan.

5. Về các hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Luật năm 2015 bổ sung một điều (*Điều 14*) quy định về các hành vi bị nghiêm cấm, bao gồm các hành vi sau:

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên;

- Ban hành văn bản không thuộc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật;

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Quy định thủ tục hành chính trong các văn bản quy phạm pháp luật của 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; Tổng Kiểm toán Nhà nước; Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, trừ trường hợp được giao trong luật.

6. Về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Theo quy định của Luật năm 2008 thì chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội và chương

trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai thực hiện cho thấy chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội là quá dài, khó khả thi và thường xuyên phải điều chỉnh để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội phát triển của đất nước. Vì vậy, Luật năm 2015 không quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội mà chỉ giữ lại quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm được quy định lồng ghép với quy trình xây dựng chính sách với nhiều điểm mới đột phá.

7. Bổ sung quy trình xây dựng chính sách

Luật năm 2008 và Luật năm 2004 quy định về quy trình xây dựng văn bản, từ đề xuất sáng kiến, soạn thảo, xem xét cho đến ban hành và công bố văn bản quy phạm pháp luật, nhưng chưa tách bạch giữa quy trình phân tích chính sách và quy trình soạn thảo văn bản. Do vậy, Luật năm 2015 đã bổ sung quy trình hoạch định, phân tích chính sách trước khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật theo hướng tách bạch với quy trình soạn thảo văn bản. Quy trình xây dựng chính sách được áp dụng đối với luật, pháp lệnh và một số loại nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

7.1. Quy trình xây dựng chính sách trong luật, pháp lệnh

Quy trình xây dựng chính sách của luật, pháp lệnh được lồng ghép vào quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, gồm các bước chính sau đây:

7.1.1. Bước 1: Lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

Thứ nhất, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội tiến hành hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành: tổng kết việc thi hành pháp luật, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; nghiên cứu khoa học, thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan; xây dựng nội dung của chính sách trong dự án luật, pháp lệnh, các giải pháp để thực hiện chính sách, đánh giá tác động của chính sách, các giải pháp và lý do của việc lựa chọn chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật, pháp lệnh.

Thứ hai, chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh quy định tại Điều 37, hồ sơ gồm: (1) Tờ trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; (2) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; (3) Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; (4) Bản tổng hợp và giải trình, tiếp thu ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và ý kiến của các cơ quan, tổ chức khác; bản chụp ý kiến góp ý; (5) Đề cương dự thảo luật, pháp lệnh.

Điểm nhấn quan trọng của quy trình chính sách chính là trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách. Luật năm 2015 dành một điều (*Điều 35*) để quy định về trách nhiệm, nội dung đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình đề

ngợi, cơ quan được đại biểu Quốc hội yêu cầu và cơ quan đề xuất chính sách mới trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến dự án luật, pháp lệnh có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách. Nội dung đánh giá tác động phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có). Để bảo đảm chất lượng của báo cáo đánh giá tác động, Luật năm 2015 quy định thủ tục bắt buộc lấy ý kiến góp ý và phản biện báo cáo.

Thứ ba, tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan về đề nghị, kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Cổng thông tin điện tử của Chính phủ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (thời gian đăng tải ít nhất là 30 ngày); tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý; đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức lập đề nghị.

Bên cạnh đó, để bảo đảm tính hợp lý về nguồn lực tài chính, nguồn nhân lực, tính tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với hệ thống pháp luật, Điều 36 của Luật quy định bắt buộc lấy ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp.

7.1.2. Bước 2: Thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 39)

Khác với Luật năm 2008, Luật năm 2015 quy định việc bắt buộc thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và giao Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định trước khi trình Chính phủ. Thời hạn, hồ sơ và nội dung thẩm định được quy định tại Điều này.

7.1.3. Bước 3: Trình Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 40)

Cơ quan lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm trình Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh chậm nhất 20 ngày, trước ngày tổ chức phiên họp của Chính phủ. Hồ sơ trình gồm các tài liệu quy định tại Điều 37 của Luật; báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định và các tài liệu khác (nếu có).

7.1.4. Bước 4: Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 41, Điều 42 và Điều 43)

Chính phủ sẽ tổ chức phiên họp để xem xét các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và ra nghị quyết về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với các chính sách đã được thông qua.

Trên cơ sở nghị quyết của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và gửi Bộ Tư pháp để lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình và kiến nghị về luật, pháp lệnh thì trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và văn bản kiến nghị về luật, pháp lệnh để Chính phủ cho ý kiến.

7.1.5. Bước 5: Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 46)

Luật năm 2015 giữ nguyên quy định của Luật năm 2008 về thời hạn gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo đó, chậm nhất vào ngày 01 tháng 3 của năm trước, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải được gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội, đồng thời được gửi đến Ủy ban pháp luật để thẩm tra.

7.1.6. Bước 6: Thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 47)

Ủy ban pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội. Nội dung thẩm tra tập trung vào sự cần thiết ban hành, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, chính sách cơ bản của văn bản, tính thống nhất, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, thời điểm trình, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản.

7.1.7. Bước 7: Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 48)

Căn cứ vào đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, ý kiến thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội xem xét, quyết định.

7.1.8. Bước 8: Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (Điều 49)

Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; trong nghị quyết nêu rõ tên dự án luật, pháp lệnh và thời gian dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án đó.

7.2. Quy trình xây dựng chính sách trong nghị định của Chính phủ

Quy trình xây dựng chính sách trong nghị định của Chính phủ được áp dụng đối với việc xây dựng, ban hành nghị định quy định tại Khoản 2, 3 Điều 19 bao gồm các bước sau đây:

7.2.1. Bước 1: Lập đề nghị xây dựng nghị định

Cơ quan đề nghị xây dựng nghị định có trách nhiệm tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị định; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị định; xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị định; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị định sau khi được Chính phủ thông qua; tổ chức lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng nghị định (thời hạn lấy ý kiến ít nhất là 30 ngày) và chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định theo quy định tại Điều 87 của Luật này.

7.2.2. Bước 2: Thẩm định đề nghị xây dựng nghị định (Điều 88)

Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng nghị định.

Nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề sau: (1) Sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị định; (2) Sự phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; (3) Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật, tính khả thi của nội dung chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách; (4) Tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (5) Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng nghị định; (6) Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng nghị định.

7.2.3. Bước 3: Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng nghị định (Điều 89)

Trên cơ sở hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định do các bộ, cơ quan ngang bộ trình, Chính phủ sẽ xem xét, thông qua từng chính sách trong nghị định tại phiên họp của Chính phủ.

7.3. Quy trình xây dựng chính sách của nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Quy trình xây dựng chính sách trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được áp dụng đối với việc xây dựng, ban hành nghị quyết quy định tại Khoản 2, 3 và 4 Điều 27, gồm các bước sau đây:

7.3.1. Bước 1: Lập đề nghị xây dựng nghị quyết

Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết sau khi được Hội đồng nhân dân thông qua; tổ chức lấy ý kiến; đăng tải

toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên Công thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

7.3.2. Bước 2: Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết (Điều 115)

Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính, Sở Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết. Thời hạn thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết là 15 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ. Báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của Sở Tư pháp về nội dung thẩm định và về đề nghị xây dựng nghị quyết đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định. Nội dung thẩm định được viện dẫn theo nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

7.3.3. Bước 3: Thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết (Điều 116)

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình thì Ủy ban nhân dân có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để thông qua chính sách trong từng đề nghị xây dựng nghị quyết.

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do cơ quan, tổ chức khác trình thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết.

7.3.4. Bước 4: Xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết và phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo (Điều 117, Điều 118)

Cơ quan, tổ chức đề nghị xây dựng nghị quyết trình Thường trực Hội đồng nhân dân hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết. Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét đề nghị; nếu chấp thuận thì phân công cơ quan trình dự thảo nghị quyết và quyết định thời hạn trình Hội đồng nhân dân dự thảo nghị quyết; cơ quan trình có trách nhiệm phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo.

8. Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật của một số cơ quan, người có thẩm quyền khác

8.1. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Tại Chương V, Luật năm 2015 dành riêng Mục 3 (từ Điều 97 đến Điều 100) để quy định quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Mục 4 (từ Điều 101 đến Điều 104) để quy định quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với nhiều điểm mới, chặt chẽ hơn:

8.1.1. Đối với quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Điều 97 Luật năm 2015 đã quy định rõ nhiệm vụ của cơ quan chủ trì soạn thảo và nội dung, hồ sơ thẩm định đối với dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

8.1.2. Đối với quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: Nhằm góp phần nâng cao chất lượng của thông tư, hạn chế tình trạng "*lạm phát*" ban hành thông tư và tình trạng "*khép kín*" trong quy trình ban hành thông tư, Luật đã bổ sung một số cơ chế mới để kiểm soát tốt hơn chất lượng của thông tư, cụ thể như sau:

- Trong quá trình soạn thảo, bộ, cơ quan ngang bộ phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tổng hợp, nghiên cứu, giải trình tiếp thu các ý kiến góp ý; đánh giá tác động văn bản, đánh giá thủ tục hành chính trong văn bản trong trường hợp được giao quy định thủ tục hành chính;

- Đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp hoặc có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học để thẩm định dự thảo thông tư. Nội dung và hồ sơ thẩm định được quy định cụ thể tại Điều 102.

8.2. Quy trình xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước

Luật năm 2015 cơ bản kế thừa quy định của Luật năm 2008, tuy nhiên, bổ sung quy định: "*Chủ tịch nước có thể yêu cầu cơ quan đề nghị xây dựng lệnh, quyết định thảo luận về những vấn đề quan trọng của dự thảo lệnh, quyết định của Chủ tịch nước*" (Khoản 3 Điều 81).

8.3. Quy trình xây dựng ban hành nghị quyết liên tịch

Bổ sung quy định: "*Trước khi ban hành, dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phải được Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra; dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phải được Bộ Tư pháp thẩm định*" (Khoản 4 Điều 109).

8.4. Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Bổ sung quy định: "*Phòng Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp huyện*" (Khoản 1 Điều 134).

9. Sửa đổi, bổ sung một số quy định về soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật

- Bổ sung trách nhiệm của thành viên ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết. Theo đó, thành viên ban soạn thảo có nhiệm vụ tham dự đầy đủ các cuộc họp của Ban soạn thảo và chịu trách nhiệm về chất lượng, tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi đối với các nội dung được phân công trong dự thảo văn bản và tiến độ xây dựng dự thảo văn bản; trường hợp vì lý do khách quan mà không tham dự được thì phải có ý kiến góp ý bằng văn bản (Khoản 4 Điều 54);

- Chính sửa nội dung thẩm định, thẩm tra theo hướng bổ sung những nội dung cần thiết tập trung thẩm định, thẩm tra (điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản...); lược bỏ một số nội dung không phù hợp hoặc không cần thiết như thẩm định tính khả thi của dự thảo văn bản, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản (*Khoản 3 Điều 58, Điều 65*);

- Khẳng định rõ giá trị pháp lý của văn bản thẩm định, thẩm tra: báo cáo thẩm định, thẩm tra ngoài việc thể hiện rõ ý kiến về những nội dung thẩm định, thẩm tra thì còn phải thể hiện rõ ý kiến về việc dự án, dự thảo đủ hoặc chưa đủ điều kiện trình. Trong trường hợp Bộ Tư pháp kết luận dự án, dự thảo chưa đủ điều kiện trình Chính phủ thì trả lại hồ sơ cho cơ quan chủ trì soạn thảo để tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo (*Khoản 4 Điều 58*); trường hợp cơ quan chủ trì thẩm tra có ý kiến dự án, dự thảo chưa đủ điều kiện trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội thì báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét trả lại hồ sơ cho cơ quan trình dự án, dự thảo để tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo (*Điều 67*);

- Bổ sung quy trình xem xét, thông qua dự án luật tại ba kỳ họp Quốc hội đối với các dự án luật lớn, nhiều điều, khoản có tính chất phức tạp (*Điều 76*). Trình tự xem xét, thảo luận tại kỳ họp thứ nhất và kỳ họp thứ ba được thực hiện theo quy định tương ứng về trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại hai kỳ họp. Trong thời gian giữa kỳ họp thứ nhất và kỳ họp thứ hai, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật có trách nhiệm chủ trì nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật và tổ chức lấy ý kiến Nhân dân về dự án luật theo quyết định của Ủy ban thường vụ Quốc hội (nếu có);

- Nâng cao vai trò của Chính phủ trong quy trình xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội: "*Trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác hoặc Chính phủ có ý kiến khác đối với dự án, dự thảo không do Chính phủ trình thì Chính phủ, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội báo cáo Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định*" (*Khoản 7 Điều 74, Khoản 3 Điều 75, Khoản 1 Điều 77*).

- Hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật: Để bảo đảm thực hiện tiết kiệm, tránh lãng phí trong việc in ấn các tài liệu trong hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản, Luật năm 2015 quy định việc in và gửi bản giấy đối với tờ trình, dự thảo văn bản, báo cáo thẩm định, báo cáo thẩm tra; các tài liệu khác được gửi bằng bản điện tử.

10. Mở rộng dân chủ, tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Luật năm 2015 bổ sung nhiều quy định hợp lý, cụ thể hơn về việc lấy ý kiến để tạo điều kiện cho Nhân dân tham gia vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật một cách thực chất, hiệu quả hơn. Nội dung này được thể hiện dưới một số điểm chính như sau:

Một là, đối với luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ quy định tại Khoản 2, 3 Điều 19, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại các Khoản 2, 3 và 4 Điều 27, việc lấy ý kiến được coi là thủ tục bắt buộc trong cả giai đoạn đề nghị xây dựng chính sách và giai đoạn soạn thảo. Thời hạn đăng tải đề lấy ý kiến ít nhất là 30 ngày với đề nghị xây dựng chính sách và ít nhất là 60 ngày với dự án, dự thảo văn bản. Đối với nghị định quy định chi tiết, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ... thì việc lấy ý kiến được thực hiện khi đã có dự thảo văn bản (thời hạn đăng tải ít nhất là 60 ngày).

Hai là, quy định cơ quan, tổ chức lấy ý kiến phải xác định rõ địa chỉ đăng tải, tiếp nhận ý kiến góp ý. Theo quy định tại Khoản 1 Điều 36 thì báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trình; trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình và trên Cổng thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Ba là, ngoài việc lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, Luật năm 2015 quy định trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và đề nghị xây dựng nghị định. Các bộ nêu trên có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản đánh giá về nguồn tài chính, nguồn nhân lực, sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với hệ thống pháp luật và gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân lập đề nghị (*Khoản 2 Điều 36*).

Bốn là, nội dung lấy ý kiến phải phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân. Trong thời gian dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết đang được lấy ý kiến nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý (*Khoản 1 Điều 57*).

Năm là, quy định các hình thức lấy ý kiến đa dạng, phong phú như đăng tải đề lấy ý kiến, lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo, tọa đàm hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Đặc biệt, đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong trường hợp cần thiết, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết (*Khoản 2 Điều 113*).

Sáu là, tăng cường trách nhiệm giải trình ý kiến góp ý bằng việc bổ sung quy định cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu trên các Cổng thông tin điện tử nêu trên (*Khoản 1 Điều 36, Khoản 3 Điều*

57, Khoản 3 Điều 86). Bên cạnh đó, Luật năm 2015 bổ sung trách nhiệm phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức thành nguyên tắc trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 5).

11. Bảo đảm quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh, quyền trình dự án luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội

Đề cụ thể hóa quy định của Hiến pháp 2013 về quyền "trình kiến nghị về luật, pháp lệnh và dự án luật, pháp lệnh" của đại biểu Quốc hội, Luật năm 2015 dành riêng một điều (Điều 33) quy định về quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy định rõ quyền sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội gồm quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh và quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đồng thời phân biệt rõ giữa hai quyền này dựa trên các tiêu chí về căn cứ lập, quy trình, hồ sơ. Yêu cầu đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội được quy định tương tự như các chủ thể khác có thẩm quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Riêng đối với kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Luật quy định đơn giản hơn về căn cứ lập cũng như hồ sơ kiến nghị. Theo đó, kiến nghị về luật, pháp lệnh căn cứ vào đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; cam kết trong điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Về hồ sơ, đại biểu Quốc hội chỉ cần chuẩn bị văn bản kiến nghị, trong đó nêu rõ sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh; mục đích, yêu cầu ban hành luật, pháp lệnh; quan điểm, chính sách, nội dung chính của luật, pháp lệnh.

Thứ hai, bổ sung quy định cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong việc kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, theo đó:

(1) Đối với việc hỗ trợ lập văn bản kiến nghị, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Khoản 3, 4 Điều 33 quy định đại biểu Quốc hội có quyền tự mình hoặc đề nghị Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, Viện nghiên cứu lập pháp hỗ trợ trong việc lập văn bản kiến nghị về luật, pháp lệnh, hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Văn phòng Quốc hội có trách nhiệm đảm bảo các điều kiện cần thiết để đại biểu Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh, quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

(2) Trong quá trình soạn thảo, Khoản 1 Điều 56 quy định đại biểu Quốc hội có thể đề nghị Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, Viện nghiên cứu lập pháp, cơ quan, tổ chức có liên quan hỗ trợ trong quá trình soạn thảo.

12. Về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

- Kế thừa các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự thủ tục rút gọn được quy định tại Điều 75 Luật năm 2008, Luật năm 2015 bổ sung 03 trường hợp (Điều 146), gồm:

(1) Trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ;

(2) Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội;

(3) Trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định.

- Về phạm vi các loại văn bản được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, Luật năm 2015 cơ bản giữ nguyên phạm vi như Luật năm 2008 nhưng thu hẹp phạm vi áp dụng so với Luật năm 2004, theo đó đối với văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được áp dụng đối với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (không áp dụng đối với văn bản của cấp huyện và cấp xã).

- Quy định cụ thể, rõ ràng hơn trình tự, thủ tục xây dựng, xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn (*Điều 148, Điều 149*). Ví dụ: trong trường hợp tổ chức lấy ý kiến thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày; việc thẩm định, thẩm tra phải được tiến hành trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản; quy trình xem xét, thông qua được thực hiện theo trình tự tương ứng với trình tự xem xét, thông qua văn bản đó.

- Quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo quy trình rút gọn: Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, đồng thời phải được đăng ngay trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng; đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc Công báo tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chậm nhất là sau 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành (*Khoản 2 Điều 151*).

13. Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết

Để nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo cũng như khắc phục tình trạng nợ, đọng văn bản quy định chi tiết, Luật năm 2015 bổ sung một số quy định mới như:

- Quy định: "*Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh*" (*Khoản 2 Điều 11*);

- Quy định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết (*Khoản 6 Điều 7*).

- Bổ sung một mục (*Mục 1 Chương V*) gồm 02 điều quy định việc lập danh mục văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo và ban hành danh mục văn bản quy định chi tiết. Bộ Tư pháp theo dõi, đôn đốc việc ban hành văn bản quy định chi tiết, định kỳ hằng quý và hằng năm báo cáo Chính phủ.

14. Về đăng Công báo, công bố, đăng tải, đưa tin văn bản quy phạm pháp luật

- So với Luật năm 2008, Luật năm 2015 không quy định "*văn bản quy phạm pháp luật không đăng công báo thì không có hiệu lực thi hành*" vì trách nhiệm đăng Công báo văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Công báo đã được quy định rõ ràng trong Luật này (*Khoản 4 Điều 150*); hơn nữa, về mặt lý luận, việc không đăng Công báo hoặc đăng Công báo chậm không thể coi là căn cứ "*phủ nhận*" hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật đã được cơ quan, người có thẩm quyền được quy định trong Luật này thông qua.

- Bổ sung quy định về thẩm quyền, thời hạn công bố nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (*Điều 80*). Theo đó, Luật giao Tổng thư ký Quốc hội công bố nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thời hạn công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày nghị quyết được thông qua, trừ nghị quyết được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn (thời hạn công bố chậm nhất là 05 ngày, kể từ ngày luật, pháp lệnh được thông qua).

- Bổ sung quy định về việc đăng tải văn bản quy phạm pháp luật trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; văn bản quy phạm pháp luật đăng tải trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật có giá trị sử dụng chính thức (*Điều 157*).

15. Về hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

15.1. Về hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật (*Điều 152*)

- Luật năm 2015 quy định cụ thể hơn các trường hợp văn bản quy phạm pháp luật được quy định hiệu lực trở về trước: "*Chỉ trong trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội...*";

- Về phạm vi các loại văn bản quy phạm pháp luật được quy định hiệu lực trở về trước, kế thừa quy định tại Khoản 2 Điều 51 Luật năm 2004, Luật năm 2015 bổ sung văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cũng không được quy định hiệu lực trở về trước, đồng thời quy định rõ "*văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước*" (*Khoản 1*).

15.2. Về ngưng hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật (*Điều 153*)

So với Luật năm 2008, ngoài trường hợp văn bản quy phạm pháp luật bị ngưng hiệu lực do bị đình chỉ việc thi hành, Luật năm 2015 bổ sung trường hợp ngưng hiệu lực văn bản pháp luật trong trường hợp cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản đó quyết định ngưng hiệu lực trong một thời hạn nhất định để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh. Bên cạnh đó, để khắc phục hạn chế của Luật năm 2008, đồng thời bảo đảm tính công khai, minh bạch, hạn chế vi phạm pháp luật, Luật năm 2015 quy định rõ thời hạn đăng Công báo, đưa tin về

quyết định văn bản ngưng hiệu lực, đình chỉ việc thi hành, xử lý văn bản pháp luật chậm nhất sau 03 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định.

15.3. Về trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực (Điều 154)

Các trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực được quy định trên cơ sở kế thừa Luật năm 2008 và Luật năm 2004. Tuy nhiên, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và nâng cao trách nhiệm của cơ quan trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết, Luật năm 2015 bổ sung một khoản (Khoản 4) quy định "*Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*".

15.4. Về nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật (Điều 156)

Để bảo đảm phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn ở nước ta, so với Luật năm 2008, Luật năm 2015 bổ sung một khoản (Khoản 5) tại Điều 156 quy định về nguyên tắc ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế khi văn bản pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề. Cụ thể như sau: "*Việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong nước không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp*".

16. Về các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 171)

- Để tăng cường tính chuyên nghiệp đối với những người làm công tác xây dựng pháp luật, Luật năm 2015 bổ sung quy định trách nhiệm của Nhà nước có chính sách để thu hút, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí cán bộ, công chức tham gia xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; hiện đại hóa phương tiện, hạ tầng kỹ thuật phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ được quy định tại Luật này.

- Bảo đảm kinh phí xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật năm 2015 xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm kinh phí trong từng giai đoạn xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ giai đoạn xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý đến hoàn thiện, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

17. Về hiệu lực thi hành

Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 17/2008/QH12 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân số 31/2004/QH11 hết hiệu lực kể từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành.

Thông tư liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, chỉ thị của Ủy ban nhân dân các cấp là văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật khác.

Những quy định về thủ tục hành chính trong văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan, người có thẩm quyền quy định tại Khoản 4 Điều 14 của Luật này được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục được áp dụng cho đến khi bị bãi bỏ bằng văn bản khác hoặc bị thay thế bằng thủ tục hành chính mới./.
