

ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT KIỂM TRA, XỬ LÝ, RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HOÁ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT¹

Hoạt động xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hoá VBQPPL (VBQPPL) nói riêng luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, chỉ đạo tại nhiều văn bản quan trọng như: Văn kiện Đại hội Đảng XIII; 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; Kết luận số 01-KL/TW ngày 04/4/2016 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị Khóa IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khoá XV ... và đặc biệt là Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã xác định mục tiêu cụ thể về hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2030 là “Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững”. Đồng thời nêu rõ yêu cầu “... *Tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý VBQPPL trái pháp luật; siết chặt kỷ luật kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, “lợi ích nhóm” trong công tác xây dựng pháp luật.*”. Ngoài ra, tại phần tổ chức thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW cũng giao “*Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ, Ban cán sự đảng Tòa án nhân dân tối cao, Ban cán sự đảng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao chỉ đạo rà soát sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan, bảo đảm đồng bộ, thống nhất, tạo cơ sở pháp lý thực hiện nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và giám sát việc thực hiện Nghị quyết.*”.

Như vậy, kiểm tra, rà soát văn bản có vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

1. Quy định pháp luật về kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL

Kiểm tra VBQPPL là việc xem xét, đánh giá, kết luận về tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của VBQPPL được kiểm tra và xử lý văn bản trái pháp luật; rà soát VBQPPL (sau đây gọi là rà soát văn bản) là việc xem xét, đối chiếu,

¹ *Cục Kiểm tra VBQPPL, Bộ Tư pháp*

đánh giá các quy định của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ để rà soát, tình hình phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp. Hệ thống hóa VBQPPL là việc tập hợp, sắp xếp các VBQPPL đã được rà soát theo các tiêu chí quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Đây là các hoạt động hậu kiểm góp phần bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi... của hệ thống pháp luật.

Cùng với quá trình xây dựng xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, trong những năm qua, công tác kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL luôn nhận được sự chỉ đạo, định hướng của Đảng, Nhà nước và sự quan tâm của cộng đồng xã hội. Với những kết quả đạt được, công tác kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL đã có tác động tích cực đến quá trình xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật ở nước ta; góp phần phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.

Kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL được quy định tại Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), tại các điều 165, 166, 167, 170 Luật (Điều 165. Chính phủ kiểm tra, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật; Điều 166. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật; Điều 167. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân kiểm tra, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật; Điều 170. Rà soát, hệ thống hoá VBQPPL).

Công tác này hiện nay được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP). Theo đó, tại chương VIII và chương IX Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đã quy định chi tiết về kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá văn bản, trên cơ sở đó, công tác này đã được triển khai trên thực tế đạt được những kết quả khả quan, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

2. Thực tiễn thực hiện quy định pháp luật về kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL

2.1. Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về kiểm tra, xử lý VBQPPL

2.1.1. Kết quả

Từ năm 2016 đến 31/12/2023², các bộ, cơ quan ngang bộ (gồm cả Bộ Tư pháp) và địa phương đã tiếp nhận, phân loại đối với 171.567 VBQPPL, (cụ thể: Các bộ, cơ quan ngang bộ đã tiếp nhận, phân loại đối với 62.018 văn bản; các địa phương đã tiếp nhận, phân loại đối với 109.549 văn bản). Kết quả cả nước đã phát hiện và kết luận đối với 4.294 văn bản có nội dung, thẩm quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật.

Riêng Bộ Tư pháp (Cục Kiểm tra VBQPPL), từ năm 2016 đến 31/12/2023, đã tiếp nhận, phân loại đối với 38.184 văn bản (gồm 4.774 văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ; 33.410 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh). Qua kiểm tra đã phát hiện, kết luận, kiến nghị xử lý đối với 1.040 văn bản có nội dung, thẩm quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật (gồm 170 văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ; 870 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh). Tính đến 20/02/2023, có 950/1.040 văn bản đã được cơ quan ban hành xử lý; ngoài ra, trên cơ sở đôn đốc, theo dõi của Bộ Tư pháp, toàn bộ văn bản có quy định trái pháp luật do Bộ Tư pháp kết luận trước năm 2022 đã được cơ quan ban hành xử lý.

Bên cạnh việc tổ chức kiểm tra các văn bản do cơ quan ban hành gửi đến, các bộ, ngành, địa phương cũng đã tổ chức kiểm tra văn bản theo chuyên đề, ngành, lĩnh vực. Qua đó, nhiều văn bản trái pháp luật đã được phát hiện và kiến nghị cơ quan ban hành văn bản kịp thời xử lý. Riêng Bộ Tư pháp, trong các năm qua luôn xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm tra văn bản theo các chuyên đề, như: đấu giá tài sản và đấu giá quyền sử dụng đất; kinh doanh có điều kiện, điều kiện kinh doanh; chống buôn lậu, gian lận thương mại, hàng giả và văn bản về thuế, hải quan; nông nghiệp và phát triển nông thôn; văn hóa - thể thao và du lịch; giáo dục; tài nguyên, môi trường; nội vụ; giao thông vận tải; lao động - thương binh và xã hội; việc huy động, quản lý và sử dụng các nguồn lực phục vụ công tác phòng, chống dịch COVID-19, việc thực hiện chính sách, pháp luật về y tế cơ sở, y tế dự phòng; việc triển khai thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về các Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021 - 2025, giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025, phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030... mỗi chuyên đề đã thu thập, kiểm tra đối với hàng trăm văn bản và phát hiện, kiến nghị xử lý nhiều văn bản không phù hợp với quy định của pháp luật. Ngoài ra, kết quả kiểm tra văn bản còn được thể hiện qua hoạt động kiểm tra văn bản theo địa bàn, kiểm tra văn bản theo các nguồn thông tin...

Kiểm tra văn bản góp phần hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật. Theo đó, khi VBQPPL được ban hành, việc khẳng định tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản trong hệ thống pháp luật không chỉ có ý nghĩa

² Số liệu năm 2023 là số liệu tổng hợp bước đầu, chưa chính thức.

quan trọng đối với việc thực thi văn bản trong thực tiễn, mà còn là tiền đề cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật.

2.1.2. Những tồn tại, hạn chế

a) Công tác tự kiểm tra, kiểm tra văn bản theo thẩm quyền vẫn chưa thực sự chủ động, tích cực, theo đó, số lượng văn bản được kiểm tra, xử lý vẫn còn chưa đầy đủ, chưa kịp thời

Thực tế cho thấy, vẫn còn VBQPPL có hiệu lực một thời gian khá dài mới được kiểm tra, phát hiện nội dung trái pháp luật. Điều này cho thấy việc kiểm tra văn bản chưa bảo đảm nguyên tắc kịp thời. Hoạt động kiểm tra văn bản theo thẩm quyền và hoạt động tự kiểm tra văn bản của một số bộ, ngành, địa phương chưa phát huy hiệu lực, hiệu quả trên thực tế; nhiều văn bản chỉ phát hiện có quy định trái pháp luật khi được Cục Kiểm tra văn bản tổ chức kiểm tra.

b) Vẫn còn một số văn bản trái pháp luật chậm được xử lý, xử lý không đúng hình thức

Theo quy định tại khoản 1 Điều 125 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được kết luận kiểm tra về văn bản trái pháp luật, cơ quan, người đã ban hành văn bản phải tổ chức xem xét, xử lý văn bản đó và thông báo kết quả xử lý cho cơ quan kiểm tra văn bản. Tuy nhiên, trên thực tế, dù đa số văn bản trái pháp luật đã được xử lý, nhưng trong số đó vẫn có một số văn bản không được xử lý theo đúng thời hạn nêu trên, làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đặc biệt, có những văn bản phải báo cáo, đề xuất Thủ tướng Chính phủ xem xét, xử lý. Ngoài ra, việc xử lý văn bản trái pháp luật không đúng hình thức vẫn diễn ra (văn bản trái pháp luật được xử lý bằng hình thức sửa đổi, bổ sung, đính chính hoặc ban hành văn bản thay thế).

c) Các phương thức kiểm tra văn bản chưa được triển khai thực hiện đồng đều

Hiện nay, phần lớn các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản chủ yếu sử dụng phương thức kiểm tra văn bản do cơ quan ban hành gửi đến. Một số phương thức khác phát huy tốt hiệu quả của công tác này nhưng chưa được sử dụng đồng đều, triệt để như: kiểm tra văn bản theo địa bàn, chuyên đề, ngành, lĩnh vực...

d) Công tác phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL chưa thực sự nhịp nhàng, tích cực trong một số trường hợp

Trong một số trường hợp, việc phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong quá trình tổ chức thực hiện việc kiểm tra, xác định nội dung trái pháp luật của văn bản chưa thực sự hiệu quả... Tình trạng nêu trên dẫn đến việc xử lý văn bản bị

chậm trễ, không đúng thời hạn quy định, làm cho văn bản trái pháp luật tiếp tục có hiệu lực trên thực tiễn, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

2.1.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

a) Về nhận thức và tổ chức thực hiện

Tại một số cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản, do chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của công tác kiểm tra, xử lý văn bản nên chưa sát sao trong tổ chức kiểm tra, xử lý VBQPPL tại cơ quan mình; chưa quan tâm bố trí thích đáng các điều kiện bảo đảm phục vụ công tác kiểm tra văn bản như: Bố trí kinh phí, kiện toàn tổ chức, biên chế và các điều kiện bảo đảm khác; trong kiểm tra, xử lý văn bản còn tình trạng thụ động, chậm trễ; chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm trong kiểm tra, xử lý văn bản thuộc thẩm quyền...

Biên chế chuyên trách làm công tác kiểm tra VBQPPL tại một số bộ, ngành chưa tương xứng với khối lượng, tính chất phức tạp của công việc (thường chỉ bố trí được 01 - 02 công chức). Trình độ chuyên môn của công chức làm công tác kiểm tra văn bản chưa đồng đều, đặc biệt là ở cấp huyện, xã.

Mức kinh phí được cấp cho công tác kiểm tra, xử lý văn bản nhìn chung còn khó khăn, chưa tương xứng với vai trò, tính chất của nhiệm vụ được giao nên đã ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả triển khai nhiệm vụ...

b) Thể chế trong công tác kiểm tra, xử lý văn bản vẫn tồn tại những hạn chế cần tiếp tục hoàn thiện, cụ thể là:

- Các quy định về xem xét, xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, không kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục hậu quả do áp dụng văn bản trái pháp luật chưa cụ thể, chưa đầy đủ

Theo Khoản 2 Điều 134 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, việc xem xét trách nhiệm tập thể, trách nhiệm cá nhân được thực hiện như sau: (i) Cơ quan ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật phải tổ chức việc kiểm điểm, xác định trách nhiệm của tập thể và báo cáo cơ quan cấp trên có thẩm quyền xem xét, quyết định theo quy định của pháp luật, đồng thời xem xét trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật; (ii) Cán bộ, công chức trong quá trình tham mưu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật, tùy theo tính chất, mức độ lỗi và nội dung trái pháp luật của văn bản, phải chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ, công chức thực hiện theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức. Tuy nhiên, các quy định trên vẫn chung chung, mang tính chất nguyên tắc, gây vướng mắc khi áp dụng trong thực tiễn.

Ngoài ra, vấn đề khắc phục hậu quả do ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra đã được đề cập đến tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, song đến nay, cũng chưa có quy định cụ thể để xác định hậu quả, cơ quan thực hiện, nguồn lực để bảo đảm thực hiện, trình tự, thủ tục thực hiện khắc phục hậu quả do ban hành văn bản trái pháp luật, do đó, quy định này cũng hầu như không được thực hiện trên thực tế. Bên cạnh đó, cơ sở pháp lý để quy định chi tiết về những vấn đề nêu trên còn chưa thực sự đầy đủ và vững chắc bởi hiện nay Luật Ban hành VBQPPL 2015 chưa giao Chính phủ quy định chi tiết. Do đó, cần nghiên cứu để có quy định mang tính nguyên tắc và giao cho Chính phủ quy định chi tiết vấn đề này.

- Luật Ban hành VBQPPL 2015 quy định chưa rõ ràng về văn bản thuộc đối tượng kiểm tra: Các quy định về kiểm tra văn bản hiện nay được quy định tại các điều 165, 166, 167 của Luật, tuy nhiên, giữa tên điều luật và nội dung điều luật, nội dung giữa các điều chưa thực sự tương thích, rõ ràng về đối tượng văn bản được kiểm tra là VBQPPL nói chung hay VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật; chưa xác định rõ thời điểm tiến hành kiểm tra văn bản theo thẩm quyền (chẳng hạn: sau khi cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản tự xác định, khi nhận được chỉ đạo, kiến nghị, phản ánh về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật hoặc khi văn bản được ban hành).

Ngoài ra, qua rà soát cho thấy, theo Luật Ban hành VBQPPL hiện hành, VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không phải là đối tượng của hoạt động kiểm tra văn bản, trong khi loại văn bản này hàng năm được ban hành với số lượng lớn³, là cơ sở ban hành VBQPPL của các bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương các cấp.

- Việc thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong xử lý văn bản trái pháp luật cần tiếp tục nghiên cứu, quy định theo hướng nhằm bảo đảm linh hoạt, kịp thời trong xử lý văn bản trái pháp luật.

2.2. Thực tiễn thực hiện quy định pháp luật về rà soát, hệ thống hoá VBQPPL

2.2.1. Kết quả

a) Về rà soát thường xuyên và rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn

Từ năm 2016 đến ngày 31/12/2023⁴, các bộ, cơ quan ngang bộ (gồm cả Bộ Tư pháp) và địa phương đã thực hiện rà soát thường xuyên và rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn, kết quả cụ thể như sau:

³ Theo Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật, trong giai đoạn từ 2016 - 2021, Chính phủ ban hành **875** Nghị định (trung bình mỗi năm, Chính phủ ban hành khoảng **175** Nghị định), Thủ tướng Chính phủ ban hành **239** Quyết định (trung bình mỗi năm, Thủ tướng Chính phủ ban hành **48** Quyết định).

⁴ Số liệu năm 2023 là số liệu tổng hợp bước đầu, chưa chính thức.

- Tổng số văn bản phải được rà soát: 341.212 văn bản (trong đó số văn bản cần được rà soát tại các bộ, cơ quan ngang bộ là 55.133 văn bản; tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là 286.079 văn bản).

- Tổng số văn bản đã được rà soát: 335.470 văn bản (trong đó tại các bộ, cơ quan ngang bộ: 53.350 văn bản; tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: 282.120 văn bản).

- Tổng số văn bản đã được xử lý sau rà soát: 52.528 văn bản (trong đó tại các bộ, cơ quan ngang bộ: 8.481 văn bản; tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: 44.044 văn bản).

Trên cơ sở kết quả rà soát VBQPPL thường xuyên, vào tháng 01 hàng năm các cơ quan cấp bộ và UBND cấp tỉnh đã ban hành quyết định công bố văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của năm trước đó thuộc ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý theo đúng quy định tại Điều 157 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

Bên cạnh việc tổ chức rà soát thường xuyên, nhiều cơ quan cấp bộ và địa phương đã chủ động tổ chức rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn phục vụ nhu cầu quản lý nhà nước hoặc theo đề nghị, yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền⁵; thực hiện rà soát, công bố danh mục các văn bản còn hiệu lực thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan mình nhằm phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước và nhu cầu tìm hiểu, sử dụng pháp luật của Nhân dân. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Tư pháp, các bộ, ngành tổ chức thực hiện nhiều đợt rà soát văn bản liên quan đến lĩnh vực pháp luật về đầu tư, kinh doanh, đất đai, môi trường, xây dựng, nhà ở và quy hoạch⁶. Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành nghiên cứu, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Đặc biệt trong giai đoạn từ năm 2020 đến nay, các bộ, ngành, địa phương đã đẩy mạnh thực hiện rà soát văn bản theo các chuyên đề, lĩnh vực, nhất là việc tổ chức rà soát đối với các văn bản còn hiệu lực do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành. Cụ thể như: Tổ chức rà soát, nhận diện và đề xuất xử lý đối với các quy định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, không phù hợp thực tiễn trong các văn bản (luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, thông tư) gây khó khăn, vướng mắc, cản trở các hoạt động đầu tư, sản xuất kinh doanh và đời sống của nhân dân, làm giảm hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ

⁵ Như: Rà soát văn bản bảo đảm phù hợp với Hiến pháp năm 2013; Rà soát văn bản bảo đảm phù hợp với quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015; Rà soát văn bản bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Phí, lệ phí năm 2015;...

⁶ Như: Báo cáo số 125/BC-BTP ngày 28/4/2017 đề xuất cụ thể việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật liên quan đến đất đai, xây dựng, nhà ở, đầu tư, kinh doanh và xác định tiến độ thực hiện; Báo cáo số 251/BC-BTP ngày 26/10/2018 rà soát những bất cập, chồng chéo, vướng mắc giữa các quy định của pháp luật liên quan đến việc tiếp cận đất đai của người dân và doanh nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư, sản xuất kinh doanh.

tướng Chính phủ⁷; Tổ chức rà soát toàn bộ các thông tư đang còn hiệu lực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của bộ, ngành để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc, giảm bớt các thủ tục, yêu cầu không cần thiết, tạo thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, doanh nghiệp và đời sống Nhân dân; Tổ chức rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung văn bản triển khai Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030 (phê duyệt kèm theo Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ), qua đó kiến nghị xử lý đối với trên 200 văn bản⁸;...

b) Về việc thực hiện công tác rà soát VBQPPL theo nhiệm vụ, kế hoạch của Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ về rà soát VBQPPL và đề nghị, chỉ đạo của cơ quan có thẩm quyền

Cùng với các hoạt động rà soát văn bản do các bộ, ngành thực hiện, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ về rà soát văn bản⁹ để rà soát, tham mưu giúp Thủ tướng Chính phủ về giải pháp xử lý các vướng mắc, bất cập trong các văn bản, phục vụ cho công tác phòng, chống dịch bệnh, phục hồi, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, đổi mới sáng tạo, tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Từ năm 2020 đến nay, Tổ công tác đã lựa chọn, tổ chức rà soát chuyên sâu nhiều chuyên đề¹⁰. Năm 2023, Tổ công tác đang tập trung theo dõi, đôn đốc, chỉ đạo các bộ, cơ quan liên quan thực hiện rà soát vướng mắc, bất cập của hệ thống pháp luật, xử lý kết quả rà soát văn bản và tiếp tục tổ chức rà soát, cho ý kiến độc lập và đề xuất giải pháp xử lý văn bản phục vụ triển khai Đề án 06; rà soát quy định pháp luật về thi hành án dân sự; rà soát, cho ý kiến độc lập và đề xuất giải pháp xử lý đối với vướng mắc cụ thể về pháp lý có tính chất liên ngành.

Kết quả rà soát văn bản do các bộ, ngành, địa phương và Tổ công tác đã được các bộ, ngành, Bộ Tư pháp, Tổ công tác, Chính phủ tổng hợp tại các Báo cáo

⁷ Thực hiện theo Nghị quyết số 45/NQ-CP ngày 16/4/2021 của Chính phủ và Công văn số 514/TTg-PL ngày 22/4/2021, Công điện số 1079/CĐ-TTg ngày 14/8/2021 của Thủ tướng Chính phủ.

⁸ Theo Báo cáo số 205/BC-BTP ngày 22/8/2022 và Báo cáo số 99/BC-BTP ngày 31/3/2023 của Bộ Tư pháp.

⁹ Được thành lập theo Quyết định số 236/QĐ-TTg ngày 12/02/2020 của Thủ tướng Chính phủ. Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ về rà soát VBQPPL do Bộ trưởng Bộ Tư pháp làm Tổ trưởng với các Tổ phó và thành viên là Thứ trưởng các bộ, cơ quan ngang bộ và đại diện lãnh đạo các cơ quan, tổ chức liên quan.

¹⁰ Như: Rà soát quy định về điều kiện gia nhập thị trường, tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp; Rà soát quy định về phê duyệt, triển khai, tổ chức thực hiện, chấm dứt dự án đầu tư; Rà soát quy định về tài chính, thuế, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; Rà soát quy định về đất đai, tài nguyên, môi trường, xây dựng và kinh doanh bất động sản; Rà soát quy định pháp luật về lao động, việc làm và an sinh xã hội; Rà soát quy định về hợp đồng, giải quyết tranh chấp phát sinh trong kinh doanh, phá sản doanh nghiệp; Rà soát quy định về kiểm tra chuyên ngành; Rà soát quy định pháp luật đảm bảo đáp ứng yêu cầu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; Rà soát quy định về phân công, phân cấp, phân quyền, uỷ quyền trong quản lý nhà nước về kinh tế; Rà soát quy định pháp luật về giáo dục, đào tạo;....

rà soát văn bản trình Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội thời gian qua¹¹. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành, địa phương đã đề xuất phương án, kế hoạch và lộ trình xử lý, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý¹², đồng thời, thực hiện việc hướng dẫn, giải đáp đối với một số kiến nghị, phản ánh, tạo sự thống nhất trong áp dụng pháp luật.

c) Về công tác hệ thống hoá VBQPPL

Cùng với công tác rà soát văn bản, các bộ, ngành, địa phương đã thực hiện 02 kỳ hệ thống hóa văn bản thống nhất trong cả nước (kỳ đầu năm 2013 và kỳ 2014-2018). Theo đó, từ khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực, các bộ, ngành, địa phương đã thực hiện kỳ hệ thống hóa kỳ 2014-2018¹³. Qua đó, các cơ quan đã công bố các văn bản đang còn hiệu lực trong cả nước, góp phần tăng cường tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi trong việc tổ chức thi hành pháp luật.

Hiện nay, các bộ, ngành, địa phương đang thực hiện hệ thống hóa văn bản kỳ thứ ba thống nhất trong cả nước (2019-2023), với thời điểm ấn định văn bản thuộc đối tượng hệ thống hóa để công bố là ngày 31 tháng 12 năm 2023. Đến thời điểm hiện nay (14/3/2014), 14 bộ, ngành và 57 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện việc công bố kết quả hệ thống hóa VBQPPL. Hiện nay, Bộ Tư pháp đang tổng hợp báo cáo kết quả hệ thống hóa VBQPPL của các bộ, ngành, địa phương để xây dựng báo cáo Thủ tướng Chính phủ theo quy định.

2.2.2. Những tồn tại, hạn chế trong công tác rà soát, hệ thống hoá VBQPPL

Thời gian qua, công tác rà soát văn bản vẫn còn tồn tại, hạn chế, tuy nhiên tập trung ở việc tổ chức thực hiện như:

- Việc thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm về công tác rà soát văn bản tại một số cơ quan chưa hiệu quả, đầy đủ, đúng theo quy định. Trong khi đó, hệ thống pháp luật vẫn còn chồng chéo, phức tạp với số lượng lớn văn bản dưới luật, do nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành, nhất là văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ; các văn

¹¹ Như: như: (i) Báo cáo số 442/BC-CP ngày 01/10/2020 của Chính phủ về kết quả rà soát VBQPPL thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước trình Quốc hội; (ii) Báo cáo số 229/BC-BTP ngày 15/10/2021 của Bộ Tư pháp báo cáo kết quả rà soát, nghiên cứu, xử lý kiến nghị, phản ánh về quy định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, không phù hợp thực tiễn thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ; (iii) Báo cáo số 20/BC-TCT ngày 28/01/2022 của Tổ công tác; (iv) Báo cáo số 93/BC-TCT ngày 29/3/2023 của Tổ công tác; Báo cáo số 205/BC-BTP ngày 22/8/2022 và Báo cáo số 99/BC-BTP ngày 31/3/2023 của Bộ Tư pháp.

¹² Ví dụ: trên cơ sở kết quả rà soát văn bản do Tổ công tác và các bộ, ngành thực hiện trong các năm 2020, 2021 theo yêu cầu, chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành đã tổ chức nghiên cứu, xử lý hoặc tham mưu cơ quan, người có thẩm quyền xử lý đối với 174 văn bản (10 văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; 66 văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; 98 văn bản cấp bộ); đang tiếp tục nghiên cứu, xử lý¹² đối với 233 văn bản có quy định mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không phù hợp thực tiễn. Trong đó, 150 văn bản đã được đưa vào chương trình, kế hoạch xây dựng văn bản và đang trong quá trình soạn thảo, thẩm định, trình cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, ban hành theo quy định.

¹³ Báo cáo số 145/BC-BTP ngày 31/5/2019 của Bộ Tư pháp về kết quả hệ thống hóa VBQPPL thống nhất trong cả nước kỳ 2014-2018

bản thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới dẫn đến số lượng, số lượt văn bản cần rà soát thường xuyên là rất lớn.

- Quy định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, vướng mắc mặc dù đã được rà soát, phát hiện nhưng việc xử lý trong một số trường hợp còn chưa kịp thời; chưa thực sự kết nối kịp thời, hiệu quả giữa kết quả rà soát văn bản với hoạt động xây dựng văn bản.

- Việc đồng thời phải triển khai nhiều nhiệm vụ rà soát văn bản do nhiều cơ quan yêu cầu với phạm vi trùng lặp, giao thoa, khối lượng văn bản phải rà soát lớn, một số trường hợp giao nhiệm vụ không đúng cơ quan có trách nhiệm phải rà soát văn bản, thời hạn thực hiện ngắn trong khi các bộ, ngành chưa được bảo đảm hợp lý về nguồn lực (nhân lực, kinh phí, thời gian) nên khó khả thi, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả.

- Việc xác định và tập hợp đầy đủ các văn bản phục vụ hệ thống hóa gặp nhiều khó khăn, việc khai thác văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật còn chưa đáp ứng được yêu cầu. Việc xác định các văn bản hết hiệu lực, không còn phù hợp (không được áp dụng) và văn bản hết hiệu lực theo quy định của Luật ban hành VBQPPL còn lúng túng... Một số Bộ, cơ quan ngang Bộ không thực hiện đúng quy định về thời điểm công bố kết quả hệ thống hóa, gây khó khăn cho việc đối chiếu, công bố văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương.

2.2.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

- Nhận thức của lãnh đạo một số cơ quan còn chưa thật sự đầy đủ về nội dung, yêu cầu của công tác xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thi hành pháp luật nói chung và ý nghĩa quan trọng của công tác rà soát, hệ thống hoá các văn bản, nhất là rà soát các quy định liên quan khi ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế văn bản, dẫn đến còn tồn tại quy định mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu thống nhất, không phù hợp thực tiễn.

- Nguồn lực đầu tư cho công tác xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thi hành pháp luật (bao gồm công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản) nhìn chung chưa tương xứng với tầm quan trọng, tính chất khó khăn, phức tạp của nhiệm vụ.

- Trong thời gian qua, các bộ, ngành phải triển khai đồng thời nhiều nhiệm vụ rà soát văn bản mới do nhiều cơ quan có thẩm quyền yêu cầu với phạm vi rộng, đối tượng văn bản cần rà soát lớn, thời hạn thực hiện ngắn; một số trường hợp còn có sự đan xen, trùng lặp về phạm vi rà soát dẫn đến khó khăn, lúng túng trong quá trình thực hiện và báo cáo kết quả rà soát văn bản; một số trường hợp, nhiệm vụ được giao chưa đúng cơ quan có trách nhiệm chủ trì rà soát theo quy định của pháp luật đã ảnh hưởng đến tiến độ, hiệu quả thực hiện. Đồng thời, thời gian qua, nhiều vấn đề kinh

tế, xã hội mới, phức tạp nảy sinh, nhất là trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, tác động của đại dịch Covid-19 đã dẫn tới những bất cập, vướng mắc trong hệ thống pháp luật hiện hành đòi hỏi cần rà soát, nhận diện kịp thời để điều chỉnh cho phù hợp.

- Năng lực, trình độ, kinh nghiệm của một bộ phận công chức làm công tác xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thi hành pháp luật nói chung (bao gồm công tác rà soát, hệ thống hoá văn bản) chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, nhất là về tính chuyên nghiệp, kỹ năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách; rà soát, đề xuất chính sách và tổ chức thi hành pháp luật.

- Còn nhiều văn bản chưa hoàn thành việc xử lý xuất phát từ một số nguyên nhân như: Số lượng văn bản cần xử lý lớn; tiến độ xử lý nhiều văn bản phụ thuộc vào tiến độ, lộ trình xử lý của các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn; nguồn lực...

- Sự phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong quá trình thực hiện rà soát và xử lý kết quả rà soát văn bản trong một số trường hợp vẫn chưa thực sự chặt chẽ, hiệu quả; việc kết nối, sử dụng kết quả rà soát trong quá trình nghiên cứu, xây dựng văn bản vẫn còn có những hạn chế nhất định, ảnh hưởng đến chất lượng, tiến độ rà soát và xử lý kết quả rà soát văn bản.

III. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TRA, XỬ LÝ, RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HOÁ VBQPPL

3.1. Đổi mới, hoàn thiện quy định pháp luật về kiểm tra, xử lý VBQPPL

3.1.1. Về văn bản thuộc đối tượng kiểm tra và trách nhiệm kiểm tra văn bản

Để tạo thuận lợi trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết và tổ chức thực hiện quy định về kiểm tra, xử lý văn bản trên thực tiễn, cần nghiên cứu, xác định rõ phạm vi, đối tượng, thẩm quyền kiểm tra văn bản. Nghiên cứu, xác định rõ văn bản thuộc đối tượng kiểm tra là VBQPPL nói chung hay VBQPPL “có dấu hiệu trái pháp luật” và văn bản hành chính có chứa QPPL. Quy định rõ thời điểm tiến hành kiểm tra văn bản theo thẩm quyền (chẳng hạn: sau khi cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản tự xác định, khi nhận được chỉ đạo, kiến nghị, phản ánh về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật hoặc khi văn bản được ban hành).

Đồng thời, quy định theo hướng tăng cường trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương trong hoạt động tự kiểm tra, kiểm tra văn bản theo thẩm quyền.

3.1.2. Nghiên cứu để hoàn thiện nội dung về kiểm tra, xử lý VBQPPL theo hướng quy định nguyên tắc nhằm nâng cao trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản thông qua cơ chế xử lý trách nhiệm khi ban hành văn

bản trái pháp luật và biện pháp khắc phục hậu quả do ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra

Để tăng cường kỷ luật kỷ cương, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của cơ quan, người ban hành VBQPPL, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng VBQPPL, thời gian tới, cần nghiên cứu để quy định nguyên tắc về vấn đề xử lý trách nhiệm cơ quan, người ban hành văn bản trái pháp luật. Theo đó, cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật phải chịu trách nhiệm về việc ban hành văn bản trái pháp luật gắn với động cơ, mục đích, hậu quả, gắn với vấn đề kiểm soát quyền lực, phòng chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật. Đồng thời, giao Chính phủ quy định chi tiết vấn đề này.

Ngoài ra, cần có quy định giao cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, tham mưu việc quy định khắc phục hậu quả do ban hành và thi hành văn bản trái pháp luật gây ra.

3.1.3. Nghiên cứu, bổ sung quy định để xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm kiểm tra VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành

Văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành có vai trò quan trọng trong toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội. Các VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là căn cứ pháp lý trực tiếp, chủ yếu để bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương ban hành VBQPPL tại bộ, ngành và địa phương mình. Ngoài ra, văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng là cơ sở pháp lý để các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản cấp dưới, nếu chứa đựng nội dung trái pháp luật sẽ gây khó khăn trong quá trình kiểm tra, xác định nội dung trái pháp luật của văn bản. Hiện nay, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (được sửa đổi năm 2020), 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 VBQPPL (được sửa đổi bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020) quy định việc kiểm tra (bao gồm tự kiểm tra và kiểm tra theo thẩm quyền) đối với các VBQPPL do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và chính quyền địa phương các cấp ban hành, chưa có cơ chế để thực hiện tự kiểm tra các VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Do đó, việc nghiên cứu, ban hành cơ chế để tự kiểm tra, giám sát văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành, kịp thời xử lý những văn bản có nội dung sai sót, bất cập, không phù hợp, bảo đảm tính toàn diện, khách quan, công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục là rất cần thiết. Trong đó, tại Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi) cần xác định rõ nội dung, thẩm quyền, trách nhiệm kiểm tra VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành.

3.1.4. Một số nội dung khác như: Nghiên cứu, quy định trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc giúp Thủ tướng Chính phủ xử lý văn bản trái pháp luật để bảo

đảm tính linh hoạt, kịp thời trong xử lý văn bản trái pháp luật; Nghiên cứu, luật hoá một số nội dung về kiểm tra, xử lý VBQPPL hiện nay đang được quy định chi tiết tại Nghị định 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/220/NĐ-CP như: nguyên tắc, phương thức, nội dung kiểm tra văn bản...

3.2. Đối với công tác rà soát, hệ thống hoá VBQPPL

Với kết quả đạt được của công tác rà soát, hệ thống hoá VBQPPL và qua thực tế theo dõi tình hình thực hiện các quy định pháp luật về rà soát, hệ thống hoá VBQPPL có thể thấy, về cơ bản, các quy định hiện hành điều chỉnh hoạt động rà soát, hệ thống hoá VBQPPL đã bao quát được thẩm quyền, nội dung, quy trình thực hiện rà soát, hệ thống hoá VBQPPL. Tuy nhiên, quá trình sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL cần nghiên cứu, bổ sung quy định nhằm nâng cao trách nhiệm rà soát văn bản và xử lý văn bản sau rà soát của các chủ thể ban hành, tham mưu ban hành văn bản, cũng như “Luật hoá” các quy định tại Nghị định đã được thực tiễn kiểm nghiệm tính đúng đắn, phù hợp thời gian qua.

Từ thực trạng quy định pháp luật về kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL cũng như thực tiễn thực hiện các quy định thời gian qua, trên cơ sở đánh giá những bất cập, hạn chế, nguyên nhân của bất cập, hạn chế và trong bối cảnh Đảng và Nhà nước ta tiếp tục đẩy mạnh nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có thể khẳng định, việc tiếp tục hoàn thiện các quy định về xây dựng pháp luật nói chung, quy định về kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hoá VBQPPL tại Luật Ban hành văn bản hiện hành với các định hướng như đã nêu ở các phần trên là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay.