

**HỎI - ĐÁP**  
**LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**  
**(Tài liệu tham khảo)**

**Hà Nội năm 2021**

# LỜI GIỚI THIỆU

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 được Quốc hội khóa XIII thông qua tại Kỳ họp thứ 9 đã tạo lập khuôn khổ pháp lý với nhiều đổi mới trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ta. Sau hơn 04 năm thi hành Luật, để đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong tình hình mới và khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, ngày 18/6/2020, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Những quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã được cụ thể hóa trong các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, tuy nhiên trong quá trình thi hành, các bộ, ngành, địa phương vẫn còn gặp khó khăn, lúng túng trong việc hiểu và áp dụng một số quy định của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Để giúp các bộ, ngành, địa phương trong việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành một cách đúng đắn và thống nhất, Bộ Tư pháp biên soạn cuốn ***Sách hỏi đáp pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật***. Nội dung của Sách hỏi đáp được thiết kế trên cơ sở tổng hợp khó khăn, vướng mắc mà các bộ, ngành, địa phương đã gặp phải và phản ánh về Bộ Tư pháp; câu hỏi của cử tri, chất vấn của đại biểu Quốc hội, vấn đề báo chí nêu.

Cuốn sách được trình bày dưới dạng hỏi - đáp ngắn gọn về các khó khăn, vướng mắc liên quan đến nhiều quy định cụ thể của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, kèm theo các ví dụ thực tế tiêu biểu. Hy vọng cuốn sách sẽ là tài liệu pháp luật bổ ích và thiết thực giúp cho những người làm công tác xây dựng pháp luật nắm vững hơn các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và trực tiếp đáp ứng nhu cầu công việc hàng ngày của người làm công tác xây dựng pháp luật tại các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương.

Quá trình biên soạn cuốn sách không tránh khỏi hạn chế và khiếm khuyết, chúng tôi rất mong nhận được sự góp ý của độc giả để cuốn sách được hoàn thiện hơn.

Xin trân trọng cảm ơn.

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Luật năm 2015	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13
Luật năm 2020	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 63/2020/QH14
Luật Ban hành	Luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020)
Nghị định số 34/2016/NĐ-CP	Nghị định số 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 văn bản quy phạm pháp luật
Nghị định số 154/2016/NĐ-CP	Nghị định số 154/2016/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP
Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành	Nghị định số 34/2016/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2016/NĐ-CP
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
TTHC	Thủ tục hành chính

**PHẦN 1**  
**NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG**

**I. KHÁI NIỆM, HỆ THỐNG, HÌNH THỨC, THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 1.** Khái niệm VBQPPL, quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành? Căn cứ khái niệm VBQPPL, quy phạm pháp luật hãy xác định các văn bản sau đây là văn bản hành chính hay VBQPPL:

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, trình tự công nhận phường, thị trấn, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đạt chuẩn đô thị văn minh?

- Văn bản quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật áp dụng đối với dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước thuộc phạm vi quản lý của địa phương?

- Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về đặt tên đường, phố?

- Văn bản quy định về Quy chế xét tặng giải thưởng về khoa học và công nghệ?

- Văn bản quy định về định mức tiền thưởng cho huấn luyện viên, vận động viên thể thao của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập thành tích tại các đại hội, giải vô địch thể thao quốc gia?

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân?

Theo quy định tại Điều 2 của Luật Ban hành thì “*Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này*”.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật Ban hành thì **quy phạm pháp luật** là “*Quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện*”.

<b>Tiêu chí</b>	<b>VB QPPL</b>	<b>VB cá biệt (ADPL)</b>	<b>VB chỉ đạo, đ/hành, giao NV</b>
<b>Đặc điểm</b>	Chứa QPPL (Q/t xử sự chung)	Chứa quy tắc xử sự đặc biệt	Chứa mệnh lệnh hành chính
	<i>A/dụng nhiều lần đối với nhiều chủ thể trên phạm vi cả nước hoặc đơn vị h/chính nhất định</i>	<i>A/dụng một lần =&gt; một tổ chức, cá nhân. N/dung chỉ rõ cụ thể cá nhân, tổ chức nào phải t/hiện hành vi gì.</i>	<i>Áp dụng đối tượng quản lý, cấp dưới. Nội dung có thể chỉ rõ đối tượng</i>
	Đ/bảo h/hiển, h/pháp, th/nhất, t/thích ĐUQT, dự bảo, khả thi	Đ/bảo h/pháp (tuân thủ VBQPPL), p/hợp thực tế (đ/bảo việc thi hành)	Đ/bảo h/pháp (tuân thủ VBQPPL), p/hợp thực tế (đ/bảo việc thi hành)
	<i>Được NN đảm bảo thực hiện</i>	Mang tính cưỡng chế NN cao	Mệnh lệnh bắt buộc thực hiện

T/quyền	<i>Cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền theo Luật BHVBQPPL</i>	<i>cơ quan, cá nhân có thẩm quyền, thường là cá nhân nhiều hơn</i>	<i>Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành</i>
H/thức	<i>Các hình thức gắn với thẩm quyền theo Luật BHVBQPPL</i>	<i>Thường dưới hình thức: Quyết định, bản án, lệnh,...</i>	<i>Thường dưới hình thức: quyết định, nghị quyết, chỉ thị</i>
P/vi AD	<i>A/dụng với tất cả các đ/tượng thuộc p/vi đ/chính trong p/vi cả nước hoặc đ/vị h/chính nhất định</i>	<i>Chỉ có hiệu lực đối với một hoặc một số đối tượng được xác định đích danh trong văn bản</i>	<i>Có hiệu lực với đối tượng quản lý, cấp dưới trong quan hệ h/chính</i>
T/gian có H/lực	<i>Thời gian có hiệu lực lâu dài hoặc trong thời gian nhất định</i>	<i>Thời gian có hiệu lực ngắn, theo vụ việc</i>	<i>Trong khoảng thời gian quản lý hoặc được x/định cụ thể tại văn bản</i>
Trình tự ban hành	<i>Được ban hành theo đúng trình tự thủ tục luật định tại Luật xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.</i>	<i>Không có trình tự luật định.</i>	<i>Không có trình tự luật định.</i>

Căn cứ các khái niệm VBQPPL, quy phạm pháp luật và tiêu chí phân biệt trên đây có thể xác định các văn bản sau là văn bản hành chính hay VBQPPL. Cụ thể:

1. Về Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành *quy định tiêu chuẩn, trình tự công nhận phường, thị trấn, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đạt chuẩn đô thị văn minh của Thủ tướng Chính phủ?*

Trên cơ sở giải thích khái niệm “văn bản quy phạm pháp luật” và “quy phạm pháp luật” tại Luật Ban hành, có thể nhận thấy nội dung của Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về tiêu chuẩn, trình tự công nhận phường, thị trấn, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đạt chuẩn đô thị văn minh có chứa quy phạm pháp luật như quy định về đối tượng áp dụng của văn bản là tất cả các phường, thị trấn, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; quy định về tiêu chuẩn, điều kiện công nhận; hồ sơ, thẩm quyền, trình tự công nhận đạt chuẩn đô thị văn minh.

Do vậy, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, trình tự công nhận phường, thị trấn, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đạt chuẩn đô thị văn minh ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật là phù hợp.

2. *Văn bản quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật áp dụng đối với dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước thuộc phạm vi quản lý của địa phương?*

Định mức kinh tế - kỹ thuật là cơ sở để chi ngân sách nhà nước và ban hành giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước. Các quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định, có tính chất là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định. Như vậy, quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật thỏa mãn các yêu cầu là quy phạm pháp luật theo quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật Ban hành do vậy cần được ban hành dưới hình thức VBQPPL.

### *3. Nghị quyết về đặt tên đường, phố của HĐND cấp tỉnh?*

Nghị quyết về đặt tên đường, phố có một số tiêu chí của quy phạm pháp luật như: có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhưng không đưa ra quy tắc xử sự chung (như nguyên tắc đặt tên đường, phố, thẩm quyền và quy trình xem xét, quyết định việc đặt tên đường, phố tại địa phương nào đó). Đối chiếu với định nghĩa về quy phạm pháp luật và VBQPPL của Luật Ban hành thì Nghị quyết của HĐND tỉnh về đặt tên đường, phố không phải là văn bản quy phạm

*4. Văn bản quy định về Quy chế xét tặng giải thưởng về khoa học và công nghệ và Văn bản quy định về định mức tiền thưởng cho huấn luyện viên, vận động viên thể thao của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập thành tích tại các đại hội, giải vô địch thể thao quốc gia?*

Nội dung của 02 văn bản này đều có chứa quy phạm pháp luật như: Quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi đơn vị hành chính nhất định.

Căn cứ quy định về “Văn bản quy phạm pháp luật” và “Quy phạm pháp luật” nêu trên thì quy định về xét tặng giải thưởng về khoa học và công nghệ và quy định về định mức tiền thưởng cho huấn luyện viên, vận động viên thể thao của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập thành tích tại các đại hội, giải vô địch thể thao quốc gia là quy phạm pháp luật và do vậy quy định này cần phải được ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

*5. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân?*

Theo quy định tại khoản 2 Điều 21 và khoản 2 Điều 28 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì UBND cấp tỉnh, cấp huyện có nhiệm vụ quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình. Căn cứ quy định nêu trên, UBND cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền ban hành Quyết định để quy định về nội dung được Luật giao.

Các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND đáp ứng đầy đủ các đặc điểm của một quy phạm pháp luật như nêu ở trên. Theo đó, các Quyết định này được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi đối tượng có liên quan (không chỉ riêng trong nội bộ của cơ quan, đơn vị) trên địa bàn của tỉnh và các huyện; do UBND cấp tỉnh, cấp huyện ban hành và được bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp theo quy định của pháp luật.

Do vậy, Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là quyết định quy phạm pháp luật.

**Câu 2. Theo quy định tại Điều 4 Luật Ban hành thì những chủ thể nào có thẩm quyền ban hành VBQPPL và những chủ thể này ban hành những hình thức VBQPPL nào?**

Điều 4 Luật Ban hành quy định về hệ thống VBQPPL, bao gồm các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL và hình thức VBQPPL. Căn cứ quy định tại Điều này, có thể chia thành 02 nhóm VBQPPL sau đây:

**Thứ nhất**, nhóm VBQPPL do các chủ thể có thẩm quyền độc lập ban hành:

- Bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;
- Nghị định của Chính phủ;
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
- Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;
- Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;
- Quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước;
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh;
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện;
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã;
- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện;
- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã;
- Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Nhóm này thì sẽ có 17 chủ thể có thẩm quyền độc lập trong việc ban hành VBQPPL; tương ứng với đó là 21 loại VBQPPL.

**Thứ hai**, nhóm VBQPPL do các chủ thể có thẩm quyền liên tịch ban hành:

- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Chính phủ và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Riêng đối với thông tư liên tịch, Luật Ban hành VBQPPL không liệt kê cụ thể các trường hợp mà các chủ thể có thể liên tịch với nhau để ban hành. Như vậy, tùy từng trường hợp cụ thể, hai hoặc nhiều chủ thể nêu trên có thể liên tịch với nhau để ban hành các thông tư liên tịch với điều kiện nội dung của các thông tư liên tịch này chỉ được quy định về việc phối hợp của các cơ quan trong việc thực hiện trình tự, thủ tục tố tụng và phòng chống tham nhũng. Có thể khái quát thành 03 trường hợp sau đây:

- Trường hợp thông tư liên tịch có 02 chủ thể tham gia ban hành. Ví dụ: Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Thông tư liên tịch giữa Tổng Kiểm toán nhà nước với Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang bộ... Tuy

nhiên, cần lưu ý rằng các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ không được liên tịch với nhau để ban hành thông tư liên tịch.

- Trường hợp thông tư liên tịch có 03 chủ thể tham gia ban hành. Ví dụ: Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tổng Kiểm toán nhà nước; Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang bộ...

- Trường hợp thông tư liên tịch có 04 chủ thể tham gia ban hành. Ví dụ: Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước và Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang bộ...

- Trường hợp thông tư liên tịch có 05 chủ thể tham gia ban hành. Ví dụ: Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

### **Câu 3. Thứ tự ưu tiên áp dụng giữa các loại VBQPPL quy định tại Điều 4 Luật Ban hành là như thế nào?**

#### *1. Về thứ tự từ khoản 1 đến khoản 15 Điều 4 Luật Ban hành*

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013 và các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Điều 4 Luật Ban hành đã quy định về hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành gồm 15 khoản theo thứ tự cơ quan ban hành và *sắp xếp hệ thống văn bản pháp luật* theo thứ bậc hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật.

*2. Đối với các khoản có quy định nhiều văn bản quy phạm pháp luật là khoản 2, khoản 3, khoản 4, khoản 5 và khoản 8, thứ tự ưu tiên giữa các văn bản được quy định trong cùng một khoản được hiểu như sau:*

Luật Ban hành sắp xếp các loại văn bản theo chủ thể ban hành nên việc có một số khoản quy định chủ thể được ban hành nhiều văn bản là do cơ quan đó có thẩm quyền ban hành nhiều loại văn bản.

- Theo quy định tại Điều 15 (Luật, nghị quyết của Quốc hội); Điều 16 (Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội); Điều 17 (Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước); Điều 18 (Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam); Điều 19 (Nghị định của Chính phủ) của Luật Ban hành VBQPPL thì có thể hiểu việc sắp xếp các văn bản trong cùng một khoản (2, 3, 4, 5) là theo thứ tự hiệu lực thi hành của văn bản quy phạm pháp luật.

- Riêng khoản 8 Điều 4 của Luật thì tách thành 2 khoản: khoản 8 quy định về các chủ thể được ban hành Thông tư (cá nhân Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Tổng kiểm toán nhà nước). Khoản 8a quy định về Thông tư liên tịch của các chủ thể trên, không còn quy định riêng từng cặp thông tư liên tịch, mà quy định gộp tất cả các chủ thể để có thể linh hoạt ban hành thông tư liên tịch hai bên hoặc nhiều bên. Do vậy, nội dung khoản này không quy định về thứ tự ưu tiên của các loại văn bản.



**Câu 4. Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành không định nghĩa văn bản quy định chi tiết. Vậy, phải hiểu văn bản quy định chi tiết là loại văn bản nào?**

Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành không định nghĩa thế nào là “văn bản quy định chi tiết”. Tuy nhiên, Luật và Nghị định có một số quy định liên quan đến văn bản quy định chi tiết như các trường hợp cần ban hành văn bản quy định chi tiết, yêu cầu về nội dung, thời hạn ban hành, hiệu lực của văn bản quy định chi tiết ... Ví dụ khoản 1 và khoản 2 Điều 11 của Luật Ban hành quy định như sau:

*“1. VBQPPL phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết.*

*2. Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp.*

*Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết”.*

Như vậy, “văn bản quy định chi tiết” theo quy định tại Điều 11 của Luật ban hành phải là VBQPPL quy định cụ thể các nội dung được giao trong một VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn. Do đó, văn bản hướng dẫn thi hành một văn bản cá biệt, dù là văn bản của cấp trên, không phải là văn bản quy định chi tiết.

Ví dụ: Thông tư số 07/2010/TT-BNNPTNT ngày 08/02/2010 hướng dẫn quy hoạch phát triển sản xuất nông nghiệp cấp xã theo Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới và Thông tư liên tịch số 13/2011/TTLT-BXD-BNNPTNT-BTNMT ngày 28/10/2011 quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch xây dựng xã nông thôn mới là các văn bản hướng dẫn Quyết định số 491/QĐ-TTg và Quyết định số 800/QĐ-TTg không phải là văn bản quy định chi tiết vì 02 Quyết định này là văn bản cá biệt của Thủ tướng Chính phủ.

**Câu 5. Theo quy định tại khoản 2, 3 và 4 Điều 27 Luật Ban hành thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định: (1) Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; (2) Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; (3) Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.**

**Đề nghị hướng dẫn cách phân biệt đối với từng loại nghị quyết nêu trên?**

*1. Về thẩm quyền ban hành nghị quyết để quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên (khoản 2 Điều 27)*

Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương ...”. Việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương có thể được bảo đảm bằng nhiều biện pháp khác nhau, trong đó có việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương để bảo đảm thi hành.

Do vậy, khoản 2 Điều 27 của Luật Ban hành đã quy định: “*Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên*”.

Như vậy, ngoài ban hành nghị quyết để quy định chi tiết nội dung được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định tại khoản 1, HĐND cấp tỉnh còn ban hành nghị quyết quy phạm để quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên tại địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 27 của Luật Ban hành.

*2. Về thẩm quyền ban hành để nghị quyết quy định biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương (khoản 3 Điều 27)*

Việc HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết quy định biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng an ninh ở địa phương là trường hợp ban hành văn bản thuộc thẩm quyền riêng của địa phương, được phân quyền theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019). Căn cứ theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) thì HĐND cấp tỉnh được ban hành nghị quyết quy định biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng an ninh ở địa phương. Các biện pháp này phụ thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương và việc ban hành nghị quyết quy định các biện pháp này là nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh cho địa phương đó.

Điểm khác nhau giữa nghị quyết tại khoản 2 và nghị quyết tại khoản 3 Điều 27 của Luật Ban hành là nghị quyết tại khoản 2 thuộc trách nhiệm phải ban hành để bảo đảm việc thi hành một văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn, còn nghị quyết tại khoản 3 được ban hành theo thẩm quyền riêng, độc lập của HĐND cấp tỉnh nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh.

*3. Về thẩm quyền ban hành nghị quyết để quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương (khoản 4 Điều 27)*

Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành không định nghĩa thế nào là “*biện pháp có tính chất đặc thù*”. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy “*biện pháp có tính chất đặc thù*” là biện pháp để giải quyết những vấn đề riêng biệt của địa phương phát sinh từ thực tiễn, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát huy tiềm năng, lợi thế hoặc hạn chế, khắc phục những điểm bất lợi của địa phương đó. Để xác định đâu là biện pháp có tính chất đặc thù, cần căn cứ vào các VBQPPL hiện hành của cơ quan nhà nước ở trung ương để xác định biện pháp đó đã được quy định để áp dụng chung cho cả nước hay chưa; nếu biện pháp đó chưa được quy định và xuất phát từ thực tiễn địa phương cần thiết phải ban hành để giải quyết các vấn đề riêng biệt của địa phương thì đó là biện pháp có tính chất đặc thù. Việc quy định các biện pháp có tính chất đặc thù ở địa phương phải bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; đảm bảo tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Lưu ý: Theo quy định của Luật năm 2020 thì khoản 1, 2 và 3 của Điều 27 không phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách còn khoản 4 bắt buộc phải lập đề nghị xây dựng theo quy trình chính sách.

**Câu 6. Thế nào là biện pháp có tính chất đặc thù theo quy định tại khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành?**

Khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành quy định HĐND ban hành nghị quyết để quy định: “*Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương*”. Nhưng Luật Ban hành không định nghĩa thế nào là “*biện pháp có tính chất đặc thù*”.

Theo các VBQPPL hiện hành về chính sách đặc thù đối với một số địa bàn ở nước ta, có thể hiểu “*biện pháp đặc thù*” là những biện pháp để xử lý những vấn đề phát sinh từ thực tiễn chỉ có ở địa phương đó, chưa được quy định trong VBQPPL hiện hành của cơ quan nhà nước cấp trên và cũng không thuộc thẩm quyền quy định của cơ quan nhà nước cấp trên. Tính chất đặc thù của biện pháp phụ thuộc vào vị trí địa - chính trị hoặc trình độ phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương. Ví dụ, vùng đồng bào dân tộc thiểu số; vùng núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, vùng hải đảo; vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Các địa phương này có hạn chế và thế mạnh riêng của mình.

Các tỉnh có thể ban hành các cơ chế, chính sách, biện pháp đặc thù để khắc phục khó khăn cố hữu và phát huy thế mạnh sẵn có của các địa phương mình.

Ví dụ, Nghị quyết số 78/2012/NQ-HĐND ngày 21/12/2012 của HĐND tỉnh Đắk Lắk về việc quy định một số chính sách bảo tồn voi tỉnh Đắk Lắk, trong đó quy định nhiều biện pháp đặc thù để duy trì và phát triển đàn voi ở Đắk Lắk như đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực làm nhiệm vụ bảo tồn voi, quy hoạch đất đai tạo nơi chẵn thả voi nhà; hỗ trợ voi nhà sinh sản ...

**Câu 7. Việc phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với dự thảo VBQPPL được thực hiện trong giai đoạn nào? Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo có trách nhiệm như thế nào khi Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội?**

*Thứ nhất*, về thời điểm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội:

Theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Ban hành thì: “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật này và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.*”

*Phản biện xã hội được thực hiện trong thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản. Đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội.*”

Như vậy, trong trường hợp Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội thì việc phản biện xã hội phải được thực hiện trong khoảng thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản.

*Thứ hai*, về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo:

Khoản 3 và khoản 4 Điều 6 Luật Ban hành quy định:

*“3. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật.”*

*4. Ý kiến tham gia về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và ý kiến phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, giải trình, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản.”*

Ngoài ra, khoản 3a Điều 25 Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm: *“Trả lời bằng văn bản đối với ý kiến phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong trường hợp Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.”*

Như vậy, để hoạt động phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam bảo đảm hiệu quả và thực chất, Luật và Nghị định đã bổ sung nhiều quy định nhằm nâng cao trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo. Theo đó, những chủ thể này có trách nhiệm:

- Tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội (như gửi hồ sơ dự thảo văn bản, cung cấp thông tin có liên quan, tài liệu cần thiết theo đề nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; cử đại diện tham dự hội nghị phản biện xã hội hoặc tham gia đối thoại khi Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có yêu cầu...);

- Sau khi nhận được văn bản phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo có trách nhiệm: đưa văn bản phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vào hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền; đồng thời, tiến hành nghiên cứu và trả lời bằng văn bản đối với ý kiến phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

**Câu 8. Luật năm 2020 bổ sung Báo cáo rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự án, dự thảo vào thành phần hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định của Chính phủ gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua. Vậy báo cáo này cần có những nội dung cơ bản nào?**

Thực tiễn thi hành VBQPPL thời gian qua cho thấy, có những trường hợp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền gặp khó khăn, lúng túng trong việc xử lý các quy định chồng chéo giữa các VBQPPL, đặc biệt là trong trường hợp VBQPPL ban hành sau quy định khác với VBQPPL đã ban hành trước của chính cơ quan đó trước về cùng một vấn đề. Theo đánh giá thì nguyên nhân chủ yếu là do trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thực hiện nghiêm túc việc rà soát để chỉ rõ những điều khoản cần được sửa đổi, bổ sung của các văn bản khác có liên quan theo đúng quy định tại Điều 12 của Luật Ban hành VBQPPL.

Để khắc phục tình trạng này, Luật năm 2020 bổ sung trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định của Chính phủ trong việc rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự thảo văn bản đang soạn thảo. Báo cáo rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự thảo là một tài liệu bắt buộc trong hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền.

Với lý do nêu trên, để bảo đảm đúng tinh thần của Luật năm 2020, Báo cáo rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự án, dự thảo cần đáp ứng một số yêu cầu sau đây:

*Thứ nhất*, rà soát và liệt kê đầy đủ các VBQPPL hiện hành có liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo văn bản, đặc biệt chú trọng những VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn và những VBQPPL do chính cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành có liên quan đến phạm vi, đối tượng áp dụng mà dự thảo văn bản điều chỉnh.

*Thứ hai*, chỉ rõ các điều, khoản, điểm của dự thảo văn bản và các điều, khoản, điểm tương ứng của VBQPPL hiện hành có khả năng tạo ra sự không thống nhất, thậm chí là mâu thuẫn, chồng chéo với các quy định trong các văn bản hiện hành.

*Thứ ba*, đề xuất phương án xử lý những mâu thuẫn, chồng chéo đó để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật. Trường hợp cần phải sửa đổi, bổ sung các VBQPPL khác thì trong Báo cáo rà soát cần xác định rõ phương án, cách thức sửa đổi, bổ sung những quy định đó trên cơ sở bảo đảm tuân thủ đúng quy định tại khoản 2 Điều 12 Luật Ban hành VBQPPL. Cụ thể là: “*Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan ban hành văn bản phải đồng thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới đó; trường hợp chưa thể sửa đổi, bổ sung ngay thì phải xác định rõ trong văn bản mới danh mục văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới và có trách nhiệm sửa đổi, bổ sung trước khi văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực.*”.

**Câu 9. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện có được ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quy định quy chế quản lý công tác văn thư lưu trữ, quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân không?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 30 của Luật Ban hành thì *Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương*. Theo quy định này thì Hội đồng nhân dân cấp huyện được ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật, Ủy ban nhân dân cấp huyện được ban hành quyết định quy phạm pháp luật trong 3 trường hợp: (1) được luật giao, (2) được nghị quyết của Quốc hội giao, (3) để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 30 của Luật Ban hành, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Lưu trữ năm 2011 thì các nghị quyết của HĐND cấp huyện, quyết định của UBND cấp huyện ban hành quy chế quản lý công tác văn thư lưu trữ, quy chế làm việc của UBND không phải là VBQPPL.

**Câu 10. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là quyết định quy phạm hay quyết định cá biệt?**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 21 và khoản 2 Điều 28 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) thì UBND cấp tỉnh, cấp huyện có nhiệm vụ quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp

minh. Căn cứ quy định nêu trên, UBND cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền ban hành Quyết định để quy định về nội dung được Luật giao.

Về nội dung của Quyết định: các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND đáp ứng đầy đủ các đặc điểm của một quy phạm pháp luật theo quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật Ban hành. Theo đó, các Quyết định này được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với mọi đối tượng có liên quan (không chỉ riêng trong nội bộ của cơ quan, đơn vị) trên địa bàn của tỉnh và các huyện; do UBND cấp tỉnh, cấp huyện ban hành và được bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp theo quy định của pháp luật.

Do vậy, Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là quyết định quy phạm pháp luật.

**Câu 11. VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên giao Thường trực HĐND cấp tỉnh quy định một vấn đề, thì có được coi là VBQPPL của HĐND không?**

Trong trường hợp văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên giao cho Thường trực HĐND quy định một vấn đề, nhưng khi soạn thảo có đưa ra quy tắc xử sự chung vào văn bản thì văn bản đó không được coi là VBQPPL của HĐND vì các lý do sau đây:

*Một là*, theo quy định của Luật ban hành thì Thường trực HĐND không có thẩm quyền ban hành VBQPPL.

*Hai là*, quy trình soạn thảo văn bản của Thường trực HĐND không theo trình tự, thủ tục soạn thảo VBQPPL của HĐND đã được Luật ban hành quy định rất cụ thể và chặt chẽ. Trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản do Thường trực HĐND ban hành không được quy định trong Luật ban hành và thực tế thì trình tự, thủ tục này cũng đơn giản hơn, bao gồm ít công đoạn hơn.

*Ba là*, nhiệm vụ quy định cụ thể về một vấn đề được cơ quan cấp trên giao cho Thường trực HĐND, do vậy HĐND không thể thực hiện nhiệm vụ này thay cho Thường trực HĐND.

Ví dụ: khoản 1 Điều 107 của Luật tổ chức chính quyền địa phương quy định: “*Thường trực HĐND có trách nhiệm tổ chức để đại biểu HĐND cấp mình tiếp công dân; xây dựng các quy định, thủ tục về tiếp công dân bảo đảm đúng pháp luật và phù hợp với tình hình của địa phương...*”. Thực hiện nhiệm vụ được giao, Thường trực HĐND đã xây dựng dự thảo Nghị quyết ban hành quy chế tiếp công dân của HĐND, đại biểu HĐND tỉnh. Tuy nhiên, nội dung nghị quyết rất dễ mắc phải việc một số quy định chứa đựng quy tắc xử sự chung như nguyên tắc tiếp công dân, trình tự tiếp công dân, các trường hợp từ chối tiếp công dân...

Do vậy, trong trường hợp VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên giao Thường trực HĐND quy định cụ thể một vấn đề, thì trong quá trình soạn thảo văn bản của Thường trực HĐND để quy định vấn đề đó, cơ quan được giao soạn thảo văn bản cần tuân thủ nguyên tắc không đưa quy phạm pháp luật vào trong dự thảo văn bản.

**Câu 12. HĐND, Chủ tịch UBND có thể sử dụng hình thức văn bản hành chính nào để chấp thuận đề nghị xây dựng nghị quyết, đề nghị xây dựng quyết định quy định tại Điều 118 và khoản 3 Điều 127 của Luật Ban hành?**

Điều 118 và khoản 3 Điều 127 của Luật ban hành không quy định “cứng” hình thức văn bản chấp thuận đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND. Theo quy định

tại Điều 4 của Luật ban hành thì văn bản chấp thuận đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh cũng như đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh không phải là VBQPPL.

Do đó, để chấp thuận đề nghị xây dựng VBQPPL, Thường trực HĐND và Chủ tịch UBND có thể sử dụng một trong các hình thức văn bản hành chính như: nghị quyết, quyết định hành chính, thông báo... để thể hiện sự chấp thuận của mình đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND. Tuy nhiên, để bảo đảm sự thống nhất trong quá trình triển khai thực hiện, địa phương nên quy định rõ hình thức văn bản này trong Quy chế làm việc của Thường trực HĐND và UBND cấp tỉnh.

**Câu 12. Điều 30 của Luật ban hành quy định:**

*“1. Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.*

*2. Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao.”*

**Quy định “được luật, nghị quyết của Quốc hội giao” phải được hiểu như thế nào? Quy định “thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương” là như thế nào?**

Theo quy định tại Điều 30 của Luật Ban hành thì HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã chỉ được ban hành VBQPPL khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Mục đích của quy định này là nhằm hạn chế việc ban hành VBQPPL của chính quyền cấp huyện, cấp xã, góp phần giảm bớt sự chồng chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật.

Với nội dung và mục đích của quy định trên, “được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội” cần được hiểu là: (1) phải được quy định trong các luật, nghị quyết của Quốc hội không phải trong các VBQPPL khác; (2) phải được giao quy định chi tiết các điều, khoản, điểm cụ thể trong các luật, không được suy ra từ các quy định chung của luật, như quy định về trách nhiệm tổ chức thực hiện.

Quy định “*thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương*” để phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 13 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định việc phân cấp cho chính quyền địa phương phải được thể hiện bằng VBQPPL.

VBQPPL của cấp huyện, cấp xã đã được ban hành trước ngày 01/7/2016 để cụ thể hóa các quy định của VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên như: nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thì tiếp tục có hiệu lực thi hành cho đến khi có văn bản thay thế hoặc bãi bỏ.

**Câu 13. Có ý kiến cho rằng, HĐND cấp tỉnh có thể căn cứ vào quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành để ban hành nghị quyết về biện pháp “đặc thù” trái với quy định trong VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn. Việc ban hành văn bản như vậy có được phép hay không?**

Theo quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật ban hành thì HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành nghị quyết để quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Một trong các nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL quy định tại khoản 1 Điều 5 của Luật ban hành là “*Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của VBQPPL trong hệ thống pháp luật*”. Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 14 của Luật ban hành cũng nghiêm cấm “*Ban hành VBQPPL trái với Hiến pháp, trái với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*”.

Nguyên tắc và quy định cấm nêu trên của Luật ban hành được áp dụng đối với mọi văn bản, kể cả nghị quyết của HĐND quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Như vậy, theo quy định của Luật Ban hành thì nghị quyết của HĐND quy định về biện pháp đặc thù của tỉnh không được trái với quy định trong VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn.

## **II. HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 14. Thế nào là hiệu lực theo không gian, thời gian, đối tượng tác động của VBQPPL?**

- Thông thường, VBQPPL tác động đến tất cả mọi đối tượng nằm trong lãnh thổ mà VBQPPL đó có hiệu lực về thời gian và không gian, nhưng trong một số trường hợp đặc biệt, hiệu lực theo phạm vi tác động của văn bản có thể bị thay đổi mà chủ yếu là thu hẹp phạm vi đối tượng do sự hạn chế của văn bản có hiệu lực cao hơn, nhất là các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Hiệu lực về thời gian của VBQPPL được hiểu là giá trị tác động của văn bản được xác định trong khoảng thời gian nhất định và về thời điểm có hiệu lực của VBQPPL.

*“1. Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần VBQPPL ... không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của cơ quan nhà nước trung ương; không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND; UBND cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp huyện và cấp xã. 2. VBQPPL được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành”* (Điều 151 của Luật Ban hành).

- Hiệu lực về không gian của VBQPPL là giá trị tác động của văn bản được xác định trong phạm vi lãnh thổ, vùng hay khu vực nhất định.

Có thể xác định hiệu lực về không gian theo các quy định trong chính VBQPPL nêu trong văn bản có điều khoản ghi rõ không gian của nó. Người soạn thảo VBQPPL khi soạn thảo hiệu lực về không gian cần lưu ý: “*1. VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trừ trường hợp VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác. 2. VBQPPL của*



*HĐND, UBND ở đơn vị hành chính nào thì có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính đó và phải được quy định cụ thể ngay trong văn bản đó” (Điều 155 Luật ban hành VBQPPL).*

Chú ý trường hợp có sự thay đổi địa giới hành chính giữa các địa phương: nếu một địa phương tách thành nhiều địa phương hoặc ngược lại thì văn bản của chính quyền địa phương cũ tiếp tục có hiệu lực trên phần không gian cũ của nó cho đến khi địa phương mới ban hành văn bản mới. Còn nếu một phần địa phương này được sát nhập vào địa phương khác thì văn bản của địa phương mở rộng có hiệu lực bao trùm lên bộ phận mới.

- Hiệu lực về đối tượng tác động của VBQPPL là giá trị tác động của văn bản lên các quan hệ xã hội với những chủ thể nhất định (có thể là cá nhân, các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hay đơn vị kinh tế,...). Hiệu lực theo đối tượng tác động của văn bản thường được xác định trực tiếp trong văn bản đó. Nếu không được ghi rõ thì xác định dựa trên mối quan hệ với hiệu lực của văn bản về thời gian, không gian tác động và các văn bản pháp lý khác (nhất là các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn); hoặc dựa vào cơ sở thẩm quyền của cơ quan ban hành.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, hiệu lực của mỗi VBQPPL được thể hiện trên ba mặt: theo thời gian, theo không gian và theo đối tượng tác động. Việc nắm bắt hiệu lực của VBQPPL sẽ giúp cho việc soạn thảo điều khoản hiệu lực thuận tiện và chính xác.

#### **Câu 15. Trong trường hợp nào và những loại VBQPPL nào được quy định hiệu lực trở về trước?**

Về nguyên tắc, VBQPPL được áp dụng kể từ khi có hiệu lực. Tuy nhiên, với một số điều kiện nhất định thì VBQPPL lại có hiệu lực đối với thời gian đã qua trước ngày VBQPPL đó có hiệu lực.

Theo quy định tại Điều 152 của Luật Ban hành thì VBQPPL chỉ được quy định hiệu lực trở về trước trong hai trường hợp sau đây:

*Một là, trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội.*

*Hai là, trường hợp thật cần thiết để bảo đảm thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, VBQPPL của cơ quan trung ương.*

Luật Ban hành không cho phép VBQPPL quy định hiệu lực trở về trước trong hai trường hợp sau đây:

*Một là, quy định trách nhiệm pháp lý mới đối với hành vi mà vào thời điểm thực hiện hành vi đó pháp luật không quy định trách nhiệm pháp lý;*

*Hai là, quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn.*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 152 của Luật Ban hành thì chỉ có luật, nghị quyết của Quốc hội và VBQPPL của các cơ quan nhà nước khác ở trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước.

Khoản 3 Điều 152 của Luật Ban hành quy định: “*VBQPPL của HĐND, UBND các cấp, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt không được quy định hiệu lực trở về trước*”.

Như vậy, Luật Ban hành chỉ cho phép quy định hiệu lực trở về trước trong các VBQPPL sau đây:

1. Luật, nghị quyết của Quốc hội.

2. Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

3. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

4. Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

5. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

6. Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

7. Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước.

8. Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Không ban hành thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

**Câu 16. Thời điểm có hiệu lực đối với nghị quyết của HĐND các cấp được xác định như thế nào?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành thì thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần VBQPPL được quy định tại văn bản đó nhưng không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp huyện và cấp xã.

Theo quy định tại khoản 3 Điều 126, khoản 3 Điều 137 và khoản 4 Điều 143 của Luật Ban hành thì sau khi HĐND biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết, Chủ tịch HĐND sẽ ký chứng thực nghị quyết. Như vậy, thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần nghị quyết của HĐND các cấp được quy định tại nghị quyết đó. Mốc thời điểm tính để bảo đảm quy định không sớm 10 ngày đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày đối với nghị quyết của HĐND cấp huyện và cấp xã được tính kể từ ngày HĐND thông qua nghị quyết.

**Câu 17. Trong thực tế, việc ban hành một văn bản quy phạm pháp luật có thể căn cứ vào một hoặc nhiều văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn. Trường hợp có một hoặc một số văn bản là căn cứ pháp lý ban hành hết hiệu lực thì hiệu lực thi hành của văn bản đó được xác định như thế nào?**

Căn cứ ban hành VBQPPL được quy định tại Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành như sau:

*1. Căn cứ ban hành văn bản là VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực hoặc đã được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành. Căn cứ ban hành văn bản bao gồm VBQPPL quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản.*

2. VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn có điều, khoản giao quy định chi tiết thì tại văn bản quy định chi tiết phải nêu cụ thể điều, khoản đó tại phần căn cứ ban hành văn bản.

Như vậy, một VBQPPL có thể là căn cứ để ban hành 02 loại VBQPPL: (1) VBQPPL có hiệu lực pháp lý thấp hơn; (2) VBQPPL quy định chi tiết VBQPPL đó.

Khi VBQPPL là căn cứ ban hành một VBQPPL khác hết hiệu lực thì:

- VBQPPL quy định chi tiết văn bản đó sẽ hết hiệu lực (khoản 4 Điều 154 của Luật Ban hành);

- VBQPPL khác (văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn và không thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 154 của Luật Ban hành): theo quy định tại khoản 2 và 3 Điều 154 thì các văn bản này chỉ hết hiệu lực khi được thay thế bằng VBQPPL mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ví dụ, Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 hết hiệu lực từ ngày 01/01/2016 khi Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 có hiệu lực nhưng các nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ vẫn còn hiệu lực cho đến khi có các nghị định mới thay thế.

**Câu 18. Thời điểm có hiệu lực của văn bản được sửa đổi, bổ sung có phải được tính từ ngày văn bản sửa đổi, bổ sung có hiệu lực thi hành (kể cả điều, khoản sửa đổi và không sửa đổi) không?**

Khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành quy định “*Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần VBQPPL được quy định tại văn bản đó*”. Theo quy định này thì mỗi VBQPPL đều phải có điều khoản quy định cụ thể về ngày tháng năm bắt đầu có hiệu lực của văn bản đó. Ví dụ Điều 102 của Luật thi đua, khen thưởng số 15/2003/QH11 ghi như sau: “*Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2004*”. Hay khoản 1 Điều 2 của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thi đua, khen thưởng quy định: “*Luật này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 6 năm 2014*”. Như vậy, thời điểm có hiệu lực của hai luật này khác nhau. Kể từ ngày 01 tháng 6 năm 2014, các điều khoản đã được sửa đổi, bổ sung của Luật thi đua, khen thưởng số 15/2003/QH11 (như Điều 4, Điều 5, Điều 21) sẽ chấm dứt hiệu lực.

Như vậy, thời điểm có hiệu lực của một VBQPPL sửa đổi, bổ sung một VBQPPL hiện hành không ảnh hưởng đến thời điểm có hiệu lực của toàn bộ văn bản hiện hành, mà chỉ ảnh hưởng đến thời điểm có hiệu lực của các điều khoản đã được sửa đổi, bổ sung của văn bản hiện hành đó.

**Câu 19. Trong những trường hợp nào thì VBQPPL hết hiệu lực? Cơ quan có thẩm quyền chưa công bố văn bản hết hiệu lực thì VBQPPL có tiếp tục được thi hành không? Khi văn bản hết hiệu lực thì việc xử lý các quan hệ pháp luật đang tồn tại như thế nào?**

Theo quy định tại Điều 154 của Luật Ban hành thì VBQPPL hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần trong các trường hợp sau đây:

(1) Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản.

Ví dụ: Nghị định của Chính phủ quy định thời hạn thực hiện thí điểm về nạo vét hàng hải từ năm 2014 đến tháng 12/2016, do vậy đến hết tháng 12 năm 2016 thì việc thực hiện thí điểm sẽ chấm dứt và Nghị định của Chính phủ cũng mặc nhiên hết hiệu lực.

(2) Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó. Ví dụ: khi Luật Ban hành có hiệu lực thì chấm dứt hiệu lực của Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 (khoản 3 Điều 172 của Luật Ban hành) vì Luật Ban hành đã thay thế 02 luật nêu trên.

(3) Bị bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ví dụ: đáng lẽ phải ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh mới đúng thẩm quyền, nhưng UBND cấp tỉnh lại ban hành quyết định. Nếu trong quá trình kiểm tra mà phát hiện ra sai sót này thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Thủ tướng Chính phủ sẽ bãi bỏ quyết định của UBND cấp tỉnh do ban hành sai thẩm quyền.

(4) VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực.

Ví dụ: khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 hết hiệu lực do bị thay thế bởi Luật năm 2015 thì Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 cũng đồng thời hết hiệu lực cùng thời điểm hết hiệu lực của Luật năm 2008.

Như vậy, Luật Ban hành đã quy định đầy đủ các trường hợp VBQPPL hết hiệu lực thi hành, có nghĩa là từ thời điểm hết hiệu lực thì văn bản đó không còn được áp dụng nữa. Việc các cơ quan có thẩm quyền công bố hay không công bố văn bản hết hiệu lực không ảnh hưởng đến việc hết hiệu lực của văn bản đó.

**Câu 20. Điểm b, khoản 1 Điều 153 của Luật Ban hành quy định: “Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quyết định ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản đó để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”. Theo quy định này thì có phải quy định cụ thể thời điểm ngưng hiệu lực và thời điểm tiếp tục có hiệu lực của một văn bản ngay trong văn bản quy định về việc ngưng hiệu lực không?**

Điểm b, khoản 1 Điều 153 của Luật Ban hành quy định: “*Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quyết định ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản đó để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*”. Trong nhiều trường hợp thực tiễn, việc phải xác định ngay, chính xác thời điểm đã giải quyết xong các vấn đề để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân để từ đó xác định thời điểm văn bản sẽ tiếp tục có hiệu lực trở lại là khó khả thi.

Khoản 1 Điều 153 của Luật Ban hành cũng quy định: “*VBQPPL ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần cho đến khi có quyết định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*”; khoản 2 Điều 153 của Luật Ban hành cũng chỉ quy định: “*Thời điểm tiếp tục có hiệu lực hoặc hết hiệu lực của văn bản phải được quy định tại VBQPPL của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*” mà không bắt buộc phải quy định ngay tại văn bản dùng để ngưng hiệu lực. Như vậy, tùy từng trường hợp cụ thể, VBQPPL ngưng hiệu lực có thể chỉ cần quy định thời điểm ngưng hiệu lực, còn thời điểm tiếp tục có hiệu lực hoặc hết hiệu lực của văn bản bị ngưng hiệu lực sẽ được quy định tại một văn bản khác khi có quyết định xử lý cụ thể.

**Câu 21. Khi nào thì có thể lùi thời điểm có hiệu lực của VBQPPL? Việc lùi thời điểm có hiệu lực của văn bản được thực hiện như thế nào?**

Thời điểm có hiệu lực của VBQPPL được quy định cụ thể trong VBQPPL (khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành). VBQPPL được áp dụng kể từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực (khoản 1 Điều 156 của Luật Ban hành). Tuy nhiên, trong một số trường hợp đặc biệt, hiệu lực của VBQPPL có thể bị thay đổi bởi quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cụ thể, có thể bị đình chỉ việc thi hành trong trường hợp văn bản đó trái Hiến pháp, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc bị ngưng hiệu lực trong một thời gian nhất định để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân (Điều 153 của Luật Ban hành).

Thực tế thời gian qua, đã có một số trường hợp lùi thời điểm có hiệu lực của VBQPPL, ví dụ như lùi thời điểm có hiệu lực của Bộ luật Hình sự năm 2015 và một số luật có liên quan.

- Lý do lùi: để có thời gian khắc phục các sai sót trong Bộ luật Hình sự năm 2015, bảo đảm sự thống nhất giữa Bộ luật Hình sự và các luật có liên quan trong lĩnh vực hình sự.

- Hình thức lùi: ngày 29/6/2016, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 144/2016/QH13 về việc: *“Lùi hiệu lực thi hành của Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13, Bộ luật tố tụng hình sự số 101/2015/QH13; Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự số 99/2015/QH13; Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam số 94/2015/QH13 từ ngày 01 tháng 7 năm 2016 đến ngày Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự số 100/2015/QH13 có hiệu lực thi hành, trừ quy định tại điểm a và điểm b khoản 4 Điều này”*.

**Câu 22. Một văn bản quy phạm pháp luật được đăng trên Công báo và Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật mà có sự khác nhau thì áp dụng văn bản nào?**

1. Về giá trị pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật đăng trên Công báo, khoản 5 Điều 150 của Luật Ban hành quy định: *“5. Văn bản quy phạm pháp luật đăng trên Công báo in và Công báo điện tử là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc”*.

Để cụ thể hóa quy định của Luật, Điều 87 Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định về giá trị pháp lý của văn bản đăng trên công báo như sau: *“Văn bản đăng trên Công báo là văn bản chính thức và có giá trị như bản gốc. Trường hợp có sự khác nhau giữa Công báo in và Công báo điện tử thì sử dụng Công báo in làm căn cứ chính thức”*.

2. Về giá trị pháp lý của VBQPPL được đăng trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật, Điều 4 Nghị định số 52/2015/NĐ-CP ngày 28/5/2015 của Chính phủ về Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật quy định: *“Văn bản trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật được sử dụng chính thức trong việc quản lý nhà nước, phổ biến pháp luật, nghiên cứu, tìm hiểu, áp dụng và thi hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”*.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì VBQPPL được đăng trên Công báo và giá trị như bản gốc. Trong trường hợp có sự khác nhau giữa VBQPPL đăng trên Công báo và VBQPPL đăng trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật thì áp dụng văn bản được đăng trên Công báo.

### **III. NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 23. Trường hợp xảy ra xung đột hoặc mâu thuẫn trong quá trình áp dụng quy định của các VBQPPL thì cơ quan nào có thẩm quyền giải thích luật?**

Khi ban hành một VBQPPL, cơ quan ban hành đã đảm bảo VBQPPL đó được ban hành hợp pháp. Nếu văn bản đã được ban hành, nhưng khi giám sát, kiểm tra mà phát hiện có những nội dung trái với Hiến pháp, luật thì phải kịp thời "đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản trái pháp luật. Pháp luật cũng quy định: Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc ban hành VBQPPL. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục giám sát việc ban hành VBQPPL, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật được thực hiện theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội.

Căn cứ giải quyết xung đột là dựa vào án lệ và luật thành văn để áp dụng. Xung đột trong VBQPPL là xung đột pháp luật trong phạm vi quốc gia. Có 2 loại xung đột pháp luật gồm:

- (1) Xung đột, mâu thuẫn giữa các QPPL trong cùng một VBQPPL;
- (2) Mâu thuẫn, xung đột giữa các VBQPPL với nhau.

Khi có mâu thuẫn, chông chéo giữa các VBQPPL với nhau thì ở Việt Nam áp dụng các phương thức sau đây để xử lý:

***1. Áp dụng nguyên tắc theo Điều 156 Luật Ban hành về áp dụng VBQPPL để xử lý. Nguyên tắc áp dụng gồm:***

(1) Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Căn cứ xác định các VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn theo quy định tại Điều 4 (Hệ thống VBQPPL) của Luật Ban hành.

(2) Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật ban hành sau.

(3) Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp.

## ***2. Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh***

Trong trường hợp cần giải thích pháp luật thì theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Ban hành thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh. Việc giải thích pháp luật được quy định tại Chương XIV Luật Ban hành (Điều 158, Điều 159, Điều 160 và Điều 161).

Việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh được thực hiện trong trường hợp quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành.

Việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh phải bảo đảm các nguyên tắc sau: (1) Đúng với tinh thần, mục đích, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo ban hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh; (2) Phù hợp với nội dung, ngôn ngữ của Hiến pháp, luật, pháp lệnh; (3) Không được sửa đổi, bổ sung hoặc đặt ra quy định mới.

Theo quy định thì các chủ thể sau đây có thẩm quyền đề nghị giải thích luật, pháp lệnh: Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc

Việt Nam, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận và đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Giải thích pháp luật do các chủ thể thực hiện được chia thành các hình thức sau đây:

(1) Giải thích chính thức mang tính quy phạm là giải thích pháp luật mà nội dung giải thích được thể hiện dưới dạng một VBQPPL; được thực hiện bởi cơ quan quyền lực nhà nước theo một trình tự độc lập.

(2) Giải thích tình huống là hoạt động giải thích gắn liền với việc giải quyết một vụ việc cụ thể; nội dung giải thích không mang tính quy phạm, chỉ có giá trị pháp lý đối với các chủ thể trong vụ việc được giải quyết mà không có giá trị đối với các chủ thể ở các vụ việc pháp lý khác; thường được Tòa án và các cơ quan có thẩm quyền khác tiến hành khi giải quyết một tranh chấp hoặc xét xử một vụ án cụ thể. Vì vậy, giải thích tình huống được hiểu là việc làm sáng tỏ quy phạm của chủ thể áp dụng quy phạm.

(3) Giải thích thông thường được sử dụng trong thực tiễn chấp hành pháp luật, trong quá trình áp dụng pháp luật, các cơ quan nhà nước thường dùng hình thức công văn để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất VBQPPL do các cơ quan không hiểu quy định nên áp dụng thiếu thống nhất.

### ***3. Án lệ của Hội đồng thẩm phán, Tòa án nhân dân tối cao***

Án lệ được hình thành theo quy trình sau:

Bước 1: Đề xuất bản án, quyết định để phát triển thành án lệ.

Bước 2: Lấy ý kiến đối với bản án, quyết định được đề xuất lựa chọn, phát triển thành án lệ.

Bước 3: Thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định dự thảo nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Bước 4: Thảo luận tại phiên họp của Hội đồng Thẩm phán tòa án nhân dân tối cao có sự tham dự của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Bước 5: Thông qua án lệ. Hội đồng Thẩm phán tòa án nhân dân tối cao tổ chức phiên họp để thông qua án lệ.

Bước 6: Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ký nghị quyết về án lệ.

#### ***Áp dụng án lệ trong xét xử***

Khi xét xử, Thẩm phán, Hội thẩm phải nghiên cứu, áp dụng án lệ, bảo đảm những vụ việc có tình huống pháp lý tương tự thì phải được giải quyết như nhau. Trường hợp vụ việc có tình huống pháp lý tương tự nhưng Tòa án không áp dụng án lệ thì phải nêu rõ lý do trong bản án, quyết định của Tòa án.

**Câu 24. Luật Ban hành quy định nguyên tắc áp dụng pháp luật nhưng không quy định cụ thể thứ bậc hiệu lực của văn bản. Trường hợp thông tư của các bộ quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản nào?**

Khoản 2 và khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành quy định:

*“2. Trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.*

3. Trong trường hợp các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của VBQPPL ban hành sau”.

Tuy nhiên, trường hợp hai VBQPPL có cùng thứ bậc hiệu lực do hai cơ quan ban hành quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì Luật Ban hành chưa quy định nguyên tắc áp dụng. Do đó, khi thông tư của các bộ quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì các bộ có trách nhiệm họp để thống nhất cách xử lý theo hướng một hoặc các bộ phải sửa đổi, bổ sung quy định trong thông tư do mình ban hành để bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng.

Trong trường hợp không thống nhất được cách xử lý thì báo cáo Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ xem xét, quyết định.

**Câu 25. Hiểu thế nào là “về cùng một vấn đề” theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành?**

Khoản 2 và khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành quy định về việc áp dụng VBQPPL như sau: *“Trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Trong trường hợp các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của VBQPPL ban hành sau.”*

Khoản 2 và khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành quy định về nguyên tắc áp dụng pháp luật trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề. “Về cùng một vấn đề” là phải chính vấn đề đó, ví dụ về thẩm quyền ban hành VBQPPL của UBND cấp tỉnh; không phải là vấn đề tương tự hay hai vấn đề gần giống nhau, như thẩm quyền ban hành văn bản hành chính và thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Tuy nhiên, trong thực tế, một số bộ, ngành, địa phương gặp khó khăn, lúng túng trong việc xác định các văn bản khác nhau có quy định về cùng một vấn đề hay không để từ đó lựa chọn luật áp dụng.

Ví dụ 1: Nghị định số 101/2015/NĐ-CP về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư và Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất có cùng quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với các dự án cải tạo, xây dựng lại các chung cư cũ hay không?

Ngày 20/10/2015, Chính phủ ban hành Nghị định số 101/2015/NĐ-CP về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư (Nghị định số 101/2015/NĐ-CP). Theo quy định tại khoản 4 Điều 15 của Nghị định số 101/2015/NĐ-CP thì doanh nghiệp kinh doanh bất động sản là chủ đầu tư dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và tiền chuyển mục đích sử dụng đất (nếu có) đối với toàn bộ phần diện tích đất được giao trong phạm vi dự án (kể cả phần diện tích đất được phép chuyển mục đích sử dụng nêu tại khoản 3 Điều này).

Ngày 15/5/2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất (Nghị định số 45/2014/NĐ-CP). Theo quy định tại Điều 2 của Nghị định này thì đối tượng áp dụng của Nghị định là tổ chức kinh tế được giao đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê, không phải là doanh nghiệp kinh doanh bất động sản là chủ đầu tư dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ.

Thông tư số 76/2014/TT-BTC ngày 16/6/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số điều của Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất, miễn, giảm tiền sử dụng đất nói chung, không quy định về thu tiền sử dụng đất, miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với các dự án cải tạo, xây dựng lại các chung cư cũ bị hư hỏng, xuống cấp.



Như vậy, Nghị định số 101/2015/NĐ-CP, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP và Thông tư số 76/2014/TT-BTC không phải là các văn bản quy định về cùng một vấn đề, do vậy VBQPPL hiện hành được áp dụng trong miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với các dự án cải tạo, xây dựng lại các chung cư cũ là Nghị định số 101/2015/NĐ-CP của Chính phủ.

Ví dụ 2: Khoản 2 Điều 143 và khoản 4 Điều 144 của Luật đất đai năm 2013 giao UBND cấp tỉnh thẩm quyền quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở nông thôn và đối với đất ở đô thị.

Điều 43d của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định: “UBND cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đối với từng loại đất cho phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương”.

Như vậy, khoản 2 Điều 143, khoản 4 Điều 144 của Luật đất đai năm 2013 và Điều 43d của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định về cùng một vấn đề là thẩm quyền của UBND cấp tỉnh trong việc quyết định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đối với đất tại vùng nông thôn và đô thị, nhưng lại quy định khác nhau về vấn đề này.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 156 của Luật Ban hành thì trong trường hợp này, quy định tại khoản 2 Điều 143, khoản 4 Điều 144 của Luật đất đai năm 2013 được ưu tiên áp dụng, theo đó UBND cấp tỉnh chỉ có thẩm quyền quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở tại các vùng nông thôn và vùng đô thị, chứ không phải đối với tất cả các loại đất tại địa phương.

#### **Câu 26. Trường hợp luật chung và luật chuyên ngành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của luật nào?**

Luật Ban hành định nghĩa về luật chung và luật chuyên ngành, cũng không quy định về việc ưu tiên áp dụng luật chung hay luật chuyên ngành. Do vậy, việc cần áp dụng quy định của luật nào thì phải căn cứ vào từng trường hợp cụ thể để xác định.

Ví dụ: khoản 1 Điều 94 của Luật doanh nghiệp năm 2014 quy định: “*Chủ tịch Hội đồng thành viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm. Chủ tịch Hội đồng thành viên không được kiêm Giám đốc hoặc Tổng giám đốc công ty của công ty mình và các doanh nghiệp khác*”. Đây là quy định để áp dụng chung trong việc tổ chức quản lý của tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Theo quy định tại Điều 3 của Luật doanh nghiệp thì “*Trường hợp luật chuyên ngành có quy định đặc thù về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của doanh nghiệp thì áp dụng quy định của Luật đó*”. Như vậy, việc áp dụng khoản 3 Điều 17 của Luật xuất bản năm 2012 trong việc bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên và Giám đốc/Tổng giám đốc Nhà xuất bản là phù hợp với quy định của Luật doanh nghiệp năm 2014 và không trái với quy định về áp dụng văn bản của Luật ban hành VBQPPL năm 2015.

#### **Câu 27. Nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND cùng quy định về một vấn đề, nếu có sự khác nhau thì áp dụng văn bản nào?**

Khoản 2 Điều 156 của Luật Ban hành quy định: “*Trong trường hợp các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn*”.

Điều 4 của Luật Ban hành quy định về hệ thống VBQPPL nhưng không xác định thứ bậc hiệu lực pháp lý của các VBQPPL.

Điều 114 Hiến pháp quy định: “UBND ở cấp chính quyền địa phương do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên”.

Như vậy, tuy Luật Ban hành không quy định thứ bậc hiệu lực pháp lý của các loại VBQPPL, nhưng theo quy định tại Điều 114 của Hiến pháp thì nghị quyết của HĐND được ưu tiên áp dụng so với quyết định của UBND cùng cấp trong trường hợp nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND quy định khác nhau về một vấn đề.

#### **IV. ỦY QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 28. Khi nào thì cơ quan nhà nước có thể ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết? Chủ thể được ủy quyền có được ủy quyền tiếp không?**

Theo quy định tại Điều 11 của Luật Ban hành thì việc giao quy định chi tiết (ủy quyền ban hành văn bản) được thực hiện trong hai trường hợp sau:

(1) Văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật;

Ví dụ: Điều 27 của Luật tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật giao Chính phủ quy định việc xây dựng, thẩm định, ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia mang tính liên ngành và quy chuẩn kỹ thuật quốc gia cho đối tượng của hoạt động trong lĩnh vực quy chuẩn kỹ thuật thuộc trách nhiệm quản lý của cơ quan thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng và ban hành quy chuẩn kỹ thuật địa phương để áp dụng trong phạm vi quản lý của địa phương đối với sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình đặc thù của địa phương và yêu cầu cụ thể về môi trường cho phù hợp với đặc điểm về địa lý, khí hậu, thủy văn, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

(2) Những nội dung khác cần quy định chi tiết.

Ví dụ: khoản 4 Điều 79 của Luật cán bộ, công chức giao Chính phủ quy định việc áp dụng các hình thức kỷ luật, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với công chức.

Khoản 2 Điều 11 của Luật Ban hành không cho phép cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết ủy quyền tiếp. Ví dụ khoản 4 Điều 84 của Luật cán bộ, công chức giao Chính phủ quy định khung số lượng, chế độ, chính sách đối với những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã thì Chính phủ phải ban hành nghị định để quy định vấn đề này, mà không được ủy quyền tiếp cho Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành thông tư để quy định.

**Câu 29. HĐND có thể ủy quyền cho HĐND hoặc UBND cấp dưới ban hành văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của mình không?**

Việc ban hành VBQPPL là một phương thức quan trọng để HĐND, UBND thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong công tác quản lý nhà nước ở địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND trong từng lĩnh vực cụ thể.

Điều 14 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) chỉ quy định việc ủy quyền giữa các cơ quan hành chính nhà nước, không quy định việc ủy quyền giữa HĐND các cấp và giữa HĐND với UBND.

Bên cạnh đó, các VBQPPL về từng lĩnh vực cũng quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND trong lĩnh vực đó. Để bảo đảm sự thống nhất với Luật Tổ chức chính

quyền địa phương và các luật chuyên ngành, Luật Ban hành đã phân định thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND và UBND. Đồng thời Luật Ban hành quy định nguyên tắc “*Tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL*” (khoản 2 Điều 5) và không cho phép “*Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết ủy quyền tiếp*” (khoản 2 Điều 11).

Hơn nữa, theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 113 của Hiến pháp năm 2013 thì HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên; HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định. Nếu HĐND không quyết định vấn đề thuộc thẩm quyền của mình mà luật đã giao thì không thực hiện được trách nhiệm đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân.

Do vậy, khi pháp luật đã quy định rõ thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND để quyết định một hoặc một số vấn đề trong một lĩnh vực cụ thể thì HĐND phải thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thông qua việc tự mình ban hành nghị quyết mà không được ủy quyền tiếp cho UBND ban hành quyết định về vấn đề đó.

Ví dụ: Để quyết định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc phạm vi quản lý của địa phương thì HĐND tỉnh phải ban hành nghị quyết mà không thể ủy quyền cho UBND cấp tỉnh ban hành quyết định để quy định vấn đề này.

## **V. SỬA ĐỔI, BỔ SUNG, BÃI BỎ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 30. Thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành trước ngày 01/7/2016 nhưng do yêu cầu của thực tiễn cần phải sửa đổi, bổ sung thì có thể ban hành hình thức VBQPPL nào để sửa đổi, bổ sung?**

Khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành quy định “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền*”. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 4 của Luật Ban hành thì không được ban hành thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đồng thời, khoản 2 Điều 172 của Luật Ban hành quy định “*Thông tư liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng VBQPPL khác*”. Do đó, trong trường hợp cần sửa đổi, bổ sung thông tư liên tịch thì bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo thống nhất ý kiến với các bộ, cơ quan ngang bộ đã liên tịch ban hành thông tư để ban hành thông tư của Bộ mình thay thế thông tư liên tịch.

Trong trường hợp các bộ không thể thống nhất về việc giao cho 01 Bộ chủ trì ban hành thông tư để thay thế thông tư liên tịch thì đề xuất Chính phủ ban hành nghị định theo quy định tại khoản 2 Điều 19 của Luật Ban hành.

**Câu 31. Luật Ban hành không còn quy định chỉ thị của UBND là VBQPPL, vậy cần xử lý thế nào đối với chỉ thị quy phạm đã được ban hành trước ngày 01/7/2016?**

Điều 4 của Luật Ban hành không còn quy định hình thức chỉ thị của UBND là VBQPPL. Do vậy, kể từ ngày 01/7/2016, chỉ thị của UBND các cấp không còn là một trong

các hình thức VBQPPL nữa và UBND các cấp không được phép ban hành chỉ thị dưới hình thức văn bản quy phạm.

Về hiệu lực của chỉ thị đã ban hành trước ngày 01/7/2016, Luật Ban hành có quy định chuyển tiếp tại khoản 2 Điều 172 của Luật như sau: “*Chỉ thị của UBND các cấp là VBQPPL được ban hành trước ngày Luật Ban hành có hiệu lực sẽ tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng VBQPPL khác*”.

Theo Chỉ thị số 28/CT-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ triển khai thi hành Luật Ban hành thì Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm chỉ đạo rà soát các chỉ thị quy phạm pháp luật của UBND cấp tỉnh để bãi bỏ, thay thế bằng các văn bản phù hợp; chỉ đạo các sở, ban, ngành, UBND các cấp không xây dựng, ban hành chỉ thị của UBND khi Luật Ban hành có hiệu lực.

Như vậy, từ ngày 01/7/2016, UBND các cấp không được ban hành chỉ thị quy phạm pháp luật, đồng thời cần khẩn trương rà soát để bãi bỏ các chỉ thị quy phạm đã ban hành trước ngày 01/7/2016. Về hình thức văn bản bãi bỏ các chỉ thị, căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 172 của Luật Ban hành, UBND các cấp có thể ban hành quyết định hành chính để bãi bỏ chỉ thị là VBQPPL mà mình đã ban hành.

**Câu 32. Trước đây, HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành VBQPPL trên cơ sở thông tư liên tịch. Nay hình thức thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ không còn là VBQPPL, nếu muốn sửa văn bản của HĐND, UBND thì phải căn cứ vào văn bản nào?**

Khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: “*Căn cứ ban hành văn bản là VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực hoặc đã được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành. Căn cứ ban hành văn bản bao gồm VBQPPL quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản*”.

Khoản 2 Điều 172 của Luật Ban hành (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*Thông tư liên tịch giữa các bộ, cơ quan ngang bộ ... được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng VBQPPL khác*”.

Theo các quy định nêu trên của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì chính quyền cấp tỉnh có thể sửa đổi, bổ sung nghị quyết của HĐND hoặc quyết định của UBND đã ban hành trên cơ sở các thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trước ngày Luật năm 2015 có hiệu lực (01/7/2016) và căn cứ của văn bản sửa đổi, bổ sung là các thông tư liên tịch vì các thông tư liên tịch này vẫn còn hiệu lực do chưa bị bãi bỏ, thay thế.

**Câu 33. Trường hợp nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có chứa chính sách nhưng không được ban hành theo quy trình chính sách thì xử lý như thế nào?**

Theo quy định mới của Luật Ban hành (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì nghị quyết để quy định chi tiết văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (khoản 1 Điều 27) và nghị quyết thuộc thẩm quyền của HĐND (khoản 2, 3 và 4 Điều 27) đã được phân biệt rõ ràng về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành. Theo đó, đối với nghị quyết quy định tại khoản 4 Điều 27, trước khi soạn thảo phải thực hiện quy trình lập đề nghị xây dựng văn bản, tức là quy

trình chính sách. Trong quy trình này, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải thực hiện một số nhiệm vụ như: tổng kết thi hành pháp luật, đánh giá tác động của chính sách, thẩm định chính sách, UBND cấp tỉnh thông qua chính sách...

Đối với nghị quyết quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành được đề xuất ban hành thì phải tuân thủ nghiêm quy trình chính sách theo quy định tại khoản 3 Điều 111 của Luật Ban hành.

Trường hợp nghị quyết có chứa chính sách mà theo quy định của Luật Ban hành phải thực hiện quy trình chính sách nhưng cơ quan chủ trì soạn thảo đã bỏ qua quy trình này thì phải tiến hành rà soát để bãi bỏ. Lý do: theo quy định tại Điều 2 của Luật Ban hành thì văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là VBQPPL.

**Câu 34. Khoản 2, khoản 3 Điều 154 có mâu thuẫn với khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành? Bãi bỏ bằng VBQPPL hay văn bản hành chính?**

Khoản 2 và khoản 3 Điều 154 của Luật Ban hành quy định về 2 trong 4 trường hợp VBQPPL hết hiệu lực: (1) Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng VBQPPL mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó; (2) Bị bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Còn khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành quy định về hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ VBQPPL, theo đó, VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền.

Như vậy, hai quy định trên hoàn toàn thống nhất với nhau vì đều quy định là VBQPPL có thể bị bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan đã ban hành văn bản đó (ví dụ Bộ trưởng ban hành thông tư mới để bãi bỏ một thông tư hiện hành) hoặc bằng văn bản hành chính của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền (ví dụ, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định hành chính để bãi bỏ thông tư trái pháp luật của Bộ trưởng, Thủ trưởng có quan ngang bộ).

Về hình thức bãi bỏ VBQPPL, trong trường hợp chính cơ quan đã ban hành VBQPPL đó muốn bãi bỏ thì phải ban hành VBQPPL để bãi bỏ, còn trong trường hợp cơ quan, người có thẩm quyền muốn bãi bỏ thì có thể ban hành văn bản hành chính để bãi bỏ.

**Câu 35. Theo quy định tại khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành thì VBQPPL chỉ được bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó. Quy định này có hợp lý không khi văn bản bãi bỏ VBQPPL không đáp ứng đầy đủ điều kiện của một VBQPPL (không chứa quy tắc xử sự chung, không được áp dụng nhiều lần)?**

Khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành quy định “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền*”. Như vậy, một VBQPPL có thể bị bãi bỏ bằng: (1) VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc (2) bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Trong trường hợp đầu thì Luật Ban hành quy định rõ là phải bãi bỏ bằng VBQPPL, nhưng trong trường hợp sau thì Luật không quy định cụ thể văn bản bãi bỏ phải là VBQPPL hay văn bản hành chính cá biệt. Tuy nhiên, căn cứ quy định tại Chương XV (Giám sát, kiểm tra, xử lý VBQPPL) của Luật Ban hành và thực tiễn từ trước tới nay thì VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp dưới bị bãi bỏ bằng văn bản hành chính cá biệt của cơ quan nhà

nước cấp trên. Ví dụ, khoản 2 Điều 164 của Luật Ban hành quy định: “*Quốc hội bãi bỏ VBQPPL của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội*”.

Quy định “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó*” tại khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành được kế thừa quy định tại Điều 9 của Luật năm 2008. Lý do của quy định này là xuất phát từ tầm quan trọng đặc biệt của VBQPPL, do vậy, văn bản bãi bỏ VBQPPL cũng phải là một VBQPPL do chính cơ quan đó ban hành (ngang mức về tầm quan trọng) và phải được đăng công báo hoặc niêm yết. Quy định này góp phần bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch trong nhà nước pháp quyền. Văn bản bãi bỏ một VBQPPL do chính cơ quan nhà nước đó ban hành hoàn toàn thỏa mãn điều kiện quy phạm pháp luật quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật Ban hành: “*Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện*”. Không thể nói văn bản bãi bỏ một VBQPPL khác là không đáp ứng đầy đủ điều kiện của một VBQPPL do không chứa quy tắc xử sự chung, không được áp dụng nhiều lần. Việc bãi bỏ VBQPPL chính là tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động của các tổ chức cá nhân liên quan, không phải thực hiện các quy định đó nữa và quy định này áp dụng chung cho mọi tổ chức, cá nhân, không chỉ áp dụng riêng cho một chủ thể nhất định nào đó. Ví dụ, hiện nay, các tổ chức kinh doanh dịch vụ đòi nợ chịu sự điều chỉnh của Nghị định số 104/2007/NĐ-CP ngày 14/6/2007 của Chính phủ về kinh doanh dịch vụ đòi nợ với các điều kiện như vốn pháp định, con người. Nếu bãi bỏ Nghị định này thì các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ đòi nợ chỉ phải tuân thủ điều kiện về an ninh, trật tự theo Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Trong nhiều trường hợp, VBQPPL đã bị bãi bỏ vẫn được áp dụng để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thời gian văn bản đó có hiệu lực. Ví dụ như Luật hôn nhân và gia đình năm 1959 vẫn được áp dụng để giải quyết khiếu kiện về quyền sở hữu đối với tài sản có trước hôn nhân (là tài sản chung của vợ, chồng).

### **Câu 36. Trường hợp VBQPPL vi phạm về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành thì có bị bãi bỏ không?**

Điều 2 của Luật Ban hành quy định: “*VBQPPL là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này. Văn bản có chứa quy phạm, pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là VBQPPL*”.

- VBQPPL ban hành không đúng thẩm quyền, không đúng hình thức văn bản thì phải bị bãi bỏ.

Ví dụ văn bản phải do Chính phủ ban hành dưới hình thức nghị định nhưng cơ quan chủ trì soạn thảo lại đề xuất ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Trong trường hợp này thì cơ quan, người có thẩm quyền sẽ bãi bỏ VBQPPL ban hành sai thẩm quyền và sai hình thức VBQPPL.

- VBQPPL vi phạm nghiêm trọng trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL như không tiến hành lập đề nghị xây dựng văn bản đối với các loại văn bản phải lập đề nghị hoặc không qua thủ tục thẩm định, thẩm tra, không đăng tải để lấy ý kiến thì cũng bị cơ quan có thẩm quyền bãi bỏ.

**Câu 37. Có thể dùng hình thức công văn của Thủ tướng Chính phủ để bãi bỏ quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ không?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành thì “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó* hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc *bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền*”. Do vậy, việc bãi bỏ quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ phải được thực hiện bằng quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ.

Việc xây dựng quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ quyết định quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ được thực hiện theo quy trình xây dựng VBQPPL của Luật Ban hành (Mục 3 Chương V) và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành (Mục 1 Chương IV).

**Câu 38. Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung Luật năm 2015 tiếp tục không quy định hình thức thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Trong trường hợp các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ muốn bãi bỏ các thông tư liên tịch đã ban hành thì thực hiện như thế nào?**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 172 của Luật Ban hành, các thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành trước ngày 01/7/2016 thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng VBQPPL khác. Do vậy, kể từ ngày 01/7/2016, trường hợp các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhu cầu bãi bỏ các thông tư liên tịch này thì thực hiện như sau:

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ liên tịch ban hành thông tư thống nhất việc bãi bỏ các thông tư liên tịch này. Trên cơ sở thống nhất với các chủ thể đã liên tịch ban hành, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có chức năng chính về quản lý nhà nước liên quan đến nội dung của thông tư liên tịch sẽ ban hành thông tư của mình để bãi bỏ thông tư liên tịch.

Ví dụ: Sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 12/4/2017, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ký ban hành Thông tư số 04/2017/TT-BTP bãi bỏ một số VBQPPL do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành, liên tịch ban hành. Trong đó, có nội dung bãi bỏ toàn bộ 02 thông tư liên tịch sau đây:

(1) Thông tư liên tịch số 01/2005/TTLT-BTP-BNV ngày 24/01/2005 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 122/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức pháp chế các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và doanh nghiệp nhà nước;

(2) Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-BTP-BTNMT ngày 13/6/2006 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất.

**Câu 39. Trường hợp HĐND, UBND các cấp cần bãi bỏ VBQPPL đã ban hành thì sử dụng hình thức “VBQPPL” hay “văn bản hành chính”?**

Khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành quy định: “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền*”.

Như vậy, để bãi bỏ VBQPPL mà mình đã ban hành, HĐND, UBND có thể sử dụng các cách thức sau đây:

*Cách thứ nhất*, HĐND, UBND ban hành VBQPPL để bãi bỏ VBQPPL mà mình đã ban hành. Cách thức này phù hợp với thẩm quyền ban hành văn bản quy định khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành.

*Cách thứ hai*, trường hợp “VBQPPL bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền” thì Luật không quy định cụ thể văn bản bãi bỏ phải là VBQPPL hay văn bản hành chính. Căn cứ quy định tại Chương XV (Giám sát, kiểm tra, xử lý VBQPPL) của Luật Ban hành và thực tiễn từ trước tới nay thì VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp dưới bị bãi bỏ bằng văn bản hành chính của cơ quan nhà nước cấp trên. Ví dụ, khoản 4 Điều 164 của Luật Ban hành quy định: “HĐND bãi bỏ VBQPPL của UBND cùng cấp, VBQPPL của HĐND cấp dưới trái với nghị quyết của mình, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

Đối với chỉ thị là VBQPPL của UBND các cấp đã được ban hành trước ngày Luật Ban hành có hiệu lực: Khoản 2 Điều 172 của Luật Ban hành quy định: “... *chỉ thị của UBND các cấp là VBQPPL được ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thì tiếp tục có hiệu lực cho đến khi có văn bản bãi bỏ hoặc bị thay thế bằng VBQPPL khác*”. Do vậy, UBND các cấp có thể ban hành quyết định hành chính để bãi bỏ chỉ thị là VBQPPL mà mình đã ban hành.

**Câu 40. Có được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với trường hợp bãi bỏ VBQPPL không?**

Về nguyên tắc, VBQPPL phải được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ để bảo đảm chất lượng. Tuy nhiên, trong một số trường hợp đặc biệt, văn bản cần phải được ban hành nhanh mới đáp ứng được yêu cầu của thực tế. Do vậy, Luật năm 2008, Luật năm 2004 cũng như Luật Ban hành quy định việc ban hành VBQPPL theo một trình tự nhanh hơn, gọi là trình tự, thủ tục rút gọn. Theo trình tự này, việc ban hành VBQPPL sẽ được giảm bớt về (1) hồ sơ, (2) giảm bớt thủ tục và (3) rút ngắn thời hạn thực hiện một số công đoạn. Đặc biệt, theo trình tự, thủ tục rút gọn thì văn bản sẽ có hiệu lực ngay sau khi được thông qua, hoặc ký ban hành.

Điều 146 của Luật Ban hành quy định về 5 trường hợp được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn là: (1) Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn; (2) Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; (3) Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (4) Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; (5)



Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

Như vậy, có thể áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với trường hợp xây dựng, ban hành văn bản để bãi bỏ VBQPPL.

Tuy nhiên, cần lưu ý là theo Điều 147 của Luật Ban hành thì trình tự, thủ tục rút gọn không áp dụng đối với văn bản của chính quyền cấp huyện, cấp xã.

**Câu 41. Cơ quan nhà nước ban hành VBQPPL để thực hiện thí điểm một cơ chế, chính sách đặc thù nhưng hết thời gian thực hiện thí điểm mà vẫn chưa đạt được mục đích của việc thí điểm thì phải xử lý như thế nào?**

Khoản 1 Điều 154 của Luật Ban hành quy định: “VBQPPL hết hiệu lực khi hết thời hạn hiệu lực đã được quy định trong văn bản”.

Thời gian thí điểm được quy định cụ thể trong VBQPPL về thí điểm. Như vậy, khi hết thời gian thí điểm thì VBQPPL quy định về việc thí điểm đương nhiên hết hiệu lực, mặc dù văn bản đó không quy định cụ thể thời điểm văn bản đó hết hiệu lực.

Căn cứ Luật Ban hành, trong trường hợp cần tiếp tục thực hiện thí điểm thì phải ban hành VBQPPL mới về việc tiếp tục thực hiện thí điểm.

Ví dụ: theo quy định tại khoản 8 Điều 1 của Quyết định số 73/2013/QĐ-TTg ngày 27/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm thực hiện cơ chế nạo vét, duy tu các tuyến, luồng hàng hải do Bộ Giao thông vận tải quản lý (Quyết định số 73/2013/QĐ-TTg) thì thời hạn thực hiện thí điểm cơ chế nạo vét, duy tu các tuyến, luồng hàng hải đã hết từ tháng 12 năm 2016, do vậy Quyết định số 73/2013/QĐ-TTg hết hiệu lực thi hành từ ngày 31/12/2016.

Theo quy định của Luật Ban hành, trong trường hợp cần tiếp tục thực hiện thí điểm thì phải ban hành VBQPPL về việc tiếp tục thực hiện thí điểm thực hiện cơ chế nạo vét, duy tu các tuyến, luồng hàng hải do Bộ Giao thông vận tải quản lý, mà không được ban hành văn bản hành chính để gia hạn Quyết định số 73/2013/QĐ-TTg.

Trong thực tiễn, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 36/2012/QH13 ngày 23/11/2012 về việc tiếp tục thực hiện thí điểm chế định Thừa phát lại.

## **PHẦN 2**

### **QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN**

#### **QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

##### **I. LẬP ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 42. Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trong việc lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trách nhiệm của cơ quan trong việc lập đề nghị xây dựng nghị định, đặc biệt là trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách. Vậy, việc xây dựng chính sách và đánh giá tác động của chính sách sẽ được thực hiện như thế nào?**

Luật năm 2008 và Luật năm 2004 quy định về quy trình xây dựng văn bản, từ đề xuất sáng kiến, soạn thảo, xem xét cho đến ban hành và công bố VBQPPL, nhưng chưa tách bạch giữa quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản. Do vậy, Luật Ban hành đã

bổ sung quy trình xây dựng, đánh giá tác động của chính sách trước khi soạn thảo VBQPPL theo hướng tách bạch với quy trình soạn thảo văn bản. Quy trình xây dựng chính sách trước khi bắt đầu soạn thảo được áp dụng đối với việc xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành.

Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành chỉ quy định về một số vấn đề cơ bản của quy trình chính sách và mang tính quy phạm như: (1) các loại văn bản phải thực hiện theo quy trình chính sách; (2) cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quy trình chính sách; (3) các loại tác động cần phải đánh giá; (4) phương pháp đánh giá tác động của chính sách; (5) sử dụng thông tin khi xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách; (6) lấy ý kiến về chính sách; (7) thẩm định chính sách; (8) thông qua chính sách. Những vấn đề kỹ thuật khác như: cách thức thu thập, phân tích thông tin, số liệu; cách tính toán chi phí - lợi ích... được hướng dẫn cụ thể trong các tài liệu/sổ tay nghiệp vụ về đánh giá tác động của chính sách. Do vậy khi xây dựng chính sách và đánh giá tác động của chính sách, cơ quan, tổ chức lập đề nghị cần tham khảo các tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ về vấn đề này để thực hiện.

**Câu 43. Trong trường hợp nào thì phải lập đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ?**

Đối với nghị định quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước (khoản 1 Điều 19 của Luật Ban hành) và Nghị định quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các biện pháp để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ; những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên; nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ (khoản 2 Điều 19) thì không phải lập đề nghị xây dựng nghị định theo quy trình chính sách. Các nghị định này sẽ được đăng ký đưa vào Chương trình công tác hằng năm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19, tuy không phải lập đề nghị theo quy trình chính sách nhưng cơ quan soạn thảo phải chuẩn bị Hồ sơ đề nghị xây dựng theo quy định tại khoản 1 Điều 87 của Luật Ban hành để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Hồ sơ đề nghị gồm:

*“a) Tờ trình đề nghị xây dựng nghị định, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành nghị định; mục đích, quan điểm xây dựng nghị định; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị định; thời gian dự kiến đề nghị Chính phủ xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm việc thi hành nghị định;*

*b) Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến đề nghị xây dựng nghị định.”*

Đối với nghị định quy định tại khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành, các bộ, cơ quan ngang bộ phải lập đề nghị xây dựng nghị định theo quy định từ Điều 84 đến Điều 89 của Luật Ban hành.

Sau khi được Chính phủ thông qua đề nghị xây dựng nghị định, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm tổng hợp vào chương trình công tác của Chính phủ; theo dõi, đôn đốc việc soạn thảo, trình nghị định (khoản 2 Điều 30 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành).

**Câu 44. Quy định tại điểm a khoản 3 Điều 28 và điểm a khoản 3 Điều 29 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành có liên quan đến việc đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo khoản 1 Điều 27 của Luật Ban hành không?**

Nội dung của điểm a khoản 3 Điều 28 và điểm a khoản 3 Điều 29 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành là quy định trách nhiệm của Sở Tư pháp trong việc lập danh mục nghị quyết, quyết định của cấp tỉnh để quy định chi tiết các văn bản của Chủ tịch nước trở lên và theo dõi, đôn đốc kiểm tra việc soạn thảo các văn bản quy định chi tiết đó. Còn nội dung của khoản 1 Điều 27 của Luật Ban hành là quy định về thẩm quyền nội dung của HĐND cấp tỉnh. Do vậy, điểm a khoản 3 Điều 28 và điểm a khoản 3 Điều 29 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không liên quan đến khoản 1 Điều 27 của Luật Ban hành.

**Câu 45. Khoản 1 Điều 122 của Luật Ban hành quy định hồ sơ dự thảo nghị quyết trình UBND tỉnh quy định trình tài liệu khác (nếu có). Trường hợp trước khi xây dựng nghị quyết phải xây dựng đề án thì khi cơ quan chủ trì soạn thảo trình nghị quyết thì có phải trình kèm theo Đề án này không?**

Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND cấp tỉnh được quy định tại khoản 1 Điều 125 của Luật Ban hành gồm các tài liệu sau đây: (1) Tờ trình HĐND cấp tỉnh về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Báo cáo thẩm định; (4) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; (5) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; (6) báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật (7) Báo cáo thẩm tra; (8) Tài liệu khác (nếu có). Tài liệu khác được hiểu là các tài liệu liên quan trực tiếp đến dự thảo nghị quyết của HĐND.

Ví dụ: Khoản 1 và khoản 2 Điều 6 của Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí quy định: “1. Tổ chức thu phí, lệ phí có trách nhiệm: a) Xây dựng đề án thu phí, lệ phí”. Đối với trường hợp xây dựng Nghị quyết của HĐND thì Đề án thu phí, lệ phí là “tài liệu khác” quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 122 của Luật Ban hành.

Theo quy định trên, khi HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng các khoản phí, lệ phí thuộc thẩm quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 21 của Luật Phí và lệ phí năm 2015 thì ngoài các tài liệu đã được quy định cụ thể như tờ trình, dự thảo nghị quyết, báo cáo thẩm định, báo cáo thẩm tra, hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND, còn phải trình kèm theo Đề án thu phí, lệ phí đã được thẩm định.

Như vậy, quy định tại khoản 1 Điều 6 của Nghị định số 120/2016/NĐ-CP không trái với quy định tại khoản 1 Điều 122 của Luật Ban hành.

**Câu 46. Quy định về đề nghị xây dựng nghị quyết tại khoản 4 Điều 4 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành có mâu thuẫn với quy định tại khoản 1 Điều 111 của Luật Ban hành không?**

Khoản 1 Điều 111 của Luật Ban hành quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Đối với từng loại đề nghị, Luật Ban hành quy định quy trình thực hiện khác nhau. Cụ thể như sau:

- Trường hợp đề nghị xây dựng nghị quyết quy định tại khoản 1, 2, 3 Điều 27 của Luật Ban hành thì cơ quan đề nghị không phải thực hiện quy trình chính sách. Trường hợp này, cơ quan lập đề nghị có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết theo quy định tại khoản 2 Điều 117 của Luật Ban hành để trình Thường trực HĐND xem xét, quyết định.

- Trường hợp đề nghị xây dựng nghị quyết quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành thì trước khi trình Thường trực HĐND xem xét, cơ quan lập đề nghị phải thực hiện các quy định từ Điều 112 đến Điều 116 của Luật Ban hành (quy trình xây dựng chính sách). Quy trình xây dựng chính sách đối với nghị quyết này đã được quy định chi tiết tại Mục 1 Chương II của Nghị định số 34.

Như vậy, khoản 1 Điều 111 của Luật Ban hành quy định chung về việc lập đề nghị xây dựng đối với tất cả các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (kể cả nghị quyết quy định tại khoản 1, 2, 3 Điều 27 của Luật Ban hành), nhưng có quy định riêng về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết áp dụng đối với các nghị quyết quy định tại các khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành.

Điều 4 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định cụ thể các trường hợp lập đề nghị xây dựng VBQPPL, trong đó khoản 4 quy định về nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải lập đề nghị xây dựng văn bản, đó là các nghị quyết quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật Ban hành.

Như vậy, quy định tại khoản 1 Điều 111 của Luật Ban hành và quy định tại khoản 4 Điều 4 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không mâu thuẫn nhau.

**Câu 47. Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thông qua chính sách bằng hình thức nào?**

Ở Trung ương, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình phải được thông qua bằng nghị quyết phiên họp của Chính phủ. Đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ cũng phải được thông qua bằng nghị quyết phiên họp của Chính phủ.

UBND cấp tỉnh phải ra quyết định bằng văn bản để thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết vì theo quy định tại điểm c, khoản 3, Điều 117 của Luật Ban hành thì hồ sơ trình đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND phải có "*Quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của cơ quan có thẩm quyền quy định tại Điều 116 của Luật này*".

**Câu 48. Khoản 3 Điều 127 của Luật Ban hành chỉ quy định “Văn phòng UBND tỉnh chủ trì, phối hợp với Sở Tư pháp xem xét, kiểm tra việc đề nghị ban hành quyết định, báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định”. Vậy khi nào cơ quan chuyên môn, Chủ tịch UBND cấp huyện phải gửi đề nghị xây dựng quyết định và thời điểm nào thì cơ quan có thẩm quyền thông qua đề nghị xây dựng quyết định của tỉnh?**

- Thời điểm gửi đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh:

+ Sau khi xác định được sự cần thiết ban hành quyết định để thực hiện các biện pháp quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 28 của Luật Ban hành.

+ Sau khi xác định rõ nội dung, phạm vi được giao quy định chi tiết trong văn bản của cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

- Thời điểm cơ quan có thẩm quyền thông qua đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh: do Chủ tịch UBND quyết định theo ý kiến đề xuất của cơ quan đề nghị xây dựng quyết định và ý kiến tham mưu của Văn phòng UBND và Sở Tư pháp.

## **II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

**Câu 49. Đánh giá tác động của chính sách có khác đánh giá tác động của văn bản không?**

Ở giai đoạn lập đề nghị thì chủ yếu là đề xuất chính sách, do vậy Luật Ban hành sử dụng cụm từ “đánh giá tác động chính sách”. Còn giai đoạn soạn thảo thì chính sách đã được chuyển hóa vào các điều khoản của dự thảo văn bản. Do vậy, Luật dùng cụm từ “đánh giá tác động văn bản”. Hai cụm từ không có gì khác biệt nhau về bản chất. Có thể hiểu “đánh giá tác động văn bản thực chất cũng là đánh giá tác động của các chính sách trong dự thảo văn bản. Do vậy, Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành chỉ dùng cụm từ “đánh giá tác động của chính sách”.

**Câu 50. Theo quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới được lập riêng hay được tích hợp chung vào Báo cáo đánh giá tác động của chính sách?**

Theo quy định tại Điều 35 của Luật Ban hành và Điều 6 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì đánh giá tác động của chính sách là việc đánh giá tác động về kinh tế, về xã hội, đối với hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính và tác động giới (nếu có). Như vậy, các đánh giá tác động này được thực hiện đồng thời, không tách rời nhau và được thể hiện trong Báo cáo đánh giá tác động của chính sách. Tuy nhiên, nếu trong dự án, dự thảo VBQPPL có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới (điểm d khoản 2 Điều 58, khoản 5 Điều 59, điểm d khoản 1 Điều 64, điểm d khoản 2 Điều 92, khoản 5 Điều 93, điểm d khoản 2 Điều 98, điểm d khoản 2 Điều 102, khoản 5 Điều 103), thì hồ sơ của dự án, dự thảo văn bản phải có Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Như vậy, đối với các dự án, dự thảo VBQPPL, nếu xác định có liên quan đến vấn đề bình đẳng giới thì trong thành phần hồ sơ phải có Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới. Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành chưa quy định rõ là phải có báo cáo riêng về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới hay có thể được tích hợp chung vào Báo cáo đánh giá tác động chính sách. Do vậy, nếu dự án, dự thảo văn bản có vấn đề bình đẳng giới thì có thể tích hợp chung nội dung đánh giá về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào Báo cáo đánh giá tác động chính sách (giai đoạn đề xuất chính sách) hoặc Tờ trình (giai đoạn soạn thảo).

**Câu 51. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách và bản đánh giá thủ tục hành chính có chồng chéo không? Có được sử dụng kết quả đánh giá tác động thủ tục hành chính trong giai đoạn xây dựng chính sách cho giai đoạn soạn thảo văn bản hay không?**

Báo cáo đánh giá tác động của chính sách và bản đánh giá thủ tục hành chính không chồng chéo vì Luật Ban hành yêu cầu đánh giá tác động của chính sách và đánh giá tác động của thủ tục hành chính. Trong giai đoạn soạn thảo có thể sử dụng một phần kết quả đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong giai đoạn xây dựng chính sách, có bổ sung nội dung căn cứ vào quy định cụ thể trong dự thảo văn bản.

**Câu 52. Trong báo cáo đánh giá tác động có bắt buộc phải đánh giá tác động theo phương pháp định lượng không?**

Điều 7 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: *“Tác động của chính sách được đánh giá theo phương pháp định lượng, phương pháp định tính. Trong trường hợp không thể áp dụng phương pháp định lượng thì trong báo cáo đánh giá tác động của chính sách phải nêu rõ lý do”*.

Theo quy định trên thì việc đánh giá tác động của chính sách có thể được tiến hành theo phương pháp định lượng và phương pháp định tính hoặc một trong hai phương pháp này. Điều 7 của Nghị định 34 ưu tiên áp dụng phương pháp định lượng để có số liệu cụ thể. Tuy nhiên, nếu không thể định lượng được thì có thể dùng phương pháp định tính, nhưng phải nêu rõ lý do.

**Câu 53. Có phải đánh giá tác động chính sách trong nghị định sửa đổi, bổ sung nghị định quy định chi tiết không?**

Điểm a1 khoản 2 Điều 90 của Luật Ban hành quy định cơ quan chủ trì soạn thảo nghị định có nhiệm vụ: *“Đánh giá tác động của chính sách đối với nghị định tại khoản 1 Điều 19 của Luật này trong trường hợp quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước...”*

Theo quy định trên thì cần đánh giá tác động của chính sách nếu nghị định sửa đổi, bổ sung nghị định quy định chi tiết có sửa đổi, bổ sung chính sách trong nghị định cũ hoặc đưa ra chính sách mới.

**Câu 54. Trong quá trình soạn thảo nghị định quy định chi tiết quy định tại khoản 1 Điều 19 của Luật Ban hành và quyết định của Thủ tướng Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo có phải thực hiện đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản không?**

- Đối với nghị định quy định chi tiết (quy định tại khoản 1 Điều 19 của Luật Ban hành), ở giai đoạn soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo phải tiến hành đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản trong trường hợp phát sinh chính sách mới. Cụ thể, khoản 2 Điều 31 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: *“Khi soạn thảo nghị định quy định tại khoản 1 Điều 19 của Luật quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo nghị định”*.

- Đối với quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo quy định tại khoản 3 Điều 31 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định “*Khi soạn thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định tại Điều 20 của Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản*”, như vậy, cơ quan chủ trì soạn thảo phải tiến hành đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo quyết định.

**Câu 55. Trong quá trình soạn thảo nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19 của Luật Ban hành, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật Ban hành và thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan chủ trì soạn thảo có phải thực hiện đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản không?**

**1. Đối với nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật Ban hành**

Điểm a1 khoản 2 Điều 90 của Luật Ban hành quy định: Cơ quan chủ trì soạn thảo nghị định có nhiệm vụ đánh giá tác động của chính sách đối với nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19 của Luật Ban hành.

Điểm a1 khoản 1 Điều 119 của Luật Ban hành quy định: cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo nghị quyết có nhiệm vụ đánh giá tác động của chính sách đối với dự thảo nghị quyết quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật này.

Khoản 3 Điều 31 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: “*Khi soạn thảo nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19 của Luật, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản*”.

Như vậy, để bảo đảm chặt chẽ trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL, nghị định quy định tại khoản 2 Điều 19, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 của Luật Ban hành không phải lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy trình 2 bước như quy định của Luật Ban hành nhưng vẫn phải thực hiện đánh giá tác động của chính sách trong giai đoạn soạn thảo.

**2. Đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ**

Khoản 3 Điều 31 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định “*Khi soạn thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định tại khoản 2 Điều 24 của Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách (nếu có)*”, như vậy, trong trường hợp nếu có chính sách trong quá trình xây dựng thông tư thì cơ quan chủ trì soạn thảo phải xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách.

**Câu 56. Có phải đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản quy định chi tiết của HĐND cấp tỉnh không?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 27 của Luật Ban hành thì HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm ban hành nghị quyết để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

Tuy nhiên, Điều 31 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định về đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật không có nội dung nào quy

định về việc phải đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 1 Điều 27 của Luật Ban hành.

### **III. THÀNH LẬP BAN SOẠN THẢO, TỔ BIÊN TẬP**

**Câu 57. Trường hợp nào thì phải thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập và khi nào thì phải thành lập?**

Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định các trường hợp bắt buộc phải thành lập Ban Soạn thảo, Tổ biên tập: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập trong các trường hợp bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình. Đối với nghị định thì chỉ thành lập Ban soạn thảo, nếu thấy cần thiết. Đối với việc soạn thảo một số VBQPPL khác như thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh..., Luật Ban hành không quy định bắt buộc phải thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập mà giao trách nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh chỉ đạo việc xây dựng, ban hành văn bản. Do vậy, trong trường hợp cần thiết, chẳng hạn như đối với các dự thảo thông tư, nghị quyết hoặc quyết định có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thể ra quyết định thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập để giúp cơ quan mình xây dựng dự thảo văn bản. Việc thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập trong trường hợp này không trái Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành.

Về thời điểm thành lập Ban soạn thảo, căn cứ Điều 52 và Điều 90 của Luật Ban hành thì Ban soạn thảo được thành lập trong giai đoạn soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết và Nghị định.

**Câu 58. Tiêu chí “phức tạp” để thành lập Ban soạn thảo nghị định được hiểu như thế nào?**

Tiêu chí “phức tạp” mang tính trừu tượng, định tính, khó xác định. Tuy nhiên, có thể xác định một số loại nghị định sau là nghị định có nội dung phức tạp:

- Nghị định có nhiều chính sách lớn, liên quan đến nhiều bộ, cơ quan ngang bộ. Ví dụ như: nghị định quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm mà có liên quan đến bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn).

- Nghị định có nội dung liên quan đến nhiều lĩnh vực rất chuyên ngành, ví dụ như Nghị định số 70/2010/NĐ-CP ngày 22/6/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Năng lượng nguyên tử về nhà máy điện hạt nhân có nội dung liên quan đến các lĩnh vực xây dựng, đầu tư, đấu thầu, bảo vệ môi trường, điện lực, năng lượng nguyên tử.

- Nghị định quy định đồng thời nhiều vấn đề lớn. Ví dụ: Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định về đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL; thể thức, kỹ thuật trình bày VBQPPL; đăng Công báo VBQPPL; dịch VBQPPL ra tiếng dân tộc và tiếng nước ngoài; rà soát, hệ thống hóa VBQPPL; kiểm tra VBQPPL; kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Nghị định độc lập có nội dung phức tạp mà thuộc phạm vi trách nhiệm của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ.



#### IV. XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ, VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT

**Câu 59. Nghị định của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ hỗ trợ nông dân thuộc trường hợp nào được quy định tại Điều 19 của Luật Ban hành?**

Điều 19 của Luật Ban hành quy định:

*“Chính phủ ban hành nghị định để quy định:*

*1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.*

*2. Các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các biện pháp để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ; những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên; nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ.*

*3. Vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội.”*

Đối chiếu với quy định trên, việc ban hành Nghị định của Chính phủ về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ nông dân là để quy định các biện pháp thực hiện chính sách tài chính, ngân sách thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của Chính phủ, do đó, thuộc trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 19 của Luật Ban hành.

**Câu 60. Luật Ban hành tiếp tục cho phép Chính phủ ban hành nghị định “Vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội”, như vậy có trái với khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp không vì khoản này quy định: “quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật?”**

Luật Ban hành tiếp tục cho phép Chính phủ ban hành nghị định quy định “Vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội” (nghị định thuộc khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành) là không trái với khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp vì tại điểm b khoản 1 Điều 15 của Luật Ban hành quy định Quốc hội ban hành luật để quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo Hiến pháp phải do luật định. Trên thực tế sẽ không thể xảy ra trường hợp nghị định của Chính phủ có quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân vì khác với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp mới năm 2013 đã quy định mang tính nguyên tắc là “quyền con người, quyền công

*dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật*”. Ngoài ra, trong các điều khoản cụ thể của Hiến pháp đã quy định rõ những vấn đề gì phải được quy định trong luật. Hơn nữa, khác với quy định của Luật năm 2008, việc ban hành nghị định thuộc khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành được quy định rất chặt chẽ, phải qua sự thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (Điều 95) và phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội trước khi ban hành.

**Câu 61. Khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành quy định: “Vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội”. Theo quy định trên, việc xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội được thực hiện vào thời điểm nào? Hồ sơ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm những loại tài liệu nào?**

Căn cứ quy định tại Điều 95 của Luật Ban hành thì việc xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với nghị định quy định tại khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành được thực hiện trước khi Chính phủ xem xét, ban hành các nghị định này. Theo đó, bộ, cơ quan ngang bộ đề xuất hoặc được Chính phủ giao xây dựng nghị định “không đầu” có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các công việc sau đây: lập đề nghị xây dựng nghị định, trình Chính phủ thông qua đề nghị, soạn thảo, lấy ý kiến dự thảo nghị định, gửi Bộ Tư pháp thẩm định. Trên cơ sở nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, bộ, cơ quan ngang bộ hoàn thiện hồ sơ trình Chính phủ xem xét theo quy định tại Điều 93 của Luật Ban hành trước khi gửi xin ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Hồ sơ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xin ý kiến về việc ban hành nghị định gồm các tài liệu quy định tại khoản 2 Điều 95 của Luật Ban hành. Cụ thể như sau:

(1) Tờ trình của Chính phủ về việc ban hành nghị định, trong đó nêu rõ sự cần thiết ban hành; các chính sách cơ bản và nội dung chính của dự thảo; phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; những vấn đề cần xin ý kiến và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;

(2) Dự thảo nghị định;

(3) Báo cáo đánh giá tác động của văn bản;

(4) Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo;

(5) Báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định;

(6) Tài liệu khác (nếu có).

**Câu 62. Khoản 2 Điều 11 của Luật Ban hành quy định dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh. Để bảo đảm tuân thủ đúng quy định nêu trên của Luật Ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật, pháp lệnh phải bắt đầu việc xây dựng dự thảo văn bản quy định chi tiết từ giai đoạn nào?**

Quy định tại khoản 2 Điều 11 nêu trên là một trong những quy định mới của Luật Ban hành so với Luật năm 2008. Việc bổ sung quy định này nhằm khắc phục tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh; đồng thời góp phần nâng cao trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo. Trách nhiệm chuẩn bị và trình dự thảo văn bản quy định chi tiết luật,

pháp lệnh đã được quy định cụ thể tại Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành. Theo đó, khoản 1 Điều 64 của Luật Ban hành quy định dự thảo văn bản quy định chi tiết là một trong các tài liệu phải có trong hồ sơ dự án luật, pháp lệnh để gửi thẩm tra. Như vậy, để bảo đảm đầy đủ hồ sơ dự án luật, pháp lệnh gửi thẩm tra theo quy định này, việc xây dựng dự thảo văn bản quy định chi tiết dự án luật, pháp lệnh phải được cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh chuẩn bị trước giai đoạn này, cụ thể như sau:

- Đối với dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình: theo quy định tại khoản 4 Điều 25 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo VBQPPL có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo văn bản quy định chi tiết sau khi Chính phủ quyết định trình dự án luật, pháp lệnh.

- Đối với dự án luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình: Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định thời điểm bắt đầu việc soạn thảo văn bản quy định chi tiết. Do vậy, thời điểm tiến hành soạn thảo văn bản quy định chi tiết sẽ do cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh quyết định trên cơ sở bảo đảm đầy đủ hồ sơ và thời hạn trình dự án, dự thảo theo quy định của Luật Ban hành.

### **Câu 63. Nghị định quy định chi tiết có phải qua hai quy trình không?**

Theo quy định tại khoản 3 Điều 31 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, trường hợp phát sinh chính sách mới trong quá trình soạn thảo thì cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách trước khi soạn thảo văn bản. Lưu ý, đây không phải là quy trình 2 bước là thông qua đề nghị xây dựng nghị định và soạn thảo nghị định như đối với việc xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành, mà là việc đánh giá tác động của chính sách (nếu có) trong dự thảo nghị định.

### **Câu 64. Nghị định giao quy định chi tiết thì khi trình nghị định có cần trình kèm thông tư quy định chi tiết không?**

Nghị định giao quy định chi tiết thì khi trình nghị định không cần trình dự thảo thông tư quy định chi tiết kèm theo dự thảo nghị định vì Điều 11 của Luật Ban hành chỉ yêu cầu trình dự thảo văn bản quy định chi tiết kèm theo hồ sơ dự án luật, pháp lệnh.

### **Câu 65. Văn bản của trung ương giao tỉnh quy định chi tiết thì tỉnh phải xây dựng văn bản quy định chi tiết ngay khi được luật giao hay cần chờ văn bản thông báo của trung ương?**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật Ban hành thì văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết.

Điều 111 của Luật Ban hành quy định UBND cấp tỉnh, các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp căn cứ VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, tự mình hoặc theo đề xuất của cơ quan, tổ chức, đại biểu HĐND, có trách nhiệm đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Căn cứ các quy định nêu trên của Luật Ban hành thì cấp tỉnh cần tiến hành soạn thảo văn bản quy định chi tiết ngay khi biết văn bản của trung ương giao để bảo đảm tính kịp thời. Thông báo của Trung ương chỉ là thủ tục hành chính giữa các cơ quan nhà nước với nhau, còn căn cứ pháp lý là quy định của luật, pháp lệnh, nghị định, do vậy không cần chờ thông báo của Trung ương.

**Câu 66. Trách nhiệm của Bộ Tư pháp định kỳ kịp thời thông báo cho địa phương về danh mục các nội dung giao cho địa phương quy định chi tiết theo quy định tại Điều 28 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành được thực hiện như thế nào?**

Điểm b và điểm c khoản 1 Điều 28 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo VBQPPL có nội dung được giao quy định chi tiết có trách nhiệm: “*Lập danh mục các nội dung luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước giao cho địa phương quy định chi tiết*” và “*Gửi danh mục văn bản quy định chi tiết quy định tại điểm a khoản này và danh mục các nội dung giao quy định chi tiết quy định tại điểm b khoản này đến Bộ Tư pháp trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội được thông qua; trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lệnh, quyết định của Chủ tịch nước được ký ban hành.*”.

Điểm c khoản 2 Điều 28 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định: “*Bộ Tư pháp có trách nhiệm: Thông báo bằng văn bản cho HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về danh mục các nội dung giao cho địa phương quy định chi tiết quy định tại điểm b khoản 1 Điều này.*”

Triển khai thực hiện quy định trên, ngay sau khi Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua các luật, pháp lệnh nghị quyết, Bộ Tư pháp đã có công văn đề nghị các bộ, cơ quan ngang bộ rà soát các nội dung giao quy định chi tiết trong đó có nội dung giao địa phương quy định chi tiết gửi về Bộ Tư pháp để Bộ thông báo bằng văn bản cho HĐND, UBND cấp tỉnh. Đối với các luật, nghị quyết vừa được thông qua tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIV, Bộ Tư pháp đã có Công văn số 2055/BTP-VĐCXDPL ngày 19/6/2017 đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ rà soát; qua rà soát nếu có nội dung giao cho địa phương quy định chi tiết, Bộ Tư pháp sẽ thông báo cho các địa phương theo quy định tại Điều 28 Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành.

**Câu 67. Để soạn thảo và ban hành VBQPPL quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có nội dung thuộc bí mật nhà nước, địa phương cần thực hiện như thế nào?**

Luật Ban hành quy định về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành các VBQPPL của địa phương (từ Chương VIII đến Chương XI). Luật Ban hành không có quy định riêng về quy trình xây dựng, ban hành đối với các VBQPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước, mà chỉ quy định VBQPPL có nội dung thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về bí mật nhà nước sẽ không phải thực hiện việc đăng Công báo, đăng tải và đưa tin (Điều 150 và Điều 157).

Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành có 05 điều liên quan đến văn bản có nội dung bí mật nhà nước (Điều 66. Dấu của cơ quan ban hành văn bản; Điều 83. Nguyên tắc đăng văn bản trên Công báo; Điều 117. Kiểm tra văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước; Điều 132. Quyền hạn của cơ quan, người có văn bản được kiểm tra; Điều 137. Văn bản được rà soát, hệ thống hóa).

Luật Bảo vệ bí mật nhà nước có các quy định cụ thể về hoạt động bảo vệ bí mật nhà nước (từ Điều 10 đến Điều 23) và trách nhiệm bảo vệ bí mật nhà nước (từ Điều 24 đến Điều 26) như: xác định bí mật nhà nước và độ mật của bí mật nhà nước; sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước; cung cấp, chuyển giao bí mật nhà nước cho cơ quan, tổ chức, người

Việt Nam được giao thực hiện nhiệm vụ liên quan trực tiếp đến bí mật nhà nước; hội nghị, hội thảo, cuộc họp có nội dung bí mật nhà nước của cơ quan, tổ chức Việt Nam; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý bí mật nhà nước; trách nhiệm của người tiếp cận, người trực tiếp quản lý bí mật nhà nước... Các nội dung này cũng được quy định cụ thể tại Nghị định số 26/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước.

Như vậy, để soạn thảo và ban hành VBQPPL quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có nội dung thuộc bí mật nhà nước, các địa phương cần thực hiện theo quy định chung của Luật Ban hành về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL, đồng thời phải tuân thủ các quy định của Luật Ban hành, Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành và pháp luật bảo vệ bí mật nhà nước về quản lý, sử dụng tài liệu có nội dung thuộc bí mật nhà nước trong từng hoạt động cụ thể của quy trình xây dựng, ban hành văn bản như soạn thảo văn bản trên máy tính; tổ chức hội nghị, hội thảo, cuộc họp có nội dung bí mật nhà nước; sao, chụp tài liệu; việc đăng Công báo, đăng tải và đưa tin về VBQPPL...

**Câu 68. Cấp tỉnh phải lập danh mục văn bản quy định chi tiết đối với những loại văn bản nào của Trung ương?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 27 và khoản 1 Điều 28 của Luật Ban hành thì nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh được ban hành để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Tuy nhiên, về việc lập danh mục văn bản quy định chi tiết, căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 28 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, Sở Tư pháp có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Văn phòng HĐND, Văn phòng UBND cấp tỉnh lập danh mục nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND quy định chi tiết các loại VBQPPL sau đây: (1) luật, nghị quyết của Quốc hội; (2) pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; (3) lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Như vậy, trường hợp HĐND, UBND được nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giao quy định chi tiết thì không phải lập danh mục văn bản quy định chi tiết.

**Câu 69. Trách nhiệm chính trong việc lập danh mục văn bản quy định chi tiết thuộc cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân hay Sở Tư pháp?**

Theo quy định tại khoản 3 Điều 28, khoản 3 Điều 29 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, Sở Tư pháp có trách nhiệm: (1) Chủ trì, phối hợp với Văn phòng HĐND cấp tỉnh và các cơ quan, tổ chức có liên quan lập và trình UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định trình Thường trực HĐND quyết định danh mục nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; (2) Chủ trì, phối hợp với Văn phòng UBND cấp tỉnh và các cơ quan, tổ chức có liên quan lập và trình UBND cấp tỉnh danh mục quyết định UBND quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; (3) Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước ở địa phương để bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo văn bản quy định chi tiết; (4) Hàng quý báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh và Bộ Tư pháp về tình hình, tiến độ và những vấn đề phát sinh trong quá trình soạn thảo văn bản quy định chi tiết.

Theo các quy định trên thì trách nhiệm chính trong việc lập danh mục văn bản quy định chi tiết là của Sở Tư pháp.

**Câu 70. Trong trường hợp bộ, cơ quan ngang bộ ban hành thông tư hoặc chủ trì soạn thảo trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành nghị định, quyết định mà nội dung của các văn bản này có quy định giao cho bộ, cơ quan ngang bộ khác hoặc chính quyền địa phương quy định chi tiết thì các bộ, cơ quan ngang bộ này và các chủ thể được giao ban hành văn bản quy định chi tiết phải thực hiện những nhiệm vụ gì?**

Nghị định số 154/2020/NĐ-CP bổ sung Điều 29a quy định về cơ chế hỗ trợ và kiểm soát việc ban hành các văn bản quy định chi tiết nghị định của Chính phủ quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 19, quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định tại Điều 20 và thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định tại khoản 2 Điều 24 của Luật Ban hành. Theo quy định tại Điều này, các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành thông tư hoặc chủ trì soạn thảo trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành nghị định, quyết định mà nội dung của các văn bản này có quy định giao cho bộ, cơ quan ngang bộ khác hoặc chính quyền địa phương quy định chi tiết có trách nhiệm:

*Một là*, thông báo bằng văn bản cho bộ, cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND cấp tỉnh về các nội dung mà các cơ quan này được giao quy định chi tiết trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ký ban hành;

*Hai là*, theo dõi, đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND cấp tỉnh trong việc soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết;

*Ba là*, tổng hợp, báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc kịp thời xử lý theo thẩm quyền đối với những vấn đề phát sinh trong quá trình soạn thảo văn bản quy định chi tiết.

Về phía cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết, bên cạnh việc phải bảo đảm chất lượng, tiến độ soạn thảo và thời hạn ban hành văn bản quy định chi tiết, các cơ quan này còn có trách nhiệm thông báo bằng văn bản cho bộ, cơ quan ngang bộ soạn thảo nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư về những vấn đề phát sinh trong quá trình soạn thảo văn bản quy định chi tiết để xử lý theo thẩm quyền hoặc đề các cơ quan này tổng hợp, báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

**Câu 71.** Hiện nay, việc xây dựng văn bản quy định chi tiết (trong đó có việc lập và ban hành danh mục và Kế hoạch xây dựng văn bản quy định chi tiết) được thực hiện theo Nghị định số 59/2012/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 32/2020/NĐ-CP) và Thông tư số 14/2014/TT-BTP, Thông tư số: 04/2021/TT-BTP theo đó địa phương phải ban hành Danh mục và Kế hoạch xây dựng văn bản quy định chi tiết. Nhưng Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định chỉ lập danh mục và Sở Tư pháp phối hợp với Văn phòng UBND, Thường trực HĐND để trình UBND, HĐND ban hành danh mục văn bản quy định chi tiết, không có kế hoạch. Đồng thời, các văn bản trên lại quy định khác về loại văn bản phải lập danh mục văn bản quy định chi tiết cũng như trách nhiệm lập danh mục. Như vậy, việc lập danh mục phải được thực hiện theo quy định nào?

Khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành về áp dụng VBQPPL quy định: *“Trong trường hợp các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản ban hành sau”*.

Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành đều là VBQPPL do Chính phủ ban hành. Căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 156 của Luật Ban hành thì phải áp dụng quy định của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành về trách nhiệm đề xuất và lập Danh mục văn bản quy định chi tiết, trách nhiệm xây dựng, theo dõi, đôn đốc việc xây dựng văn bản quy định chi tiết.

Cũng theo Điều 156 nêu trên, Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành sẽ được ưu tiên áp dụng vì có hiệu lực pháp lý cao hơn so với Thông tư số 14/2014/TT-BTP.

**Câu 72.** Điểm a khoản 5 Điều 38 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định thẩm quyền công bố danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần thuộc UBND tỉnh và Thường trực HĐND tỉnh nhưng tại khoản 1 Điều 157 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định Chủ tịch UBND tỉnh công bố danh mục văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực. Như vậy thì hai quy định này có mâu thuẫn với nhau không?

Điểm a khoản 5 Điều 38 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định về trách nhiệm lập và công bố danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần khi văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần. Theo đó: UBND công bố danh mục quyết định của UBND, còn Thường trực HĐND công bố danh mục nghị quyết của HĐND hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần.

Theo khoản 1 Điều 157 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì định kỳ hằng năm, Chủ tịch UBND các cấp công bố danh mục quyết định của UBND và nghị quyết của HĐND hết hiệu lực, ngưng hiệu lực, bao gồm cả văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực theo quy định tại khoản 3, 4 và 5 Điều 38 của Nghị định này.

Như vậy, hai quy định trên không mâu thuẫn với nhau vì có thời điểm và phạm vi văn bản công bố khác nhau. Cụ thể, theo điểm a khoản 5 Điều 38 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì thời điểm công bố là trước ngày văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực; phạm vi văn bản công bố chỉ là các văn bản quy định chi tiết. Còn theo khoản 1 Điều 157 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì việc công bố phải được tiến hành định kỳ hằng năm và phạm vi văn bản cần công bố là tất cả các loại văn bản, bao gồm cả văn bản quy định chi tiết.

Lưu ý: theo hai quy định trên thì việc công bố văn bản quy định chi tiết hết hiệu lực phải được thực hiện hai lần: lần thứ nhất là trước khi văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực và lần thứ hai là trên cơ sở kết quả rà soát hằng năm.

**Câu 73. Trường hợp nghị quyết của HĐND cấp tỉnh giao “UBND cấp tỉnh tổ chức triển khai thi hành nghị quyết này” và UBND cấp tỉnh ban hành VBQPPL để hướng dẫn thi hành nghị quyết thì đây có phải văn bản quy định chi tiết nghị quyết của HĐND cấp tỉnh không? Khi nghị quyết của HĐND hết hiệu lực thì quyết định của UBND nêu trên có đồng thời hết hiệu lực không?**

Luật Ban hành cũng như Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không định nghĩa về “văn bản quy định chi tiết” nhưng quy định về các trường hợp cần quy định chi tiết và cách thức giao quy định chi tiết. Cụ thể, khoản 1 Điều 11 của Luật Ban hành quy định: “... Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết...”. Như vậy, theo quy định nêu trên, việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết phải được thể hiện cụ thể, rõ ràng ngay tại điều, khoản, điểm của VBQPPL và nội dung ủy quyền quy định chi tiết phải cụ thể, không phải là nội dung hướng dẫn hay biện pháp tổ chức thi hành văn bản chung chung.

Căn cứ quy định nêu trên thì việc nghị quyết của HĐND cấp tỉnh giao “UBND cấp tỉnh tổ chức triển khai thực hiện Nghị quyết này” không được hiểu là ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết. Theo đó, các quyết định do UBND cấp tỉnh ban hành để hướng dẫn, triển khai thực hiện nghị quyết này cũng không phải là văn bản quy định chi tiết theo quy định tại Điều 11 của Luật Ban hành, mà là VBQPPL được ban hành theo khoản 2 Điều 28 của Luật Ban hành. Do vậy, trường hợp nghị quyết của HĐND hết hiệu lực thì theo nguyên tắc các quyết định nêu trên của UBND cấp tỉnh không đồng thời hết hiệu lực theo quy định tại khoản 4 Điều 154 của Luật Ban hành mà việc hết hiệu lực của các quyết định này phải được xác định trong quá trình rà soát theo quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành.

## **V. XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, QUYẾT ĐỊNH CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN**

**Câu 74. Điều 25 và Điều 26 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành chỉ quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở Trung ương trong việc soạn thảo văn bản như luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết, của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ. Vậy, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc soạn thảo nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND được quy định như thế nào?**

Trong việc soạn thảo VBQPPL, Luật Ban hành quy định hai loại trách nhiệm đối với cơ quan nhà nước, cả ở trung ương và ở địa phương. Cụ thể là trách nhiệm pháp lý khi việc soạn thảo văn bản chậm tiến độ hoặc không bảo đảm chất lượng và (2) trách nhiệm cụ thể trong quá trình soạn thảo văn bản. Loại trách nhiệm thứ nhất được quy định tại Điều 7 của Luật Ban hành. Loại trách nhiệm thứ hai được quy định từ Chương III đến Chương XI của Luật Ban hành (trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành các loại VBQPPL, từ luật đến quyết định của UBND cấp xã. Theo đó, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ quan nhà nước ở địa phương, được thể hiện thông qua trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản.



Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành là văn bản quy định chi tiết một số điều của Luật Ban hành. Điều 25 và 26 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành chỉ cụ thể hóa một số quy định của Luật Ban hành về trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, không phải cụ thể hóa tất cả các quy định về trách nhiệm của các cơ quan này.

Đối với địa phương, Điều 25 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, ngoài việc nhắc lại trách nhiệm chung của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản (khoản 1), còn quy định chi tiết về một số trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND (khoản 3). Cụ thể là hồ sơ dự thảo VBQPPL của cơ quan địa phương phải được gửi đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; hồ sơ dự thảo VBQPPL liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến.

Như vậy, trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở địa phương trong việc soạn thảo nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND đã được quy định trong Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành.

**Câu 75. Luật Ban hành yêu cầu không quy định lặp lại nội dung văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Tuy nhiên, thực tế địa phương ban hành văn bản trong đó phải lặp lại hầu như toàn bộ nội dung của văn bản của Trung ương (ví dụ quy chế làm việc của UBND, quy chế thi đua, khen thưởng...). Những trường hợp này thì xử lý như thế nào?**

*Thứ nhất, đối với chính quyền cấp tỉnh:*

Về nguyên tắc, VBQPPL không được quy định lại các nội dung đã được quy định trong VBQPPL. Trong một số trường hợp, để bảo đảm tính thống nhất trong phạm vi toàn quốc, việc ban hành VBQPPL phải căn cứ vào các quy định mẫu đã được cơ quan trung ương ban hành (Ví dụ: Quy chế làm việc mẫu của UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh do Thủ tướng Chính phủ ban hành...). Theo đó, khi ban hành quy chế làm việc của cơ quan mình, UBND các cấp phải tuân theo bố cục và những nội dung cơ bản đã được quy định trong quy chế mẫu của Thủ tướng Chính phủ. Bên cạnh đó, căn cứ vào cơ cấu tổ chức, đặc điểm của từng địa phương, UBND có thể bổ sung một số quy định để bảo đảm phù hợp với địa phương mình.

Trong một số trường hợp khác, nếu VBQPPL của Trung ương chỉ giao địa phương ban hành quy chế (Ví dụ: Nghị định quy định chi tiết Pháp lệnh bảo vệ bí mật nhà nước giao ban hành Quy chế bảo vệ bí mật nhà nước ở cơ quan, tổ chức, địa phương), mà không quy định mẫu của loại quy chế này thì địa phương có quyền chủ động trong việc quy định bố cục và nội dung của quy chế. Trong trường hợp này, địa phương cần tuân thủ nghiêm quy định của Luật Ban hành là không sao chép lại các nội dung đã được quy định trong VBQPPL khác.

*Thứ hai, đối với chính quyền cấp huyện, cấp xã:*

Theo quy định tại Điều 30 của Luật Ban hành thì Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương; Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao. Như vậy, kể từ ngày 01/7/2016, cấp huyện chỉ được ban hành VBQPPL khi được giao trong luật, nghị quyết của

Quốc hội hoặc để thực hiện việc phân cấp; cấp xã chỉ được ban hành VBQPPL khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Trường hợp UBND cấp huyện cần ban hành một số loại quy chế (như Quy chế làm việc của UBND...) để quy định về nguyên tắc, lề lối làm việc, chế độ trách nhiệm, trình tự giải quyết công việc của UBND... thì ban hành bằng hình thức văn bản hành chính (Quyết định cá biệt của UBND).

**Câu 76. Trường hợp có từ 2 huyện trở lên đề nghị xây dựng VBQPPL để quy định về cùng một nội dung thì quy trình xây dựng và ban hành văn bản thực hiện như thế nào?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 127 của Luật Ban hành thì Chủ tịch UBND cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh. Đề nghị xây dựng quyết định phải nêu rõ tên gọi, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của quyết định, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 128 của Luật Ban hành thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh là người có thẩm quyền phân công cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định.

Như vậy, trong trường hợp có nhiều Chủ tịch UBND cấp huyện cùng đề nghị xây dựng một quyết định của UBND cấp tỉnh thì Chủ tịch UBND căn cứ vào tên gọi, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của quyết định để phân công cho một cơ quan chủ trì soạn thảo. Lưu ý là Luật Ban hành cũng như Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định cụ thể về tiêu chí, điều kiện để chọn cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định của UBND cấp tỉnh, nhưng thông thường Chủ tịch UBND tỉnh sẽ giao cho một sở chuyên môn chủ trì soạn thảo.

## **VI. XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT THEO TRÌNH TỰ, THỦ TỤC RÚT GỌN; QUY TRÌNH MỘT VĂN BẢN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NHIỀU VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 77. Quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn có những điểm nào khác biệt gì so với quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục thông thường?**

Những điểm khác biệt cơ bản giữa quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn với quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục thông thường như sau:

*Thứ nhất*, về thời hạn thực hiện các bước trong quy trình xây dựng văn bản

Rút ngắn thời hạn của một số bước trong quy trình xây dựng văn bản: (1) trường hợp tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày (so với thời hạn “ít nhất là 60 ngày” đối với văn bản thông thường); (2) thời hạn thẩm định, thẩm tra là 07 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ.

*Thứ hai*, về hồ sơ dự án, dự thảo văn bản

Dự án, dự thảo văn bản xây dựng, ban hành theo quy trình rút gọn được tối giản về các tài liệu trong hồ sơ:

- Hồ sơ gửi thẩm định gồm tờ trình, dự thảo văn bản, bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến.

- Hồ sơ gửi thẩm tra gồm tờ trình, dự thảo văn bản, bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến, báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

- Hồ sơ trình xem xét, thông qua:

+ Đối với luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, hồ sơ gồm: tờ trình, dự thảo, báo cáo thẩm tra.

+ Đối với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, dự thảo thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, dự thảo thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, dự thảo quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, hồ sơ gồm: tờ trình, dự thảo văn bản.

+ Đối với nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, quyết định của UBND cấp tỉnh, hồ sơ gồm: tờ trình, dự thảo văn bản, báo cáo thẩm định.

*Thứ ba, về trình tự, xem xét thông qua dự án, dự thảo văn bản*

Việc xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản luôn được đưa vào kỳ họp, phiên họp gần nhất hoặc được cơ quan, người có thẩm quyền xem xét ngay sau khi nhận được dự án, dự thảo văn bản:

- Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, HĐND cấp tỉnh xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết tại 01 kỳ họp/phiên họp gần nhất;

- Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước xem xét, ký ban hành lệnh, quyết định, thông tư ngay sau khi nhận được dự thảo văn bản;

- Chính phủ xem xét, thông qua dự thảo nghị định tại phiên họp gần nhất.

**Câu 78. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được soạn thảo, ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn trong những trường hợp nào?**

Luật năm 2020 sửa đổi, bổ sung một số quy định về các trường hợp được xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn, đồng thời bổ sung thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Căn cứ khoản 1, 2, 4 Điều 146 và khoản 3, 3a Điều 147 của Luật Ban hành thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được phép ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn trong **ba** trường hợp sau đây:

- Đối với trường hợp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được **tự mình quyết định** ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có 02 trường hợp: (1) Cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân (khoản 2 Điều 146); (2) Cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội (khoản 4 Điều 146).

- Đối với trường hợp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn phải có ý kiến quyết định của Thủ tướng Chính phủ thì có 01 trường hợp: đó là trong trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn quy định tại khoản 1 Điều 146. Tuy nhiên, đối với trường hợp này, việc soạn thảo thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được thực hiện sau khi có ý kiến đồng ý của Thủ tướng Chính phủ. Trước khi báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, cho phép ban hành thông tư theo quy trình rút gọn, bộ, cơ quan ngang bộ đề xuất phải gửi công văn đến Bộ Tư pháp để xin ý kiến bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

**Câu 79. Trong trường hợp nào thì được áp dụng kỹ thuật một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL? Cần lưu ý gì khi xây dựng một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản?**

Khoản 3 Điều 12 của Luật Ban hành quy định 03 trường hợp được áp dụng một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều VBQPPL, cụ thể:

*“Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng cơ quan ban hành trong các trường hợp sau đây:*

*a) Để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;*

*b) Nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ có liên quan chặt chẽ với nhau để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với văn bản mới được ban hành;*

*c) Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính đã được phê duyệt.”.*

Khi xây dựng một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản cần lưu ý:

- Việc sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản khi văn bản phải do cùng một cơ quan ban hành. Ví dụ: nghị định của Chính phủ sửa đổi, bổ sung các nghị định về đất đai.

- Văn bản phải cùng thứ bậc hiệu lực. Ví dụ: không thể ban hành nghị quyết của HĐND để đồng thời sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND về phí và lệ phí.

Như vậy, khi có nhiều văn bản cần phải sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ do cùng một cơ quan ban hành, cơ quan đó chỉ cần ban hành một văn bản để sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ tất cả các nội dung đó mà không cần ban hành nhiều văn bản để sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ từng văn bản.

Mục đích của quy định về kỹ thuật một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản là tiết kiệm thời gian, kinh phí nghiên cứu, tổ chức soạn thảo, thông qua văn bản, tránh được sự mâu thuẫn của hệ thống pháp luật.

## **VII. LẤY Ý KIẾN ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT, DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 80. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gì trong việc lấy ý kiến về dự thảo văn bản? Việc lấy ý kiến phải đáp ứng những yêu cầu gì?**

Trong quá trình xây dựng VBQPPL thì vai trò của cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL trong việc lấy ý kiến là quan trọng nhất. Theo quy định của Luật Ban hành thì cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm:

- Đăng tải dự án dự thảo VBQPPL trên cổng thông tin điện tử của cơ quan mình để lấy ý kiến trong thời gian ít nhất là 60 ngày.

- Gửi dự án, dự thảo VBQPPL để lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các đối tượng khác có liên quan bằng hình thức phù hợp.

- Tiếp thu, giải trình, phản hồi ý kiến góp ý.

- Đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý và dự thảo văn bản (nếu có sự thay đổi so với dự thảo đã đăng tải trước đó) trên cổng thông tin điện tử của cơ quan mình.

Để bảo đảm chất lượng của VBQPPL, Luật Ban hành quy định việc lấy ý kiến phải đáp ứng yêu cầu thực chất và hiệu quả.

*Thứ nhất*, nội dung lấy kiến phải phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân. Cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý (khoản 1 Điều 57).

*Thứ hai*, quy định các hình thức lấy ý kiến đa dạng, phong phú như hình thức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (khoản 2 Điều 113).

*Thứ ba*, tăng cường trách nhiệm giải trình, phản hồi ý kiến góp ý bằng việc bổ sung quy định cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến trên các cổng thông tin điện tử nêu trên (khoản 3 Điều 57 và khoản 3 Điều 86 của Luật Ban hành).

**Câu 81. Hồ sơ đăng tải lấy ý kiến và hồ sơ đề nghị xây dựng luật có giống nhau không?**

Hồ sơ đăng tải lấy ý kiến và hồ sơ đề nghị xây dựng luật khác nhau vì:

Theo quy định tại Điều 36 của Luật Ban hành về lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, hồ sơ đăng tải lấy ý kiến bao gồm:

- Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật hoặc Báo cáo đánh giá thực trạng quan hệ xã hội;
- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách.

Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được quy định tại Điều 37 của Luật Ban hành, bao gồm:

- Tờ trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó phải nêu rõ: sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; mục đích, quan điểm xây dựng luật, pháp lệnh; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh; mục tiêu, nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do của việc lựa chọn; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật, pháp lệnh sau khi được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua; thời gian dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh;

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và ý kiến của các cơ quan, tổ chức khác; bản chụp ý kiến góp ý;

- Dự kiến đề cương chi tiết dự thảo luật, pháp lệnh.

**Câu 82. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách phải lấy ý kiến riêng hay có thể lấy ý kiến cùng với hồ sơ đề nghị xây dựng luật?**

Điều 35 của Luật Ban hành quy định: “*Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội khi đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm nghiên cứu, soạn thảo dự thảo báo cáo đánh giá tác động, lấy ý kiến góp ý, phản biện dự thảo báo cáo; tiếp thu, chỉnh lý dự thảo báo cáo*”.

Theo quy định tại Điều 36 của Luật Ban hành thì cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm đăng tải lấy ý kiến đối với báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Do đó, báo cáo đánh giá tác động của chính sách có thể lấy ý kiến cùng với hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

**Câu 83. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có quyền và được tạo điều kiện như thế nào trong việc góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL theo quy định tại Điều 6 của Luật Ban hành?**

*1. Về quyền được tham gia góp ý kiến*

Tương tự như các chủ thể khác, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam có quyền được góp ý vào dự án, dự thảo văn bản từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản đến giai đoạn soạn thảo VBQPPL khi cơ quan lập đề nghị, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến.

Riêng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản.

*2. Về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tạo điều kiện cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tham gia góp ý kiến*

Khoản 3 Điều 6 Luật Ban hành quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm *tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.*

Khoản 4 Điều 10 và khoản 3 Điều 25 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định rõ trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị và cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản trong việc gửi hồ sơ đến Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Cụ thể như sau:

- Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản, dự án, dự thảo văn bản đến Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (đối với văn bản của cơ quan trung ương), đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh (đối với văn bản của cơ quan địa phương) để lấy ý kiến.

- Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản, dự án, dự thảo văn bản có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến.

Ngoài ra, trong thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cũng được các cơ quan chủ trì soạn thảo tạo điều kiện để tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL dưới nhiều hình thức khác nhau như: mời tham gia Ban soạn thảo, Tổ biên tập; mời tham dự các cuộc họp, hội thảo, tọa đàm...

**Câu 84. Luật Ban hành quy định cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Như vậy, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản được hiểu như thế nào?**

Để bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quá trình soạn thảo và bảo đảm chất lượng của dự án, dự thảo văn bản, Luật Ban hành quy định cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Việc xác định cụ thể các đối tượng lấy ý kiến tùy thuộc vào nội dung của từng dự án, dự thảo văn bản.

Ví dụ: khi soạn thảo dự thảo Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật luật sư, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến các đối tượng sau đây:

- Các cơ quan, tổ chức có liên quan gồm:

+ Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

+ Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;

+ Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam;

+ UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản được hiểu là những đối tượng trực tiếp thi hành văn bản. Với dự thảo Nghị định nêu trên, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản gồm:

+ Luật sư hành nghề tại Việt Nam (gồm cả Luật sư là công dân Việt Nam và Luật sư là người nước ngoài);

+ Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Đoàn luật sư của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

+ Các tổ chức hành nghề luật sư (Văn phòng luật sư và Công ty luật);

+ Các cơ sở đào tạo nghề luật sư (Học viện tư pháp và cơ sở đào tạo nghề luật sư thuộc Liên đoàn luật sư Việt Nam).

Khái niệm “đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản” đã được định nghĩa tại khoản 2 Điều 2 của Luật Ban hành như sau: “*Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của VBQPPL là cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm chịu ảnh hưởng trực tiếp từ việc áp dụng văn bản đó sau khi được ban hành*”.

Ví dụ: khi soạn thảo dự án Luật Thanh niên, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến của thanh niên, bởi đây là đối tượng có quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm chịu ảnh hưởng trực tiếp từ việc áp dụng Luật Thanh niên sau khi Luật này được ban hành.

**Câu 85. Dự thảo quyết định của UBND cụ thể hóa nghị quyết của HĐND có thể thực hiện việc lấy ý kiến cùng thời điểm lấy ý kiến dự thảo nghị quyết của HĐND không?**

Điều 120 và Điều 129 của Luật Ban hành quy định về việc lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết của HĐND và dự thảo quyết định của UBND.

Luật không quy định về việc đồng thời phải lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND cụ thể hóa nghị quyết của HĐND. Lý do: dự thảo quyết định của UBND cụ thể hóa nghị quyết của HĐND chỉ được xây dựng trên cơ sở nghị quyết đã được ban hành, do vậy không thể lấy ý kiến về dự thảo quyết định cùng thời điểm lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết.

## **VIII. THẨM ĐỊNH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT, DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 86. Theo quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì Bộ Tư pháp là cơ quan có trách nhiệm thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL. Đối với dự thảo VBQPPL mà Bộ Tư pháp được giao chủ trì soạn thảo thì Bộ Tư pháp vừa thẩm định dự thảo VBQPPL, đồng thời vừa giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định (của Bộ Tư pháp gửi Bộ Tư pháp). Đây là vấn đề chưa thực sự hợp lý, khách quan, vậy có cách xử lý nào không?**

Thẩm định VBQPPL là hoạt động chỉ được thực hiện bởi một số cơ quan có thẩm quyền được quy định trong Luật Ban hành, cụ thể gồm Bộ Tư pháp; tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ; Sở Tư pháp và Phòng Tư pháp thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện.

Theo quy định tại các Điều 58, Điều 92 và Điều 98 của Luật Ban hành, Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định: (1) Dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; (2) Dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình; (3) Dự thảo nghị định của Chính phủ; (4) Dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; (5) Dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Để bảo đảm chất lượng của dự án, dự thảo văn bản và tính khách quan trong việc thẩm định, Luật Ban hành yêu cầu bắt buộc thành lập Hội đồng thẩm định đối với các dự án, dự thảo văn bản có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc các dự án, dự thảo văn bản do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo (các điều khoản 1 Điều 58, khoản 1 Điều 92, khoản 1 Điều 98). Thành phần Hội đồng thẩm định phải có đại diện của các cơ quan, tổ chức có liên quan và các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về lĩnh vực thuộc nội dung của dự án, dự thảo văn bản. Báo cáo thẩm định phải được xây dựng trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Bộ Tư pháp và kết quả cuộc họp thẩm định (khoản 1 Điều 45 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành). Như vậy, mặc dù theo quy định của Luật Ban hành thì trách nhiệm thẩm định thuộc Bộ Tư pháp, nhưng nội dung Báo cáo thẩm định phải căn cứ vào ý kiến đa số của các thành viên Hội đồng thẩm định.

**Câu 87. Theo Điều 115 của Luật Ban hành thì Sở Tư pháp chỉ thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND trình? Trong khi đó nhiều dự thảo nghị quyết do các chủ thể khác trình cũng liên quan đến vấn đề ngân sách mà UBND chỉ được tham gia ý kiến. Quy định này của Luật có hợp lý không?**

Quy định tại Điều 115 của Luật Ban hành xuất phát từ các lý do sau:



*Thứ nhất*, để bảo đảm tính khách quan và chất lượng của dự thảo nghị quyết trước khi trình UBND xem xét, quyết định việc trình HĐND, Luật Ban hành giao Sở Tư pháp trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết đó. Quy định này là phù hợp với địa vị pháp lý của Sở Tư pháp là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về xây dựng pháp luật. Nếu giao Sở Tư pháp chức năng thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do các chủ thể khác trình (không phải là UBND cấp tỉnh) thì không phù hợp với nguyên tắc tổ chức bộ máy ở nước ta.

*Thứ hai*, dự thảo nghị quyết của HĐND chủ yếu là do UBND trình và thường liên quan đến những vấn đề quan trọng nhất của địa phương, do vậy cần có cơ chế thẩm định trước để bảo đảm chất lượng.

*Thứ ba*, mặc dù không giao Sở Tư pháp thẩm định dự thảo nghị quyết do các chủ thể khác trình (các Ban của HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh), nhưng Luật Ban hành quy định 03 cơ chế để bảo đảm chất lượng của dự thảo nghị quyết, cũng như việc thi hành sau này:

(1) Cơ quan trình phải tự mình thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết trước khi trình HĐND cấp tỉnh;

(2) Giao trách nhiệm cho UBND phải tham gia ý kiến đối với dự thảo nghị quyết do các chủ thể khác trình;

(3) Tất cả dự thảo nghị quyết đều phải qua khâu thẩm tra của các ban thuộc HĐND.

**Câu 88. Tại khoản 2 Điều 121 của Luật Ban hành quy định thành phần hồ sơ gửi thẩm định dự thảo nghị quyết chỉ có Tờ trình của UBND trình HĐND, mà không quy định có Tờ trình của các cơ quan chuyên môn trình UBND. Như vậy thì khi các cơ quan chuyên môn trình dự thảo nghị quyết đến UBND xem xét thì trình với hình thức nào? (vì hầu hết nghị quyết là do các cơ quan chuyên môn xây dựng và trình UBND xem xét và sau đó UBND tỉnh mới trình HĐND tỉnh xem xét, thông qua).**

Điểm a khoản 2 Điều 121 và điểm a khoản 1 Điều 122 của Luật Ban hành đều quy định là trong hồ sơ gửi Sở Tư pháp thẩm định và hồ sơ trình UBND cấp tỉnh phải có Tờ trình UBND. Đây là Tờ trình do cơ quan chuyên môn chuẩn bị để trình UBND.

**Câu 89. Nội dung thẩm định tại điểm b và điểm c khoản 3 Điều 121 của Luật Ban hành khác nhau như thế nào? Khi thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND thì nội dung thẩm định tại điểm b khoản 3 Điều 121 của Luật Ban hành phải gồm những gì?**

Điểm b quy định nội dung thẩm định về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật.

Điểm c quy định nội dung thẩm định về sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với các quy định trong văn bản đã giao cho HĐND quy định chi tiết; nội dung dự thảo nghị quyết với các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết đã được thông qua theo quy định tại Điều 116 của Luật này.

Như vậy, nội dung thẩm định quy định tại điểm b khác với nội dung thẩm định tại điểm c khoản 3 Điều 121 của Luật Ban hành. Về cụ thể:

(1) Thẩm định về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật gồm: Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với tinh

thần, quy định của Hiến pháp về bản chất của Nhà nước, về chế độ chính trị, về các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, về chế độ kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường, bảo vệ Tổ quốc, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước; Sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản, với quy định của VBQPPL hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn; Sự thống nhất của các quy định trong dự án, dự thảo với các quy định tại văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn, với các quy định của văn bản quy phạm pháp luật hiện hành khác do cơ quan cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề, đảm bảo không chồng chéo, mâu thuẫn giữa nội dung của dự án, dự thảo với các quy định hiện hành.

(2) Thẩm định nội dung nêu tại điểm c bao gồm:

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với các quy định trong văn bản đã giao quy định chi tiết. Nội dung thẩm định này là nhằm bảo đảm tuân thủ quy định tại khoản 1 Điều 11 của Luật Ban hành, theo đó yêu cầu văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao. Nếu quy định ngoài những vấn đề được giao quy định chi tiết thì cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết đó phải chịu trách nhiệm theo khoản 7 Điều của Luật Ban hành.

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết đã được thông qua: theo quy định của Luật Ban hành, đối với một số nghị quyết của HĐND phải thông qua chính sách trước khi soạn thảo. Do vậy, khi thẩm định dự thảo nghị quyết, cơ quan thẩm định phải đối chiếu, so sánh quy định của dự thảo nghị quyết với các chính sách đã được UBND, các ban của HĐND hoặc Mặt trận Tổ quốc cấp tỉnh thông qua và được Thường trực HĐND chấp thuận.

**Câu 90. Hiểu thế nào về quy định “Đối với dự thảo nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định” vì trên thực tế nghị quyết nào cũng liên quan đến nhiều lĩnh vực nên rất khó xác định loại nghị quyết nào cần phải thành lập hội đồng tư vấn thẩm định?**

Điều 121 của Luật Ban hành quy định: *Đối với dự thảo nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.*

Đây là quy định mới của Luật Ban hành so Luật năm 2004. Mục đích của quy định này là nhằm bảo đảm chất lượng của báo cáo thẩm định các dự thảo nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều lĩnh vực. Những nghị quyết loại này thường có nội dung phức tạp vì quy định về nhiều lĩnh vực khác nhau, chẳng hạn như đất đai, môi trường, đầu tư, kinh doanh, thuế. Muốn thẩm định tốt loại nghị quyết này, cần có kiến thức chuyên sâu và kinh nghiệm thực tiễn về các ngành, lĩnh vực thuộc nội dung của nghị quyết đó. Yêu cầu này sẽ được giải quyết khi thành lập hội đồng tư vấn thẩm định với thành phần tham dự là đại diện các sở, ban, ngành có liên quan và các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu sâu về các lĩnh vực thuộc nội dung của dự thảo nghị quyết. Ngoài ra, việc thành lập hội đồng tư vấn thẩm định giúp đạt được sự đồng thuận trước giữa các sở, ban, ngành có liên quan ở tỉnh, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối hợp tổ chức thi hành nghị quyết sau khi được HĐND ban hành.

**Câu 91. Trong trường hợp nào thì Sở Tư pháp thẩm định bằng hình thức họp tư vấn thẩm định? Cách thức tổ chức họp tư vấn thẩm định?**

Sở Tư pháp tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định đối với dự thảo nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp tỉnh không do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo, có nội dung đơn giản, không liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực.

Việc tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có thể theo các bước sau:

- Đơn vị thuộc Sở Tư pháp được giao chủ trì thẩm định, căn cứ hồ sơ dự thảo nghị quyết, có trách nhiệm đề xuất thành phần, báo cáo lãnh đạo Sở Tư pháp quyết định, phát hành công văn đề nghị các cơ quan, tổ chức cử người tham gia hoặc đề nghị cá nhân là chuyên gia, nhà khoa học tham gia cuộc họp tư vấn thẩm định.

- Thành phần cuộc họp tư vấn thẩm định gồm: chủ trì là đại diện lãnh đạo Sở Tư pháp hoặc lãnh đạo đơn vị thuộc Sở được giao chủ trì thẩm định; các thành viên tham dự là đại diện các cơ quan chuyên môn của UBND, cơ quan, tổ chức khác có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

- Xác định thời gian tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định, đồng thời gửi giấy mời và hồ sơ dự thảo văn bản theo quy định của Luật Ban hành.

**Câu 92. Luật Ban hành bổ sung quy định về trách nhiệm của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp khi thẩm định phải phát biểu ý kiến về việc dự án, dự thảo văn bản đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND cùng cấp. Như vậy, trường hợp Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp kết luận dự án, dự thảo văn bản không đủ điều kiện trình thì cơ quan chủ trì soạn thảo có được tiếp tục trình không?**

Nhằm nâng cao giá trị pháp lý của văn bản thẩm định và vai trò của cơ quan thẩm định, Luật Ban hành bổ sung quy định: báo cáo thẩm định ngoài việc thể hiện rõ ý kiến về những nội dung thẩm định thì còn phải thể hiện rõ ý kiến về việc dự án, dự thảo đủ hoặc chưa đủ điều kiện trình. Trường hợp kết luận dự án, dự thảo không đủ điều kiện trình, cơ quan thẩm định phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định. Tuy nhiên, việc cơ quan thẩm định kết luận dự án, dự thảo văn bản chưa đủ điều kiện trình hoàn toàn không cản trở quyền trình của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Theo quy định của Luật Ban hành, sau khi nhận được văn bản thẩm định, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo văn bản và đồng thời gửi báo cáo giải trình tiếp thu kèm theo văn bản đã được chỉnh lý đến cơ quan thẩm định khi trình Chính phủ, UBND. Như vậy, trong trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định tiếp tục trình thì khi dự án, dự thảo được Chính phủ, UBND tỉnh xem xét, thông qua, cơ quan thẩm định vẫn có quyền tiếp tục phát biểu ý kiến của mình về dự án, dự thảo văn bản đó.

**Câu 93. Tại khoản 1 Điều 115 của Luật Ban hành quy định: “Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp Sở Tài chính, Sở Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết” và Điều 16 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định “Báo cáo thẩm định được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về đề nghị xây dựng VBQPPL”. Như vậy, Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết được xây dựng trên cơ sở ý kiến chung tại cuộc họp thẩm định hay ý kiến riêng của Sở Tư pháp (khi tổ chức Hội đồng thẩm định)?**

Luật Ban hành quy định Sở Tư pháp là cơ quan có trách nhiệm thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cùng cấp trình. Như vậy, Sở Tư pháp là cơ quan có trách nhiệm đưa ra ý kiến thẩm định. Còn việc tổ chức cuộc họp thẩm định là cách thức thực hiện nhiệm vụ thẩm định của Sở Tư pháp. Việc Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định báo cáo thẩm định được xây dựng trên cơ sở kết quả cuộc họp thẩm định là nhằm làm tăng tính khách quan của báo cáo thẩm định, nhưng ý kiến thẩm định vẫn thuộc Sở Tư pháp, trong đó phải thể hiện rõ ý kiến của Sở Tư pháp và về đề nghị xây dựng có đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình UBND tỉnh. Như vậy, báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết là báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp, trong đó có căn cứ vào ý kiến đa số của tập thể của Hội đồng thẩm định (trong trường hợp thành lập).

**Câu 94. Nội dung của báo cáo thẩm định quy định tại khoản 3 Điều 121 của Luật Ban hành không bao gồm nội dung thẩm định về TTHC. Tuy nhiên, tại khoản 4 Điều 14 của Luật có quy định “trừ trường hợp được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội”. Như vậy, đối với trường hợp UBND ban hành TTHC theo phân cấp trong văn bản trung ương thì báo cáo thẩm định có phải trình bày nội dung thẩm định về TTHC hay không? Nếu có, thì trình bày tại phần nào của báo cáo thẩm định cho phù hợp?**

Luật Ban hành không cho phép quy định thủ tục hành chính trong văn bản từ thông tư trở xuống, trừ trường hợp ngoại lệ là được luật, nghị quyết của Quốc hội giao. Khoản 3 Điều 121 của Luật Ban hành không yêu cầu phải thẩm định thủ tục hành chính, tuy nhiên Luật không cấm thẩm định nội dung này. Tùy trường hợp cụ thể, cơ quan thẩm định có thể thẩm định (nếu có) hoặc không thẩm định thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản. Nếu thẩm định thì cần thẩm định về sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính.

Có thể trình bày nội dung này sau nội dung “tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật”.

**Câu 95. Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do các Ban của HĐND và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp trình thì do cơ quan nào thẩm tra?**

Khoản 1 Điều 124 của Luật Ban hành yêu cầu tất cả dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đều phải qua khâu thẩm tra của các ban của HĐND trước khi trình HĐND.

Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định cụ thể cơ quan nào thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do các Ban của HĐND hoặc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình. Tuy nhiên, vận dụng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 50 của Luật Ban hành thì trong trường hợp này, Thường trực HĐND cấp tỉnh sẽ quyết định phân công một ban của HĐND chủ trì thẩm tra để bảo đảm thi hành quy định tại khoản 1 Điều 124 của Luật Ban hành.

**Câu 96. Đối với trường hợp cơ quan soạn thảo VBQPPL có nhiều ý kiến không thống nhất với cơ quan thẩm tra dự thảo văn bản thì xử lý như thế nào?**

Theo quy định của Luật Ban hành thì thủ tục thẩm tra được áp dụng đối với dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và nghị quyết của HĐND các cấp. Đối với dự thảo văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thì cơ quan thẩm tra là Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; ở địa phương là các ban của HĐND.

Báo cáo thẩm tra được gửi kèm theo hồ sơ dự án, dự thảo văn bản và được trình bày tại phiên họp xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản. Tuy rất quan trọng, nhưng ý kiến thẩm tra không có giá trị bắt buộc đối với cơ quan ban hành văn bản. Trong trường hợp cơ quan trình dự án, dự thảo văn bản không chấp nhận ý kiến của cơ quan thẩm tra thì có thể nêu ý kiến của mình tại phiên họp xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản.

**IX. THỂ THỨC, KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 97. Khi soạn thảo tên của một VBQPPL thì cần lưu ý những điểm gì?**

- Tên của văn bản được sử dụng để phân biệt văn bản này với văn bản khác. Thông thường khi đọc tên của văn bản thì có thể phân nào xác định được nội dung chính của văn bản đó.

- Tên đầy đủ của VBQPPL thường gồm có 2 thành tố là tên loại của văn bản và tên gọi của văn bản đó:

- Tên loại của văn bản là tên chứa đựng hình thức VBQPPL, thẩm quyền ban hành VBQPPL trong hệ thống VBQPPL theo quy định tại Điều 4 của Luật Ban hành. Ví dụ, luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư.

- Tên gọi của văn bản là một câu ngắn gọn hoặc một cụm từ, phản ánh khái quát nội dung chủ yếu của văn bản. Ví dụ: "*Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước*".

Đặt tên gọi của văn bản thế nào là chuẩn?

Tên gọi thể hiện tóm tắt nội dung chính, cơ bản nhất của VBQPPL đó.

Tên gọi của VBQPPL thông thường gồm 3 phần:

- Phần đầu là tên loại của văn bản (luật, nghị định, nghị quyết của HĐND). Đối với một số văn bản, tên loại văn bản còn đi liền với tên cơ quan đã ban hành văn bản đó (ví dụ quyết định của Thủ tướng chính phủ; quyết định của UBND tỉnh).

- Phần thứ 2 quy định mục đích của văn bản: ban hành quy định, quy chế để quy định.

- Phần thứ 3 bổ sung cho mục đích ban hành văn bản.

**Câu 98. Trong trường hợp một VBQPPL sửa nhiều VBQPPL thì việc đặt tên của văn bản như thế nào?**

Khoản 3 Điều 12 của Luật Ban hành quy định:

*"3. Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng cơ quan ban hành trong các trường hợp sau đây:*

a) Để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

b) Nội dung sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ có liên quan chặt chẽ với nhau để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với văn bản mới được ban hành;

c) Để thực hiện phương án đơn giản hóa thủ tục hành chính đã được phê duyệt.”

Như vậy, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 đã quy định cụ thể 03 trường hợp được ban hành “một văn bản sửa nhiều văn bản”.

Tên gọi của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản được quy định tại Điều 8 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành như sau:

“1. Văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản là văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ đồng thời các quy định của nhiều văn bản có liên quan.

2. Tùy theo nội dung được sửa đổi, bổ sung, tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản được thể hiện như sau: tên loại văn bản kèm theo cụm từ “sửa đổi, bổ sung một số điều của” văn bản được sửa đổi, bổ sung có cùng nội dung sửa đổi, bổ sung liên quan được khái quát hoặc liệt kê cụ thể tên văn bản được sửa đổi, bổ sung”.

Ví dụ:

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản năm 2009;

- Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết Luật Đất đai;

- Nghị định số 05/2012/NĐ-CP ngày 02/02/2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về đăng ký giao dịch bảo đảm, trợ giúp pháp lý, luật sư, tư vấn pháp luật.

**Câu 99. Khi soạn thảo căn cứ ban hành VBQPPL, người soạn thảo văn bản cần phải lưu ý những vấn đề gì?**

*Thứ nhất*, không sử dụng các văn bản sau đây để làm căn cứ pháp lý: công văn, thông báo, tờ trình, các quyết định hành chính cá biệt, nghị quyết cá biệt của HĐND, kể cả các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước cấp trên, văn bản của các cơ quan Đảng.

*Thứ hai*, không sử dụng VBQPPL có hiệu lực pháp lý thấp hơn hoặc VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành trước đó để làm căn cứ pháp lý.

*Thứ ba*, phải sử dụng căn cứ pháp lý là VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên quy định về thẩm quyền quản lý nhà nước, thẩm quyền ban hành văn bản. Ví dụ khi ban hành nghị định của Chính phủ thì căn cứ ban hành phải là Luật Tổ chức Chính phủ (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) vì Luật này quy định thẩm quyền của Chính phủ.

*Thứ tư*, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền phải là văn bản quy định trực tiếp về vấn đề thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản (ví dụ Luật Giao thông đường bộ giao cấp tỉnh ban hành quy định về quản lý phương tiện thô sơ tại địa phương; Luật Dược năm 2016 giao Bộ trưởng Bộ Y tế quy định chi tiết khoản 2 Điều 14, khoản 3 Điều 35 và điểm b khoản 6 Điều 76 của Luật này).

**Câu 100. Trường hợp văn bản có nội dung là căn cứ trực tiếp để ban hành nhưng lại không phải là VBQPPL, nếu cơ quan soạn thảo đưa văn bản đó (văn bản cá biệt) vào phần căn cứ ban hành VBQPPL thì có trái quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì “*Căn cứ ban hành VBQPPL là VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực hoặc đã được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành. Căn cứ ban hành văn bản bao gồm VBQPPL quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản*”. Tuy nhiên, trong thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL, một số ít trường hợp, văn bản quy định nội dung, cơ sở trực tiếp để ban hành VBQPPL lại không phải là VBQPPL như Quyết định số 712/QĐ-TTg ngày 21/5/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chương trình quốc gia “Nâng cao năng suất và chất lượng sản phẩm, hàng hóa của doanh nghiệp Việt Nam đến năm 2020” hay Quyết định số 915/QĐ-TTg ngày 27/5/2016 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, đồng bằng Sông Cửu Long, duyên hải Nam Trung bộ và Tây Nguyên, trong đó có giao UBND tỉnh xem xét, có chính sách hỗ trợ bổ sung ngoài chính sách quy định tại Quyết định này. Mặc dù, Quyết định số 712/QĐ-TTg và Quyết định số 915/QĐ-TTg không phải là VBQPPL nhưng một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã đưa các Quyết định số này vào phần căn cứ pháp lý ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh quy định chính sách cụ thể để dụng tại địa phương mình.

Để việc ban hành văn bản không trái với quy định tại khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, đồng thời vẫn bảo đảm yêu cầu cụ thể, rõ ràng về căn cứ ban hành văn bản, bên cạnh căn cứ về thẩm quyền, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể trình bày văn bản cá biệt đó trong phần căn cứ ban hành như sau:

“- *Căn cứ Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;*

- *Thực hiện .....*;

Trường hợp Quyết định số 915/QĐ-TTg ngày 27/5/2016 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, đồng bằng Sông Cửu Long, duyên hải Nam Trung bộ và Tây Nguyên, trong đó có giao UBND tỉnh xem xét, có chính sách hỗ trợ bổ sung ngoài chính sách quy định tại Quyết định này. Trên cơ sở đó, UBND tỉnh ban hành quyết định quy phạm để thực hiện nhiệm vụ được Thủ tướng giao. Nếu đưa Quyết định này vào phần căn cứ ban hành quyết định của UBND thì có thể viết như sau:

- *Thực hiện Quyết định số 915/QĐ-TTg ngày 27 tháng 5 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, đồng bằng Sông Cửu Long, duyên hải Nam Trung bộ và Tây Nguyên.*

**Câu 101. VBQPPL đã được ban hành nhưng thiếu căn cứ ban hành mà căn cứ đó liên quan đến nội dung của văn bản thì cần xử lý như thế nào?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì: “1. *Căn cứ ban hành văn bản là VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực hoặc đã*

*được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành. Căn cứ ban hành văn bản bao gồm VBQPPL quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản.”.*

Tuy nhiên, trong một số trường hợp, do chưa rà soát kỹ nên cơ quan ban hành văn bản có thể bỏ sót một số căn cứ pháp lý liên quan đến văn bản. Trong trường hợp bỏ sót căn cứ ban hành văn bản thì xử lý như sau:

- Trường hợp thứ nhất, phải xem xét căn cứ ban hành có liên quan đến nội dung của văn bản hay không. Nếu căn cứ ban hành có liên quan đến toàn bộ nội dung của văn bản mà không có căn cứ đó thì việc ban hành VBQPPL là trái pháp luật thì phải bãi bỏ văn bản đó.

- Trường hợp thứ hai, khi văn bản đã được ban hành nhưng chưa có hiệu lực thì dùng văn bản hành chính để đính chính với lỗi sai sót về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Văn bản đính chính phải được đăng công báo.

- Trường hợp thứ ba, khi văn bản được ban hành mà thiếu căn cứ ban hành liên quan đến nội dung của văn bản thì ban hành VBQPPL khác để thay thế văn bản đó.

**Câu 102. Khi phát hiện văn bản được kiểm tra có dấu hiệu trái quy định của văn bản làm căn cứ pháp lý (ví dụ: quy định chưa đầy đủ so với văn bản của Trung ương), thì xử lý như thế nào?**

Tùy thuộc vào mức độ trái pháp luật của văn bản được kiểm tra và mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra, cơ quan kiểm tra văn bản theo thẩm quyền có thể kiến nghị cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật khắc phục hậu quả do việc ban hành văn bản trái pháp luật gây ra; cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, quyết định hình thức xử lý đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật.

**Câu 103. Có cần thiết đưa căn cứ pháp lý là Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành vào phần căn cứ ban hành VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh không?**

Khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định: “Căn cứ ban hành văn bản bao gồm VBQPPL quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản”. Theo quy định này thì căn cứ pháp lý ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh nói riêng phải gồm 02 loại VBQPPL sau đây:

(1) Văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan ban hành văn bản đó (gồm các văn bản về tổ chức như Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân, Luật tổ chức chính quyền địa phương, nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ);

(2) Văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định trực tiếp về vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản dự kiến ban hành, gồm: giao địa phương quy định chi tiết hoặc quy định biện pháp để tổ chức thi hành văn bản của cấp trên (ví dụ Luật giao thông đường bộ giao UBND cấp tỉnh quy định cụ thể điều kiện, phạm vi hoạt động của xe thô sơ tại địa phương mình; Luật phí và lệ phí giao HĐND cấp tỉnh quyết định mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng các khoản phí, lệ phí thuộc thẩm quyền; Luật bảo vệ môi trường giao UBND cấp tỉnh trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường).



Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành là các văn bản quy định về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành đối với tất cả các loại VBQPPL ở trung ương và địa phương. Theo đó, khi xây dựng, ban hành văn bản, cơ quan, người có thẩm quyền phải tuân thủ các quy định của Luật và Nghị định này. Tuy nhiên, Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành không phải là các văn bản làm căn cứ pháp lý trực tiếp về thẩm quyền hoặc nội dung để ban hành từng VBQPPL cụ thể.

Với lý do nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh không cần đưa Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành vào phần căn cứ pháp lý để ban hành văn bản đó. Trừ trường hợp HĐND, UBND cấp tỉnh ban hành văn bản bãi bỏ VBQPPL thì Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành là căn cứ quan trọng để ban hành. Do vậy, khi soạn thảo VBQPPL bãi bỏ thì HĐND, UBND cấp tỉnh cần đưa Luật Ban hành và Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành vào phần căn cứ pháp lý để ban hành văn bản đó.

**Câu 104. Luật Ban hành và các văn bản quy định chi tiết chưa có quy định cụ thể về cách viện dẫn VBQPPL. Vậy, phải thực hiện như thế nào?**

Kỹ thuật viện dẫn các VBQPPL đã được quy định tại Điều 75 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành. Cụ thể như sau:

1. Khi viện dẫn lần đầu văn bản có liên quan, phải ghi đầy đủ tên loại văn bản, số, ký hiệu văn bản; ngày, tháng, năm thông qua hoặc ký ban hành văn bản; tên cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản và tên gọi văn bản. Trong lần viện dẫn tiếp theo, đối với luật, pháp lệnh, ghi đầy đủ tên loại văn bản, tên gọi của văn bản; đối với các văn bản khác, ghi tên loại, số, ký hiệu của văn bản đó.

2. Trường hợp viện dẫn phần, chương, mục, tiểu mục của một VBQPPL thì phải xác định cụ thể phần, chương, mục, tiểu mục của văn bản đó.

3. Trường hợp viện dẫn đến điều, khoản, điểm thì không phải xác định rõ đơn vị bố cục phần, chương, mục, tiểu mục có chứa điều, khoản, điểm đó.

4. Trường hợp viện dẫn đến phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của một văn bản thì phải viện dẫn theo thứ tự từ nhỏ đến lớn và tên của văn bản; nếu viện dẫn từ khoản, điểm này đến khoản, điểm khác trong cùng một điều hoặc từ mục, điều này đến mục, điều khác trong cùng một chương của cùng một văn bản thì không phải xác định tên của văn bản nhưng phải viện dẫn cụ thể.

**Câu 105. VBQPPL mà viện dẫn sai thì xử lý như thế nào?**

Sau khi ban hành VBQPPL mà phát hiện có sai sót trong việc viện dẫn VBQPPL thì phải căn cứ vào từng sai sót cụ thể để có biện pháp xử lý phù hợp.

- Khoản 1 Điều 75 của Nghị định quy định chi tiết Luật Ban hành quy định: “1. Khi viện dẫn lần đầu văn bản có liên quan, phải ghi đầy đủ tên loại văn bản, số, ký hiệu văn bản; ngày, tháng, năm thông qua hoặc ký ban hành văn bản; tên cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản và tên gọi văn bản. Trong lần viện dẫn tiếp theo, đối với luật, pháp lệnh, ghi đầy đủ tên loại văn bản, tên gọi của văn bản; đối với các văn bản khác, ghi tên loại, số, ký hiệu của văn bản đó.”. Do đó, trường hợp trong VBQPPL viện dẫn sai tên văn bản, tên điều, khoản trong văn bản đó thì dùng văn bản hành chính để đính chính.

- Việc viện dẫn căn cứ ban hành VBQPPL phải thực hiện theo quy định tại khoản 1 Điều 61 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành. Trường hợp viện dẫn sai căn cứ ban hành VBQPPL mà văn bản chưa có hiệu lực pháp luật thì dùng văn bản hành chính để đình chính và phải đăng công báo văn bản đình chính đồng thời sửa văn bản viện dẫn sai căn cứ ban hành. Trường hợp sau khi thi hành VBQPPL mới phát hiện văn bản viện dẫn sai căn cứ ban hành văn bản thì phải bãi bỏ văn bản đó và ban hành văn bản mới để thay thế.

**Câu 106. Khi xây dựng điều khoản ủy quyền ban hành VBQPPL, người soạn thảo văn bản cần lưu ý những vấn đề gì?**

Theo quy định của Luật Ban hành, việc ủy quyền ban hành VBQPPL phải được quy định cụ thể trong văn bản, có nghĩa là phải cụ thể về chủ thể được ủy quyền, về nội dung công việc được ủy quyền, mà không ủy quyền chung chung như trước đây.

Ví dụ, khoản 4, Điều 8 của Luật Ban hành quy định: “4. Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Chính phủ quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày VBQPPL của các cơ quan, người có thẩm quyền khác được quy định trong Luật này”.

Không được xây dựng điều khoản ủy quyền chung chung, không xác định rõ nội dung công việc được ủy quyền, chẳng hạn như: “Chính phủ Việt Nam quy định chi tiết thi hành Luật này” (Luật Dầu khí).

- Xác định rõ chủ thể được ủy quyền quy định chi tiết để phân định rạch ròi trách nhiệm quy định chi tiết. Điều 30 Luật Ban hành quy định: “1. Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.

2. Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao”, do đó khi soạn thảo luật, nghị quyết của Quốc hội người soạn thảo phải dự liệu được những nội dung nào của Luật, nghị quyết của Quốc hội cần giao cho chính quyền cấp huyện, những nội dung nào cần giao cho chính quyền cấp xã quy định chi tiết.

- Xác định rõ phạm vi ủy quyền quy định thủ tục hành chính đối với VBQPPL trong thông tư, VBQPPL của chính quyền địa phương và quy định ủy quyền ngay trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Tuân thủ nguyên tắc cơ quan nhà nước cấp trên khi được ủy quyền ban hành VBQPPL thì không được ủy quyền lại cho cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành VBQPPL.

- Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.

**Câu 107. Khi soạn thảo điều khoản hiệu lực của VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo cần lưu ý những điểm gì?**

Hiệu lực của VBQPPL là giá trị tác động của VBQPPL lên các quan hệ xã hội được xác định trong phạm vi thời gian (khi nào?), không gian (ở đâu?) và đối tượng tác động nhất định (đối với ai?).

Thời điểm VBQPPL có hiệu lực là thời điểm các quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong các mối quan hệ được thừa nhận và không còn được thừa nhận trên thực tế... Nếu VBQPPL nào “thiếu hoặc quên” quy định này, có thể nói toàn bộ các quy định trong VBQPPL đó đều không đảm bảo về tính pháp lý trên thực tế.

Điều khoản hiệu lực là điều khoản quan trọng trong dự án, dự thảo VBQPPL. Do đó, khi xây dựng điều khoản hiệu lực của VBQPPL, người soạn thảo văn bản cần lưu ý:

- Xác định rõ thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản ngay trong văn bản (khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành). Phải dự kiến cụ thể ngày có hiệu lực trong dự thảo văn bản, nhưng cần lưu ý là ngày đó không được sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của cơ quan nhà nước trung ương; không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã. Nếu là văn bản quy định chi tiết thì ngày có hiệu lực phải trùng với ngày mà văn bản được quy định chi tiết có hiệu lực, không được trước, không được sau ngày đó.

- Không được xác định ngày có hiệu lực của một văn bản bằng cách dẫn chiếu đến ngày sẽ có hiệu lực của một văn bản khác.

- Quy định hiệu lực trở về trước của văn bản trong một số trường hợp cần thiết.

- Quy định hiệu lực về không gian và đối tượng tác động của VBQPPL.

#### **Câu 108. Sử dụng ngôn ngữ khi thiết kế điều khoản hiệu lực như thế nào?**

Sử dụng ngôn ngữ chính thức đối với điều khoản hiệu lực để bảo đảm tính chặt chẽ của quy định về hiệu lực của VBQPPL.

- Dù Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định cụ thể nhưng phải hiểu thời điểm bắt đầu có hiệu lực của một VBQPPL được tính từ 0 giờ 00 của ngày xác định.

Ví dụ: Luật này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2016, có nghĩa là Luật đó sẽ phát sinh hiệu lực và được áp dụng tính từ 0 giờ 00 ngày 01 tháng 7 năm 2016.

- Việc bắt đầu có hiệu lực của văn bản có thể được thể hiện bằng cụm từ sau đây: ... có hiệu lực từ ngày...tháng ... năm ...

- Thời điểm chấm dứt hiệu lực được thể hiện bằng các cụm từ:

+ Hết hiệu lực từ ngày...

+ Hết hiệu lực kể từ ngày văn bản này có hiệu lực...

- Thời điểm kết thúc và nguyên tắc áp dụng được thể hiện bởi cụm từ sau đây:

+ Không được áp dụng trên ...

+ Áp dụng cho đến khi có hiệu lực ..., hoặc ...,

Các quy định về thời điểm áp dụng các văn bản khác sẽ được xác định cụ thể ngày/tháng/năm.

Trong VBQPPL, có sự phân biệt, theo tác động pháp lý giữa ngày văn bản có hiệu lực, ngày quy định có hiệu lực và thời điểm áp dụng. Ngày có hiệu lực áp dụng của các quy định phải nằm trong khoảng thời gian văn bản có hiệu lực.

**Câu 109. Có thể sử dụng số chung cho cả VBQPPL và văn bản hành chính cá biệt của chính quyền cấp xã không?**

Về nguyên tắc, việc đánh số VBQPPL của cấp xã phải tuân thủ đúng quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành. Theo đó, khoản 2 Điều 58 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: “Số của văn bản được ghi bằng chữ số Ả Rập, gồm số thứ tự đăng ký được đánh theo từng loại văn bản do cơ quan ban hành trong một năm và năm ban hành văn bản đó; bắt đầu liên tiếp từ số 01 vào ngày 01 tháng 01 và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 hằng năm; năm ban hành phải ghi đầy đủ các số”.

Căn cứ quy định nêu trên, VBQPPL phải được đánh số liên tiếp bắt đầu từ số 01 vào ngày 01 tháng 01 và kết thúc vào ngày 31 tháng 12 hằng năm. Do vậy, việc sử dụng số chung cho cả VBQPPL và văn bản hành chính cá biệt là không phù hợp.

**Câu 110. Theo quy định của Luật Ban hành, điểm được đánh số thứ tự theo Bảng chữ cái tiếng Việt. Trường hợp số điểm vượt quá số chữ cái trong Bảng chữ cái tiếng Việt thì xử lý như thế nào?**

Khoản 3 Điều 8 của Luật Ban hành quy định: “Tùy theo nội dung, văn bản quy phạm pháp luật có thể được bố cục theo phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm; các phần, chương, mục, tiểu mục, điều trong văn bản quy phạm pháp luật phải có tên”.

Khoản 2 Điều 68 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định việc trình bày bố cục của văn bản phải bảo đảm nguyên tắc sau đây:

a) Phần là bố cục lớn nhất được trình bày trong văn bản, nội dung của các phần trong văn bản phải độc lập với nhau;

b) Chương là bố cục lớn thứ hai được trình bày trong văn bản, các chương trong văn bản phải có nội dung tương đối độc lập và có tính hệ thống, lô gích với nhau;

c) Mục là bố cục lớn thứ ba được trình bày trong văn bản, việc phân chia các Mục theo nội dung tương đối độc lập, có tính hệ thống và lô gích với nhau. Mục có thể được sử dụng trong chương có nhiều nội dung, Điều;

d) Tiểu Mục là bố cục lớn thứ tư được trình bày trong văn bản, việc phân chia các tiểu Mục theo nội dung tương đối độc lập, có tính hệ thống và lô gích với nhau. Tiểu Mục có thể được sử dụng trong chương có nhiều nội dung, Mục, Điều;

đ) Điều có thể được trình bày theo Khoản, điểm. Nội dung của từng Điều phải thể hiện đầy đủ, trọn ý và trọn câu, đúng ngữ pháp;

e) Khoản được sử dụng trong trường hợp nội dung của Điều có các ý tương đối độc lập với nhau, nội dung mỗi Khoản phải được thể hiện đầy đủ một ý; mỗi Khoản phải viết đầy đủ thành câu;

g) Điểm được sử dụng trong trường hợp nội dung Khoản có nhiều ý khác nhau.

Theo quy định của Luật Ban hành cũng như Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì điểm là đơn vị nhỏ nhất trong bố cục của một VBQPPL, Do vậy, khi xây dựng các khoản

trong một điều luật cần lưu ý là không thể có bố cục nào nhỏ hơn điểm trong VBQPPL để từ đó thiết kế các điểm trong phạm vi các chữ cái trong Bảng chữ cái tiếng Việt.

## **X. KÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT, ĐÍNH CHÍNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 111. Việc ký nghị quyết của HĐND và ký quyết định của UBND cần thực hiện như thế nào cho đúng quy định?**

Theo Điều 65 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành về trình bày chữ ký văn bản thì:

- Đối với nghị quyết của HĐND: sau khi các đại biểu HĐND biểu quyết thông qua (theo đa số phiếu), Chủ tịch HĐND sẽ ký chứng thực nghị quyết bằng cách ký tên trực tiếp dưới danh nghĩa Chủ tịch HĐND, không phải ký “thay mặt HĐND”. Lý do: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, hoạt động theo chế độ hội nghị và biểu quyết theo đa số, Chủ tịch HĐND không phải là Thủ trưởng của HĐND. Nhiệm vụ chủ yếu của Chủ tịch HĐND là triệu tập và điều hành các phiên họp của HĐND. Ở Trung ương cũng tương tự. Sau khi luật được Quốc hội thông qua thì Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực sau đoạn: “*Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa khóa ... , kỳ họp thứ ... thông qua ngày ... tháng ... năm ...*”

- Đối với quyết định của UBND: Chủ tịch UBND ký quyết định thay mặt UBND. Lý do: UBND là cơ quan hành chính ở địa phương, hoạt động theo chế độ tập thể UBND kết hợp với trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch UBND. Chủ tịch UBND là người đứng đầu của UBND chịu trách nhiệm lãnh đạo và điều hành công việc của UBND.

**Câu 112. Việc đính chính VBQPPL hiện vẫn chưa có sự thống nhất về hình thức văn bản đính chính (có trường hợp ban hành công văn, có trường hợp ban hành quyết định) và thẩm quyền ban hành văn bản đính chính (có trường hợp là người ký ban hành, có trường hợp là các Ban của HĐND)?**

Văn bản sau khi đăng Công báo, nếu phát hiện có sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày thì phải được đính chính. Văn bản đính chính VBQPPL do cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành hoặc phối hợp ban hành phải đăng trên Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Văn bản đính chính VBQPPL do HĐND, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ban hành phải đăng công báo cấp tỉnh.

Khoản 3 Điều 130 Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định: “*Đính chính văn bản được thực hiện đối với văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày. Cơ quan, người ban hành văn bản đính chính văn bản bằng văn bản hành chính. Việc đính chính văn bản của Hội đồng nhân dân do Thường trực Hội đồng nhân dân thực hiện*”. Do vậy, hiện nay cũng chưa có quy định cụ thể về việc đính chính bằng hình thức văn bản hành chính nào (công văn hay quyết định hành chính...).

### PHẦN 3

#### NHỮNG VẤN ĐỀ KHÁC

#### I. TRÁCH NHIỆM CỦA TỔ CHỨC PHÁP CHẾ TRONG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

**Câu 113. Trách nhiệm của tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ trong xây dựng, theo dõi, đôn đốc việc xây dựng văn bản quy định chi tiết như thế nào?**

Theo quy định tại Điều 29 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì tổ chức pháp chế ở bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm tiếp nhận thông tin gửi (chậm nhất là vào ngày 23 hằng tháng) từ cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết về tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Chậm nhất là ngày 25 hằng tháng, tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ, cập nhật thông tin điện tử hoặc gửi thông tin về Bộ Tư pháp.

**Câu 114. Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ gì trong việc xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ?**

Việc xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được quy định tại các điều từ Điều 101 đến Điều 104 của Luật Ban hành. Theo đó, Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có ba loại nhiệm vụ chính là: (1) chủ trì soạn thảo thông tư trong trường hợp được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công; (2) phối hợp với đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ được phân công chủ trì soạn thảo thông tư; (3) thẩm định dự thảo thông tư trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Với tư cách là đơn vị chủ trì soạn thảo thông tư, Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có các nhiệm vụ sau đây:

Lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản (nêu những vấn đề cần xin ý kiến cho phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Cổng thông tin điện tử của bộ, cơ quan ngang bộ trong thời gian ít nhất 60 ngày.

Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo thông tin có thể lấy ý kiến của các bộ, cơ quan khác, cơ quan thuộc Chính phủ, HĐND, UBND cấp tỉnh, cơ quan, tổ chức khác, các chuyên gia, nhà khoa học. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản chậm nhất là 20 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý kiến.

Trên cơ sở ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, tổ chức pháp chế có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến, hoàn thiện dự thảo thông tư.

Với tư cách là đơn vị phối hợp trong việc soạn thảo thông tư, Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có các nhiệm vụ sau đây:

Phối hợp với tất cả các đơn vị được phân công chủ trì soạn thảo thông tư trong quá trình xây dựng thông tư; góp ý kiến trong thời hạn 20 ngày, kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo thông tư; chủ trì họp để thống nhất ý kiến trong trường hợp dự thảo thông tư còn vấn đề có ý kiến giữa các đơn vị trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; căn cứ ý kiến tại cuộc họp này, phối hợp với đơn vị chủ trì soạn thảo

và các đơn vị có liên quan chính lý, hoàn thiện dự thảo thông tư trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Với tư cách là đơn vị thẩm định dự thảo thông tư, Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có các nhiệm vụ sau đây:

- Tổ chức thẩm định dự thảo đúng thời hạn, bảo đảm chất lượng.
- Tổ chức nghiên cứu các nội dung liên quan.
- Đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan.

- Đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công các đơn vị khác phối hợp thẩm định hoặc thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định.

Việc thẩm định dự thảo thông tư thực hiện theo quy định của Điều 48 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành. Theo đó, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định đối với các thông tư quy định tại khoản 1 Điều 102 của Luật Ban hành. Tổng số thành viên của Hội đồng tư vấn thẩm định do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định, trong đó, đại diện của tổ chức pháp chế không quá 1/3 tổng số thành viên. Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo thông tư, tổ chức pháp chế có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi đơn vị chủ trì soạn thảo thông tư chậm nhất là 10 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định. Báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của tổ chức pháp chế về nội dung thẩm định theo quy định tại khoản 3 Điều 102 Luật Ban hành.

**Câu 115. Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ, Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm gì trong việc tự kiểm tra văn bản?**

Căn cứ khoản 2 Điều 111 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, trách nhiệm của tổ chức pháp chế trong việc tự kiểm tra văn bản được quy định cụ thể như sau:

Người đứng đầu tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ là đầu mối giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện việc tự kiểm tra thông tư, thông tư liên tịch do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, đơn vị có liên quan thuộc Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao để tự kiểm tra thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế cơ quan thuộc Chính phủ phối hợp với tổ chức pháp chế thuộc bộ mà bộ trưởng bộ đó đã ban hành văn bản thuộc lĩnh vực hoạt động của cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện việc tự kiểm tra văn bản.

Ban Pháp chế HĐND giúp HĐND thực hiện việc tự kiểm tra văn bản của HĐND.

**Câu 116. Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn gì trong việc kiểm tra văn bản theo thẩm quyền?**

Căn cứ Điều 113, Điều 121 và Điều 122 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức pháp chế trong việc kiểm tra văn bản thuộc thẩm quyền được quy định cụ thể như sau:

Người đứng đầu tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra văn bản thuộc thẩm quyền kiểm tra của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực hoạt động của cơ quan thuộc Chính phủ kiểm tra văn bản có quy định thuộc lĩnh vực hoạt động của cơ quan thuộc Chính phủ.

Trong thời hạn chậm nhất là 03 ngày làm việc, kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, tổ chức pháp chế có trách nhiệm tiếp nhận văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và kiểm tra văn bản theo ngành, lĩnh vực theo thẩm quyền.

Khi kiểm tra, phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, người đứng đầu tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ báo cáo Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kết luận kiểm tra, gửi cơ quan, người đã ban hành văn bản để xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật.

**Câu 117. Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gì trong việc báo cáo về công tác kiểm tra, xử lý văn bản?**

- Căn cứ điểm a khoản 1 Điều 135 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm chuẩn bị báo cáo hàng năm về công tác kiểm tra, xử lý văn bản trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ. Báo cáo hàng năm về công tác kiểm tra, xử lý văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được gửi đến Bộ Tư pháp.

Cơ quan thuộc Chính phủ báo cáo việc phối hợp với tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc tự kiểm tra và kiểm tra văn bản theo thẩm quyền các văn bản thuộc lĩnh vực hoạt động của cơ quan thuộc Chính phủ.

**Câu 118. Tổ chức pháp chế ở Tổng cục và tương đương, Cục thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh; người đứng đầu tổ chức pháp chế hoặc đơn vị được giao thực hiện công tác pháp chế ở cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh có trách nhiệm gì trong việc rà soát, hệ thống hóa văn bản thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của đơn vị mình?**

- Đối với tổ chức pháp chế ở Tổng cục và tương đương, Cục thuộc bộ, cơ quan ngang Bộ; người đứng đầu tổ chức pháp chế có trách nhiệm trong việc thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản cụ thể như sau:

Căn cứ điểm b, c khoản 1 Điều 139 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì:

Người đứng đầu tổ chức pháp chế hoặc người đứng đầu đơn vị được giao thực hiện công tác pháp chế ở Tổng cục và tương đương, Cục thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan giúp Tổng cục trưởng, Cục trưởng thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa văn bản liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan, đơn vị mình.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm đôn đốc, hướng dẫn, tổng hợp kết quả rà soát, hệ thống văn bản chung của bộ, cơ quan ngang bộ.



- Đối với Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh; đơn vị được giao thực hiện công tác pháp chế ở cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh có trách nhiệm trong việc thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản cụ thể như sau:

Căn cứ điểm c khoản 3 Điều 139 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì:

Ban Pháp chế HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp với Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và các cơ quan có liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản của UBND, HĐND cùng cấp có nội dung thuộc chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của cơ quan mình. Ban Pháp chế HĐND có trách nhiệm phối hợp với thủ trưởng các cơ quan khác đã chủ trì soạn thảo văn bản của HĐND, UBND và các cơ quan liên quan thực hiện rà soát, hệ thống hóa văn bản.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế hoặc đơn vị được giao thực hiện công tác pháp chế ở cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan giúp Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thực hiện việc rà soát, hệ thống hóa văn bản.

**Câu 119. Việc phối hợp giữa tổ chức pháp chế với các cơ quan, đơn vị trong việc hệ thống hóa văn bản được thực hiện như thế nào?**

Căn cứ Điều 169 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm trong quan hệ phối hợp với các cơ quan, đơn vị trong việc hệ thống hóa văn bản như sau:

Tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm chủ trì giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xây dựng và làm đầu mối tổ chức thực hiện kế hoạch hệ thống hóa.

Các đơn vị chuyên môn thuộc bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện hệ thống hóa văn bản theo trình tự hệ thống hóa văn bản và gửi kết quả cho tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ để tổng hợp.

Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm kiểm tra lại kết quả hệ thống hóa văn bản, trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét, công bố.

**Câu 120. Tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gì trong việc xây dựng báo cáo về hoạt động rà soát, hệ thống VBQPPL?**

- Căn cứ Điều 170 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm xây dựng báo cáo hằng năm về công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Báo cáo hằng năm về công tác rà soát, hệ thống hóa của các bộ, cơ quan ngang bộ được gửi đến Bộ Tư pháp để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

- Thời hạn gửi báo cáo, thời điểm lấy số liệu báo cáo hằng năm về công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản được thực hiện theo quy định của pháp luật về thống kê.

- Báo cáo hằng năm về công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản cần có các nội dung sau: (i) Kết quả rà soát, hệ thống hóa văn bản, gồm: số liệu về số văn bản phải rà soát, số văn bản đã được rà soát, kết quả rà soát văn bản, tình hình xử lý văn bản được rà soát; kết quả hệ thống hóa văn bản; kết quả rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn; (ii) Đánh giá chung về chất lượng công tác xây dựng, ban hành văn bản thuộc trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa; (iii) Đánh giá về thể chế rà soát, hệ thống hóa văn bản; tổ chức, biên chế, kinh phí cho

công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản; (iv) Hoạt động phối hợp trong rà soát, hệ thống hóa văn bản; tập huấn, hướng dẫn, bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ rà soát, hệ thống hóa văn bản và các điều kiện bảo đảm khác; (v) Khó khăn, vướng mắc và kiến nghị; (vi) Những vấn đề khác có liên quan.

**Câu 121. Chủ thể nào là người tham gia xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo quy định của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành?**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 172 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì cán bộ, công chức tham gia xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật là những người có nhiệm vụ chính sau đây:

- (1) Xây dựng chính sách, đánh giá tác động của chính sách, lập đề nghị xây dựng VBQPPL;
- (2) Soạn thảo, chỉnh lý VBQPPL;
- (3) Thẩm định, thẩm tra đề nghị xây dựng VBQPPL; thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL;
- (4) Kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL;
- (5) Hợp nhất VBQPPL, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật;
- (6) Kiểm soát thủ tục hành chính;
- (7) Theo dõi thi hành pháp luật.

Như vậy, Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành xác định cán bộ, công chức làm công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp là người thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ trong 7 nhiệm vụ nêu trên trong các khâu của quy trình xây dựng VBQPPL từ khâu lập đề nghị xây dựng đến khâu rà soát, theo dõi thi hành pháp luật. Trên cơ sở này, cán bộ, công chức tham gia xây dựng VBQPPL và hoàn thiện pháp luật phải được bố trí, sử dụng vào những công việc phù hợp với năng lực, trình độ chuyên môn của họ sao cho đạt hiệu quả công việc cao nhất.

**II. LỒNG GHÉP VẤN ĐỀ BÌNH ĐẲNG GIỚI TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 122. Theo quy định của Luật Ban hành thì việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL được thực hiện như thế nào?**

Khoản 2 Điều 35 của Luật quy định: “*Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có)*”.

Điều 6 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định cụ thể các tác động của chính sách được đánh giá gồm:

- (1) Tác động về kinh tế được đánh giá trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích đối với một hoặc một số nội dung về sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư và kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chi tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác có liên quan đến kinh tế;

(2) Tác động về xã hội của chính sách được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, đi lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội, chính sách dân tộc (nếu có) và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội;

(3) Tác động về giới (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới;

(4) Tác động của thủ tục hành chính (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo về sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp lý và chi phí tuân thủ của thủ tục hành chính để thực hiện chính sách;

(5) Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Như vậy, cơ quan đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh cần thực hiện việc đánh giá tác động về giới (nếu có). Tuy nhiên, để xác định và thực hiện việc đánh giá tác động về giới (nếu đề xuất chính sách có vấn đề giới) thì cơ quan đề xuất cần xem xét, nhận diện vấn đề giới. Việc đánh giá tác động giới ở đây cần được xem xét dưới hai khía cạnh, đó là vấn đề giới trong dự thảo văn bản và tác động về giới trong việc đánh giá tác động về kinh tế, tác động về xã hội của chính sách.

**Câu 123. Theo quy định của khoản 5 Điều 30 của Luật Bình đẳng giới năm 2006 có quy định trách nhiệm phản biện xã hội của Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam đối với chính sách, pháp luật về bình đẳng giới; vai trò của chủ thể này được thể hiện trong Luật Ban hành như thế nào?**

Theo quy định tại Điều 6 của Luật Ban hành thì: (1) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có quyền và được tạo điều kiện tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; (2) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật này và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Phản biện xã hội được thực hiện trong thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản. Đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã được phản biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội; (3) Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật; (4) Ý kiến tham gia về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và ý kiến phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, giải trình, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản.

Điều 10 của Nghị định quy định chi tiết Luật ban hành đã quy định trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL cơ quan lập đề nghị có trách nhiệm:

*“1. Tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các chính sách trong đề nghị và lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan theo quy định của Luật và tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý.*

*2. Xác định rõ từng chính sách trong đề nghị cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng cần lấy ý kiến và địa chỉ tiếp nhận ý kiến.*

*3. Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức có liên quan để lấy ý kiến. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, gửi hồ sơ đến cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan, cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến.*

*4. Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương đến Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đến Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh; hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến.*

*5. Trong trường hợp cần thiết có thể tổ chức họp để lấy ý kiến về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.*

*6. Nghiên cứu ý kiến góp ý để hoàn thiện đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý phải được đăng tải cùng với các tài liệu khác trong hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Cổng thông tin hoặc Trang thông tin điện tử của cơ quan lập đề nghị”.*

Trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học vào các hoạt động sau: (1) Đánh giá tác động của chính sách trong dự án, dự thảo văn bản; (2) Soạn thảo văn bản và các hoạt động khác theo đề nghị của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Luật Ban hành chỉ quy định những nguyên tắc chung, quy trình chung cho việc xây dựng, soạn thảo văn bản, không quy định cụ thể trách nhiệm phản biện của Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam nhưng đã có quy định chung để đảm bảo sự tham gia đóng góp ý kiến của các tổ chức, cá nhân trong cả giai đoạn đề xuất chính sách cũng như giai đoạn soạn thảo văn bản.

**Câu 124. Luật Ban hành đã tách bạch giữa quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo. Tuy nhiên Luật Bình đẳng giới, Nghị định số 70/2008/NĐ-CP, Nghị định số 48/2009/NĐ-CP, Thông tư số 17/2014/TT-BTP thì việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL đang được hướng dẫn theo quy trình cũ, không có sự tách bạch giữa quy trình đề xuất chính sách và quy trình soạn thảo. Hướng giải quyết vấn đề này như thế nào?**

Một trong những điểm mới quan trọng của Luật Ban hành là đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL, theo đó Quy trình xây dựng VBQPPL với 02 giai đoạn (1) giai đoạn lập đề nghị xây dựng VBQPPL và (2) giai đoạn soạn thảo VBQPPL. Quy trình này áp dụng với các hình

thức văn bản là luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị định của Chính phủ; nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Trong quy trình đó, việc xây dựng nội dung chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách được thực hiện ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng VBQPPL; chỉ sau khi chính sách đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt thì mới bắt đầu giai đoạn soạn thảo VBQPPL với nhiệm vụ là “quy phạm hoá” đúng đắn và đầy đủ chính sách cùng các giải pháp thực hiện chính sách đã được phê duyệt

Trong khi đó, Nghị định số 48/2009/NĐ-Chính phủ ngày 19/5/2009 của Chính phủ quy định biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới và Thông tư số 17/2014/TT-BTP ngày 13/8/2014 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn việc thực hiện lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL là những văn bản được ban hành để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật bình đẳng giới. Tại thời điểm các văn bản này được ban hành thì quy trình soạn thảo VBQPPL đang thực hiện theo quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 2008. Vì vậy, đến nay, các quy định liên quan đến việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL trong các văn bản này không còn phù hợp với quy trình theo quy định của Luật Ban hành. Vì vậy, cần sớm nghiên cứu, sửa đổi bổ sung các văn bản này.

**Câu 125. Theo Điều 35 của Luật Ban hành VBQPPL thì đánh giá tác động về giới chỉ được thực hiện, nếu có. Quy định này có làm thu hẹp phạm vi lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL so với quy định tại Điều 21 của Luật Bình đẳng giới 2006 hay không?**

Điều 21 của Luật bình đẳng giới quy định về nội dung lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL, theo đó, để thực hiện việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới thì cơ quan chủ trì soạn thảo cần xác định vấn đề giới, các biện pháp giải quyết trong lĩnh vực mà VBQPPL điều chỉnh; dự báo tác động của các quy định trong VBQPPL khi được ban hành đối với nữ và nam; xác định trách nhiệm và nguồn lực để giải quyết các vấn đề giới trong phạm vi VBQPPL điều chỉnh. Điều 21 của Luật bình đẳng giới cũng quy định cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL có trách nhiệm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới, chuẩn bị báo cáo việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong quá trình xây dựng VBQPPL theo các nội dung quy định tại khoản 1 Điều này và Phụ lục thông tin, số liệu về giới có liên quan đến dự án, dự thảo VBQPPL; cơ quan thẩm định VBQPPL có trách nhiệm phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới đánh giá việc xác định vấn đề giới trong dự án, dự thảo, việc bảo đảm các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới trong dự án, dự thảo; tính khả thi của việc giải quyết vấn đề giới được điều chỉnh trong dự án, dự thảo và việc thực hiện lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng dự án, dự thảo. Như vậy, việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới phải được thực hiện khi xây dựng VBQPPL, không có giới hạn về phạm vi.

Để bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng pháp luật, Luật Ban hành đã quy định bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới là một trong những nguyên tắc bắt buộc trong xây dựng VBQPPL (khoản 4 Điều 5). Điều 35 của Luật Ban hành quy định trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, theo đó, cơ quan tổ chức có trách nhiệm tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết, mục tiêu của từng chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách, chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do lựa

chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, *tác động về giới (nếu có)*. Theo đó, *tác động về giới (nếu có)* được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới (khoản 3 Điều 6 Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành).

Tương tự quy định nêu trên, tại các điều khác của Luật Ban hành đã quy định trách nhiệm thẩm định việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới (Điều 39), đề nghị xây dựng nghị định (Điều 87, 88); hồ sơ thẩm định, nội dung thẩm định dự thảo văn bản thì cần xem xét việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới, trong dự thảo văn bản, nếu trong dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới (Điều 58, 92, 98, 102); nội dung thẩm tra dự án, dự thảo văn bản dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết cần xem xét việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản nếu dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới (Điều 65) và Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội thẩm tra việc bảo đảm các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới trong dự thảo văn bản (Điều 69). Đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, phải thực hiện việc xác định vấn đề giới và tác động giới của chính sách; đối với quyết định của UBND cấp tỉnh, phải thực hiện việc đánh giá tác động về giới (nếu có) của dự thảo văn bản.

Luật Ban hành VBQPPL quy định nguyên tắc bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong VBQPPL, tuy nhiên, tại Điều 35 của Luật này thì việc đánh giá tác động về giới chỉ được thực hiện khi đề nghị xây dựng văn bản có nội dung liên quan đến vấn đề về giới. Như vậy, chỉ khi xác định có tác động về giới thì mới thực hiện việc đánh giá. Vì vậy, có quan điểm cho rằng quy định tại Điều 35 của Luật Ban hành VBQPPL đã thu hẹp phạm vi lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL so với quy định tại Điều 21 của Luật bình đẳng giới. Tuy nhiên, thực chất thì khái niệm được sử dụng tại Điều 35 của Luật Ban hành VBQPPL là rộng hơn, vì theo Điều 5 của Luật bình đẳng giới thì “giới chỉ đặc điểm, vị trí, vai trò của nam và nữ trong tất cả các mối quan hệ xã hội”, trong khi đó “bình đẳng giới” chỉ có nội hàm là việc nam, nữ có vị trí, vai trò ngang nhau, được tạo điều kiện và cơ hội phát huy năng lực của mình cho sự phát triển của cộng đồng, của gia đình và thụ hưởng như nhau về thành quả của sự phát triển đó”.

### **III. QUY ĐỊNH VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 126. Trường hợp luật giao Bộ trưởng quy định về nội dung quản lý nhà nước trong hoạt động của Bộ đó mà thông tư quy định nội dung quản lý nhà nước cần phải có quy định về thủ tục hành chính thì thủ tục hành chính này có được quy định trong thông tư hay không?**

Khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành nghiêm cấm quy định thủ tục hành chính trong thông tư, trừ trường hợp được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Tinh thần này cũng được quy định tại điểm d khoản 2 Điều 102 của Luật Ban hành, theo đó yêu cầu hồ sơ gửi thẩm định dự thảo thông tư phải có bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính. Cụm từ “được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội” tại khoản 4 Điều 14 và “được luật, nghị quyết của Quốc hội giao” tại điểm d khoản 2 Điều 102 cần phải được hiểu là: (1) chỉ khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, không phải được giao trong các loại văn bản khác như: Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ thì mới được quy định

thủ tục hành chính trong thông tư; (2) việc quy định thủ tục hành chính phải được giao một cách trực tiếp trong luật, nghị quyết của Quốc hội không phải theo cách suy luận từ chức năng quản lý nhà nước.

Để thực hiện tốt quy định mới này của Luật Ban hành, trong quá trình xây dựng dự án luật, nghị quyết của Quốc hội nếu thấy cần phải giao cho thông tư quy định thủ tục hành chính thì cơ quan chủ trì soạn thảo phải quy định rõ vấn đề này trong các điều khoản của dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội.

**Câu 127. Nghị định được ban hành trước ngày 01/7/2016, trong đó giao Bộ trưởng quy định về thủ tục hành chính. Vậy, sau ngày 01/7/2016, Bộ trưởng có còn được ban hành thông tư để quy định thủ tục hành chính do Nghị định đó giao hay không?**

Việc Nghị định nêu trên giao thông tư quy định thủ tục hành chính là theo quy định của Luật năm 2008. Từ ngày 01/7/2016, khi Luật năm 2015 có hiệu lực thì thông tư chỉ được phép quy định thủ tục hành chính khi được giao trong luật. Từ ngày 01/01/2021 khi Luật năm 2020 có hiệu lực thì thông tư chỉ được phép quy định thủ tục hành chính khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Như vậy, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì (nghị định không được phép giao thông tư quy định về thủ tục hành chính). Do vậy, trường hợp nghị định đã ban hành trước 01/7/2016 giao Bộ trưởng quy định thủ tục hành chính, nhưng đến ngày 01/7/2016 mà Bộ trưởng vẫn chưa ban hành thông tư để quy định thì Bộ trưởng không ban hành thông tư nữa, mà báo cáo Thủ tướng Chính phủ hoặc Chính phủ để quy định thủ tục hành chính trong quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc nghị định của Chính phủ.

**Câu 128. Trường hợp nào thì được quy định thủ tục hành chính trong thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và VBQPPL của địa phương?**

Theo quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành thì thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, VBQPPL của chính quyền địa phương không được quy định thủ tục hành chính, trừ trường hợp được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật. Theo quy định này thì các văn bản nêu trên chỉ được quy định thủ tục hành chính khi được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội không phải được giao trong các văn bản dưới luật, nghị quyết của Quốc hội và phải được giao một cách trực tiếp, không phải suy luận từ chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan.

Thực tế hiện nay một số luật được ban hành trước ngày Luật năm 2015 có hiệu lực giao Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định chi tiết thi hành một hoặc một số nội dung cụ thể, mà không trực tiếp giao quy định thủ tục hành chính. Trong khi đó, để thực hiện nhiệm vụ được giao, bộ, ngành cần phải quy định thủ tục hành chính. Do vậy, để thực hiện nhiệm vụ đã được giao trong các luật ban hành trước ngày 01/7/2016, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước của bộ, ngành, địa phương, các bộ, ngành, địa phương có thể quy định thủ tục hành chính trong trường hợp luật giao quy định chi tiết nội dung cụ thể của luật mà phát sinh thủ tục hành chính.

**Câu 129. Có được sửa đổi, bổ sung quy định về thủ tục hành chính trong các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, VBQPPL của địa phương đã ban hành trước ngày 01/7/2016 hay không?**

Việc sửa đổi, bổ sung quy định về thủ tục hành chính trong thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, VBQPPL của địa phương được thực hiện theo quy định chuyển tiếp tại Khoản 4 Điều 172 của Luật Ban hành VBQPPL như sau: *“Những quy định về thủ tục hành chính trong văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật này được ban hành trước ngày 01 tháng 7 năm 2016 thì tiếp tục được áp dụng cho đến khi bị bãi bỏ bằng văn bản khác hoặc bị thay thế bằng thủ tục hành chính mới. Trường hợp sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật có quy định thủ tục hành chính được ban hành trước ngày 01 tháng 7 năm 2016 thì không được làm phát sinh thủ tục hành chính mới hoặc quy định thêm thành phần hồ sơ, yêu cầu, điều kiện, tăng thời gian giải quyết thủ tục hành chính đang áp dụng”*.

Như vậy, theo quy định trên thì có thể sửa đổi, bổ sung quy định về thủ tục hành chính trong các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, VBQPPL của địa phương đã ban hành trước ngày 01/7/2016 với điều kiện việc sửa đổi, bổ sung này không được làm phát sinh thủ tục hành chính mới hoặc quy định thêm thành phần hồ sơ, yêu cầu, điều kiện, tăng thời gian giải quyết thủ tục hành chính đang áp dụng.

Để thực hiện nghiêm Luật Ban hành, các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh tiếp tục rà soát các quy định thủ tục hành chính đã ban hành để có lộ trình bãi bỏ theo thẩm quyền hoặc đề nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành VBQPPL để quy định về các thủ tục hành chính đó.

**Câu 130. Theo quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL thì thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ không được quy định thủ tục hành chính, trừ trường hợp được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội. Vậy, những thủ tục hành chính này là những TTHC thuộc đối tượng áp dụng của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 về Kiểm soát thủ tục hành chính hay bao gồm cả TTHC nội bộ giữa các cơ quan nhà nước với nhau?**

Khoản 1 và khoản 2 Điều 2 của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP xác định rõ phạm vi điều chỉnh của Nghị định này như sau:

*“1. Nghị định này quy định về kiểm soát việc quy định, thực hiện, rà soát, đánh giá thủ tục hành chính và quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính.*

*2. Nghị định này không điều chỉnh:*

*a) Thủ tục hành chính trong nội bộ của từng cơ quan hành chính nhà nước, giữa cơ quan hành chính nhà nước với nhau không liên quan đến việc giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức;*

*b) Thủ tục xử lý vi phạm hành chính; thủ tục thanh tra và thủ tục hành chính có nội dung bí mật nhà nước”*.

Như vậy, thủ tục hành chính trong nội bộ của từng cơ quan hành chính nhà nước, giữa cơ quan hành chính nhà nước với nhau không liên quan đến việc giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức quy định tại điểm a khoản 2 Điều 1 của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP thì không phải là thủ tục hành chính quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành. Quy định



tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL chỉ áp dụng đối với thủ tục hành chính nếu đó là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức (định nghĩa tại khoản 1 Điều 3 của Nghị định số 63/2010/NĐ-CP).

**Câu 131. Có được quy định thủ tục hành chính trong văn bản nội bộ hay không?**

Luật Ban hành không điều chỉnh việc ban hành văn bản nội bộ. Việc ban hành văn bản nội bộ, trình tự, thủ tục thực hiện công việc trong nội bộ cơ quan thuộc thẩm quyền của cơ quan đó. Lưu ý đây không phải là thủ tục hành chính theo định nghĩa tại Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 về Kiểm soát thủ tục hành chính.

**Câu 132. Hiện nay, trong một số điều ước quốc tế mà Việt Nam ký với các nước có quy định về việc cấp một số giấy phép để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Tuy nhiên, khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL có quy định cấm: “Quy định thủ tục hành chính trong thông tư ... của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ..., trừ trường hợp được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội”. Vậy, các bộ có thể quy định những thủ tục hành chính trong thông tư của Bộ trưởng được không?**

Theo quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ được quy định thủ tục hành chính trong trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao. Luật Ban hành bổ sung quy định này là nhằm hạn chế các bộ, ngành đặt ra các thủ tục hành chính trong VBQPPL, góp phần tạo lập môi trường kinh doanh thông thoáng, thuận lợi, bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp.

Đối với trường hợp một số điều ước quốc tế liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước mà phát sinh thủ tục hành chính thì khoản 1 Điều 6 của Luật Điều ước quốc tế năm 2016 quy định: “*Trường hợp VBQPPL và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp*”.

Như vậy, nếu điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trực tiếp giao Bộ trưởng cấp một số loại giấy phép thì Bộ trưởng có thẩm quyền cấp các loại giấy phép đó. Đối với điều kiện, trình tự, thủ tục, hồ sơ (thủ tục hành chính) để cấp các giấy phép đó, có thể có hai trường hợp sau đây:

Trường hợp thứ nhất, nếu điều ước nêu trên giao Bộ trưởng quy định điều kiện, trình tự, thủ tục, hồ sơ cấp giấy phép thì Bộ trưởng ban hành thông tư để quy định.

Trường hợp thứ hai, nếu điều ước quốc tế nêu trên không giao Bộ trưởng quy định điều kiện, trình tự, thủ tục, hồ sơ cấp giấy phép, thì Bộ trưởng báo cáo Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định hoặc báo cáo Chính phủ ban hành nghị định để quy định theo đúng tinh thần tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL.

#### **IV. KIỂM TRA, RÀ SOÁT, HỆ THỐNG HÓA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 133.** Có thể áp dụng tương tự quy định của Điều 107 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản hành chính không? Giấy tờ hộ tịch (Giấy khai sinh, quyết định thay đổi, cải chính hộ tịch,...) có được coi là văn bản hành chính không? Ví dụ, đối với một số giấy tờ hộ tịch được đăng ký theo VBQPPL hộ tịch có hiệu lực tại thời điểm đăng ký, nhưng tại thời điểm hiện nay, VBQPPL đó đã hết hiệu lực thì phát hiện giấy tờ hộ tịch được đăng ký không đúng quy định của văn bản đó thì có coi là nội dung trái pháp luật không? Nếu coi là trái pháp luật, phải thu hồi, hủy bỏ thì trong quyết định thu hồi, hủy bỏ có thể sử dụng VBQPPL đã hết hiệu lực là căn cứ ban hành quyết định không?

Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành chỉ quy định về những vấn đề liên quan đến VBQPPL, không quy định về văn bản hành chính. Do vậy, không thể áp dụng tương tự quy định tại Điều 107 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành để xử lý các vấn đề liên quan đến văn bản hành chính.

Về nguyên tắc, không thể căn cứ vào một VBQPPL đã hết hiệu lực để ban hành một quyết định hành chính.

**Câu 134.** Khi kiểm tra văn bản theo thẩm quyền, cơ quan kiểm tra phát hiện văn bản được kiểm tra có dấu hiệu trái quy định của văn bản là căn cứ pháp lý để kiểm tra (ví dụ như quy định chưa đầy đủ so với văn bản của Trung ương), thì xử lý như thế nào?

Tùy thuộc vào mức độ trái pháp luật của văn bản được kiểm tra và mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra, cơ quan kiểm tra văn bản theo thẩm quyền có thể kiến nghị (1) Cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật khắc phục hậu quả do việc ban hành văn bản trái pháp luật gây ra; (2) Cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, quyết định hình thức xử lý đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật.

**Câu 135.** UBND tỉnh hay cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh có trách nhiệm xây dựng và quản lý đội ngũ cộng tác viên rà soát, hệ thống hóa văn bản?

Theo quy định tại điểm c khoản 3 Điều 186 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành thì UBND là cơ quan có trách nhiệm tổ chức và quản lý đội ngũ cộng tác viên rà soát, hệ thống hóa văn bản. Tại một số địa phương, UBND tỉnh đã ban hành quy chế cộng tác viên kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, trong đó giao Sở Tư pháp giúp UBND cùng cấp trong việc xây dựng, quản lý đội ngũ cộng tác viên.

**Câu 136.** Điều 153 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định việc lấy ý kiến về kết quả rà soát đối với cấp xã thì cấp xã có cần thiết phải lấy ý kiến về kết quả rà soát không?

Điểm b khoản 3 Điều 139 của Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành quy định Chủ tịch UBND cấp xã có trách nhiệm tổ chức rà soát, hệ thống hóa văn bản do HĐND, UBND cấp mình ban hành. Trên cơ sở đó, Chủ tịch UBND cấp xã hoàn toàn chủ động trong việc tổ chức, thực hiện rà soát. Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành không quy định bắt buộc việc lấy ý kiến về kết quả rà soát của UBND cấp xã.

**Câu 137. Trường hợp một luật mới được ban hành trong đó quy định bãi bỏ một số văn bản dưới luật đã được ban hành trước đây thì có cần rà soát để công bố các văn bản đó hết hiệu lực không?**

Khoản 1 Điều 170 của Luật Ban hành VBQPPL quy định: “*Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm rà soát, hệ thống hóa các VBQPPL; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế VBQPPL*”.

Như vậy, việc rà soát VBQPPL là nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan nhà nước. Một trong những mục đích của việc rà soát VBQPPL là để kịp thời công bố các VBQPPL đã hết hiệu lực, góp phần bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật và bảo đảm hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước. Ví dụ, sau khi Luật đầu tư năm 2014 được ban hành thì các bộ, ngành, địa phương phải tiến hành rà soát các thông tư và VBQPPL của địa phương có quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh đối với ngành, nghề quy định tại Điều 7 của Luật Đầu tư năm 2014. Lý do, khoản 3 Điều 7 của Luật đầu tư năm 2014 quy định: “*Bộ, cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND các cấp, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác không được ban hành quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh*”. Đồng thời, khoản 3 Điều 74 của Luật Đầu tư năm 2014 quy định: “*Điều kiện đầu tư kinh doanh quy định tại các VBQPPL ban hành trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành, trái với quy định tại khoản 3 Điều 7 của Luật này hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2016*”. Theo đó, các quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh đối với ngành, nghề quy định tại Điều 7 của Luật Đầu tư năm 2014 trong các văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND các cấp, cơ quan tổ chức khác ban hành trước ngày Luật Đầu tư năm 2014 có hiệu lực thì sẽ đương nhiên hết hiệu lực kể từ ngày 01/7/2016.

## **V. KINH PHÍ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**Câu 138. Kinh phí cho hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay được quy định như thế nào?**

Điều 171 của Luật năm 2015 đã xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm kinh phí trong từng giai đoạn xây dựng, ban hành VBQPPL, từ giai đoạn xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý đến hoàn thiện, ban hành VBQPPL.

Điều 171 giao Chính phủ quy định chi tiết về việc bảo đảm nguồn lực xây dựng và ban hành VBQPPL. Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành dành 01 mục (Mục 3, Chương X) để quy định nguồn kinh phí; nguyên tắc bảo đảm kinh phí; hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật được cấp kinh phí; lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Để cụ thể hóa quy định của Luật Ban hành và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành, ngày 28/12/2016, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 338/2016/TT-BTC quy định về lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật (có hiệu lực thi hành từ ngày 15/02/2017). Thông tư này thay thế Thông tư liên tịch số 92/2014/TTLT-BTC-BTP-VPCP ngày 14/7/2014 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng

VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật và Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 16/3/2012 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật của HĐND và UBND.

So với các thông tư trước đây về kinh phí xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật thì Thông tư số 388 có nhiều điểm mới như quy định loại hoạt động được cấp kinh phí và thời điểm cấp kinh phí phù hợp với quy định mới của Luật Ban hành; nâng mức chi cho phù hợp với tình hình kinh tế hiện nay và quy định linh hoạt hơn về phân bổ kinh phí tùy thuộc vào tình hình tài chính của từng bộ, ngành, địa phương.

Các bộ, ngành, địa phương cần lưu ý điểm mới quan trọng của Thông tư số 388 là ngoài định mức phân bổ kinh phí quy định trong Thông tư, căn cứ vào khả năng nguồn kinh phí, trong trường hợp cần thiết, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị chủ trì sắp xếp, bố trí một khoản kinh phí từ nguồn ngân sách chi thường xuyên đã được giao để hỗ trợ cho việc thực hiện các hoạt động có liên quan trong quá trình xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

#### **PHẦN 4**

#### **PHỤ LỤC**

- Văn bản số 23/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020 hợp nhất Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Văn bản số 200/VBHN-BTP ngày 22/01/2021 hợp nhất Nghị định quy chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL.

- Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH 14 ngày 14 tháng 3 năm 2017 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

- Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 của Bộ Tài chính Quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật

- Thông tư số 01/2017/TT-VPCP ngày 31 tháng 03 năm 2017 của Văn phòng Chính phủ hướng dẫn thực hiện quy định về công báo tại Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL.