|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TƯ PHÁP** | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |

*Hà Nội, ngày 17 tháng 7 năm 2020*

**BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

**Một số điểm mới và dự kiến Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

*(Tài liệu phục vụ Hội nghị sơ kết công tác tư pháp 6 tháng đầu năm 2020)*

**1. Một số điểm mới của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Ngày 18/6/2020, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là Luật năm 2020). Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021. Luật năm 2020 có một số điểm mới cơ bản sau:

*1.1. Tiếp tục khẳng định và quy định cụ thể hơn cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành VBQPPL:*

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

*1.2. Quy định rõ hơn trách nhiệm phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL:*

Luật năm 2020 bổ sung vào Điều 6 của Luật năm 2015 quy định về phản biện xã hội của MTTQVN trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Cụ thể, khoản 2 Điều 6 quy định phản biện xã hội được thực hiện trong giai đoạn tổ chức lấy ý kiến về dự thảo VBQPPL và trường hợp **dự thảo VBQPPL đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội.** Các nội dung khác về phản biện xã hội được thực hiện theo Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

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

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

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

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

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

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

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

*1.4. Bổ sung một số hình thức VBQPPL:*

*Một là,* bổ sung Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Nghị quyết liên tịch 03 bên) để phù hợp với quy định của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 và Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 (khoản 3 Điều 4). Đồng thời, bổ sung nội dung ban hành nghị quyết liên tịch để *“hướng dẫn một số vấn đề cần thiết trong công tác bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân”* tạiĐiều 18 của Luật năm 2015*.*

*Hai là,* Luật năm 2020 bổ sung hình thức thông tư liên tịch giữa Tổng Kiểm toán nhà nước với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (khoản 8a Điều 4). Cụ thể, bổ sung thẩm quyền của Tổng Kiểm toán nhà nước tham gia ban hành thông tư liên tịch với các chủ thể hiện có để thống nhất với Luật Kiểm toán nhà nước, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Phòng, chống tham nhũng và đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Đồng thời, bổ sung nội dung ban hành thông tư liên tịch để quy định về việc phối hợp trong việc *“phòng, chống tham nhũng”* để bảo đảm thống nhất với Luật Phòng, chống tham nhũng (Điều 25 của Luật năm 2015).

*1.5. Về lập đề nghị xây dựng VBQPPL:*

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

Quy định mới này của Luật năm 2020 giúp Chính phủ và chính quyền địa phương rút ngắn thời gian ban hành văn bản để nâng cao khả năng phản ứng nhanh trong quản lý, điều hành kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, để bảo đảm chặt chẽ trong việc ban hành các văn bản này, Luật năm 2020 đã chuyển việc đánh giá tác động trong giai đoạn lập đề nghị sang giai đoạn soạn thảo (Điều 90 và Điều 119). Mục đích của quy định này nhằm bảo đảm chất lượng của dự thảo văn bản và tính khả thi của văn bản sau khi ban hành.

*1.6. Tiếp tục hoàn thiện các quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn:*

*Thứ nhất*, sửa đổi Điều 146 để bổ sung 03 trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, cụ thể là: (1) trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; (2) trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn; (3) trường hợp cần ban hành ngay văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

*Thứ hai,* sửa đổi khoản 3 Điều 147 của Luật năm 2015 để bổ sung thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc quyết định cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trong trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn quy định tại khoản 1 Điều 146 của Luật năm 2015. Đối với trường hợp này, để kiểm soát chặt chẽ việc ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn, Luật năm 2020 quy định *“Văn bản đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư này phải kèm theo ý kiến bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ Tư pháp”*.

*Thứ ba,* bổ sung khoản 3a vào sau khoản 3 Điều 147 của Luật năm 2015 quy định về thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

*1.7. Về quy định thủ tục hành chính trong VBQPPL:*

Để khắc phục khó khăn, vướng mắc cho bộ, ngành, địa phương trong việc sửa đổi, bổ sung quy định về thủ tục hành chính trong các thông tư và VBQPPL của chính quyền địa phương đã được ban hành trước ngày Luật năm 2015 có hiệu lực (01/7/2016) và quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về biện pháp đặc thù của địa phương quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015, Luật năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung Điều 14 và Điều 172 của Luật năm 2015 như sau:

- Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 (Các hành vi bị nghiêm cấm) để cho phép HĐND cấp tỉnh quy định thủ tục hành chính trong trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 172 (Hiệu lực thi hành) của Luật năm 2015 để cho phép sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục hành chính đã ban hành trước ngày Luật năm 2015 có hiệu lực với điều kiện không được làm phát sinh thủ tục hành chính mới hoặc quy định thêm thành phần hồ sơ, yêu cầu, điều kiện, tăng thời gian giải quyết thủ tục hành chính đang áp dụng.

Thực tế cho thấy, ngoài luật thì nghị quyết của Quốc hội cũng có thể giao các chủ thể có thẩm quyền quy định thủ tục hành chính, do đó, ngoài trường hợp “được luật giao” theo quy định của Luật năm 2015, Luật năm 2020 bổ sung quy định cho phép quy định thủ tục hành chính trong thông tư, thông tư liên tịch**,** quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND, VBQPPL của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trong trường hợp nghị quyết của Quốc hội giao (khoản 4 Điều 14).

*1.8. Nâng cao trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh:*

Luật năm 2020 sửa đổi Điều 63 của Luật năm 2015 theo hướng quy định các cơ quan của Quốc hội đều có trách nhiệm tham gia thẩm tra về những nội dung của dự án luật liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách (trước đây là tham gia thẩm tra theo phân công của UBTVQH). Quy định này sẽ giúp nâng cao trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban, bảo đảm các dự án trình Quốc hội, UBTVQH được thẩm tra toàn diện, từ đó nâng cao chất lượng của văn bản.

Đối với chính sách dân tộc, để thống nhất với quy định của Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính phủ, Luật bổ sung 01 điều (Điều 68a) quy định giao Hội đồng Dân tộc thẩm tra việc bảo đảm chính sách dân tộc trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Quốc hội, UBTVQH.

*1.9. Về thẩm quyền ban hành VBQPPL của cấp huyện, cấp xã:*

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung Điều 30 của Luật năm 2015 như sau:

*Thứ nhất,* mở rộng phạm vi loại văn bản có thể giao cho cấp huyện, cấp xã ban hành VBQPPL, theo đó, ngoài trường hợp được ban hành VBQPPL để quy định những vấn đề được luật giao như quy định của Luật hiện hành, Luật năm 2020 đã bổ sung trường hợp HĐND, UBND cấp huyện cấp xã ban hành VBQPPL để quy định những vấn đề được *“nghị quyết của Quốc hội giao”*.

*Thứ hai,* mở rộng nội dung ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cấp huyện để phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 13 về phân cấp của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (việc thực hiện phân cấp phải được thể hiện bằng VBQPPL), Luật năm 2020 đã bổ sung quy định HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện ban hành quyết định để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

*1.10. Nâng cao trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị, chủ trì soạn thảo, cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL trong xây dựng, ban hành văn bản:*

*Thứ nhất,* để khắc phục tình trạng xung đột, mâu thuẫn có thể xảy ra giữa các VBQPPL, Luật năm 2020 bổ sung vào khoản 2 Điều 12 quy định: *“Trường hợp văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành có quy định khác với văn bản mới nhưng cần tiếp tục được áp dụng thì phải được chỉ rõ trong văn bản mới đó”*.

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

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

*Thứ ba,* nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trong việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị, Luật năm 2020 đã thay cụm từ *“Đề cương”* bằng cụm từ *“Dự kiến đề cương chi tiết”* (tại các Điều 37, 87 và Điều 114 của Luật năm 2015).

**2. Dự kiến Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Nhằm triển khai thi hành Luật kịp thời, thống nhất và hiệu quả, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật đề xuất triển khai một số hoạt động sau đây:

Xây dựng quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về việc triển khai thi hành Luật trong đó tập trung vào các nhiệm vụ cụ thể sau:

*1. Tổ chức hội nghị triển khai thi hành Luật:*

a) Ở Trung ương, dự kiến tổ chức 02 hội nghị triển khai thi hành Luật, trong đó có 01 hội nghị triển khai thi hành Luật cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan, tổ chức có liên quan và 01 hội nghị dành cho đại diện Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan.

Ở địa phương, dự kiến tổ chức hội nghị quán triệt việc thi hành Luật cho các cơ quan, đơn vị của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

b) Xây dựng, phát hành tài liệu phổ biến Luật sửa đổi, bổ sung.

*2. Rà soát các VBQPPL hiện hành liên quan đến Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới để bảo đảm thi hành hiệu quả Luật:*

a) Tổ chức rà soát các luật, pháp lệnh và các VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành liên quan đến quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

b) Báo cáo kết quả rà soát và đề xuất sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới VBQPPL luật trình Thủ tướng Chính phủ.

c) Đề xuất các luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung phù hợp với quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

*3. Xây dựng, trình Chính phủ ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*

*4. Tập huấn chuyên sâu về Luật cho các bộ, ngành, địa phương:*

a) Tổ chức tập huấn chuyên sâu

Tổ chức 03 hội nghị tập huấn chuyên sâu về Luật sửa đổi, bổ sung cho các công chức làm công tác xây dựng, thẩm định chính sách; soạn thảo, thẩm định, thẩm tra VBQPPL (01 hội nghị cho công chức các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước có liên quan ở Trung ương; 02 hội nghị tại khu vực phía Bắc và phía Nam cho công chức của các cơ quan thuộc HĐND, UBND, công chức pháp chế các Sở Tư pháp, sở, ngành và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương).

b) Xây dựng các tài liệu tập huấn chuyên sâu

Biên soạn các tài liệu tập huấn chuyên sâu về nghiệp vụ xây dựng, ban hành VBQPPL: Tài liệu hướng dẫn xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; theo dõi, đánh giá việc ban hành văn bản quy định chi tiết; đánh giá tác động chính sách; soạn thảo VBQPPL; thẩm định VBQPPL; đánh giá thủ tục hành chính; đánh giá việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới; nghiệp vụ kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật; theo dõi thi hành pháp luật cho công chức làm công tác xây dựng pháp luật.

c) Bồi dưỡng nghiệp vụ xây dựng pháp luật

Thường xuyên tổ chức các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ xây dựng, phân tích chính sách; xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách; báo cáo đánh giá tác động của thủ tục hành chính; đánh giá tác động về giới; kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL, pháp điển quy phạm pháp luật cho các công chức xây dựng pháp luật, công chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, công chức tư pháp - hộ tịch và công chức làm công tác pháp chế của các Ban thuộc HĐND.

*5.* *Rà soát đội ngũ công chức làm công tác xây dựng pháp luật để đề xuất sắp xếp, bố trí đủ, hợp lý, đúng năng lực, sở trường theo vị trí việc làm công chức làm công tác xây dựng pháp luật tại các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.*

Trên đây là một số điểm mới và dự kiến Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật xin báo cáo Hội nghị./.