

## **ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CHUYÊN NGHIỆP, KHOA HỌC, KỊP THỜI, KHẢ THI, HIỆU QUẢ<sup>1</sup>**

Từ Hội nghị tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL) tại Miền Bắc vào cuối tháng 4/2024, đại diện Thường trực Ủy ban Pháp luật đã tham dự và đánh giá cao sự chủ động, tích cực của Bộ Tư pháp trong công tác tổ chức tổng kết thi hành Luật BHVBQPPL năm 2015; đánh giá cao công tác chuẩn bị Hội nghị của Bộ Tư pháp và đồng tình với nhiều nhận định trong dự thảo Báo cáo tổng kết thi hành Luật BHVBQPPL do Bộ Tư pháp chuẩn bị. Dự thảo Báo cáo đã đánh giá, phản ánh một cách khá toàn diện những kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập trong công tác tổ chức thi hành Luật BHVBQPPL thời gian qua; đồng thời, đã đề xuất một số định hướng sửa đổi, bổ sung Luật.

Nghiên cứu, rà soát Luật BHVBQPPL để đề xuất sửa đổi, bổ sung là một trong những nhiệm vụ lập pháp được xác định trong Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15, Nghị quyết số 110/2023/QH15 Kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 109/2023/QH15 về tiếp tục thực hiện một số nghị quyết của Quốc hội khóa XIV và từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết Kỳ họp thứ 4 về giám sát chuyên đề, chất vấn. Chủ đề tham luận mà Bộ Tư pháp đề nghị tham gia hôm nay với tên gọi là “Đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả”, đây cũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng được xác định tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Kế hoạch số 11-KH/TW ngày 28/11/2022 của Bộ Chính trị triển khai thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW. Thực hiện nhiệm vụ này, Đảng đoàn Quốc hội đang chỉ đạo triển khai xây dựng “Đề án đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả” để báo cáo Bộ Chính trị trong năm 2024. Đảng đoàn Quốc hội đã thành lập Ban Chỉ đạo do Đồng chí Nguyễn Khắc Định Phó Chủ tịch Quốc hội là Trưởng Ban, Đồng chí Hoàng Thanh Tùng Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật,

---

<sup>1</sup> *Tham luận của Ths. Lê Thị Phương Lan, Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội*

Đồng chí Lê Thành Long Bộ trưởng Bộ Tư pháp là Phó Trưởng ban và giao Thường trực Ủy ban Pháp luật thực hiện nhiệm vụ là cơ quan Thường trực Ban Chỉ đạo có trách nhiệm tham mưu Ban Chỉ đạo triển khai xây dựng dự thảo Đề án. Thời gian qua, Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan, tổ chức có liên quan đã xây dựng các báo cáo đánh giá thực trạng, kiến nghị về đổi mới quy trình gửi Ban Chỉ đạo để tổng hợp xây dựng Đề án. Trên cơ sở báo cáo của các cơ quan, tổ chức, hiện nay dự thảo Đề án đang được triển khai xây dựng.

Tại Hội nghị hôm nay, tôi xin trình bày một số ý kiến hết sức ngắn gọn về những kết quả bước đầu thu nhận được qua quá trình tham mưu phục vụ xây dựng dự thảo Đề án và tham mưu, phục vụ hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật trong công tác lập pháp để Hội nghị và các cơ quan nghiên cứu, trao đổi, góp phần phục vụ quá trình tổng kết thi hành Luật BHVBQPPL; đồng thời, tôi cũng xin được lắng nghe các ý kiến tại Hội nghị hôm nay để báo cáo Thường trực Ủy ban Pháp luật phục vụ quá trình triển khai xây dựng Đề án.

### **1. Về kết quả đạt được trong công tác xây dựng pháp luật**

Từ thực tiễn thi hành Luật BHVBQPPL hơn 08 năm qua cho thấy, các quy định của Luật BHVBQPPL đã tạo cơ sở pháp lý hữu hiệu cho công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, góp phần không nhỏ trong công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Chỉ tính riêng đối với công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội, trong nhiệm kỳ khóa XIV, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua 73 luật, 02 pháp lệnh và nhiều nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật; tính đến trước kỳ họp thứ 7 thì Quốc hội khóa XV đã thông qua 32 luật, 39 nghị quyết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua 04 pháp lệnh, 20 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật. Trong đó, nhiều đạo luật có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển của đất nước, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi thực tiễn, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp như: Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở, Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Khám bệnh, chữa bệnh... Một số nghị quyết thí điểm về tổ chức chính quyền đô thị, cơ chế, chính sách đặc thù phát triển một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng đã được ban hành góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, giải quyết vướng mắc, bất cập trong thực tiễn.

Đạt được những kết quả nổi bật nêu trên không thể không kể đến một số đổi mới quan trọng của Luật BHVBQPPL năm 2015 được sửa đổi, bổ sung năm 2020. Cụ thể như:

- Giảm được một số hình thức văn bản quy phạm pháp luật so với quy định trong các Luật BHVBQPPL trước đó để giảm bớt sự phức tạp của hệ thống 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 tạo thuận lợi cho công tác áp dụng pháp luật.

- Đổi mới cơ bản quy trình lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, không ban hành Chương trình nhiệm kỳ mà tập trung xây dựng Chương trình hằng năm, bảo đảm tính linh hoạt, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội; tình trạng xin lùi, xin rút dự án ra khỏi Chương trình đã được khắc phục, góp phần nâng cao chất lượng các dự án, dự thảo đưa vào Chương trình.

- Đổi mới cơ bản, toàn diện quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách; tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; huy động trí tuệ của xã hội vào hoạt động xây dựng pháp luật của các chủ thể, trong đó có sự tham gia phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp; bổ sung hình thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn để đáp ứng yêu cầu trong những trường hợp cấp thiết, cấp bách.

- Bổ sung, quy định rõ về trách nhiệm, cơ chế phối hợp của các chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ khâu lập đề nghị xây dựng văn bản, 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; quy định chặt chẽ hơn về trách nhiệm ban hành văn bản quy định chi tiết, từng bước khắc phục tình trạng nợ đọng văn bản.

- Bổ sung một số nội dung bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

Cùng với những đổi mới quan trọng trong quy trình lập pháp, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ cùng các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị tiếp tục kế thừa, phát huy những thành quả, kinh nghiệm đã tích lũy, không ngừng nỗ lực, sáng tạo, quyết liệt trong chỉ đạo, điều hành, có nhiều cải tiến, đổi mới, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có liên quan để khắc phục

khó khăn, hoàn thành nhiệm vụ được giao. Các cơ quan, tổ chức đã quan tâm, tạo điều kiện và dành nguồn lực thỏa đáng hơn cho công tác xây dựng pháp luật, người làm công tác pháp chế. Nhận thức của toàn xã hội về vị trí, vai trò của Hiến pháp và pháp luật ngày càng được củng cố, tăng cường, góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

## **2. Về một số vấn đề đặt ra và kiến nghị hoàn thiện quy trình xây dựng luật**

Bên cạnh kết quả đạt được, quá trình tổ chức thi hành Luật BHVBQPPL cũng đặt ra một số vấn đề, đòi hỏi cần sớm được nghiên cứu, hoàn thiện trong thời gian tới. Cụ thể:

- *Về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật cả nhiệm kỳ:* việc lập Chương trình hằng năm thay vì Chương trình nhiệm kỳ như trước đây làm tăng tính linh hoạt, khả thi nhưng phần nào cũng làm thiếu tính định hướng cho công tác xây dựng pháp luật cho cả nhiệm kỳ. Đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV vừa qua, Đảng đoàn Quốc hội cùng các cơ quan, tổ chức xây dựng, trình Bộ Chính trị Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV; Bộ Chính trị đã thông qua Đề án và ban hành Kết luận, trên cơ sở đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Kế hoạch lập pháp cho cả nhiệm kỳ làm cơ sở cho các cơ quan, tổ chức chủ động triển khai thực hiện. Quá trình triển khai cho thấy, hầu hết các dự án được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm là kết quả thực hiện các nhiệm vụ lập pháp.

Như vậy có thể thấy hiệu quả của việc xây dựng Đề án Định hướng trong việc làm cơ sở cho các cơ quan, tổ chức bố trí, sắp xếp nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật. Do đó, có thể nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm xây dựng Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật để quy định về việc xây dựng định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ trong Luật BHVBQPPL.

- *Về việc lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:* Thực tế hiện nay cho thấy tính gói đầu của Chương trình còn thấp, còn nhiều dự án bổ sung vào thời điểm sát kỳ họp Quốc hội dẫn đến những khó khăn, bị động cho các cơ quan của Quốc hội trong công tác thẩm tra, trong việc xem xét, cho ý kiến của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Do đó, cần làm rõ nguyên nhân để bổ sung quy định cụ thể hơn trong Luật BHVBQPPL hoặc có giải pháp hữu hiệu trong tổ chức thực hiện để khắc phục tình trạng này.

- *Về quy trình xây dựng chính sách:* Theo đánh giá của các cơ quan việc đánh giá tác động chính sách trong một số trường hợp còn chưa bảo đảm chất lượng, chưa sâu, một số trường hợp là nhóm vấn đề không đúng là chính sách, có chính sách mới được bổ sung sau khi dự án đã được quyết định đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhưng chưa được đánh giá hoặc đánh giá chưa đầy đủ... Do đó, cần làm rõ hơn yêu cầu cụ thể đối với việc đánh giá, xem xét, thông qua các chính sách để bảo đảm tính khả thi.

- *Về việc lấy ý kiến Chính phủ về các dự án luật:* Từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến nay, thực hiện quy định của Luật BHVBQPPL, sau khi các dự án luật được Quốc hội cho ý kiến lần đầu và được tiếp thu, chỉnh lý sẽ được gửi lấy ý kiến Chính phủ trước khi trình Quốc hội tại kỳ họp tiếp theo và trước khi trình Quốc hội thông qua, việc lấy ý kiến Chính phủ về các dự án luật đã phát huy hiệu quả, tăng cường sự phối hợp, tính khả thi, chất lượng của dự thảo luật. Tuy nhiên, trong Luật BHVBQPPL chưa làm rõ việc lấy ý kiến được thực hiện trong giai đoạn nào, lấy ý kiến về những vấn đề gì (toàn bộ dự án trình hay chỉ về một số vấn đề lớn), thời gian lấy ý kiến bao lâu. Do đó, cần quy định cụ thể hơn về vấn đề này.

- *Về quy trình xem xét, thông qua luật theo trình tự, thủ tục rút gọn:* Theo quy định của Luật BHVBQPPL thì Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội. Để đáp ứng yêu cầu về tính cấp thiết, cấp bách đối với các dự án cần áp dụng theo trình tự, thủ tục rút gọn, cần có quy định hợp lý về thời hạn thẩm định, thẩm tra, gửi tài liệu, quy định về thành phần hồ sơ trong trường hợp này.

- *Về công tác rà soát, giám sát thi hành luật, pháp lệnh:* Thực tiễn cho thấy công tác rà soát, giám sát thi hành văn bản quy phạm pháp luật góp phần quan trọng trong việc kịp thời phát hiện những quy định trùng lặp, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc hết hiệu lực để có biện pháp khắc phục, hoàn thiện, góp phần nâng cao chất lượng công tác lập pháp và tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp khi thi hành pháp luật. Do đó cần nghiên cứu bổ sung các quy định cụ thể về vấn đề này.

- *Về việc ứng dụng thành tựu khoa học, kỹ thuật, công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật:* Trong điều kiện phát triển khoa học kỹ thuật ngày càng có nhiều đột phá, đòi hỏi phải có quy định tăng cường ứng dụng khoa học, kỹ thuật, công nghệ thông tin, trí tuệ

nhân tạo, hiện đại hóa, thúc đẩy phát triển các thiết chế hỗ trợ trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác này.

*- Ngoài ra, có một số vấn đề cần được nghiên cứu, xem xét bổ sung vào Luật BHVBQPPL để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, như nghiên cứu bổ sung quy trình, thủ tục thực hiện tiếp theo đối với các dự án luật sau khi được Quốc hội cho ý kiến mà chưa được trình Quốc hội thông qua, hình thức văn bản của chính quyền địa phương nơi tổ chức chính quyền đô thị; nghiên cứu bổ sung tiêu chí áp dụng hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung luật (luật sửa đổi, luật sửa đổi, bổ sung một số điều, một luật sửa nhiều luật); nghiên cứu bổ sung quy định về kỹ thuật trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (cách thức quy định về tên văn bản, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, quản lý nhà nước, khen thưởng, xử lý vi phạm, áp dụng pháp luật, điều khoản thi hành, điều khoản chuyên tiếp)...*