

Số: /BC-UBTVQH14

Dự thảo 23.4.2020

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

## **BÁO CÁO**

### **Giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Kính gửi: Các vị đại biểu Quốc hội

Tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2019), Quốc hội đã thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL). Ngay sau kỳ họp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Luật.

Dưới đây, UBTVQH xin báo cáo về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật.

#### **1. Về phạm vi sửa đổi, bổ sung Luật**

*Nhiều ý kiến nhất trí với phạm vi sửa đổi Luật là chỉ sửa đổi, bổ sung một số điều như đề nghị của Chính phủ. Bên cạnh đó, một số ý kiến đề nghị sửa đổi thêm để tháo gỡ một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn liên quan đến các vấn đề như lập chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra; một số ý kiến đề nghị mở rộng phạm vi để sửa đổi toàn diện Luật.*

UBTVQH nhận thấy, Luật BHVBQPPL mới được ban hành và có hiệu lực hơn 03 năm; các nội dung, chính sách của Luật mới được triển khai thực hiện nên cần có thời gian để kiểm chứng, đánh giá. Do đó, UBTVQH thống nhất với Chính phủ đề nghị chưa sửa đổi toàn diện Luật này mà chỉ mở rộng sửa đổi, bổ sung thêm một số nội dung trong thực hiện thực sự có vướng mắc, bất cập và đã đạt được sự đồng thuận, nhất trí cao.

#### **2. Về bổ sung một số quy định về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành VBQPPL**

*Bên cạnh các ý kiến nhất trí với việc sửa đổi, bổ sung một số quy định về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng, ban hành VBQPPL như trong dự thảo Luật, có ý kiến đề nghị cần nhắc việc sửa đổi, bổ sung này vì việc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đã được quy định đầy đủ trong Luật hiện hành.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc chủ đạo, xuyên suốt trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta, trong đó có hoạt động xây dựng pháp luật. Nguyên tắc này cũng đã được Luật hiện hành thể chế hoá cụ thể trong từng khâu của quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL (các điều 39, 65, 88, 98, 102, 124) và việc thực hiện nguyên tắc này

trên thực tế tại Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan khác ở trung ương và các địa phương thời gian qua cơ bản đầy đủ, nghiêm túc. Việc sửa đổi, bổ sung trong dự thảo Luật lần này là để tiếp tục khẳng định, làm rõ và sâu sắc hơn cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Vì vậy, đề nghị Quốc hội cho sửa đổi, bổ sung quy định như trong dự thảo Luật.

### **3. Về phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong xây dựng VBQPPL**

*Có ý kiến đề nghị quy định rõ hơn trong Luật về trách nhiệm phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) trong xây dựng VBQPPL.*

UBTVQH nhận thấy, Chương VI của Luật MTTQVN đã quy định về hoạt động phản biện xã hội của MTTQVN đối với dự thảo văn bản pháp luật; tuy nhiên, cả trong Luật MTTQVN và văn bản quy định chi tiết thi hành đều chưa quy định rõ phản biện xã hội được thực hiện như thế nào trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

Do đó, tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, đồng thời thể chế hóa chủ trương của Đảng về việc “xem xét đưa hoạt động phản biện xã hội của MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội vào quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL”<sup>1</sup>, dự thảo Luật đã bổ sung vào Điều 6 quy định về phản biện xã hội của MTTQVN (bao gồm cả các tổ chức chính trị - xã hội là thành viên của Mặt trận) trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản; quy định rõ thời điểm phản biện xã hội được thực hiện trong giai đoạn tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản và văn bản phản biện xã hội phải được gửi kèm theo hồ sơ dự án gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền; các nội dung khác liên quan đến phản biện xã hội được thực hiện theo quy định của Luật MTTQVN.

### **4. Về trách nhiệm chủ trì việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, nghị quyết**

*Tại kỳ họp thứ 8, Chính phủ trình Quốc hội 2 phương án như sau:*

- *Phương án 1: sửa đổi Luật theo hướng cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án (gọi chung là cơ quan trình) chủ trì tiếp thu, chỉnh lý dự thảo.*

- *Phương án 2: giữ như quy trình hiện hành là cơ quan thẩm tra chủ trì giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý dự thảo, nhưng bổ sung quy định tại phiên họp Quốc hội, sau khi UBTVQH báo cáo Quốc hội việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo thì cơ quan trình dự án trình bày ý kiến của mình về báo cáo này của UBTVQH.*

*Trong cả 2 phương án thì UBTVQH vẫn trực tiếp chỉ đạo việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo.*

*Qua thảo luận, nhiều ý kiến đề nghị giữ như quy trình hiện hành giao cơ quan thẩm tra chủ trì giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý dự thảo, nhưng cần rà soát, bổ sung quy định nhằm làm rõ hơn trách nhiệm của các chủ thể trong việc*

<sup>1</sup> Thông báo Kết luận số 160-TB/TW ngày 15/01/2020 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Kết luận số 62-KL/TW ngày 08/12/2009 của Bộ Chính trị khóa X về tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội.

*tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và các khâu khác của quy trình ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết; một số ý kiến tán thành hướng sửa đổi như Phương án 1.*

Về vấn đề này, UBTVQH xin báo cáo như sau:

Việc giao cơ quan trình dự án chủ trì tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật không phải là vấn đề mới mà đã được thực hiện ở giai đoạn trước năm 2003 (theo Luật BHVBQPPL năm 1996).<sup>2</sup> Tuy nhiên, từ năm 2003, việc chủ trì giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý dự thảo đã được giao cho cơ quan thẩm tra (theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL năm 2002). Quy trình này được duy trì và hoàn thiện qua các lần sửa đổi Luật BHVBQPPL (năm 2008 và năm 2015), đã đóng góp tích cực vào việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, giúp Quốc hội ban hành được số lượng lớn các luật trong gần 2 thập kỷ qua<sup>3</sup>, tạo khuôn khổ pháp lý quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh, bảo đảm quyền con người, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và hội nhập quốc tế trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Từ năm 2003 đến nay, quy trình này đã được thực hiện ổn định, cơ bản không có vướng mắc; trong Tờ trình, Chính phủ vẫn khẳng định quy trình như hiện nay “vẫn đang phát huy tốt tác dụng; một số vấn đề vướng mắc, bất cập là do quá trình thực thi chưa tốt, chưa phát huy hết trách nhiệm của các cơ quan tham gia vào quá trình này”<sup>4</sup>; Báo cáo của cơ quan soạn thảo tổng kết 3 năm thi hành Luật BHVBQPPL năm 2015 không chỉ ra được những bất cập, hạn chế của việc cơ quan thẩm tra chủ trì giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý dẫn đến phải thay đổi, chuyển giao nhiệm vụ này cho cơ quan trình dự án như phương án 1 Chính phủ đề xuất. Nếu thay đổi như đề xuất sẽ tác động lớn đến quy trình, có thể dẫn đến chậm trễ, không bảo đảm ban hành luật kịp thời để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn và cũng khó khả thi, khó bảo đảm tiến độ chương trình làm việc của Quốc hội.<sup>5</sup>

Hơn nữa, theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội có nhiệm vụ “làm luật và sửa đổi luật”<sup>6</sup>, đòi hỏi các cơ quan của Quốc hội phải chủ động giúp Quốc hội

<sup>2</sup> Khoản 1 Điều 45 của Luật BHVBQPPL năm 1996 quy định:

*“1. Tuy theo tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội có thể xem xét dự án luật tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội. Trong trường hợp dự án luật được xem xét tại nhiều kỳ họp của Quốc hội, thì trong lần xem xét đầu, Quốc hội thảo luận và cho ý kiến về đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung cơ bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án luật. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật có trách nhiệm tiếp thu, chỉnh lý dự án.”*

Tuy nhiên, trong quy trình xem xét, thông qua hoặc đối với dự án luật được xem xét theo quy trình tại nhiều kỳ họp của Quốc hội thì ở các giai đoạn tiếp theo, Luật giao Đoàn Thư ký kỳ họp phối hợp với cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, dự kiến chỉnh lý dự án và báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội trước khi trình Quốc hội quyết định.

<sup>3</sup> Qua tổng kết Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị (khoá IX) cho thấy: trong 20 năm từ 1986 - 2005, Quốc hội ban hành được 140 văn bản luật (trung bình 07 luật/năm); tuy nhiên, trong 15 năm tiếp theo từ 2005 đến hết 2019, Quốc hội đã ban hành được 282 văn bản luật (trung bình 19 luật/năm).

<sup>4</sup> Tờ trình số 510/TTr-CP ngày 18/10/2019 của Chính phủ về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trang 10.

<sup>5</sup> Nếu sửa quy trình theo Phương án 1 của Chính phủ thì với cách thức và thời gian tổ chức kỳ họp Quốc hội như hiện nay (có 3 - 4 tháng giữa 2 kỳ họp) thì sẽ không thể có đủ thời gian để vừa nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến đại biểu Quốc hội vừa tiến hành thẩm tra lại để báo cáo UBTVQH xem xét trước khi trình Quốc hội; nhất là đối với những dự án phức tạp mà UBTVQH phải xem xét, cho ý kiến 2 - 3 lần.

<sup>6</sup> Khoản 1 Điều 70 của Hiến pháp năm 2013.

trong việc “đặt ra quy định”; tại các kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội đề xuất nhiều chính sách mới được Quốc hội chấp nhận chứ không đơn thuần Quốc hội chỉ thảo luận và biểu quyết thông qua luật. Vì vậy, tiếp thu ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội, trên cơ sở Phương án 2 do Chính phủ đề xuất, UBTVQH đề nghị cho giữ quy định hiện hành về trách nhiệm chủ trì giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý dự thảo, nhưng có bổ sung một số quy định nhằm làm rõ và nâng cao hơn trách nhiệm của từng cơ quan tham gia vào quá trình tiếp thu, chỉnh lý. Cụ thể:

- Bổ sung quy định cơ quan trình dự án phải có ý kiến bằng văn bản báo cáo UBTVQH về những nội dung các cơ quan dự kiến giải trình, tiếp thu, chỉnh lý, trong đó nêu rõ những vấn đề có ý kiến khác với dự thảo báo cáo và đề xuất phương án tiếp thu, chỉnh lý (điểm b khoản 7 Điều 74, điểm b khoản 2 Điều 75, điểm e khoản 1 Điều 77);

- 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 UBTVQH, cơ quan trình dự án có trách nhiệm tổ chức đánh giá tác động (điểm a khoản 2 Điều 75, điểm b khoản 2 Điều 76);

- Luật hóa vào quy trình việc UBTVQH tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách 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 (điểm d khoản 2 Điều 75);

Đồng thời, UBTVQH cũng đã chỉ đạo rà soát sửa đổi, bổ sung một số quy định khác để nâng cao hơn nữa trách nhiệm của các cơ quan ngay từ giai đoạn lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, như: bổ sung, quy định rõ hơn trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc tham gia thẩm tra Chương trình XDLPL, các dự án, dự thảo (các điều 47, 63 và 68a); bổ sung trách nhiệm của cơ quan soạn thảo, thẩm định, thẩm tra trong việc rà soát hệ thống pháp luật có liên quan đến dự án, dự thảo để bảo đảm tính thống nhất với hệ thống pháp luật (các điều 55, 58, 59, 62, 64, 90, 92 và 93); giữ lại quy định Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp phải có báo cáo đánh giá về các vấn đề thuộc lĩnh vực phụ trách khi được lấy ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 2 Điều 36). Trong dự thảo Luật vẫn tiếp tục giữ quy định cơ quan trình dự án có quyền báo cáo với Quốc hội ý kiến của mình về những vấn đề khác với Báo cáo giải trình, tiếp thu để Quốc hội xem xét, quyết định (khoản 8 Điều 74, điểm a khoản 3 Điều 75).

## **5. Về việc bổ sung hình thức ban hành VBQPPL**

### ***5.1. Về việc bổ sung hình thức Nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH, Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN***

- Bên cạnh các ý kiến nhất trí với việc bổ sung hình thức nghị quyết liên tịch này, có ý kiến đề nghị quy định rõ việc xây dựng nghị quyết này chỉ để hướng dẫn các nội dung liên quan đến giám sát, phản biện xã hội, quy trình

*hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân; có ý kiến đề nghị không bổ sung hình thức văn bản này vì cho rằng bản chất đây chỉ là quy chế phối hợp, quy định mối quan hệ làm việc giữa các cơ quan với nhau, không phải là quy phạm pháp luật.*

UBTVQH thấy rằng, nhiều nội dung cần thiết được quy định trong hình thức văn bản này (như nội dung về giám sát, phản biện xã hội, công tác hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân) thực chất là nội dung triển khai thi hành luật, liên quan đến trách nhiệm thực hiện cần có sự phối hợp của nhiều cơ quan, tổ chức ở cả trung ương và địa phương. Do đó, cần thiết phải có VBQPPL để điều chỉnh các quan hệ xã hội này để bảo đảm cơ sở pháp lý và hiệu lực thi hành.

Về nội dung của nghị quyết liên tịch, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, tại Điều 18 đã bổ sung quy định rõ việc 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”.

*- Có ý kiến đề nghị làm rõ sự khác nhau giữa quy định “Nghị quyết liên tịch **giữa** UBTVQH hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN” và quy định “Nghị quyết liên tịch **giữa** UBTVQH, Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN”.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: việc ban hành nghị quyết liên tịch giữa 2 cơ quan (giữa UBTVQH hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN) hay 3 cơ quan (giữa UBTVQH và Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN) phụ thuộc vào nội dung cần quy định trong Nghị quyết đó, tức là phạm vi liên quan đến 2 cơ quan thì 2 cơ quan liên tịch ban hành, nếu liên quan đến 3 cơ quan thì 3 cơ quan liên tịch ban hành.

**5.2. Về việc 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**

*- Bên cạnh các ý kiến nhất trí với việc bổ sung hình thức thông tư liên tịch này, có ý kiến đề nghị không bổ sung, vì cho rằng Tòa án là cơ quan có quyền tư pháp duy nhất, có quyền áp dụng pháp luật để xét xử tranh chấp giữa các bên, nên việc quy định cơ quan thực hiện quyền tư pháp liên tịch với cơ quan hành pháp là không phù hợp.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: việc Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tham gia ban hành thông tư liên tịch với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ đã được quy định trong Luật hiện hành để bảo đảm việc phối hợp trong tổ chức thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của luật và quá trình thực hiện thời gian qua không có vướng mắc. Trong dự thảo Luật sửa đổi lần này chỉ bổ sung thẩm quyền của Tổng Kiểm toán nhà nước được tham gia ban hành thông tư liên tịch với các chủ thể hiện có để bảo đảm phù hợp với các luật hiện hành (Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Kiểm toán nhà nước) và đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

*- Có ý kiến đề nghị mở rộng phạm vi của thông tư liên tịch không chỉ quy định về việc phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện trình tự, thủ tục tố tụng mà còn về cả những nội dung khác như trong thực hiện phòng, chống tham nhũng.*

Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, để bảo đảm chặt chẽ, phù hợp với Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Kiểm toán nhà nước, đề nghị Quốc hội cho chỉnh lý Điều 25 theo hướng quy định việc ban hành thông tư liên tịch để quy định về việc phối hợp giữa các cơ quan này trong thực hiện trình tự, thủ tục về tố tụng và phòng, chống tham nhũng.

*- Có ý kiến cho rằng, nội dung quy định như tại Điều 25 của dự thảo Luật dẫn đến cách hiểu nhầm là Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được phối hợp với nhau ban hành thông tư liên tịch. Có ý kiến cho rằng, quy định như dự thảo Luật không thể hiện được trường hợp liên tịch giữa Tổng Kiểm toán nhà nước với 01 hoặc 02 cơ quan khác.*

Tiếp thu các ý kiến nêu trên, UBTVQH đã chỉ đạo rà soát, bổ sung vào khoản 8a Điều 4 của dự thảo Luật quy định không ban hành thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; đồng thời chỉnh sửa lại Điều 25 của dự thảo Luật để bảo đảm thể hiện đúng và đầy đủ các trường hợp ban hành thông tư liên tịch, phù hợp với yêu cầu thực tiễn và bảo đảm chặt chẽ như ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội đã nêu.

## **6. Về việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

*- Nhiều ý kiến đại biểu Quốc hội đề nghị giữ quy định về lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (CTXDLPL) như hiện nay. Một số ý kiến khác đề nghị đổi mới công tác lập Chương trình theo từng kỳ họp Quốc hội và chỉ đưa vào Chương trình những dự án đã được thẩm tra đủ điều kiện trình Quốc hội. Có ý kiến đề nghị quy định trách nhiệm của Quốc hội trong việc quyết định chính sách trong từng đề nghị xây dựng luật để cơ quan trình căn cứ vào đó soạn thảo. Có ý kiến đề nghị quy định cụ thể trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, từng Ủy ban trong việc thẩm tra chính sách đối với đề nghị xây dựng luật thuộc lĩnh vực phụ trách.*

UBTVQH nhận thấy, Luật BHVBQPPL năm 2015 đã có sự đổi mới căn bản về quy trình lập CTXDLPL theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo dự án. Những tồn tại, hạn chế trong công tác lập Chương trình thời gian qua như ý kiến đại biểu nêu một phần là do quy trình lập Chương trình có nhiều điểm còn khá mới, các cơ quan chưa theo kịp, nhưng phần lớn là do khâu tổ chức thực hiện chưa tốt. Việc quy định Quốc hội xem xét, quyết định về từng chính sách trong tất cả các đề nghị xây dựng luật đòi hỏi Quốc hội phải bố trí lượng thời gian lớn hơn nhiều cho việc xem xét, thông qua Chương trình, như vậy sẽ không phù hợp với quỹ thời gian của kỳ họp Quốc hội. Vì vậy, đề nghị Quốc hội cho giữ quy định về việc lập Chương trình cơ bản như hiện nay, nhưng có sửa đổi một số quy định nhằm nâng cao thêm trách nhiệm của các cơ quan, cụ thể:

+ Quy định trong hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải có “Dự kiến đề cương chi tiết dự thảo văn bản” thay cho “đề cương dự thảo văn bản” như hiện nay (điểm đ khoản 1 Điều 37, điểm đ khoản 2 Điều 87, khoản 5 Điều 114);

+ Quy định cụ thể hơn trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra đối với đề nghị, kiến nghị xây dựng luật thuộc lĩnh vực phụ trách để chuyển đến Ủy ban Pháp luật tổng hợp, thẩm tra chung về dự kiến Chương trình XDLPL trước khi báo cáo UBTVQH (Điều 47).

Đồng thời, UBTVQH yêu cầu các cơ quan tham gia trong quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh cần bảo đảm kỷ luật, kỷ cương, làm đầy đủ trách nhiệm của mình theo đúng quy định.

*- Có ý kiến đề nghị cần có chiến lược lập pháp cho cả nhiệm kỳ hoặc dài hơn; từ đó xây dựng thứ tự ưu tiên, tập trung vào một số nhóm, dự án luật cụ thể, ví dụ như về đầu tư để phát triển kinh tế, củng cố các quan hệ đạo đức xã hội, văn hóa, giáo dục hoặc chuẩn bị đến Đại hội thì tập trung vào tổ chức, bộ máy.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: để lãnh đạo việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, Đảng ta đã ban hành chiến lược dài hạn, cụ thể tại Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị (khóa IX) đã ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Hiện nay, trong tổng kết thực hiện Nghị quyết này, các cơ quan đang đề nghị cấp có thẩm quyền ban hành Chiến lược pháp luật Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn 2045 để định hướng công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật giai đoạn tới. Căn cứ vào nghị quyết của Đảng, các cơ quan theo thẩm quyền được giao có trách nhiệm xây dựng kế hoạch để triển khai thực hiện. Đối với Quốc hội, trước đây thực hiện Luật BHVBQPPL năm 2008, Quốc hội đã lập Chương trình công tác lập pháp cho toàn khóa, tuy nhiên do việc ban hành Chương trình toàn khóa không còn phù hợp với thực tiễn, nên Luật BHVBQPPL năm 2015 đã sửa đổi không quy định vấn đề này mà chỉ quy định việc lập Chương trình hằng năm.

*- Có ý kiến cho rằng tình trạng dự án luật được rút khỏi Chương trình còn nhiều, trong khi đó chưa có biện pháp xử lý.*

UBTVQH nhận thấy, ý kiến đại biểu là xác đáng, tuy nhiên trong một số trường hợp, việc điều chỉnh Chương trình, bao gồm cả việc cho lùi, rút khỏi Chương trình là cần thiết để bảo đảm chất lượng chuẩn bị dự án trình Quốc hội. Thực tế thời gian qua, qua xem xét, UBTVQH đã quyết định không trình ra Quốc hội một số dự án luật do không bảo đảm chất lượng hoặc điều chỉnh thời gian trình do chậm tiến độ chuẩn bị; đồng thời, cũng đã yêu cầu các cơ quan trình rút kinh nghiệm, đề cao trách nhiệm, bảo đảm tuân thủ đầy đủ quy định về việc lập đề nghị, kiến nghị xây dựng luật (xác định rõ chính sách, đánh giá tác động, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động và các cơ quan, tổ chức liên quan...), đồng thời tăng cường chỉ đạo công tác soạn thảo bảo đảm chất lượng, tiến độ để tránh lặp lại tình trạng tương tự.

## **7. Về lập đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh**

*Bên cạnh các ý kiến tán thành với đề xuất của Chính phủ quy định không lập đề nghị theo quy trình chính sách đối với nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 2 Điều 19 và đối với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 27; có ý kiến đề nghị giữ như hiện hành là phải có khâu lập đề nghị theo quy trình chính sách khi xây dựng các văn bản này.*

UBTVQH nhận thấy, thực tế có nhiều nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ quy định về các biện pháp để tổ chức thi hành văn bản của cấp trên mà không quy định chính sách mới, nhưng vẫn phải lập đề nghị xây dựng văn bản theo quy trình chính sách đã làm hạn chế khả năng phản ứng nhanh của Chính phủ, chính quyền cấp tỉnh trước nhu cầu, đòi hỏi cấp bách của thực tiễn. Vì vậy, để khắc phục tình trạng này, đề nghị Quốc hội cho phép đối với một số loại nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thì không cần phải lập đề nghị xây dựng văn bản theo quy trình chính sách như đề xuất của Chính phủ.

## **8. Về thành lập Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh**

*Một số ý kiến đề nghị quy định thành lập Ban soạn thảo ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật để nghiên cứu, đề xuất chính sách, bảo đảm đồng bộ, nhất quán trong suốt quá trình triển khai xây dựng văn bản. Có ý kiến đề nghị quy định thành phần Ban soạn thảo phải được mở rộng toàn diện hơn, phải có đại diện cơ quan làm chính sách, cơ quan thực thi, các nhà khoa học, MTTQVN, đối tượng chịu sự tác động của văn bản.*

UBTVQH nhận thấy, theo quy định của Luật hiện hành, việc xây dựng luật được chia thành 2 giai đoạn là đề xuất chính sách và soạn thảo văn bản. Trong giai đoạn đề xuất chính sách mới chỉ tập trung vào việc xác định và xây dựng nội dung chính sách mới, xuất phát chủ yếu từ tổng kết, đánh giá thực tiễn và yêu cầu quản lý nhà nước của Bộ, ngành, nên dừng lại ở mức độ quy định giao cho Bộ, ngành nghiên cứu đề xuất là phù hợp. Chỉ sau khi đề xuất chính sách được chấp thuận, được Quốc hội đưa vào Chương trình thì mới thành lập Ban soạn thảo để triển khai thực hiện việc soạn thảo. Việc quy định như vậy cũng là để tránh lãng phí nguồn lực, thời gian thực hiện, bảo đảm tính khả thi.

Về thành phần Ban soạn thảo, tại Điều 53 của Luật BHVBQPPL quy định gồm đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Trong thực tiễn thực hiện quy định này của Luật, việc thành lập Ban soạn thảo đều cơ bản bao quát các thành phần như ý kiến đại biểu đã nêu; do đó, không cần thiết phải sửa đổi quy định này.

## **9. Về việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh**

*Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định về trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc trong việc thẩm tra lồng ghép vấn đề dân tộc, quy định về trách nhiệm của*



*Ủy ban Đối ngoại trong việc thẩm tra vấn đề lồng ghép chính sách đối ngoại, quy định về trách nhiệm của Ủy ban Quốc phòng và An ninh trong việc thẩm tra yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh đối với các dự án luật.*

UBTVQH nhận thấy, việc thẩm tra dự thảo văn bản để bảo đảm chính sách dân tộc, quốc phòng, an ninh, bảo đảm tính tương thích với điều ước quốc tế là việc làm rất cần thiết, nhưng bên cạnh đó cũng cần thẩm tra cả các vấn đề khác như kinh tế, tài chính, ngân sách, khoa học công nghệ, môi trường, văn hóa... để bảo đảm tính toàn diện. Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, UBTVQH đề nghị cho chỉnh sửa Điều 63 theo hướng quy định các cơ quan của Quốc hội có trách nhiệm tham gia thẩm tra về những nội dung của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách (trước đây là tham gia thẩm tra theo phân công của UBTVQH). Quy định như vậy sẽ nâng cao trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban, bảo đảm các dự án, dự thảo 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, dự thảo Luật đã bổ sung 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 (Điều 68a); quy định cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm lấy ý kiến Hội đồng Dân tộc đối với dự thảo nghị định có nội dung liên quan đến chính sách dân tộc (Điều 91).

## **10. Về văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh**

*- Nhiều ý kiến đề nghị giữ nguyên như quy định của Luật hiện hành là trong hồ sơ dự án phải có văn bản quy định chi tiết kèm theo. Một số ý kiến đề nghị không nên tiếp tục quy định trong hồ sơ dự án phải có dự thảo văn bản quy định chi tiết để cơ quan soạn thảo tập trung cho việc xây dựng dự án luật. Có ý kiến đề nghị trong hồ sơ dự án chỉ cần kèm theo danh mục văn bản, đề cương nội dung và kế hoạch ban hành văn bản quy định chi tiết là được.*

UBTVQH xin được báo cáo như sau: yêu cầu phải có dự thảo văn bản quy định chi tiết trình kèm trong hồ sơ dự án nhằm mục đích giúp cơ quan soạn thảo, cơ quan trình cũng như các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội có sự đánh giá, định hướng trước một cách tổng thể về những vấn đề dự kiến điều chỉnh và áp dụng khi luật được ban hành, qua đó giúp khắc phục tình trạng chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của luật, pháp lệnh. Đây là quy định mới được bổ sung trong lần sửa đổi Luật BHVBQPPL năm 2015 và trong quá trình thực hiện thời gian qua cho thấy đã có tác dụng tích cực. Vì vậy, đề nghị Quốc hội cho giữ quy định này của Luật hiện hành.

*- Có ý kiến đề nghị quy định rõ trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong kiểm tra, kiểm soát việc ban hành văn bản dưới luật để bảo đảm các văn bản đó thống nhất với quy định của luật.*

UBTVQH nhận thấy, tại Điều 83 đã quy định Bộ Tư pháp có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật và định kỳ hàng

quý, hàng năm báo cáo Chính phủ. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp cũng được giao nhiệm vụ thẩm định đối với dự thảo các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, trong đó có nội dung thẩm định về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật. Ngoài ra, tại khoản 3 Điều 165 đã quy định Bộ Tư pháp có trách nhiệm giúp Chính phủ thực hiện việc kiểm tra, xử lý VBQPPL của Bộ, cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Như vậy, trách nhiệm của Bộ Tư pháp đã được quy định đầy đủ để thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát việc ban hành các văn bản dưới luật như ý kiến đại biểu Quốc hội nêu.

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định trường hợp luật giao chính quyền địa phương ban hành văn bản quy định chi tiết thì thời gian từ thời điểm ban hành luật đến thời điểm luật có hiệu lực cần phải được kéo dài hơn để cho chính quyền địa phương có đủ thời gian xây dựng, ban hành văn bản.*

UBTVQH nhận thấy, các luật khi trình Quốc hội đều có dự kiến thời gian có hiệu lực, trong đó cơ quan trình đã có tính toán đến việc xây dựng, ban hành các văn bản quy định chi tiết. Vấn đề đại biểu nêu, đề nghị Chính phủ, các cơ quan soạn thảo cần tính toán kỹ hơn, tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, địa phương dự kiến giao xây dựng, ban hành văn bản để dự liệu sát hơn về thời điểm có hiệu lực của luật, bảo đảm đủ thời gian cho các cơ quan, địa phương thực hiện.

### **11. Về xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn**

*- Nhiều ý kiến đồng ý với việc bổ sung 03 trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn như trong dự thảo Luật. Có ý kiến đề nghị cân nhắc việc bổ sung các trường hợp này vì dẫn đến quy định về chính sách không được đánh giá một cách kỹ lưỡng, thiếu căn cứ để các đại biểu xem xét, thông qua, mặt khác làm mất đi cơ hội góp ý của đối tượng chịu sự tác động của văn bản.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: việc xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn lược bỏ, đơn giản hóa một số khâu có khả năng sẽ ảnh hưởng đến chất lượng văn bản. Do đó, Luật BHVBQPPL quy định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành VBQPPL là rất hạn chế, chỉ được áp dụng trong những trường hợp thật cần thiết quy định tại Điều 146 của dự thảo Luật để bảo đảm việc ban hành văn bản chặt chẽ, thận trọng. Tuy nhiên, thực tế cũng phát sinh những trường hợp ban hành văn bản để bãi bỏ văn bản pháp luật khác trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với thực tế; để cho phép kéo dài thời hạn áp dụng một văn bản khác hoặc phải ban hành văn bản ngay để kịp thời thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên... Việc ban hành văn bản trong các trường hợp này không làm phát sinh chính sách, đối tượng áp dụng mới; nếu phải thực hiện đầy đủ các khâu như trình tự, thủ tục bình thường là không thực sự cần thiết. Do đó, đề nghị Quốc hội cho phép bổ sung áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn khi xây dựng, ban hành văn bản trong những trường hợp cụ thể như đề nghị của Chính phủ.

*- Có ý kiến đề nghị cần quy định rõ hơn, chặt chẽ hơn về tiêu chí, quy trình xem xét, quyết định xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.*

*Có ý kiến đề nghị bổ sung một số quy định: (1) để được phép rút gọn thì phải có ý kiến bằng văn bản của Bộ Tư pháp; (2) trong hồ sơ đề xuất xây dựng văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn phải lý giải rõ căn cứ của việc áp dụng theo trường hợp nào của Điều 146; (3) không áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn để ban hành văn bản quy định chi tiết.*

UBTVQH nhận thấy, vấn đề này đã được Chính phủ tổng kết, đánh giá và trình Quốc hội sửa đổi Điều 146 theo hướng quy định rõ hơn, chặt chẽ và cụ thể hơn các trường hợp được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Đồng thời, để kiểm soát chặt chẽ việc ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn, dự thảo Luật sửa đổi khoản 3 Điều 147 bổ sung quy định 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 để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn; trong trường hợp này, hồ sơ đề nghị quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn phải kèm theo ý kiến bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ Tư pháp như ý kiến đề xuất của đại biểu Quốc hội.

## **12. Về quy định thủ tục hành chính trong VBQPPL**

*- Nhiều ý kiến nhất trí với dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 14 theo hướng cho phép quy định thủ tục hành chính trong trường hợp cần thiết trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Có ý kiến đề nghị cần phân tích, đánh giá kỹ tác động của việc này. Có ý kiến không tán thành quy định nêu trên để tránh khác nhau trong tổ chức thực hiện giữa các địa phương.*

UBTVQH nhận thấy, theo báo cáo của cơ quan trình, qua tổng kết, đánh giá 03 năm thi hành Luật, mặc dù không có nhiều nghị quyết của Hội đồng nhân dân quy định về biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương theo quy định tại khoản 4 Điều 27, nhưng khi ban hành thì các địa phương đều vướng mắc, vì muốn triển khai được thì phải đồng thời quy định về thủ tục hành chính để người dân, doanh nghiệp có thể thực hiện. Hơn nữa, chính quyền địa phương cấp tỉnh hiện được phân cấp thực hiện nhiều thẩm quyền hơn theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cũng đòi hỏi phải ban hành thủ tục hành chính để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp. Do đó, tiếp thu đa số ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, đề nghị Quốc hội cho sửa đổi vấn đề này như đề xuất của Chính phủ.

*- Có ý kiến cho rằng việc tiếp tục tồn tại thủ tục hành chính trong thông tư tại khoản 4 Điều 172 và sửa đổi như trong dự thảo Luật là không bảo đảm quyền của người dân, doanh nghiệp theo tinh thần của Hiến pháp; đề nghị cần thực hiện rà soát để nâng quy định các thủ tục hành chính đó trong luật hoặc nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: Luật BHVBQPPL năm 2008 không cấm quy định thủ tục hành chính trong thông tư, nên trước đó trong thông tư thường quy định ngay thủ tục hành chính, dẫn đến số lượng văn bản loại này rất nhiều. Mặc dù Luật BHVBQPPL năm 2015 không còn cho phép quy định thủ tục hành

chính trong thông tư, trừ trường hợp được giao trong luật, nhưng để tránh xáo trộn trong hệ thống pháp luật, khoản 4 Điều 172 quy định chuyển tiếp cho phép tiếp tục áp dụng những thông tư có quy định về thủ tục hành chính này cho đến khi bị bãi bỏ hoặc thay thế. Quy định như trong dự thảo Luật không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

### **13. Về các vấn đề khác**

#### ***13.1. Về xây dựng, ban hành VBQPPL ở trung ương***

*- Có ý kiến đề nghị quy định trình tự xây dựng luật theo sáng kiến của đại biểu Quốc hội phải khác với của Chính phủ; quy định rõ ràng, đơn giản về thủ tục, hồ sơ, tài liệu, con dấu trong trường hợp đại biểu Quốc hội trình dự án luật.*

UBTVQH xin được báo cáo như sau: yêu cầu của việc xây dựng, ban hành luật cần đáp ứng mục tiêu cao nhất là chất lượng, cho nên thành phần hồ sơ, trình tự, thủ tục như quy định là yêu cầu tối thiểu cần phải có để bảo đảm chất lượng các đề xuất xây dựng luật. Để hỗ trợ đại biểu Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị về luật hoặc đề nghị xây dựng luật, Luật BHVBQPPL đã quy định cụ thể trách nhiệm của Văn phòng Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc hỗ trợ lập văn bản kiến nghị về luật, hồ sơ đề nghị xây dựng luật; Văn phòng Quốc hội có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cần thiết để đại biểu Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị, đề nghị của mình; trước khi lập đề nghị xây dựng luật, đại biểu Quốc hội tiến hành hoặc yêu cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tiến hành các hoạt động tổng kết, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, tổ chức nghiên cứu khoa học, xây dựng nội dung chính sách và đánh giá tác động chính sách, dự kiến nguồn lực và điều kiện bảo đảm...

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định cơ quan thẩm định phải trình bày ý kiến tại phiên họp của UBTVQH; nếu cần thiết thì trình bày ý kiến tại phiên họp của Quốc hội để cung cấp thêm thông tin cho đại biểu.*

UBTVQH nhận thấy, mục đích của việc thẩm định là phản biện đối với dự án để Chính phủ xem xét, quyết định. Khi dự án được trình Quốc hội, Chính phủ chịu trách nhiệm về các nội dung, trong đó đã xem xét đầy đủ các ý kiến thẩm định; mặt khác, văn bản thẩm định cũng đã có trong hồ sơ dự án gửi Quốc hội, UBTVQH theo quy định tại khoản 1 Điều 64. Do đó, nếu quy định cơ quan thẩm định phải trình bày ý kiến tại phiên họp UBTVQH hoặc phiên họp Quốc hội sẽ không đúng với bản chất của việc thẩm định và làm kéo dài thời gian làm việc của Quốc hội, UBTVQH.

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định sau phiên họp UBTVQH cho ý kiến đối với dự án luật thì Tổng Thư ký Quốc hội chỉ đạo tổng hợp ý kiến thảo luận của UBTVQH gửi các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội để có thêm thông tin nghiên cứu phục vụ thảo luận tại kỳ họp Quốc hội.*

UBTVQH nhận thấy, việc cung cấp đầy đủ thông tin để đại biểu Quốc hội nghiên cứu, chuẩn bị ý kiến thảo luận là nhu cầu xác đáng. Tuy nhiên, trong điều

kiện ứng dụng công nghệ thông tin hiện nay, thông tin về phiên họp của UBTVQH đều được đưa lên mạng nội bộ bao gồm cả nội dung thảo luận và Kết luận của phiên họp. Các Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội đều có thể truy cập vào mạng nội bộ này. Do đó, đề nghị Quốc hội cho phép không bổ sung quy định vấn đề này trong dự thảo Luật.

*- Một số ý kiến đề nghị quy định rõ trong Luật việc tổ chức hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách giữa 2 kỳ họp để thảo luận, góp ý trước đối với những dự án, dự thảo trình ra Quốc hội. Có ý kiến đề nghị tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách bằng hình thức thảo luận trực tuyến tại 3 địa điểm là Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh.*

Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, để phù hợp với thực tế thực hiện và thống nhất với dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung quy định UBTVQH tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để thảo luận, cho ý kiến đối với các dự án, dự thảo có nội dung phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau trong thời gian giữa 2 kỳ họp (khoản 2 Điều 75). Về hình thức tổ chức Hội nghị trực tuyến, UBTVQH đã chỉ đạo Tổng Thư ký Quốc hội nghiên cứu, tiếp tục cải tiến, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin để có thể tổ chức trực tuyến các Hội nghị này bảo đảm thuận tiện, hiệu quả.

*- Có ý kiến đề nghị nghiên cứu quy định thẩm quyền được rút dự án trong trường hợp cơ quan trình có nhiều vấn đề không thống nhất với cơ quan thẩm tra; đồng thời bổ sung quy định cụ thể về thủ tục rút dự án.*

UBTVQH xin báo cáo như sau: theo quy định của Hiến pháp, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Mặc dù Quốc hội được giao thực hiện quyền lập pháp, nhưng việc xem xét các dự án cụ thể đều có sự trao đổi, thảo luận với cơ quan trình và báo cáo cấp có thẩm quyền trước khi thông qua. Đối với những dự án có thể tiếp thu, hoàn chỉnh để trình Quốc hội thông qua ngay theo chương trình thì UBTVQH chỉ đạo cơ quan thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan có liên quan tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện; đối với những dự án chưa đạt yêu cầu hoặc có sự thay đổi lớn về nội dung thì UBTVQH đề nghị Quốc hội giao lại cho cơ quan trình tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện để trình vào thời điểm khác. Do đó, không nên đặt vấn đề rút dự án khi đã được trình.

*- Có ý kiến đề nghị cần có một cơ quan chuyên trách về xây dựng pháp luật để giúp Quốc hội hoàn thiện các dự thảo luật hoặc có một cơ quan chuyên lo về kỹ thuật lập pháp để bảo đảm về kỹ thuật lập pháp cho các dự thảo luật.*

Theo quy định hiện hành, nhiệm vụ chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật trước khi trình Quốc hội thông qua được giao cho cơ quan thẩm tra và Ủy ban Pháp luật giúp UBTVQH thực hiện. Thực tế thực hiện quy định này cùng với các giải pháp cải tiến, đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, công tác lập pháp của

Quốc hội đã đạt được những kết quả tích cực, các văn bản luật được ban hành đều cơ bản bảo đảm chất lượng, chặt chẽ về kỹ thuật lập pháp. Nếu thành lập một cơ quan chuyên trách giúp Quốc hội thực hiện nhiệm vụ về công tác xây dựng pháp luật hoặc kỹ thuật lập pháp sẽ dẫn tới phải điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của một số cơ quan, phát sinh thêm tổ chức, biên chế. Trong điều kiện thực hiện Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương, Nghị quyết 39-NQ/TW của Bộ Chính trị, Nghị quyết 56/2017/QH14 của Quốc hội liên quan đến sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả thì việc thành lập thêm một cơ quan, tổ chức mới như vậy là không phù hợp.

*- Có ý kiến đề nghị xem lại quy định của Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn về án lệ để từ đó quy định án lệ là VBQPPL.*

UBTVQH nhận thấy, theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có nhiệm vụ tổng kết phát triển thành án lệ và công bố án lệ để các Tòa án nghiên cứu, áp dụng trong xét xử. Theo đó, án lệ không có giá trị áp dụng như VBQPPL mà các Tòa án chỉ nghiên cứu và áp dụng căn cứ vào sự kiện, hồ sơ thực tế của từng vụ án cụ thể. Trường hợp cần thiết hướng dẫn thống nhất pháp luật, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật sẽ ban hành nghị quyết để quy định theo Điều 21 của Luật BHVBQPPL.

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung trách nhiệm thẩm định của cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới là Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hoặc Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam trong quá trình đánh giá tác động về giới ngay từ giai đoạn đề xuất xây dựng VBQPPL.*

UBTVQH nhận thấy, không phải tất cả các dự án được đề xuất xây dựng đều có tác động về giới. Tại khoản 2 Điều 35 của Luật BHVBQPPL hiện hành đã quy định nếu chính sách có tác động về giới thì trong nội dung đánh giá tác động của từng chính sách yêu cầu phải thực hiện đánh giá tác động. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hoặc Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tham gia ý kiến trong quá trình cơ quan chủ trì soạn thảo lấy ý kiến theo quy định tại Điều 36; ngoài ra Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam còn có thể thực hiện phản biện xã hội theo quy định của Luật MTTQVN. Vì vậy, đề nghị không bổ sung quy định này trong dự thảo Luật.

*- Có ý kiến đề nghị nghiên cứu sửa đổi các quy định về lấy ý kiến trong xây dựng VBQPPL để khắc phục tính hình thức, không hiệu quả; quy định chặt chẽ trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến và cơ quan, tổ chức tham gia góp ý. Có ý kiến đề nghị cần đổi mới trong việc lấy ý kiến và bảo đảm quyền tham gia ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động, các cơ quan, tổ chức, chuyên gia, nhà khoa học. Có ý kiến đề nghị quy định việc lấy ý kiến theo các tiêu chí sát với thực tiễn và bằng những biện pháp phù hợp; quy định cụ thể hình thức, quy mô tổ chức lấy ý kiến, đối tượng lấy ý kiến phù hợp đối với từng loại văn bản.*

UBTVQH nhận thấy, Luật BHVBQPPL năm 2015 đã có nhiều quy định khá toàn diện về việc lấy ý kiến và tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng pháp luật, ngay từ khâu lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra... nhằm tăng cường tính dân chủ, phát huy trách nhiệm của công dân. Tuy nhiên, qua 03 năm thực hiện Luật, Chính phủ và các cơ quan cũng đã thẳng thắn nhìn nhận và thấy rõ những tồn tại, hạn chế trong việc tổ chức lấy ý kiến như đại biểu đã nêu. Nhưng những hạn chế, bất cập này chủ yếu là do khâu tổ chức thực hiện. Do đó, UBTVQH yêu cầu các cơ quan trong thời gian tới cần đổi mới cách thức lấy ý kiến, bảo đảm thực hiện đầy đủ, nghiêm túc quy định của Luật về lấy ý kiến đối với dự án, dự thảo VBQPPL; đồng thời, đề nghị Chính phủ cần tăng cường công tác kiểm tra việc chấp hành quy định về vấn đề này, kịp thời có biện pháp chấn chỉnh việc thực hiện. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các hiệp hội nghề nghiệp, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, chủ động, tích cực động viên, vận động Nhân dân, thành viên tham gia đóng góp ý kiến, thực hiện phản biện xã hội đối với dự án, dự thảo VBQPPL.

*- Một số ý kiến đề nghị bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, trách nhiệm của người đứng đầu trong trường hợp dự thảo văn bản được giao chủ trì không bảo đảm về chất lượng, chậm tiến độ, không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật.*

UBTVQH nhận thấy, tại Điều 7 của Luật hiện hành đã quy định trách nhiệm, việc xử lý đối với các cơ quan, tổ chức, người đứng đầu trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; trách nhiệm trong việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, ban hành VBQPPL trái với Hiến pháp, trái với văn bản của cơ quan cấp trên... Còn việc xử lý trách nhiệm theo hình thức nào, ở mức nào được thực hiện theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và trách nhiệm chính trị của người đứng đầu các cơ quan, tổ chức.

### **13.2. Về xây dựng, ban hành VBQPPL ở địa phương**

*- Có ý kiến đề nghị mở rộng thẩm quyền ban hành VBQPPL cho chính quyền cấp huyện, cấp xã để quy định về những vấn đề, chính sách đặc thù của địa phương.*

UBTVQH nhận thấy, Luật BHVBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban ban nhân dân năm 2004 đã quy định rất rộng về thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền cấp huyện, cấp xã. Tuy nhiên, Luật BHVBQPPL năm 2015 đã quy định theo hướng hạn chế thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền cấp huyện, cấp xã chỉ trong trường hợp luật giao nhằm tinh giản hệ thống pháp luật phù hợp với thực tế là cấp huyện, cấp xã là các cấp triển khai thực hiện, không quy định chính sách mới và rất ít khi ban hành VBQPPL. Quá trình xây dựng Luật năm 2015, đa số các địa phương đều đồng tình với quy định này vì được giảm bớt áp lực của việc phải ban hành văn bản, đồng thời cũng giảm được chi phí xây dựng, ban hành văn bản cho địa phương.

Về nhu cầu quy định chính sách đặc thù ở địa phương cấp huyện, thực tiễn cho thấy không phải là nhu cầu phổ biến và chỉ phát sinh ở một số ít địa phương. Để giải quyết vấn đề này, khoản 1 Điều 127 cũng đã có quy định cơ chế, theo đó Chủ tịch UBND cấp huyện có thể đề nghị Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định đề quy định. Vì vậy, đề nghị Quốc hội cho tiếp tục thực hiện về vấn đề này như Luật hiện hành.

*- Có ý kiến đề nghị sửa Điều 113 và Điều 120 theo hướng giảm thời gian về việc lấy ý kiến và đăng tải dự thảo VBQPPL của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh từ 30 ngày xuống còn 10 ngày.*

UBTVQH cho rằng, để bảo đảm chất lượng của ý kiến tham gia thì đối tượng được lấy ý kiến phải có đủ thời gian để tổ chức nghiên cứu, thảo luận, đóng góp ý kiến. Quy định thời gian lấy ý kiến đối với văn bản của cấp tỉnh là 30 ngày như hiện hành là phù hợp.

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung Điều 127 quy định: đối với quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định những vấn đề được giao quy định chi tiết thì không cần cơ quan chuyên môn phải lập đề nghị xây dựng văn bản để trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.*

UBTVQH nhận thấy, văn bản được xây dựng, ban hành đều phải có cơ quan đề xuất. Việc đề nghị xây dựng quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại Điều 127 đã được đơn giản hoá thủ tục và không giống như đối với trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Việc báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định về đề nghị trước khi soạn thảo là cần thiết để bảo đảm đúng phạm vi, mục tiêu, định hướng, yêu cầu thực hiện.

*- Có ý kiến đề nghị xem xét lại quy định về trách nhiệm thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 28; đề nghị giao cho cơ quan chuyên môn quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện việc thẩm định.*

UBTVQH nhận thấy, tương tự như ở trung ương có Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thì ở địa phương có Sở Tư pháp giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo dõi về công tác xây dựng, ban hành VBQPPL và thực hiện nhiệm vụ thẩm định dự thảo VBQPPL trước khi trình Ủy ban nhân dân. Dự thảo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thường được giao cho các cơ quan chuyên môn phụ trách lĩnh vực chủ trì soạn thảo, nên nếu tiếp tục giao cho các cơ quan chuyên môn thực hiện thẩm định thì sẽ trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ và không khách quan. Hơn nữa, phần lớn nội dung thẩm định là những vấn đề mang tính pháp lý như tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo... thuộc lĩnh vực phụ trách, theo dõi của Sở Tư pháp.

*- Một số ý kiến đề nghị quy định VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cũng được quy định hiệu lực trở về trước trong trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 152.*



UBTVQH nhận thấy, về nguyên tắc, khi xây dựng dự thảo VBQPPL, cơ quan soạn thảo đã phải tính toán kỹ và lấy ý kiến các cơ quan, địa phương dự kiến được giao xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết để dự liệu đủ thời gian cho các cơ quan, địa phương chuẩn bị. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng chậm trễ ban hành văn bản ở một số địa phương thời gian qua chủ yếu là do khâu tổ chức thực hiện chưa tốt, chưa dự báo đầy đủ những khó khăn vướng mắc trong quá trình thực hiện. Vì vậy, một mặt đề nghị Quốc hội cho giữ quy định của Luật hiện hành không cho phép văn bản địa phương có hiệu lực trở về trước để bảo đảm tính thượng tôn pháp luật; mặt khác, đề nghị Chính phủ tăng cường kiểm tra, kịp thời có biện pháp chấn chỉnh tình trạng nêu trên để bảo đảm pháp luật được áp dụng đồng bộ, thống nhất, không chậm trễ.

*- Có ý kiến đề nghị bổ sung thẩm quyền cho phép địa phương được hợp nhất văn bản tại Điều 168.*

UBTVQH nhận thấy, theo quy định tại Điều 168 của Luật BHVBQPPL, VBQPPL sửa đổi, bổ sung phải được hợp nhất với VBQPPL gốc theo quy định của UBTVQH nhằm góp phần bảo đảm hệ thống pháp luật đơn giản, rõ ràng, dễ sử dụng, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Hiện nay, theo quy định của Pháp lệnh Hợp nhất VBQPPL năm 2012, mới chỉ thực hiện việc hợp nhất VBQPPL do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành, chưa quy định về việc hợp nhất văn bản của địa phương. Vì vậy, tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, đề nghị Chính phủ nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Pháp lệnh Hợp nhất VBQPPL để xử lý vấn đề nêu trên.

\*

\* \* \*

Trên đây là Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHVBQPPL, UBTVQH kính trình Quốc hội xem xét, quyết định.

**Nơi nhận:**

- Như trên;  
- Lưu: HC, PL;  
e-PAS:

**TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI**

**KT. CHỦ TỊCH  
PHÓ CHỦ TỊCH**

**Uông Chu Lưu**