

# **NHỮNG ĐIỂM MỚI CƠ BẢN CỦA LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2015**

**ThS. Liêng Bích Ngọc (\*)**

Ngày 22 tháng 6 năm 2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi là Luật năm 2015). Luật có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 07 năm 2016.

Luật này có những điểm mới cơ bản như sau:

## **Một là, hợp nhất hai Luật hiện hành về ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Trước đây, việc ban hành văn bản pháp luật đang 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 pháp luật, nhưng nội dung của hai Luật này lại có những quy định không thống nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau. Luật năm 2015 được xây dựng trên cơ sở kế thừa và phát triển hai Luật hiện hành, hợp nhất thành một Luật áp dụng thống nhất cho việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ Trung ương đến địa phương.

## **Hai là, về khái niệm quy phạm pháp luật và văn bản quy phạm pháp luật**

Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn của khái niệm văn bản quy phạm pháp luật, nhằm khắc phục hạn chế trong việc phân biệt khái niệm văn bản quy phạm pháp luật với văn bản hành chính thông thường và những văn bản khác của cơ quan nhà nước được ban hành trong thời gian qua, Luật mới đã bổ sung khái niệm quy phạm pháp luật, đồng thời hoàn thiện hơn khái niệm văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể như sau:

- Về khái niệm “quy phạm pháp luật”, khoản 1 Điều 3 quy định: “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”.

---

(\*) *Giảng viên Khoa Quản lý Hành chính, Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh*

- Về khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật”, Điều 2 quy định:

*“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”.*

### **Ba là, 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, so với Luật năm 2008 và Luật năm 2004, Luật mới đã giảm được 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:

- Về hình thức văn bản quy phạm pháp luật

So với Luật năm 2008, Luật mới không quy định hình thức thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chỉ thị của Ủy ban nhân dân các cấp (giảm được 04 hình thức văn bản quy phạm pháp luật). Đối với nghị quyết liên tịch, chỉ giữ lại hình thức 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. Như vậy, theo quy định tại Điều 3 thì hệ thống văn bản quy phạm pháp luật gồm 26 hình thức do 18 chủ thể có thẩm quyền ban hành, 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; 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 đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

12. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và đơn vị hành chính tương đương (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”.

- Về nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật Trên cơ sở bám sát quy định mới của Hiến pháp 2013 và các Luật về tổ chức bộ máy (Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi), Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi), Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật kiểm toán nhà nước (sửa đổi), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (sửa đổi)...), Luật năm 2015 đã xác định lại nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể như sau:

\* Đối với Quốc hội: Điều 15 quy định rõ các trường hợp Quốc hội ban hành luật và nghị quyết.

Quốc hội ban hành luật để quy định: Tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và cơ quan khác do Quốc hội thành lập; Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo Hiến pháp phải do luật định; việc hạn chế quyền con người, quyền công dân; tội phạm và hình phạt; Chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; Chính sách cơ bản về văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường; Quốc phòng, an ninh quốc gia; Chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; Hàm, cấp trong

lực lượng vũ trang nhân dân; hàm, cấp ngoại giao; hàm, cấp nhà nước khác; huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước; Chính sách cơ bản về đối ngoại; Trung cầu ý dân; Cơ chế bảo vệ Hiến pháp; Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định: Tỷ lệ phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; 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; Đại xá; Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

\* Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định: Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

\* Ủy ban nhân dân ban hành quyết định để quy định: Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

\* Đối với nghị định của Chính phủ, Luật năm 2015 bổ sung thẩm quyền ban hành nghị định để quy định: 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; Những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên.

Đồng thời, giới hạn nội dung ban hành của một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật như:

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

- Thông tư liên tịch giữa Chánh án với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 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 được ban hành để quy định việc phối hợp giữa các cơ quan này trong việc thực hiện trình tự, thủ tục rút gọn (Điều 25);

Riêng đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã, Luật mới quy định cấp huyện và cấp xã chỉ được ban hành để quy định những vấn đề được luật giao (Điều 30).

### **Bốn là, 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 để quy định 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. Trong đó, quy định cụ thể mối quan hệ về trách nhiệm giữa các chủ thể trong từng quy trình (chịu trách nhiệm trước ai?) và nội dung chịu trách nhiệm (chịu trách nhiệm về vấn đề gì?). Cụ thể như sau:

(1) Nhóm 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) Nhóm các 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) Nhóm các 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 cũng 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.

**Năm là, về các hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Luật năm 2015 bổ sung 01 điều quy định về các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 14), bao gồm: 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; không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Luật này.

Đặc biệt, khoản 4 Điều này quy định cấm 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 quy định thủ tục hành chính, trừ trường hợp được luật giao, nhằm bảo đảm tốt hơn quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân theo tinh thần mới của Hiến pháp năm 2013.

## **Sáu là, về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

Thực tiễn cho thấy chương trình xây dựng luật, pháp lệnh toàn khóa của Quốc hội thường xuyên bị thay đổi do sự thay đổi của tình hình kinh tế - xã hội. Vì vậy, để bảo đảm tính chủ động, linh hoạt trong công tác lập pháp, phù hợp với thực tiễn quản lý điều hành, Luật năm 2015 không quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội và 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 (xin xem cụ thể tại mục 7).

## **Bảy là, về quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

So với 02 Luật hiện hành, Luật năm 2015 đã đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong đó tập trung quy định về quy trình xây dựng chính sách theo hướng chính sách được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản; sửa đổi một số quy định trong quy trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua văn bản quy phạm pháp luật và đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật của một số chủ thể khác. Cụ thể như sau;

### ***1/ Bổ sung quy trình xây dựng chính sách***

Luật bổ sung quy trình xây dựng, phân tích chính sách đối với luật, pháp lệnh và một số loại nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Như vậy, có thể thấy rằng, Luật năm 2015 đã chú trọng hơn đến quy trình phân tích, hoạch định chính sách bằng việc bổ sung những quy định cụ thể, rành mạch về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân đề xuất chính sách và đề cao sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp nhân dân trong giai đoạn này.

#### **a) Về 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, bao gồm các bước chính sau đây:

### **Bước 1: Lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh**

Để lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội phải tiến hành rất nhiều hoạt động khác nhau, cụ thể như sau:

Thứ nhất, trước khi lập đề nghị xây dựng chính sách, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội tiến hành hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động sau: (1) Tổng kết việc thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án luật, pháp lệnh; (2) Tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan để hỗ trợ cho việc lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên hoặc đã có kế hoạch gia nhập có liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; (3) 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; (4) Dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật, pháp lệnh sau khi được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Đây chính là các hoạt động phục vụ cho việc phân tích chính sách của các chủ thể đề xuất chính sách.

Điểm nhấn quan trọng của quy trình chính sách chính là đánh giá tác động của chính sách. Luật mới dành 01 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, trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách thuộc cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình đề nghị, cơ quan có thẩm quyền 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. Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh 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 mới quy định thủ tục bắt buộc lấy ý kiến góp ý và phản biện báo cáo.

Thứ hai, chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh quy định tại Điều 29 của dự thảo Luật. Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh gồm: (1) Tờ trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; mục đích, quan điểm xây dựng luật, pháp lệnh; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh; mục tiêu, nội dung của chính sách trong dự án luật, pháp lệnh;



các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do của việc lựa chọn; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật, pháp lệnh sau khi được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua; thời gian dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án 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.

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; tổng hợp và nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý. Theo đó, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh 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 ba mươi ngày. 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. Đặc biệt, nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch trong việc tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, điểm c khoản 1 Điều 36 bổ sung quy định đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình trên Cổng thông tin điện tử.

Thứ tư, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình, phản hồi ý kiến thẩm định đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ đề nghị hoặc ý kiến tham gia của Chính phủ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ đề nghị.

## **Bước 2: Thẩm định đề xuất chính sách**

Khác với Luật năm 2008, Luật mới 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 cụ thể tại Điều 39 của Luật.

### **Bước 3: Trình Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh**

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 hai mươi 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).

### **Bước 4: Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh**

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.

### **Bước 5: Chính lý và gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh**

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

### **Bước 6: Lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

Bộ Tư pháp có trách nhiệm giúp Chính phủ lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trên cơ sở các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được Chính phủ thông qua và trình Chính phủ xem xét, thông qua.

### **Bước 7: Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội**

Luật mới cơ bản giữ nguyên quy định của Luật năm 2008 là 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 (khoản 1 Điều 46).

### **Bước 8: Thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh**

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.

**Bước 9: 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**

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 (Điều 48).

**Bước 10: Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

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 (khoản 2 Điều 49).

b) Về quy trình xây dựng chính sách trong nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

\* Đối với quy trình xây dựng chính sách của nghị định (từ Điều 84 đến Điều 89):

*Thứ nhất*, 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 30 ngày).

*Thứ hai*, 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.

*Thứ ba*, Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng nghị định chính là xem xét, thông qua từng chính sách trong nghị định. Trên cơ sở chính sách đã được

Chính phủ thông qua, cơ quan được giao chủ trì sẽ tiến hành soạn thảo dự thảo nghị định theo tiến độ do Chính phủ quyết định.

\* Đối với quy trình xây dựng chính sách của nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh:

*Thứ nhất*, 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 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 Hội đồng nhân dân thông qua; tổ chức lấy ý kiến; đăng tải đầy đủ hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất 30 ngày để lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các chính sách.

*Thứ hai*, 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 mười lăm 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

*Thứ ba*, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đề nghị xây dựng 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 xây dựng nghị quyết; 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.

***2/ Sửa đổi một số quy định trong quy trình 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 tự 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).

### ***3/ Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật của một số chủ thể khác***

a) Quy trình xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước: 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).

b) 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 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 như:

- Đối với quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Điều 97 của Luật mới 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.

- Đối với quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ: Nhằm hạn chế tình trạng “lạm phát” ban hành thông tư, đồng thời khắc phục tình trạng “khép kín” trong quy trình ban hành thông tư, qua đó góp phần nâng cao chất lượng của thông tư được ban hành, 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;

+ Đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp hoặc có tính đa ngành, đa 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 của Luật mới.

c) 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).

d) 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).

### **Tám là, mở rộng dân chủ, tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Luật năm 2015 bổ sung nhiều quy định hợp lý, cụ thể hơn về việc lấy ý kiến đề 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:

*Thứ nhất*, đối với luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ quy định tại các khoản 2 và 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 để lấy ý kiến ít nhất ba mươi ngày với đề nghị xây dựng chính sách và ít nhất sáu mươi 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 sáu mươi ngày).

*Thứ hai*, 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.

*Thứ ba*, 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).

*Thứ tư*, nội dung lấy 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).

*Thứ năm*, 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).

*Thứ sáu*, 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).

### **Chính là, bảo đảm việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội**

Để 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 01 Điều quy định về quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội (Điều 33), 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. 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 và khoản 4 Điều 33 của Luật 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 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.

### **Mười là, về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn**

- Kế thừa các quy định của Điều 78 Luật năm 2008, Luật năm 2015 bổ sung 03 trường hợp được xây dựng, ban hành văn bản quy phạm theo trình tự thủ tục rút gọn (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 mới cơ bản giữ nguyên phạm vi như Luật năm 2008 và thu hẹp phạm vi áp dụng so với Luật năm 2004, theo đó việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được thực hiện 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: nếu tổ chức lấy ý kiến thì thời hạn lấy ý kiến không quá hai mươi ngày; việc thẩm định, thẩm tra phải được tiến hành trong thời hạn năm 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.

### **Mười một là. 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 nhiều quy định mới như:

- 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 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 1 Điều 11);

- Giới hạn phạm vi giao ban hành văn bản quy định chi tiết, theo đó chỉ trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật mới có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết (khoản 1 Điều 11). So với Luật năm 2008, Luật năm 2015 không quy định trường hợp giao giao ban hành văn bản quy định chi tiết đối với những vấn đề chưa có tính ổn định cao.

### **Mười hai là, về các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 171)**

- Tăng cường tính chuyên nghiệp đối với những người làm công tác xây dựng pháp luật: 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 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./.