

BỘ TƯ PHÁP
VỤ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

TÀI LIỆU HƯỚNG DẪN
QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ
CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

Hà Nội, tháng 11 năm 2023

MỤC LỤC

CHƯƠNG I	5
MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ	5
1. Vị trí, vai trò và thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ	5
1.1. Vị trí, vai trò của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.....	5
1.2. Thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.....	6
1.3. Một số lưu ý.....	11
2. Nguyên tắc xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ	12
2.1. Phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.....	12
2.2. Bảo đảm tính thống nhất với các VBQPPL do mình đã ban hành và các VBQPPL khác có liên quan trong hệ thống VBQPPL.....	17
2.3. Tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành thông tư....	20
2.4. Bảo đảm tính minh bạch trong quy định của thông tư.....	21
2.5. Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện.....	25
2.6. Bảo đảm yêu cầu lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong thông tư; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính (TTHC).....	27
2.7. Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.....	28
2.8. Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành thông tư.....	31
3. Một số hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ	32
3.1. Ban hành thông tư trái với Hiến pháp, trái với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.....	32
3.2. Ban hành thông tư không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định của Luật Ban hành VBQPPL.....	32
3.3. Quy định thủ tục hành chính trong thông tư mà không thuộc trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao.....	33
4. Hiệu lực của thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ	34
4.1. Thời điểm có hiệu lực của thông tư.....	34
4.2. Hiệu lực trở về trước của thông tư.....	35
4.3. Ngưng hiệu lực của thông tư.....	35
4.4. Các trường hợp thông tư hết hiệu lực.....	37
CHƯƠNG II	40
QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ	40
CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ	40

I. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục thông thường.....	40
1. Soạn thảo thông tư.....	40
2. Lấy ý kiến dự thảo thông tư	41
2.1. Lấy ý kiến các đơn vị thuộc, trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ.....	41
2.2. Lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, các đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản.....	42
3. Thẩm định dự thảo thông tư.....	44
3.1. Trách nhiệm thẩm định	44
3.2. Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm.....	45
3.3. Quy trình thẩm định dự thảo thông tư.....	45
4. Xem xét, ký ban hành thông tư.....	50
5. Rà soát, lưu hành, Đăng công báo và đưa tin về thông tư	52
5.1. Rà soát VBQPPL.....	52
5.2. Lưu hành văn bản.....	52
5.3. Đăng Công báo, đưa tin về thông tư.....	52
II. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn.....	53
1. Các trường hợp được xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn	53
2. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn	56
2.1. Soạn thảo thông tư	56
2.2. Lấy ý kiến dự thảo thông tư.....	56
2.3. Thẩm định dự thảo thông tư	57
2.4. Xem xét, ký ban hành thông tư.....	58
2.5. Công khai văn bản	58
3. Một số lưu ý trong quá trình đề nghị xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn	58
3.1. Về nội dung văn bản đề nghị áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn:	59
3.2. Một số gợi ý tham khảo để xây dựng nội dung thuyết minh sự cần thiết, tính cấp bách khi đề xuất ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn:.....	59
CHƯƠNG III	61
MỘT SỐ KỸ NĂNG TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ	61
1. Kỹ năng trong quá trình soạn thảo thông tư.....	61
1.1. Xây dựng kế hoạch soạn thảo.....	61
1.2. Xây dựng đề cương VBQPPL	63
1.3. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập	64
1.4. Chuẩn bị các tài liệu có liên quan trong hồ sơ dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.....	65
1.5. Đánh số thứ tự dự thảo VBQPPL	66

2. Kỹ năng lấy ý kiến đối với dự thảo thông tư và kỹ năng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý	67
2.1. Kỹ năng lấy ý kiến.....	67
2.2. Kỹ năng tiếp nhận, xử lý các ý kiến góp ý.....	74
3. Kỹ năng thẩm định thông tư.....	77
3.1. Về sự cần thiết ban hành văn bản.....	77
3.2. Về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản.....	79
3.3. Về sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước	80
3.5. Thẩm định tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo thông tư với hệ thống pháp luật	82
3.6. Thẩm định tính tương thích của dự thảo thông tư với điều ước quốc tế liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên	84
3.7. Thẩm định sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo thông tư.....	86
3.8. Thẩm định việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo thông tư.....	88
3.9. Thẩm định điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành thông tư	89
3.10. Thẩm định ngôn ngữ, kỹ thuật; hồ sơ, trình tự, thủ tục soạn thảo thông tư.....	89
3.11. Về một số vấn đề khác có liên quan đến dự thảo thông tư.....	90
4. Soạn thảo một số điều, khoản trong VBQPPL	91
4.1. Điều khoản phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của thông tư.....	91
4.2. Điều khoản giải thích từ ngữ.....	93
4.3. Soạn thảo điều khoản nguyên tắc	96
4.4. Điều khoản viện dẫn.....	97
4.5. Điều khoản chuyển tiếp	99
4.6. Soạn thảo điều khoản hiệu lực.....	102
PHỤ LỤC	106
KẾ HOẠCH XÂY DỰNG THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG,.....	106
THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ.....	106
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	113

CHƯƠNG I

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

1. Vị trí, vai trò và thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1.1. Vị trí, vai trò của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công*” (khoản 1 Điều 99).

Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, Điều 32 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: “*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc*”.

Các quy định này đã đề cao, phát huy hơn vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong quản lý đối với ngành, lĩnh vực và trách nhiệm chính trị của Bộ trưởng trước nhân dân. Về nguyên tắc, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được chủ động quyết định các vấn đề của bộ, ngành và chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được giao, song vẫn bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ của Chính phủ trong việc quyết định những vấn đề về chính sách vĩ mô và những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Với nhiệm vụ là “*tư lệnh ngành*” đưa ra định hướng, chiến lược phát triển ngành và chương trình, kế hoạch tổ chức thực hiện, Hiến pháp năm 2013 đã sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: “*tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc*” (khoản 1 Điều 99); “*ban hành văn bản pháp luật*

để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật” (Điều 100).

Như vậy, Hiến pháp cho phép Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) theo thẩm quyền - công cụ pháp lý quan trọng và không thể thiếu để các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công trên phạm vi toàn quốc. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thẩm quyền ban hành VBQPPL bằng hình thức Thông tư (khoản 8 Điều 4) và có thể liên tịch với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước để ban hành Thông tư liên tịch trong một số trường hợp.

1.2. Thẩm quyền ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền ban hành theo thẩm quyền 02 loại văn bản sau:

- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (Điều 24 Luật Ban hành VBQPPL).
- 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, Tổng Kiểm toán nhà nước.

1.2.1. Thẩm quyền nội dung ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Theo quy định tại Điều 24 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư 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, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

2. Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình.”

* Đối với thẩm quyền ban hành thông tư quy định chi tiết, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là một trong nhiều chủ thể được ban hành văn bản quy định chi tiết các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Về phạm vi ban hành, khoản 1 Điều 16 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thẩm quyền: *“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, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ”*. Còn theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành VBQPPL để 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, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ”*.

Điểm khác biệt trong quy định giữa Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 về vấn đề này là tính chất “không bị giới hạn” hoặc “bị giới hạn” về thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có quyền ban hành VBQPPL để quy định chi tiết thi hành các văn bản thuộc Điều 16 mà không có sự “giới hạn” nào, nhưng theo Điều 24 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ được ban hành thông tư để quy định chi tiết khi mà điều, khoản, điểm 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, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ có “giao” Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành. Quy định này góp phần hạn chế sự tùy nghi của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc ban hành thông tư quy định chi tiết.

Vì vậy, việc thực hiện nghiêm các quy định mới về thẩm quyền nội dung VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong Luật Ban hành

VBQPPL năm 2015 sẽ giúp giảm số lượng các thông tư do những chủ thể này ban hành trong thực tế, góp phần giảm bớt chi phí tuân thủ pháp luật, gia tăng khả năng thi hành trực tiếp các văn bản cấp trên như luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, tránh tình trạng luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, quyết định đã ban hành nhưng vẫn phải chờ thông tư của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

* Đối với thẩm quyền ban hành thông tư để quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình, Điều 34 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, trong đó khoản 4, khoản 6 và khoản 7 Điều này quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ:

“4. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công; ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành chính sách phát triển ngành, lĩnh vực được phân công.

6. Quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lý theo phạm vi lãnh thổ; phân cấp, ủy quyền cho các tổ chức, đơn vị trực thuộc.

7. Quyết định ... các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền.”.

Để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, thống nhất giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao, Luật Ban hành VBQPPL quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình (tại khoản 2 Điều 24). Quy định này bảo đảm thống nhất với nhiệm vụ, quyền hạn

của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ.

Ví dụ: điểm a khoản 12 và khoản 15 Điều 2 Nghị định số 98/2022/NĐ-CP ngày 29/11/2022 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp quy định Bộ Tư pháp có nhiệm vụ, quyền hạn:

- Hướng dẫn nghiệp vụ đánh giá tác động của thủ tục hành chính; thực hiện đánh giá tác động về thủ tục hành chính trong lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của bộ theo quy định của pháp luật (điểm a khoản 12);

- Quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác liên quan đến bồi thường nhà nước theo quy định của pháp luật (khoản 15).

Thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước được giao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành:

(i) Thông tư số 03/2022/TT-BTP ngày 10/02/2022 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn việc đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và soạn thảo dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;

(ii) Thông tư số 08/2019/TT-BTP ngày 10/12/2019 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước.

1.2.2. Không quy định hình thức thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Để khắc phục sự chồng chéo, phức tạp, bảo đảm cho hệ thống pháp luật đơn giản, dễ tiếp cận hơn, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL tiếp tục tinh gọn các hình thức VBQPPL. Theo đó, trừ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước, mỗi cơ quan có thẩm quyền chỉ ban hành một hình thức VBQPPL

(Điều 4). Đồng thời, Luật Ban hành VBQPPL không quy định hình thức thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (tại khoản 8a Điều 4).

Theo quy định này, căn cứ nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư và hướng dẫn, kiểm tra việc tổ chức thi hành các thông tư đó trong phạm vi cả nước theo đúng quy định của Hiến pháp năm 2013 (Điều 100). Đối với những vấn đề phát sinh liên quan đến trách nhiệm quản lý của từ hai bộ, cơ quan ngang bộ trở lên thì các bộ, cơ quan ngang bộ có thể đề nghị Chính phủ ban hành nghị định hoặc Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định để điều chỉnh.

Trong thời gian đầu thực hiện Luật Ban hành VBQPPL (các năm 2016, 2017), quy định mới này (bỏ hình thức thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ) cũng gây ra những khó khăn, lúng túng nhất định cho các bộ, ngành, đồng thời tạo thêm áp lực cho Chính phủ, Thủ tướng trong việc ban hành VBQPPL đối với những trường hợp mà trước đây, khi nội dung cần điều chỉnh có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của từ hai bộ trở lên thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể “liên tịch” để ban hành thông tư liên tịch (nếu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không có văn bản điều chỉnh về vấn đề đó). Tuy nhiên, quy định này nhằm đáp ứng yêu cầu về tăng cường tính chịu trách nhiệm, tính chủ động, đặc biệt là giúp phân định rõ ràng về thẩm quyền của các bộ, cơ quan ngang bộ trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Trong khi đó, theo tinh thần và quy định trong Hiến pháp năm 2013, được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), về khía cạnh thẩm quyền, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ có quyền ban hành VBQPPL theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công (khoản 4 Điều 34 luật Tổ chức Chính phủ). Như vậy, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ khi ban hành VBQPPL không thể “lấn sân” sang lĩnh vực quản lý của Bộ trưởng, Thủ

trưởng cơ quan ngang bộ khác, đồng thời với nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ là *“phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chức năng, phạm vi quản lý giữa các bộ, cơ quan ngang bộ...”* thì từng Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ chịu trách nhiệm đối với ngành, lĩnh vực được phân công. Việc thực hiện nghiêm nguyên tắc này sẽ hạn chế tình trạng “giao thoa” về thẩm quyền giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; còn những vấn đề về quản lý cần có “tiếng nói” chung thì phải thuộc về trách nhiệm, thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

1.3. Một số lưu ý

Một là, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ không được quyền ban hành thông tư có nội dung quy định về thủ tục hành chính (khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 - sửa đổi, bổ sung năm 2020). Quy định này nhằm cụ thể hóa, “triển khai thi hành” tư tưởng mang tính nguyên tắc được quy tại Điều 5 - Nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL là *“bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính”*, cũng đồng thời đáp ứng yêu cầu *“cắt giảm và nâng cao chất lượng thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhất là thủ tục hành chính liên quan tới người dân, doanh nghiệp”* theo Nghị quyết của Chính phủ về Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, góp phần hạn chế tình trạng quy định thủ tục hành chính “tràn lan” trong VBQPPL của các cơ quan, đặc biệt là thông tư của các bộ, cơ quan ngang bộ và VBQPPL của chính quyền địa phương, giảm bớt gánh nặng chi phí tuân thủ pháp luật cho người dân, doanh nghiệp.

Hai là, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ không còn ban hành văn bản đề quy định về “những vấn đề khác do Chính phủ giao” như quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Một Chính phủ chịu trách nhiệm đòi hỏi cơ chế chịu trách nhiệm rõ ràng của những bộ phận hợp thành nên Chính phủ. Phân công nhiệm vụ, quyền hạn hợp lý, rõ ràng và có sự kiểm soát giữa các nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp và tư pháp) và giữa các cơ quan, bộ phận thuộc

cùng nhánh quyền lực là tư duy đổi mới được thể hiện trong Hiến pháp năm 2013. Do đó, Chính phủ không thể tùy tiện “giao” trách nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành VBQPPL mà lẽ ra những nội dung đó thuộc trách nhiệm, thẩm quyền ban hành của Chính phủ.

2. Nguyên tắc xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

2.1. Phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ

2.1.1. Phù hợp với quy định của Hiến pháp

Quy định của Hiến pháp vừa cô đọng, súc tích, vừa mang tính định hướng và là nền tảng để các đạo luật và VBQPPL khác chi tiết và cụ thể hóa. Do vậy, VBQPPL bảo đảm tính hợp hiến khi và chỉ khi nội dung của văn bản đó không trái với các nguyên tắc, quy định của Hiến pháp và đồng thời phải phù hợp với tinh thần của Hiến pháp.

Tính hợp hiến được thể hiện qua 02 điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, không trái với các nguyên tắc, quy định của Hiến pháp

Để bảo đảm VBQPPL không trái với các nguyên tắc, quy định của Hiến pháp thì cơ quan soạn thảo văn bản phải nắm rõ và hiểu đúng các quy định cụ thể của Hiến pháp liên quan đến lĩnh vực điều chỉnh của văn bản đang soạn thảo. Có thể chia các quy định của Hiến pháp thành 02 nhóm, gồm: nhóm các quy định có giá trị thi hành trực tiếp và nhóm các quy định có giá trị thi hành gián tiếp (thông qua các đạo luật và các VBQPPL dưới luật).

- Nhóm các quy định có hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp có nghĩa là những quy định của Hiến pháp cần phải được hiện thực hóa trong đời sống mà không đòi hỏi phải có điều kiện và sự bổ sung nào từ các văn bản pháp luật. Nói cách khác, những quy định này không phụ thuộc vào việc có hay không có văn

bản pháp luật cụ thể hóa, tất cả các chủ thể áp dụng pháp luật phải có nghĩa vụ thực hiện quy định Hiến pháp. Ví dụ:

+ Quy định “*Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*” (khoản 1 Điều 16 Hiến pháp): theo quy định này, mọi VBQPPL khi ban hành đều phải bảo đảm không có sự phân biệt, đối xử đối với mọi người trước pháp luật;

+ Quy định “*Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kỳ hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm*” (khoản 1 Điều 20): như vậy, quyền bất khả xâm phạm về thân thể và quyền được bảo vệ danh dự, nhân phẩm, uy tín là quyền hiến định. Việc hiến định rõ ràng, cụ thể nguyên tắc này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, nhằm ngăn chặn mọi hành vi tùy tiện xâm phạm về thân thể, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm con người.

- Nhóm các quy định có hiệu lực gián tiếp là những quy định của Hiến pháp mà để thực hiện được những quy định này thì cần cụ thể hóa trong các đạo luật hoặc các VBQPPL dưới luật. Ví dụ:

+ Quy định “*Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước. Việc thực hiện quyền này do pháp luật quy định*” (Điều 23 Hiến pháp): quy định này có nghĩa là Hiến pháp giao Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền khác ban hành các luật và VBQPPL để quy định cụ thể;

+ Quy định “*Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Việc thực hiện các quyền này do luật định*” (Điều 27 Hiến pháp): theo quy định này, quyền bầu cử của công dân đủ mười tám tuổi trở lên và quyền ứng cử của công dân đủ hai mươi một tuổi trở lên vào Quốc hội, HĐND là quyền hiến định. Tuy nhiên, để công dân có thể thực hiện được các quyền được ghi nhận tại Hiến pháp, Quốc hội cần ban hành các đạo luật để quy định cụ thể về điều kiện, tiêu

chuẩn của người bầu cử, người ứng cử; trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện bầu cử, ứng cử và các cơ chế bảo đảm để thực hiện các quyền hiến định này (ví dụ như: thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia và các tổ phụ trách bầu cử...).

Như vậy, đối với các quy định của Hiến pháp có giá trị thi hành trực tiếp, khi tham mưu xây dựng, ban hành VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo cần phải bảo đảm những quy định trong dự thảo văn bản do mình chủ trì soạn thảo không trái các quy định này của Hiến pháp. Đối với các quy định của Hiến pháp có giá trị thi hành gián tiếp, khi tham mưu xây dựng, ban hành VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo phải nghiên cứu, rà soát đầy đủ các luật và VBQPPL có liên quan mà có nội dung cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, từ đó xác định tính hợp hiến của các quy định trong dự thảo VBQPPL.

Thứ hai, không trái với tinh thần của Hiến pháp

Tinh thần Hiến pháp được thể hiện thông qua các quy định cụ thể của Hiến pháp. Để hiểu đúng tinh thần của Hiến pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo cần phải căn cứ vào một số vấn đề như: bối cảnh ban hành Hiến pháp, quá trình soạn thảo, ban hành Hiến pháp, các quan điểm, chủ trương, mục đích khi xây dựng Hiến pháp... Chẳng hạn: nếu Hiến pháp quy định “không phân biệt đối xử” thì các VBQPPL dưới bất kỳ hình thức nào, nếu có tính chất “bất bình đẳng” giữa các công dân trước pháp luật thì đều không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Nếu Hiến pháp thừa nhận “quyền tự do kinh doanh” của công dân thì các VBQPPL khác không được phép có quy định hạn chế các quyền này.

2.1.2. Phù hợp với quy định của các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ có liên quan

Tính hợp pháp của VBQPPL là việc phải tuân thủ thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật, hay nói cách khác là phải phù hợp với VBQPPL của cơ quan cấp trên. Như vậy, ngoài yêu cầu phù hợp với Hiến pháp, các VBQPPL cần phải tuân theo nguyên tắc sau:

- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Nghị định của Chính phủ phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ phải phù hợp với 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.

- Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

- Thông tư, thông tư liên tịch của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, quyết định của Tổng kiểm toán nhà nước phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

- Thông tư, thông tư liên tịch của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành hoặc liên tịch ban hành phải phù hợp với luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết, nghị quyết liên tịch của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định, nghị quyết liên tịch của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải phù hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết, nghị quyết liên tịch của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định, nghị quyết liên tịch của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư, thông tư liên tịch của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Quyết định của UBND cấp tỉnh phải phù hợp với VQPPL của các cơ

quan nhà nước trung ương và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

- Nghị quyết của HĐND cấp huyện phải phù hợp với VBQPPL của các cơ quan nhà nước trung ương và VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh.

- Quyết định của UBND cấp huyện phải phù hợp với VBQPPL của các cơ quan nhà nước trung ương, VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

- Nghị quyết của HĐND cấp xã phải phù hợp với VBQPPL của các cơ quan nhà nước trung ương, VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh và cấp huyện;

- Quyết định của UBND cấp xã phải phù hợp với VBQPPL của các cơ quan nhà nước trung ương, VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh, huyện và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

Để bảo đảm tính hợp pháp của các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thì ngay từ giai đoạn soạn thảo, người soạn thảo cần phải rà soát, hệ thống hoá đầy đủ các VBQPPL hiện hành có liên quan và đang còn hiệu lực để đối chiếu và kiểm tra tính hợp pháp với dự thảo văn bản đang soạn thảo. Vấn đề phức tạp và khó khăn đặt ra trong quá trình rà soát đó là số lượng VBQPPL có liên quan thường tương đối lớn và không ít trường hợp có sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản hiện hành được rà soát. Trong trường hợp này, người soạn thảo cần căn cứ vào quy định về nguyên tắc áp dụng VBQPPL (Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL) để lựa chọn và xác định đúng văn bản áp dụng.

Ví dụ: Điểm b khoản 2 Điều 10 Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính quy định: *“Giấy xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về việc đã niêm yết thông báo mất giấy trong thời gian 15 ngày đối với hộ gia đình và cá nhân; giấy tờ chứng minh đã đăng tin 03 lần trên phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương về việc mất Giấy chứng nhận đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, cá nhân nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện dự*

án đầu tư; trường hợp mất Giấy chứng nhận do thiên tai, hỏa hoạn phải có giấy xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về việc thiên tai, hỏa hoạn đó.”.

Tuy nhiên, khoản 2 Điều 77 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định: *“Sau 30 ngày, kể từ ngày niêm yết thông báo mất Giấy chứng nhận tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã đối với trường hợp của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư hoặc kể từ ngày đăng tin lần đầu trên phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương đối với trường hợp của tổ chức trong nước, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, người bị mất Giấy chứng nhận nộp 01 bộ hồ sơ đề nghị cấp lại Giấy chứng nhận.”.* Như vậy, quy định của Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT chưa phù hợp với quy định của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về thành phần hồ sơ nộp khi thực hiện thủ tục cấp lại Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng do bị mất.

2.2. Bảo đảm tính thống nhất với các VBQPPL do mình đã ban hành và các VBQPPL khác có liên quan trong hệ thống VBQPPL

Đây là nguyên tắc quan trọng đặt ra đối với cả hệ thống pháp luật cũng như đối với từng VBQPPL. Hệ thống VBQPPL của Việt Nam bao gồm nhiều loại văn bản khác nhau, có hiệu lực pháp lý khác nhau, do nhiều cơ quan hoặc người có thẩm quyền khác nhau ban hành.

Ví dụ: Hiến pháp là VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao nhất; luật và các VBQPPL do các cơ quan nhà nước ở Trung ương ban hành trừ trường hợp quy định phạm vi áp dụng ngay trong chính văn bản đó thì thường có hiệu lực trên phạm vi toàn quốc; trong khi đó, VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành chỉ có hiệu lực trên địa bàn địa phương đó.

Tính thống nhất của nội dung dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật là việc văn bản do một cơ quan ban hành không được mâu thuẫn với các VBQPPL khác của chính cơ quan đã ban hành văn bản đó; văn bản của cơ quan nhà nước

cấp dưới không được mâu thuẫn với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Người soạn thảo có trách nhiệm bảo đảm tính thống nhất của văn bản được soạn thảo với hệ thống pháp luật hiện hành trên cơ sở cân nhắc thứ bậc hiệu lực của văn bản sao cho không có mâu thuẫn, chồng chéo ngay trong nội tại văn bản; không có mâu thuẫn, chồng chéo giữa văn bản quy định chi tiết và văn bản được quy định chi tiết; không có mâu thuẫn, chồng chéo với văn bản của các cơ quan ngang cấp... Cụ thể như sau:

(i) Cùng một đối tượng, một lĩnh vực hay cùng phạm vi điều chỉnh thì các VBQPPL do cơ quan cấp dưới ban hành phải phù hợp với VBQPPL do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành và phải phù hợp với quy định của Hiến pháp.

Ví dụ: cùng điều chỉnh về lĩnh vực luật sư thì các văn bản dưới luật như Nghị định số 123/2013/NĐ-CP ngày 14/10/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Luật sư (được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 137/2018/NĐ-CP ngày 08/10/2018) và Thông tư số 02/2015/TT-BTP ngày 16/01/2015 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn việc sử dụng các mẫu giấy tờ và hành nghề luật sư phải phù hợp, thống nhất với quy định của Luật Luật sư năm 2012 và quy định của Hiến pháp 2013.

(ii) Các quy định trong cùng một VBQPPL phải đồng bộ, thống nhất với nhau và thống nhất với nội dung và mục đích của văn bản.

Ví dụ về trường hợp thông tư chưa bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất ngay trong nội dung dự thảo thông tư:

- Điểm a khoản 1 Điều 5 Thông tư số 48/2019/TT-BTC ngày 08/8/2019 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn việc trích lập và xử lý các khoản dự phòng giảm giá hàng tồn kho, tổn thất các khoản đầu tư, nợ phải thu khó đòi và bảo hành sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, công trình xây dựng tại doanh nghiệp quy định: “a) *Đối tượng lập dự phòng là các loại chứng khoán do các tổ chức kinh tế trong nước phát hành theo quy định của pháp luật chứng khoán mà*

doanh nghiệp đang sở hữu tại thời điểm lập báo cáo tài chính năm có đủ các điều kiện sau:

- Là chứng khoán niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán trong nước mà doanh nghiệp đang đầu tư.

- Là chứng khoán được tự do mua bán trên thị trường mà tại thời điểm lập báo cáo tài chính năm giá chứng khoán thực tế trên thị trường thấp hơn giá trị của khoản đầu tư chứng khoán đang hạch toán trên sổ kế toán.”

Tuy nhiên, khi quy định về mức trích lập dự phòng giảm giá đầu tư chứng khoán, điểm b khoản 1 Điều 5 Thông tư này quy định cả đối với cổ phiếu đã đăng ký giao dịch trên thị trường giao dịch của các công ty đại chúng chưa niêm yết và các doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa dưới hình thức chào bán chứng khoán ra công chúng (Upcom); trái phiếu Chính phủ; trái phiếu chính quyền địa phương, trái phiếu chính phủ bảo lãnh và trái phiếu doanh nghiệp. Như vậy, điểm a và điểm b khoản 1 Điều 5 Thông tư số 48/2019/TT-BTC chưa thống nhất với nhau về xác định đối tượng lập dự phòng của các khoản đầu tư chứng khoán.

(iii) Các quy định trong các VBQPPL do cùng một cơ quan ban hành hoặc do các cơ quan khác nhau ban hành phải thống nhất với nhau.

Ví dụ: Thông tư số 60/2018/TT-BGTVT ngày 21/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải sửa đổi bổ sung một số điều của Thông tư số 35/2016/TT-BGTVT ngày 15/11/2016 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định mức giá tối đa dịch vụ sử dụng đường bộ các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh do Bộ Giao thông vận tải quản lý và Thông tư số 58/2020/TT-BCA ngày 16/6/2020 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về quy trình cấp, thu hồi đăng ký, biển số phương tiện giao thông cơ giới đường bộ chưa thống nhất về nội dung trong “Giấy chứng nhận đăng ký xe do cơ quan có thẩm quyền cấp”.

* Để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa các VBQPPL khác nhau, đòi hỏi phải xem xét về: (i) Thẩm quyền ban hành văn bản (bao gồm cả thẩm quyền

về hình thức và thẩm quyền về nội dung), ví dụ: Nghị định của Chính phủ, Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp chỉ điều chỉnh trong lĩnh vực thuộc chức năng nhiệm vụ của Bộ Tư pháp...; (ii) Hình thức văn bản (văn bản đã tuân thủ đúng hình thức và thẩm quyền ban hành theo quy định tại Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL chưa?...); (iii) Về nội dung văn bản (các quy định trong dự thảo văn bản đã phù hợp, nhất quán, có quy định nào mâu thuẫn, chồng chéo với các quy định trong các văn bản khác có liên quan, đặc biệt với văn bản của cấp trên không?...).

* Để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa các quy định trong cùng một văn bản đòi hỏi người soạn thảo phải: (i) Bố cục văn bản thành các phần, chương, điều, khoản, điểm rõ ràng, mạch lạc, logic và thống nhất với nhau; (ii) Sử dụng câu và văn phong pháp lý tốt nhằm diễn đạt chính xác mục đích, yêu cầu và nội dung của chính sách cần chuyển tải; (iii) Mỗi quy định đều có nội dung nhằm thể hiện chủ đề chính của văn bản, hướng tới mục tiêu chung.

2.3. Tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành thông tư

Đây là nguyên tắc được kế thừa từ Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, tuy nhiên, thực tiễn vẫn có những trường hợp bộ, cơ quan ngang bộ chưa tuân thủ đúng nguyên tắc này trong quá trình tham mưu, ban hành thông tư để thực hiện nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực.

Một số biểu hiện thường gặp của việc ban hành văn bản hành chính có chứa quy phạm như: ban hành công văn, quyết định hành chính, cá biệt nhưng có chứa quy phạm pháp luật; ban hành quyết định, văn bản đính chính nội dung quy phạm pháp luật trong VBQPPL... Do vậy, khi soạn thảo các văn bản hành chính, cá biệt, để tránh làm phát sinh những hậu quả, phản ứng của các cơ quan, tổ chức, người dân, doanh nghiệp, cán bộ soạn thảo cần nghiên cứu, nắm vững khái niệm quy phạm pháp luật, các trường hợp được áp dụng hình thức đính chính VBQPPL và luôn đặt câu hỏi là nội dung đính chính hoặc nội dung hướng dẫn có đặt ra quy phạm pháp luật mới không (tức là có đặt ra các quy tắc xử sự

chung, áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần và có tính bắt buộc đối với các đối tượng khi tham gia vào quan hệ xã hội đó phải tuân thủ không); đồng thời rà soát kỹ các VBQPPL có liên quan đến nội dung cần đính chính hoặc hướng dẫn để xác định đúng nội dung cần đính chính, hướng dẫn, bảo đảm đúng thẩm quyền.

Đối với văn bản đính chính, thực tiễn việc đính chính văn bản cũng rất đa dạng, trong đó có không ít trường hợp bộ, cơ quan ngang bộ lạm dụng hình thức này để xử lý những sai sót về nội dung của thông tư do mình ban hành mà theo lý giải của cơ quan soạn thảo chỉ là sai sót về thể thức, kỹ thuật soạn thảo. Theo quy định tại khoản 1 Điều 94, khoản 1 Điều 100 và khoản 3 Điều 130 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì đính chính văn bản được thực hiện đối với những văn bản có sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản. Đính chính văn bản được thực hiện đối với văn bản sau khi được đăng Công báo, niêm yết hoặc trong quá trình kiểm tra, tự kiểm tra VBQPPL.

Căn cứ quy định nêu trên, các bộ, cơ quan ngang bộ chỉ thực hiện đính chính đối với những sai sót về căn cứ ban hành, thể thức, kỹ thuật trình bày (kiểu chữ, cỡ chữ, canh dòng, căn lề; các ghi địa danh, số, ngày tháng năm, chữ ký... của VBQPPL đã ban hành). Trường hợp có sai sót về mặt nội dung thì phải sử dụng hình thức VBQPPL phù hợp để xử lý.

2.4. Bảo đảm tính minh bạch trong quy định của thông tư

Luật Ban hành VBQPPL có bước tiến đáng kể trong việc thể chế hoá chủ trương của Đảng và Nhà nước về việc bảo đảm tính công khai, minh bạch của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL trước những yêu cầu, đòi hỏi mới của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Theo đó, công khai, minh bạch VBQPPL là nguyên tắc quan trọng trong hệ thống pháp luật của nhà nước pháp quyền. VBQPPL là văn bản có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định và được Nhà nước bảo đảm thực hiện nên càng cần phải công khai, minh bạch ngay từ khi bắt đầu hình thành chính sách đến giai đoạn soạn thảo và ban hành VBQPPL.

Trong một nền quản trị quốc gia dân chủ để bảo đảm tính minh bạch trong quy định của VBQPPL thì sự tham gia của công chúng trong quá trình hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật là một yếu tố không thể thiếu. Công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành VBQPPL, đặc biệt là trong giai đoạn soạn thảo, là một trong những điều kiện để bảo đảm VBQPPL có tính khả thi và thực sự phản ánh ý chí, nguyện vọng của người dân. Mặt khác, khi Việt Nam chủ động hội nhập quốc tế thì những cam kết quốc tế mà chúng ta tham gia cũng đòi hỏi phải dân chủ hóa hoạt động lập pháp và minh bạch hóa hệ thống pháp luật.

Tính minh bạch của các quy định trong VBQPPL không chỉ đơn giản là sự rõ ràng của các quy định, mà còn là sự rõ ràng về ý đồ của nhà làm luật trong việc thiết kế các quy định và những tác động mà văn bản đó có thể mang lại cho xã hội. Bởi vậy, bảo đảm tính minh bạch trong các quy định của VBQPPL không đơn thuần chỉ là vấn đề câu chữ/ngôn ngữ mà quan trọng hơn, tính minh bạch chỉ có thể được bảo đảm khi bản thân người ban hành văn bản và người phải chấp hành, thực thi (đối tượng chịu sự tác động của văn bản) cũng có thể hiểu được những hàm ý, ý nghĩa của những quy định đó. Tính minh bạch của các quy định trong VBQPPL, vì thế, không chỉ đơn thuần là sản phẩm của việc sử dụng ngôn ngữ pháp lý.

Một số trường hợp thông tư chưa bảo đảm tính minh bạch (chưa đủ chi tiết, cụ thể, rõ ràng để tạo cách hiểu và áp dụng thống nhất), chẳng hạn như:

- Thông tư chưa quy định rõ về trình tự, thủ tục thực hiện. Ví dụ: Thông tư số 30/2016/TT-NHNN ngày 14/10/2016 của Thống đốc Ngân hàng nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số Thông tư quy định về hoạt động cung ứng dịch vụ thanh toán và dịch vụ trung gian thanh toán. Tại khoản 5 Điều 3 (sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 39/2014/TT-NHNN ngày 11/12/2014 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước hướng dẫn về dịch vụ trung gian thanh toán) về xử lý kết quả tra soát, khiếu nại quy định: “- Trong thời hạn tối đa 05 ngày làm việc kể từ ngày thông báo kết quả tra soát, khiếu nại cho khách hàng, tổ chức cung ứng dịch vụ thực hiện bồi hoàn tổn thất cho khách hàng theo thỏa

thuận và quy định của pháp luật hiện hành đối với những tổn thất phát sinh không do lỗi của khách hàng và/hoặc không thuộc các trường hợp bất khả kháng theo thỏa thuận về điều khoản và điều kiện sử dụng dịch vụ;

- Trong trường hợp hết thời hạn xử lý tra soát, khiếu nại được quy định tại điểm d4 khoản này mà vẫn chưa xác định được nguyên nhân hay lỗi thuộc bên nào thì trong vòng 15 ngày làm việc tiếp theo, tổ chức cung ứng dịch vụ thỏa thuận với khách hàng về phương án xử lý hoặc tạm thời bồi hoàn tổn thất cho khách hàng cho đến khi có kết luận cuối cùng của cơ quan có thẩm quyền phân định rõ lỗi và trách nhiệm của các bên;”

Quy định nêu trên chưa xác định được cơ quan có thẩm quyền phân định lỗi trong trường hợp có khiếu nại của khách hàng với tổ chức cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán; trình tự thủ tục để cơ quan có thẩm quyền phân định rõ lỗi như thế nào.

- Thông tư không đưa ra giải thích cho một khái niệm mới. Ví dụ: Thông tư số 21/2018/TT-BGDĐT ngày 24/8/2018 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của trung tâm ngoại ngữ, tin học, tại khoản 1 và khoản 5 Điều 18 quy định đối tượng giáo viên là người bản ngữ nhưng Thông tư lại không có quy định giải thích về khái niệm này.

- Thông tư sử dụng khái niệm mang tính định tính. Ví dụ: khoản 2 Điều 11 Thông tư số 22/2018/TT-BNNPTNT ngày 15/11/2018 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định về thuyền viên tàu cá, tàu công vụ thủy sản sử dụng từ “phù hợp” khi quy định về tiêu chuẩn của học viên tham gia chương trình đào tạo, bồi dưỡng cấp văn bằng, chứng chỉ thuyền trưởng, máy trưởng, thợ máy tàu cá. Cách sử dụng từ ngữ mang tính định tính như vậy có thể dẫn đến việc áp dụng không thống nhất, thậm chí tùy tiện trên thực tiễn.

Để bảo đảm nguyên tắc minh bạch trong quy định của VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm:

- Các quy định trong VBQPPL phải rõ ràng, rành mạch, dễ hiểu và công khai để các đối tượng chịu tác động (mọi người dân theo nghĩa rộng) có thể biết được, hiểu được và được góp ý các quy định trong văn bản đó.

- Minh bạch, công khai quy trình soạn thảo (trình tự, thủ tục xây dựng, thời gian ban hành, thời điểm có hiệu lực của văn bản); chủ thể soạn thảo (thành phần ban soạn thảo, tổ biên tập); toàn bộ nội dung văn bản;

- Bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản;

- Tổ chức lấy ý kiến của người dân, đối tượng chịu tác động đối với dự thảo VBQPPL và tiếp thu, giải trình đầy đủ các ý kiến góp ý đối với dự thảo VBQPPL. Công khai việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng VBQPPL.

** Làm thế nào để bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quá trình soạn thảo VBQPPL?*

- Bảo đảm tính minh bạch của quy phạm pháp luật thông qua việc sử dụng ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản đúng quy định: Sử dụng văn phong pháp lý trong sáng, chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu; sử dụng câu ngắn gọn, mạch lạc, đúng ngữ pháp.

- Các quy phạm pháp luật trong VBQPPL phải quy định cụ thể nội dung cần điều chỉnh. Trường hợp cần phải quy định chi tiết thì dự kiến những nội dung cần được giao quy định chi tiết trong dự thảo; kiến nghị phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết.

- Công khai kế hoạch soạn thảo và ban hành văn bản; việc thành lập Ban soạn thảo, tổ biên tập bảo đảm đúng thành phần (có đại diện cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học...), có phân công nhiệm vụ cụ thể, rõ ràng.

- Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản; xác định nội dung lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng, nhóm đối

tượng cần lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách, toàn văn dự thảo văn bản và các tài liệu có liên quan khác trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo để lấy ý kiến;

- Tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo. Trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo văn bản, nếu có sự thay đổi lớn về chính sách so với chính sách đã được thông qua thì cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm kịp thời báo cáo cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chính sách xem xét, quyết định và phải đăng tải dự thảo văn bản cùng với báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo.

2.5. Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện

Tính khả thi của văn bản, bao gồm sự phù hợp giữa quy định của dự thảo văn bản với yêu cầu thực tế, trình độ phát triển của xã hội và điều kiện bảo đảm để thực hiện. Tính khả thi thường được đánh giá ở sự phù hợp giữa nội dung văn bản với các điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại. Sự phù hợp này phản ánh rất rõ mối tương quan giữa trình độ pháp luật với trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Pháp luật và kinh tế có mối quan hệ biện chứng với nhau.

Ví dụ: một số thông tư có quy định phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy hoạt động kinh doanh như: Thông tư số 29/2020/TT-BYT ngày 31/12/2020 của Bộ trưởng Bộ Y tế sửa đổi, bổ sung và bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành, liên tịch ban hành, trong đó cho phép duy trì hiệu lực giấy đăng ký lưu hành hết hiệu lực; Thông tư số 16/2020/TT-NHNN ngày 04/12/2020 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 23/2014/TT-NHNN ngày 19/8/2014 hướng dẫn việc mở và sử dụng tài khoản thanh toán tại tổ chức cung

ứng dịch vụ thanh toán bổ sung Điều 14a cho phép triển khai mở tài khoản thanh toán của cá nhân bằng phương thức điện tử...

Tuy nhiên, thực tiễn vẫn có những trường hợp thông tư quy định chưa phù hợp với thực tế, gây khó cho doanh nghiệp (như: xác định chủ thể thực hiện nghĩa vụ chưa đúng; quy định tạo ra gánh nặng về chi phí tuân thủ; quy định chưa phù hợp với thực tế, khó thực hiện; ...). Ví dụ: Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, trong đó quy định chủ sở hữu sàn giao dịch điện tử phải thực hiện việc khai thuế thay, nộp thuế thay cho cá nhân theo lộ trình (điểm đ khoản 1 Điều 8). Quy định này chưa phù hợp với thực tiễn và đã được Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung tại khoản 2 Điều 1 Thông tư số 100/2021/TT-BTC ngày 15/11/2021.

Nếu văn bản phản ánh chính xác, kịp thời những vấn đề đặt ra từ thực tiễn, chứa đựng nội dung phù hợp với các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu quản lý nhà nước thì sẽ tạo “đòn bẩy” tăng trưởng kinh tế - xã hội, góp phần thúc đẩy, tạo điều kiện cho kinh tế phát triển.

Về nguyên tắc, nếu hướng dẫn nghị định, luật, thông tư phải được soạn thảo và ban hành cùng thời điểm có hiệu lực của nghị định, luật, để đảm bảo các quy định trong văn bản cấp luật, nghị định có thể áp dụng ngay khi phát sinh hiệu lực. Tuy nhiên, thực tiễn có trường hợp chưa đáp ứng nguyên tắc này, do đó gây khó khăn trong quá trình thực thi vì thiếu quy định hướng dẫn.

Ví dụ: Thông tư số 20/2017/TT-BYT ngày 10/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Y tế quy định chi tiết một số điều của Luật Dược và Nghị định số 54/2017/NĐ-CP ngày 08/5/2017 của Chính phủ về thuốc và nguyên liệu làm thuốc phải kiểm soát đặc biệt. hướng dẫn Luật Dược nhưng ban hành sau 07 tháng kể từ ngày Luật Dược 2016 có hiệu lực thi hành.

Ngược lại, trường hợp văn bản không phù hợp, không phản ánh đầy đủ các hướng vận động của đời sống xã hội, của kinh tế - xã hội, là nguyên nhân

làm giảm sút hiệu quả của quản lý nhà nước, kìm hãm sự phát triển của đất nước. Do vậy, yêu cầu đặt ra là văn bản pháp luật phải vừa phản ánh được những quy định chung về sự phát triển của xã hội, vừa phản ánh được những quy luật mang tính đặc thù trong từng giai đoạn, lĩnh vực. Trên thực tế, chỉ một quy định nhỏ hoặc một khoản, một điểm của khoản cũng có tác động đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, sẽ vô nghĩa và gây tổn kém nếu một VBQPPL được dự thảo, nghiên cứu, ban hành nhưng xa rời thực tế hoặc các đối tượng điều chỉnh không thể thi hành hoặc thiếu điều kiện thực hiện. Ngoài ra, yêu cầu khi soạn thảo văn bản cần bảo đảm việc thực thi văn bản phải tiết kiệm, hiệu quả. Nội dung này được thể hiện ở hai khía cạnh sau đây:

- Các chi phí tài chính của Nhà nước, doanh nghiệp, người dân phải bỏ ra để thực thi văn bản phải là thấp nhất;
- Hạn chế tối đa làm thay đổi lớn đối với tổ chức, bộ máy, nhân sự của các cơ quan hiện hành.

2.6. Bảo đảm yêu cầu lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong thông tư; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính (TTHC)

2.6.1. Bảo đảm yêu cầu lồng ghép vấn đề bình đẳng giới

Bình đẳng giới luôn là mục tiêu quan trọng và nhất quán được Đảng và Nhà nước ta quan tâm thực hiện trong những năm qua. Lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng, ban hành VBQPPL được xem là biện pháp chiến lược để thực hiện mục tiêu bình đẳng giới, xóa bỏ phân biệt đối xử về giới, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, phù hợp với đặc thù của mỗi giới; tạo cơ hội phát triển như nhau cho nam và nữ trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình; bảo đảm bình đẳng giới thực chất giữa nam và nữ.

Nội dung của nguyên tắc này được thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

- Các quy định được xây dựng trong văn bản phải bảo đảm đầy đủ việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới. Nội dung của các quy định trong VBQPPL

không được gây bất bình đẳng giới, phân biệt đối xử về giới; bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, phù hợp với đặc thù của mỗi giới; tạo cơ hội phát triển như nhau cho nam và nữ trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình; bảo đảm bình đẳng giới thực chất giữa nam và nữ.

- Nội dung của các quy định phải bảo đảm về cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và khả năng thụ hưởng các quyền, lợi ích, sự tác động tích cực hoặc tiêu cực đến mỗi giới.

2.6.2. Bảo đảm yêu cầu cải cách TTHC

Nội dung của nguyên tắc này đòi hỏi khi soạn thảo thông tư, cơ quan chủ trì soạn thảo, cán bộ soạn thảo cần phải đánh giá được sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các TTHC trong dự thảo văn bản phải thấp nhất.

- Sự cần thiết của TTHC được đánh giá trên các khía cạnh như: cần phải có để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực nhất định; bảo đảm quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức;

- Tính hợp lý của của TTHC được đánh giá trên các khía cạnh như: sự rõ ràng, cụ thể, ngắn gọn, chính xác và thống nhất về thời gian, quy trình và cơ quan có thẩm quyền xử lý, phân định trách nhiệm, nội dung công việc của cơ quan nhà nước và cá nhân, tổ chức tham gia thực hiện TTHC;

- Sự phù hợp của chi phí tuân thủ TTHC như: chi phí mà cơ quan nhà nước bỏ ra để thực hiện TTHC, bảo đảm chi phí thấp nhất đối với cá nhân, tổ chức, có tính đến đặc điểm từng vùng, miền, đối tượng thực hiện, từng lĩnh vực và thông lệ quốc tế.

2.7. Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

2.7.1. Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường

Hiện nay, sự cần thiết về vai trò đặc biệt quan trọng của sự kết hợp chặt chẽ giữa quốc phòng, an ninh với kinh tế - xã hội, và kinh tế - xã hội với quốc phòng, an ninh, với mục tiêu xây dựng và bảo vệ vững chắc Tổ quốc nhằm thực hiện phương châm “bảo vệ Tổ quốc từ sớm, từ xa” ngày càng được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, thể hiện trong các Nghị quyết của Đảng, Hiến pháp năm 2013 (Điều 68) và từng bước được thể chế hóa trong xây dựng chính sách, pháp luật về các lĩnh vực, trong đó có pháp luật về quốc phòng, an ninh (khoản 4 Điều 3 Luật Quốc phòng năm 2018; khoản 3 Điều 5 Luật An ninh quốc gia năm 2004...).

Trong công tác xây dựng pháp luật, khoản 5, Điều 5, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định chung có tính nguyên tắc là VBQPPL khi xây dựng và ban hành phải “bảo đảm yêu cầu quốc phòng, an ninh”. Để bảo đảm kết hợp phát triển kinh tế - xã hội gắn với bảo đảm quốc phòng, an ninh, nội dung của VBQPPL phải tuân thủ các yêu cầu về quốc phòng, an ninh trong những giai đoạn nhất định, gồm tất cả các hoạt động xã hội có quan hệ đến việc giữ gìn, bảo vệ độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh quốc gia của các cơ quan nhà nước, của xã hội.

Về việc bảo đảm yêu cầu về bảo vệ môi trường, trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL, cơ quan soạn thảo phải coi trọng và tính đến yếu tố môi trường, đặc biệt là các VBQPPL về kinh tế cần tính đến chi phí môi trường trong sản xuất kinh doanh.

2.7.2. Không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế

Thứ nhất, nguyên tắc “không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên” đòi hỏi nội dung VBQPPL phải tương thích với các cam kết trong các điều ước quốc tế song phương, đa phương mà Việt Nam là thành viên; không cản trở, gây khó khăn đối với việc thực hiện điều ước quốc tế đó. Do vậy, trong quá trình xây dựng VBQPPL, các cơ quan chủ trì soạn thảo, thẩm định, thẩm tra đều phải bảo đảm nội dung của dự thảo văn bản phù hợp với các điều ước quốc tế.

Thứ hai, Luật Ban hành VBQPPL và Luật Điều ước quốc tế có quy định ưu tiên áp dụng các quy định của 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:

- Khoản 5 Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL quy định: *“Việc áp dụng VBQPPL trong nước không được cản trở việc thực hiện 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”.*

- Khoản 1 Điều 6 Luật Điều ước quốc tế năm 2016 quy định: *“Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật 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, mặc dù không quy định trực tiếp về vị trí của điều ước quốc tế đối với pháp luật quốc gia nhưng điều ước quốc tế là căn cứ để xây dựng, thẩm định VBQPPL và được ưu tiên áp dụng trước pháp luật quốc gia (trừ Hiến pháp) nếu có quy định khác nhau về cùng một vấn đề.

Thứ ba, để điều ước quốc tế được thực thi, khoản 2 Điều 6 Luật Điều ước quốc tế quy định: “Căn cứ vào yêu cầu, nội dung, tính chất của điều ước quốc tế, Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ khi quyết định chấp nhận sự ràng buộc của điều ước quốc tế đồng thời quyết định áp dụng trực tiếp toàn bộ hoặc một phần điều ước quốc tế đó đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp quy định của điều ước quốc tế đã đủ rõ, đủ chi tiết để thực hiện; quyết định hoặc kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế đó”.

Như vậy các quy định của điều ước quốc tế có thể có hiệu lực trực tiếp hoặc thông qua việc nội luật hóa bằng việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành mới các VBQPPL.

2.8. Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành thông tư

Nguyên tắc này thể hiện sự trân trọng, cầu thị của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các chủ thể; góp phần củng cố niềm tin, thu hút sự quan tâm của người dân, doanh nghiệp với công tác xây dựng pháp luật, tăng động lực tham gia góp ý của các chủ thể này và tạo điều kiện để cơ quan chủ trì soạn thảo có thể nhận được thêm nhiều ý kiến đóng góp tâm huyết, chất lượng hơn trong tương lai.

- ***Nội dung phản hồi ý kiến***

- Phải rõ ràng, có căn cứ; mềm mại, uyển chuyển.

- Hướng tới từng ý kiến của chủ thể hoặc nhóm chủ thể cụ thể và về những chính sách/quy định trong đề nghị, dự thảo VBQPPL. Cân nhắc kỹ việc gộp các ý kiến góp ý có nội dung tương tự nhau hoặc về cùng một vấn đề để giải trình chung, đặc biệt là những ý kiến góp ý mà cơ quan chủ trì dự kiến không tiếp thu.

* Lưu ý:

- Cơ quan chủ trì soạn thảo cần nghiêm túc nghiên cứu, xem xét, đánh giá tính hợp lý của từng ý kiến góp ý, kể cả các ý kiến mang tính thiểu số.

- Không áp đặt ý chí chủ quan của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với những ý kiến không tiếp thu mà không xuất phát từ cơ sở tổng hợp, xem xét một cách khách quan các ý kiến góp ý.

- ***Cách thức phản hồi ý kiến***

Thực tế, việc phản hồi ý kiến đến từng chủ thể góp ý là điều khó có thể thực hiện được. Vì vậy, cơ quan chủ trì tổ chức lấy ý kiến có thể chuẩn bị các văn bản phản hồi chung, trong đó giải trình rõ việc tiếp thu hoặc không tiếp thu đối với từng ý kiến góp ý của các chủ thể góp ý (thể hiện tại Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý).

Nội dung phản hồi ý kiến phải được công khai tại chính Mục/Chuyên mục lấy ý kiến trên Cổng thông tin điện tử mà cơ quan chủ trì soạn thảo đã đăng tải dự thảo thông tư để lấy ý kiến.

3. Một số hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

3.1. Ban hành thông tư trái với Hiến pháp, trái với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên

Hiến pháp là đạo luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất nên mọi VBQPPL trong hệ thống VBQPPL phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống VBQPPL. Văn bản trái với Hiến pháp, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành. Như vậy, nội dung các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành liên quan đến công tác quản lý nhà nước của bộ, ngành mình phải phù hợp và không được trái với nội dung VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

3.2. Ban hành thông tư không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định của Luật Ban hành VBQPPL

Các VBQPPL phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hoặc chức vụ của người có thẩm quyền. Yêu cầu này đòi hỏi mỗi cơ quan chỉ có thể ban hành văn bản liên quan đến những vấn đề nhất định do pháp luật giao cho, không lạm quyền, “lấn sân” sang lĩnh vực, thẩm quyền của cơ quan khác. Việc phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền bảo đảm thực hiện trách nhiệm một cách chủ động, chống sự can thiệp trái thẩm quyền vào quyền hạn của cơ quan khác, tránh tình trạng lạm quyền, trốn tránh trách nhiệm, làm mất trật tự quản lý hành chính nhà nước.

Về hình thức, các VBQPPL phải đúng tên gọi, thể thức, kỹ thuật trình bày (tiêu đề, số, ký hiệu, ngày tháng ban hành và hiệu lực, chữ ký, con dấu...) và

hình thức thể hiện văn bản. Về trình tự, thủ tục, các VBQPPL phải được xây dựng, ban hành theo đúng quy trình đối với từng loại văn bản theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL; bảo đảm tuân thủ các yêu cầu bắt buộc và các yêu cầu bảo đảm dân chủ, khách quan, khoa học trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Những sai sót về hình thức hoặc thiếu sót trình tự, thủ tục ban hành văn bản cũng sẽ khiến VBQPPL trở thành bất hợp pháp.

3.3. Quy định thủ tục hành chính trong thông tư mà không thuộc trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao

Theo quy định tại khoản 4 Điều 14 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. 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.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 2 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP thì 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 thì không phải là thủ tục hành chính quy định tại khoản 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL. 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.

4. Hiệu lực của thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

4.1. Thời điểm có hiệu lực của thông tư

- Thời điểm văn bản bắt đầu phát sinh hiệu lực là thời điểm mà văn bản chính thức tác động lên các quan hệ xã hội. Luật Ban hành VBQPPL quy định cụ thể thời điểm có hiệu lực của văn bản. Về nguyên tắc thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần VBQPPL được quy định tại văn bản. Tuy nhiên, để đảm bảo đủ thời gian cho việc triển khai thi hành văn bản như ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành, kế hoạch, các văn bản chỉ đạo, đơn đốc thi hành, chuẩn bị nhân lực, vật lực... cơ quan ban hành văn bản luôn phải quy định một thời gian phù hợp từ thời điểm ban hành đến khi có hiệu lực bảo đảm đủ thời gian để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có điều kiện tiếp cận văn bản, các đối tượng thi hành có điều kiện chuẩn bị thi hành văn bản.

- Quy định cụ thể về thời điểm có hiệu lực của VBQPPL: Điều 151 của Luật Ban hành VBQPPL.

“1. Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần VBQPPL được quy định tại văn bản đó nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của cơ quan nhà nước ở 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, đồng thời phải được đăng ngay trên cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương

tiện thông tin đại chúng; đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam chậm nhất là 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của cơ quan nhà nước ở trung ương; đăng Công báo tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chậm nhất là 03 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với VBQPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh”.

4.2. Hiệu lực trở về trước của thông tư

- Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định cụ thể hơn các trường hợp văn bản quy phạm pháp luật được quy định hiệu lực trở về trước: *“Chỉ trong trường hợp thật cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, thực hiện các quyền, lợi ích của tổ chức, cá nhân được quy định trong luật, nghị quyết của Quốc hội...”*;

- Không được quy định hiệu lực trở về trước đối với các trường hợp sau đây:

+ 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;

+ Quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn.

- Về phạm vi các loại văn bản quy phạm pháp luật được quy định hiệu lực trở về trước, kế thừa quy định tại khoản 2 Điều 51 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) bổ sung VBQPPL của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cũng không được quy định hiệu lực trở về trước, đồng thời quy định rõ *“văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương mới được quy định hiệu lực trở về trước”*.

4.3. Ngưng hiệu lực của thông tư

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 trong một số trường hợp nhất định. Thời điểm ngưng hiệu lực, tiếp tục có hiệu lực của văn bản hoặc hết hiệu lực của văn bản phải được quy định rõ tại VBQPPL của cơ quan nhà nước có

thẩm quyền. Quyết định đình chỉ việc thi hành, quyết định xử lý VBQPPL phải đăng Công báo, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng.

(i) Bị đình chỉ việc thi hành bởi có quan có thẩm quyền trong việc giám sát, kiểm tra, xử lý VBQPPL:

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành VBQPPL của 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 và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất.

- Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trái với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có quyền đề nghị Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ khác, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt có nội dung trái pháp luật thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách;

- Chủ tịch UBND cấp tỉnh đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp huyện và đề nghị HĐND cấp tỉnh bãi bỏ. Chủ tịch UBND cấp huyện đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp xã và đề nghị HĐND cấp huyện bãi bỏ. Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp đình chỉ việc thi hành, một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật của UBND cấp dưới.

(ii) Cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL quyết định ngưng hiệu lực của văn bản đó trong một thời hạn nhất định để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh.

Ví dụ: Điều 1 Thông tư 16/2022/TT-BKHĐT ngày 29/7/2022 của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư (có hiệu lực thi hành từ 01/8/2022) quy định về việc ngưng hiệu lực thi hành của Thông tư 08/2022/TT-BKHĐT và Thông tư 10/2022/TT-BKHĐT quy định:

- Đối với Thông tư 08/2022/TT-BKHĐT ngày 31/5/2022 quy định chi tiết việc cung cấp, đăng tải thông tin về đấu thầu và lựa chọn nhà thầu trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia:

+ Ngưng hiệu lực thi hành từ ngày 01/8/2022 đến ngày 15/9/2022, trừ quy định về lộ trình áp dụng đấu thầu qua mạng đối với gói thầu mua sắm hàng hóa chia thành nhiều phần quy định tại khoản 1 Điều 37.

+ Ngưng hiệu lực quy định về lộ trình áp dụng đấu thầu qua mạng đối với gói thầu mua sắm hàng hóa chia thành nhiều phần quy định tại khoản 1 Điều 37 từ ngày 01/8/2022 đến ngày 15/9/2022.

- Đối với Thông tư 10/2022/TT-BKHĐT ngày 15/6/2022 quy định chi tiết việc cung cấp đăng tải thông tin và lựa chọn nhà đầu tư trên Hệ thống mạng quốc gia, ngưng hiệu lực thi hành từ ngày 01/8/2022 đến ngày 15/9/2022.

4.4. Các trường hợp thông tư hết hiệu lực

(i) Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản:

“Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản” áp dụng đối với các văn bản ghi rõ ràng, cụ thể thời gian (ngày, tháng, năm) hết hiệu lực tại văn bản (ví dụ: áp dụng đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2022). Còn lại đối với những văn bản không xác định cụ thể thời gian hết hiệu lực hoặc quy định chung chung tại văn bản (ví dụ “có hiệu lực từ ngày...tháng...năm đến khi kết thúc nhiệm kỳ” hoặc “áp dụng trong giai đoạn năm 2017 - 2022” thì không được coi là hết hiệu lực đã được quy định trong văn bản. Trường hợp này, các cơ quan

chủ trì soạn thảo thực hiện quy trình bãi bỏ VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL.

(ii) Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế, bãi bỏ bằng VBQPPL mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó:

Ví dụ: Khoản 1 Điều 7 Thông tư số 16/2023/TT-BCT ngày 31/8/2023 của Bộ trưởng Bộ Công Thương hướng dẫn về hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt quy định: *“Thông tư số 19/2014/TT-BCT ngày 18 tháng 06 năm 2014 của Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành mẫu Hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt và Thông tư số 38/2022/TT-BCT ngày 30 tháng 12 năm 2022 bãi bỏ khoản 1 Điều 2 Thông tư số 19/2014/TT-BCT ngày 18 tháng 06 năm 2014 của Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành mẫu Hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt hết hiệu lực từ ngày Thông tư này có hiệu lực.”*.

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

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ VBQPPL của 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 pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; bãi bỏ VBQPPL của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

- Chủ tịch UBND cấp tỉnh bãi bỏ VBQPPL trái pháp luật của UBND cấp huyện. Đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp huyện, báo cáo UBND tỉnh đề nghị HĐND tỉnh bãi bỏ.

- Chủ tịch UBND cấp huyện bãi bỏ VBQPPL trái pháp luật của của UBND cấp xã. Đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp xã, báo cáo UBND huyện đề nghị HĐND huyện bãi bỏ.

Ví dụ: Ngày 25/10/2022, Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Thông tư số 06/2022/TT-BTP bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành, liên tịch ban hành. Theo đó, nội dung Thông tư này đã bãi bỏ toàn bộ 03 Thông tư và bãi bỏ một phần 01 Thông tư liên tịch.

(iv) VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực. Nội dung này được quy định cụ thể tại Điều 38 của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP:

- VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành các điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực;

- Trường hợp VBQPPL được quy định chi tiết hết hiệu lực một phần thì các nội dung quy định chi tiết phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết sẽ hết hiệu lực đồng thời với phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết. Trường hợp không thể xác định được nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành thì văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ;

- Trường hợp một văn bản quy định chi tiết nhiều VBQPPL, trong đó chỉ có một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực thì nội dung của văn bản quy định chi tiết thi hành sẽ hết hiệu lực đồng thời với một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực. Trường hợp không thể xác định được các nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành thì văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ.

CHƯƠNG II

QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

I. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục thông thường

1. Soạn thảo thông tư

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ đạo việc xây dựng thông tư; phân công đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì việc soạn thảo hoặc thành lập Tổ soạn thảo hoặc Nhóm soạn thảo. Tổ soạn thảo gồm đại diện đơn vị chủ trì soạn thảo, Vụ Pháp chế và các đơn vị có liên quan thuộc Bộ, cơ quan ngang bộ. Trường hợp xây dựng, ban hành thông tư để sửa đổi, bổ sung nhiều thông tư mà có liên quan đến nhiều đơn vị khác nhau thì thành phần Tổ soạn thảo phải bao gồm các đơn vị này.

Trong quá trình soạn thảo, đơn vị được phân công chủ trì soạn thảo có trách nhiệm phối hợp với tổ chức pháp chế của bộ, cơ quan ngang bộ hoặc các đơn vị có liên quan soạn thảo thông tư.

Đơn vị chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập, Tổ soạn thảo theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước lãnh đạo Bộ về nội dung, chất lượng của dự thảo và tiến độ soạn thảo. Đơn vị chủ trì soạn thảo, Tổ soạn thảo hoặc Nhóm soạn thảo thông tư có trách nhiệm:

- Tổng kết tình hình thi hành pháp luật hoặc khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội mà thông tư dự kiến điều chỉnh;
- Tổng hợp các vấn đề vướng mắc phát sinh đã giải quyết trong thời gian thực hiện thông tư (đối với trường hợp soạn thảo văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế) và đánh giá các nội dung phù hợp đưa vào dự thảo văn bản;

- Nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến nội dung của dự thảo thông tư;
- Đánh giá tác động của việc ban hành văn bản và tình hình thực hiện các cam kết quốc tế có liên quan;
- Chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo;
- Tổ chức lấy ý kiến, chuẩn bị tờ trình Bộ trưởng và tài liệu liên quan đến dự thảo theo chỉ đạo của Lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ;
- Xác định danh mục các điều, khoản, điểm và các VBQPPL trái với quy định của dự thảo; đồng thời đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung, thay thế những VBQPPL, điều, khoản, điểm đó. Xác định rõ tên các thông tư hoặc điều, khoản, điểm của thông tư khác có liên quan bị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ .
- Đơn vị chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện hoạt động của Tổ soạn thảo; chịu trách nhiệm trước Lãnh đạo Bộ về nội dung, chất lượng của dự thảo thông tư và tiến độ soạn thảo.
- Tổ soạn thảo chấm dứt hoạt động và tự giải thể sau khi văn bản được ban hành.

Lưu ý: Đơn vị được phân công chủ trì soạn thảo thông tư có trách nhiệm xây dựng dự thảo, tờ trình; báo cáo đánh giá tác động của chính sách (nếu có); bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính; báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có) theo quy định tại Điều 102 Luật Ban hành VBQPPL.

2. Lấy ý kiến dự thảo thông tư

2.1. Lấy ý kiến các đơn vị thuộc, trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ

a) Dự thảo thông tư phải lấy ý kiến bằng văn bản của tổ chức pháp chế và các đơn vị thuộc, trực thuộc Bộ, cơ quan ngang bộ. Đối với dự thảo thông tư do đơn vị trực thuộc Bộ chủ trì soạn thảo, phải lấy ý kiến tổ chức pháp chế của đơn vị trong quá trình soạn thảo văn bản.

Đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản xem xét, lấy ý kiến về những vấn đề liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực được phân công của từng đơn vị và những nội dung quan trọng khác. Thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo xem xét, phê duyệt nội dung dự thảo để gửi lấy ý kiến các đơn vị liên quan trong Bộ.

b) Đơn vị được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời trong thời hạn được ghi cụ thể tại công văn gửi lấy ý kiến.

c) Việc lấy ý kiến tham gia về thủ tục hành chính được thực hiện đồng thời với việc lấy ý kiến tham gia về dự thảo thông tư có quy định thủ tục hành chính. Văn phòng Bộ có trách nhiệm cho ý kiến về thủ tục hành chính tại thông tư có quy định về thủ tục hành chính (nếu có) cùng với việc cho ý kiến vào nội dung dự thảo văn bản.

2.2. Lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, các đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản

a) Trong quá trình soạn thảo thông tư, bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến 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 là 60 ngày.

Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo thông tư, bộ, cơ quan ngang bộ có thể lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ khác, cơ quan thuộc Chính phủ, HĐND, UBND cấp tỉnh, các 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.

b) Thủ trưởng đơn vị được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đề xuất danh sách cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi lấy ý kiến và hình thức gửi lấy ý kiến để trình lãnh đạo Bộ xem xét, quyết định. Trong đó, lưu ý một số nội dung sau đây:

- Đối với các dự thảo thông tư liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp, phải gửi lấy ý kiến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

- Đối với dự thảo thông tư liên quan đến vấn đề bình đẳng giới phải gửi lấy ý kiến Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam theo quy định tại Điều 26 và Điều 30 Luật Bình đẳng giới; Điều 10 Nghị định số 48/2009/NĐ-CP ngày 19/5/2009 quy định các biện pháp bảo đảm bình đẳng giới.

- Đối với dự thảo thông tư có quy định liên quan đến an ninh trật tự phải gửi lấy ý kiến Bộ Công an về tác động của văn bản đối với yêu cầu bảo vệ an ninh trật tự theo quy định tại khoản 3 Điều 6 Nghị định số 35/2011/NĐ-CP ngày 18/5/2011 của Chính phủ về biện pháp pháp luật bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội.

c) Sau khi lấy ý kiến, đơn vị được phân công soạn thảo chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến, hoàn thiện dự thảo thông tư.

- Việc lấy ý kiến dự thảo thông tư được tiến hành như sau:

- Dự thảo thông tư phải lấy ý kiến tham gia bằng văn bản của Vụ Pháp chế và các đơn vị có liên quan trong bộ, cơ quan ngang bộ. Đối với dự thảo thông tư do Tổng cục chủ trì soạn thảo, đơn vị thuộc Tổng cục được giao chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến tổ chức pháp chế thuộc Tổng cục trong quá trình soạn thảo văn bản.

- Đơn vị chủ trì soạn thảo văn bản xem xét, lấy ý kiến về những vấn đề liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực được phân công của từng đơn vị và những nội dung quan trọng khác. Thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo xem xét, phê duyệt nội dung dự thảo để gửi lấy ý kiến các đơn vị liên quan trong Bộ.

- Đơn vị được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời trong thời hạn tối đa là 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được đề nghị tham gia ý kiến hoặc thời hạn lấy ý kiến được ghi cụ thể trên công văn gửi lấy ý kiến.

- Vụ Pháp chế, tổ chức pháp chế thuộc Tổng cục có trách nhiệm cho ý kiến về thủ tục hành chính tại thông tư có quy định về thủ tục hành chính cùng với việc cho ý kiến vào nội dung dự thảo văn bản.

- Quá thời hạn mà đơn vị được lấy ý kiến không có công văn trả lời thì Thủ trưởng đơn vị đó phải chịu trách nhiệm trước Lãnh đạo Bộ về việc chậm hoặc không tham gia ý kiến và các vướng mắc phát sinh (nếu có) liên quan đến nội dung của văn bản thuộc trách nhiệm quản lý của đơn vị.

- Thủ trưởng đơn vị được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đề xuất danh sách cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi lấy ý kiến và hình thức gửi lấy ý kiến đối với văn bản được giao soạn thảo để trình Lãnh đạo Bộ xem xét, quyết định.

- Đối với dự thảo văn bản liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp, đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm trình Lãnh đạo Bộ ký công văn gửi xin ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam.

3. Thẩm định dự thảo thông tư

3.1. Trách nhiệm thẩm định

Tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo thông tư trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đối với thông tư có quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do tổ chức pháp chế chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thành lập hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Tổ chức pháp chế thuộc Tổng cục có trách nhiệm cho ý kiến pháp lý về dự thảo thông tư do các đơn vị thuộc Tổng cục chủ trì soạn thảo trước khi trình Lãnh đạo Tổng cục duyệt, ký công văn gửi Vụ Pháp chế thẩm định.

3.2. Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm

(1) Tờ trình về dự thảo thông tư; (2) Dự thảo thông tư; (3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo; bản chụp ý kiến góp ý; (4) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư (nếu có); (5) Bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính; (6) Báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có); (7) Tài liệu khác (nếu có).	1. Gửi tài liệu - Tài liệu (1) và (2) gửi bằng bản giấy. - Tài liệu còn lại gửi bằng bản điện tử. 2. Tài liệu khác - Báo cáo kinh nghiệm nước ngoài (nếu có); - Bản so sánh dự thảo với các VBQPPL hiện hành; - Các điều ước quốc tế liên quan đến dự thảo thông tư (nếu có)...
--	--

3.3. Quy trình thẩm định dự thảo thông tư

3.3.1. Hình thức thẩm định

- Thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định đối với dự thảo thông tư có nội dung phức tạp hoặc có quy định tác động trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do tổ chức pháp chế chủ trì soạn thảo.

- Tổ chức thẩm định tại nội bộ đơn vị chủ trì thẩm định đối với dự thảo thông tư không thuộc trường hợp nêu trên.

3.3.2. Trình tự, thủ tục thẩm định thông tư

* Bước 1: Tiếp nhận hồ sơ thẩm định

Bước 1:	<pre> graph TD A[Tiếp nhận hồ sơ thẩm định] --> B{Chuẩn bị thẩm định} B --> C[Tổ chức thẩm định] C --> D{Xây dựng BCTĐ} D --> E[Theo dõi sau thẩm định] </pre>	- Tiếp nhận, kiểm tra tính hợp lệ của hồ sơ; - Đề nghị đơn vị chủ trì bổ sung nếu hồ sơ không đầy đủ.
Bước 2:		- Nghiên cứu hồ sơ, lựa chọn hình thức HĐTVTD hoặc thẩm định tại nội bộ; - Thành lập Hội đồng, gửi tài liệu, giấy mời họp...
Bước 3:		- Bảo đảm đúng thành phần, số lượng thành viên tham dự; - Tổ chức cuộc họp HĐTVTD hoặc cuộc họp thẩm định theo quy định.
Bước 4:		- Đơn vị chủ trì ký báo cáo; - Gửi báo cáo thẩm định đến đơn vị chủ trì soạn thảo.
Bước 5:		Theo dõi việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định và xử lý những vấn đề phát sinh sau thẩm định.

- Đơn vị chủ trì soạn thảo thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo thông tư đến tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ. Hồ sơ gửi thẩm định gồm: (i) Tờ trình về dự thảo thông tư; (ii) Dự thảo thông tư; (iii) Bản tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo; bản chụp ý kiến góp ý; (iv) Báo cáo đánh giá tác động; bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp được luật giao

quy định thủ tục hành chính; báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có); (v) Các tài liệu khác (nếu có).

- Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ tiếp nhận và kiểm tra tính hợp lệ, đầy đủ của hồ sơ ngay sau khi nhận được hồ sơ. Trường hợp hồ sơ dự thảo thông tư không đáp ứng quy định tại khoản 2 Điều 102 của Luật Ban hành VBQPPL thì đơn vị chủ trì thẩm định đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo bổ sung, hoàn thiện hồ sơ.

*** Bước 2: Chuẩn bị thẩm định**

Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm:

- Tổ chức nghiên cứu hồ sơ dự thảo thông tư. Trường hợp cần thiết, có thể đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo cung cấp thêm thông tin, tài liệu có liên quan đến dự thảo thông tư.

- Chuẩn bị tổ chức thẩm định theo một trong hai hình thức là thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định hoặc tổ chức thẩm định nội bộ tại đơn vị chủ trì thẩm định:

(i) Trường hợp thẩm định theo hình thức thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định

+ Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm đề xuất việc thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định và dự kiến số lượng, thành viên của Hội đồng, thời điểm tổ chức cuộc họp thẩm định để báo cáo Lãnh đạo Bộ xem xét, ký quyết định thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định.

+ Thành phần Hội đồng tư vấn thẩm định gồm: Chủ tịch Hội đồng là đại diện Lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ hoặc Thủ trưởng đơn vị thuộc Bộ được Lãnh đạo Bộ ủy quyền, Thư ký là đại diện đơn vị chủ trì thẩm định. Thành viên khác của Hội đồng là đại diện các đơn vị có liên quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu vấn đề chuyên môn thuộc nội dung của dự thảo thông tư.

Đối với dự thảo thông tư do Vụ Pháp chế Bộ chủ trì soạn thảo, việc thẩm định được thực hiện thông qua hình thức Hội đồng tư vấn thẩm định. Thành phần Hội đồng tư vấn thẩm định nên là số lẻ và công chức của Vụ pháp chế tham gia Hội đồng không quá 1/3 tổng số thành viên Hội đồng tư vấn thẩm định dự thảo thông tư. Trong đó, Lãnh đạo vụ pháp chế là Chủ tịch hội đồng và cử chuyên viên là Thư ký hội đồng.

+ Chậm nhất là 03 ngày làm việc, trước ngày tổ chức cuộc họp của Hội đồng tư vấn thẩm định, đơn vị chủ trì thẩm định phải gửi giấy mời và hồ sơ dự thảo thông tư đến các thành viên của Hội đồng.

(ii) Trường hợp thẩm định theo hình thức tổ chức thẩm định nội bộ tại đơn vị chủ trì thẩm định

Kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định, Thủ trưởng đơn vị được phân công chủ trì thẩm định giao phòng chức năng hoặc nhóm chuyên viên của đơn vị nghiên cứu, thẩm định dự thảo thông tư.

* Bước 3: Tổ chức thẩm định

(i) Thẩm định theo hình thức thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định:

- Chậm nhất là 04 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định đối với dự thảo thông tư, đơn vị chủ trì thẩm định có trách nhiệm tổ chức cuộc họp Hội đồng.

- Cuộc họp chỉ được tiến hành trong trường hợp có mặt ít nhất 2/3 tổng số thành viên của Hội đồng. Trong trường hợp không thể tham dự cuộc họp, thành viên Hội đồng có thể ủy quyền cho người khác thay mình trình bày ý kiến thẩm định hoặc gửi Chủ tịch Hội đồng ý kiến thẩm định bằng văn bản.

- Cuộc họp của Hội đồng tư vấn thẩm định được tiến hành theo trình tự sau:

+ Đại diện đơn vị chủ trì soạn thảo trình bày những nội dung cơ bản của dự thảo văn bản;

+ Đại diện đơn vị chủ trì thẩm định cung cấp thông tin liên quan tới dự thảo văn bản và nêu những vấn đề cần thảo luận;

+ Thành viên Hội đồng thảo luận về những nội dung được quy định tại khoản 3 Điều 102 của Luật Ban hành VBQPPL. Trường hợp thành viên Hội đồng vắng mặt mà không ủy quyền cho người khác thay mình thì trước khi thảo luận, Thư ký Hội đồng đọc ý kiến thẩm định của thành viên đó.

+ Chủ tịch Hội đồng kết luận.

(ii) Thẩm định tại nội bộ của đơn vị chủ trì thẩm định

Tùy theo tính chất của dự thảo được thẩm định, Lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định có thể tiến hành thẩm định theo một hoặc một số cách thức sau:

- Tổ chức cuộc họp nhóm nghiên cứu trong nội bộ đơn vị;
- Hội họp toàn thể đơn vị;
- Tổ chức thảo luận trong phạm vi Lãnh đạo đơn vị để trao đổi ý kiến về các vấn đề thuộc nội dung thẩm định;
- Đối với dự thảo có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị khác thuộc Bộ, Lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định có thể đề nghị các đơn vị khác thuộc Bộ tham gia phối hợp thẩm định, trong đó xác định rõ vấn đề cần tham gia thẩm định của các đơn vị liên quan;
- Đối với dự thảo có nội dung cần phải làm rõ thêm thông tin hoặc cần bổ sung tài liệu có liên quan, Thủ trưởng đơn vị chủ động liên hệ với cơ quan chủ trì soạn thảo đề nghị cung cấp.

Trường hợp cần thiết, Thủ trưởng đơn vị quyết định tổ chức cuộc họp với sự tham gia của đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo và đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan để thảo luận, trao đổi ý kiến về những vấn đề lớn của dự thảo.

* Bước 4: Xây dựng, gửi báo cáo thẩm định

- Trên cơ sở nghiên cứu hồ sơ dự thảo, các tài liệu có liên quan và kết quả cuộc họp thẩm định hoặc biên bản cuộc họp của Hội đồng tư vấn thẩm định, đơn

vị chủ trì thẩm định có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi đơn vị chủ trì soạn thảo thông tư.

Báo cáo thẩm định phải được gửi đến đơn vị chủ trì soạn thảo chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định.

- Trên cơ sở ý kiến thẩm định, đơn vị được phân công chủ trì soạn thảo có trách nhiệm phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý dự thảo.

- Đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm trình Lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ duyệt, gửi đăng dự thảo, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trên Cổng thông tin điện tử của bộ, cơ quan ngang bộ.

*** Bước 5: Theo dõi, xử lý các vấn đề phát sinh sau thẩm định**

- Theo dõi, xử lý các vấn đề liên quan đến nội dung báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của đơn vị chủ trì soạn thảo.

- Theo dõi, chuẩn bị ý kiến trong trường hợp có yêu cầu của Lãnh đạo Bộ.

4. Xem xét, ký ban hành thông tư

- Đơn vị chủ trì soạn thảo báo cáo Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ về dự thảo thông tư. Hồ sơ trình theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL bao gồm:

(1) Tờ trình về dự thảo thông tư; (2) Dự thảo thông tư (đã chỉnh lý sau khi tiếp thu ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan); (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 của	1. Gửi tài liệu - Các tài liệu (1), (2), (3), (4) gửi bằng bản giấy. - Tài liệu còn lại gửi bằng bản điện tử. 2. Tài liệu khác - Báo cáo kinh nghiệm nước
--	--

cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo; bản chụp ý kiến góp ý; (6) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư (nếu có); (7) Bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính; (8) Báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có); (9) Tài liệu khác (nếu có).	ngoài (nếu có); - Bản so sánh dự thảo với các VBQPPL hiện hành; - Các điều ước quốc tế liên quan đến dự thảo thông tư (nếu có)...
---	---

Ngoài các văn bản trên, việc trình Lãnh đạo Bộ xem xét, ký ban hành thông tư cần lưu ý một số tài liệu sau đây:

- Tờ trình lãnh đạo Bộ, trong đó nêu rõ sự cần thiết ban hành, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, quá trình soạn thảo, nội dung chủ yếu của thông tư, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, tài liệu tham khảo;

- Bản tổng hợp các vấn đề vướng mắc phát sinh đã giải quyết trong thời gian thực hiện văn bản và đánh giá các nội dung phù hợp đưa vào quy định tại dự thảo văn bản (đối với trường hợp soạn thảo thông tư sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế);

- Ý kiến tham gia của Ban Cán sự đảng Bộ, cơ quan ngang bộ (theo quy định cụ thể của Ban cán sự đảng của các bộ, cơ quan ngang bộ);

Trong trường hợp dự thảo còn vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các đơn vị thì tổ chức pháp chế chủ trì phối hợp với các đơn vị có liên quan thống nhất ý kiến trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Đơn vị chủ trì soạn thảo phối hợp với tổ chức pháp chế, các đơn vị có liên quan chính lý, hoàn thiện dự thảo thông tư trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét, ký ban hành thông tư.

5. Rà soát, lưu hành, Đăng công báo và đưa tin về thông tư

5.1. Rà soát VBQPPL

Chậm nhất trong thời hạn 02 ngày làm việc kể từ ngày thông tư, thông tư liên tịch được ký ban hành, thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm rà soát về nội dung, thể thức, kỹ thuật trình bày thông tư trước khi gửi Văn phòng Bộ lấy số, lưu hành.

5.2. Lưu hành văn bản

- Sau khi văn bản được lãnh đạo Bộ ký chính thức, đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi Văn phòng Bộ kèm theo tệp dữ liệu điện tử theo quy định tại Quy chế công tác văn thư của Bộ, cơ quan ngang bộ.

- Văn phòng Bộ có trách nhiệm cấp số văn bản, in ấn đúng số lượng văn bản theo “Nơi nhận” tại văn bản.

5.3. Đăng Công báo, đưa tin về thông tư

- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của các bộ, cơ quan ngang bộ.

- Chậm nhất trong thời hạn 02 ngày làm việc kể từ ngày thông tư được ký ban hành, Thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm rà soát về nội dung, thể thức, kỹ thuật trình bày thông tư trước khi gửi Văn phòng Bộ lấy số, lưu hành;

- Trong thời hạn chậm nhất là 03 ngày làm việc kể từ ngày ký ban hành thông tư, Văn phòng Bộ có trách nhiệm gửi bản chính kèm theo tệp dữ liệu điện tử đến Văn phòng Chính phủ để đăng Công báo.

- Trong thời gian chậm nhất là 02 ngày làm việc kể từ ngày ký ban hành thông tư, đơn vị được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi bản chính thông tư kèm theo tệp dữ liệu điện tử đến Vụ Pháp chế để tổ chức kiểm tra theo quy định; đăng tải lên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; đồng thời, đăng tin trên Cổng thông tin điện tử của bộ, cơ quan ngang bộ.

- Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký ban hành thông tư, bộ, cơ quan ngang bộ gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo.

Đính chính thông tư (trong một số trường hợp có sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản)

Chậm nhất 02 ngày làm việc kể từ ngày phát hiện thông tư có sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản, đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo tờ trình, dự thảo văn bản đính chính thông tư trình Lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ (qua Vụ Pháp chế).

- Trong thời hạn 02 ngày làm việc, Vụ Pháp chế có trách nhiệm rà soát và trình Lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ xem xét, phê duyệt, giao Chánh văn phòng bộ, cơ quan ngang bộ thừa ủy quyền Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký văn bản đính chính.

II. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn

1. Các trường hợp được xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn

Do tính chất đặc biệt quan trọng của VBQPPL nên cần phải được xây dựng, ban hành theo một quy trình chặt chẽ với nhiều thủ tục để bảo đảm chất lượng của văn bản được ban hành. Tuy nhiên, trên thực tế có một số trường hợp nhất định cần phải có VBQPPL trong thời gian sớm nhất có thể. Do vậy, các Luật Ban hành VBQPPL các năm 1996, 2008 và 2015 đều có quy định về các trường hợp mà VBQPPL có thể được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020 đã dành 04 điều quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn (Điều 146, Điều 147, Điều 148, Điều 149). Đó là các quy định về: (1) Các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn; (2) Thẩm quyền quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn; (3) Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn; (4) Hồ sơ, trình tự, thủ tục xem xét, thông qua VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Theo quy định tại Điều 146; khoản 3 và 3a Điều 147 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020 thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn trong 03 trường hợp quy định tại khoản 1, khoản 2 và khoản 4 Điều 146, cụ thể như sau:

(1) Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn (khoản 1):

Ví dụ:

- Bộ Y tế xây dựng, ban hành Thông tư số 06/2022/TT-BYT ngày 01/8/2022 quy định danh mục và cấp số lưu hành trang thiết bị y tế phục vụ phòng, chống dịch COVID-19 trong trường hợp cấp bách.

- Bộ Công an xây dựng, ban hành Thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 73/2021/TT-BCA ngày 29/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về mẫu hộ chiếu, giấy thông hành và các biểu mẫu liên quan để bổ sung thông tin “nơi sinh” vào mẫu hộ chiếu cấp cho công dân Việt Nam;

- Bộ Giáo dục và Đào tạo xây dựng, ban hành Thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 32/2018/TT-BGDĐT ngày 26/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Chương trình giáo dục phổ thông để điều chỉnh Chương trình giáo dục phổ thông môn lịch sử ở cấp trung học phổ thông theo hướng bao gồm cả phần bắt buộc và phần lựa chọn.

(2) Trường hợp để 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):

Thực tiễn tổ chức thi hành VBQPPL cho thấy do sự thay đổi về điều kiện kinh tế, xã hội, một phần hoặc toàn bộ văn bản tạm thời chưa phù hợp với thực tiễn, ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức cá nhân. Do vậy, phát sinh yêu cầu cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc 1 phần của văn bản đó.

Ví dụ: Thông tư số 29/2021/TT-BGDĐT ngày 20/10/2021 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định ngưng hiệu lực quy định về chuẩn trình độ đào tạo của nhà giáo tại một số Thông tư do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành nhằm kịp thời bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đội ngũ nhà giáo chưa đạt trình độ chuẩn được đào tạo theo quy định của Luật Giáo dục năm 2019 trong đánh giá theo chuẩn và quyền lợi của các cơ sở giáo dục (có nhà giáo chưa đạt trình độ chuẩn được đào tạo theo quy định của Luật Giáo dục năm 2019) trong kiểm định chất lượng giáo dục, công nhận đạt chuẩn quốc gia và kiểm tra công nhận đạt chuẩn phổ cập giáo dục, xóa mù chữ.

Thông tư số 29/2021/TT-BGDĐT có hiệu lực từ ngày 20/10/2021 (ngày ký ban hành Thông tư).

(3) Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội (khoản 4):

Theo quy định tại khoản 3 Điều 129 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì *“Trường hợp phát hiện văn bản được kiểm tra có nội dung trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo với văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn được ban hành sau văn bản được kiểm tra hoặc không hợp lý, khả thi, không phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội; một phần hoặc toàn bộ văn bản làm căn cứ ban hành văn bản được kiểm tra đã được thay thế, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, đình chỉ thi hành hoặc ngưng hiệu lực bằng văn bản khác của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, dẫn*

đến nội dung của văn bản không còn phù hợp với pháp luật hiện hành thì trong kết luận kiểm tra, cơ quan kiểm tra văn bản kiến nghị cơ quan ban hành văn bản thực hiện việc rà soát, xử lý theo quy định tại Chương IX của Nghị định này”. Như vậy, để bảo đảm kịp thời trong việc bãi bỏ các VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, tránh gây ra những hậu quả khó khắc phục, Luật Ban hành VBQPPL cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong những trường hợp này.

Ví dụ: Thông tư số 13/2023/TT-BKHCN ngày 30/6/2023 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ ban hành, liên tịch ban hành.

2. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn

2.1. Soạn thảo thông tư

- Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức việc soạn thảo. Thông thường, việc soạn thảo thông tư được giao cho các đơn vị chuyên môn thuộc bộ, cơ quan ngang bộ tham mưu thực hiện.

- Căn cứ vào nội dung của dự thảo thông tư và yêu cầu về tiến độ soạn thảo, ban hành văn bản, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể xem xét, quyết định việc thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập hoặc có thể thành lập Tổ soạn thảo. Tổ soạn thảo gồm đại diện đơn vị chủ trì soạn thảo, Vụ Pháp chế và các đơn vị thuộc, trực thuộc Bộ có liên quan.

2.2. Lấy ý kiến dự thảo thông tư

Trong trường hợp cần thiết cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn có thể 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 về dự thảo văn bản; thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày. Theo quy định nêu trên, việc lấy ý kiến đối không phải là thủ tục bắt buộc trong quy trình soạn thảo VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Bên cạnh đó, hình thức lấy ý kiến cũng do cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định trên cơ sở căn cứ vào nội dung dự thảo văn bản và vấn đề cần lấy ý kiến. Chẳng hạn, nội dung thông tư tác động đến người dân, doanh nghiệp thì cơ quan chủ trì soạn thảo có thể gửi lấy ý kiến bằng văn bản của tổ chức đại diện, bảo vệ quyền lợi của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc tổ chức hội thảo, tọa đàm lấy ý kiến trực tiếp đối tượng chịu sự tác động của văn bản...

2.3. Thẩm định dự thảo thông tư

- Cơ quan thẩm định, cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản.

- Hồ sơ gửi thẩm định: hồ sơ gửi thẩm định dự thảo thông tư 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.

- Nội dung thẩm định: tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 102 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) để phát biểu ý kiến thẩm định đối với dự thảo thông tư. Cụ thể, ý kiến thẩm định cần tập trung vào những vấn đề sau đây:

- + Sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của thông tư;
- + Sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước;
- + Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo thông tư với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;
- + Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo thông tư, nếu trong dự thảo thông tư có quy định thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo thông tư, nếu trong dự thảo thông tư có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

- + Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để thi hành thông tư;
- + Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

2.4. Xem xét, ký ban hành thông tư

- Hồ sơ trình xem xét, thông qua dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ gồm: (1) tờ trình; (2) dự thảo văn bản; (3) báo cáo thẩm định; (4) bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân (trong trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến).

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, xem xét, ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngay sau khi nhận được dự thảo văn bản theo trình tự quy định tại Điều 104 của Luật này.

2.5. Công khai văn bản

Thông tư được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn phải được:

- Đăng ngay trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng (khoản 2 Điều 151).

- Đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam chậm nhất là 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành (khoản 2 Điều 151).

- Đăng tải toàn văn trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký ban hành (Điều 157).

3. Một số lưu ý trong quá trình đề nghị xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục rút gọn

Thời gian qua, một số trường hợp, nội dung đề xuất xây dựng, ban hành Thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn còn sơ sài, không rõ căn cứ, cơ sở đề xuất, đặc biệt là chưa thuyết minh được tính cấp bách ban hành văn bản hoặc chỉ viện dẫn các văn bản chỉ đạo của Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ về việc giao bộ, cơ quan ngang bộ nghiên cứu xây dựng, ban hành văn bản và coi đây là căn cứ để đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn.

Do vậy, trong quá trình đề nghị áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, các bộ, cơ quan ngang bộ cần lưu ý thực hiện một số nội dung sau:

3.1. Về nội dung văn bản đề nghị áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn:

Căn cứ quy định tại khoản 4 Điều 37 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP), nội dung văn bản đề nghị xây dựng, ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn phải nêu được 06 vấn đề chính sau đây:

- Căn cứ áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, trong đó nêu rõ việc đề xuất căn cứ vào khoản 1 (*trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn*), khoản 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*) hay khoản 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*) của Điều 146;

- Tên thông tư dự kiến ban hành;

- Sự cần thiết ban hành thông tư, trong đó cần nêu rõ cơ sở chính trị (nếu có), căn cứ pháp lý, cơ sở thực tiễn và tính cấp bách của việc đề xuất ban hành thông tư;

- Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của thông tư;

- Nội dung chính của thông tư, trong đó nêu rõ điều, khoản, điểm dự kiến sửa đổi, bổ sung hoặc những nội dung cần bổ sung mới;

- Dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình văn bản.

3.2. Một số gợi ý tham khảo để xây dựng nội dung thuyết minh sự cần thiết, tính cấp bách khi đề xuất ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn:

a) Về sự cần thiết ban hành văn bản, nội dung văn bản đề nghị cần nêu được một số nội dung sau đây:

- Chỉ rõ nội dung điều, khoản, điểm trong các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên là căn cứ pháp lý để ban hành văn bản.

- Nêu rõ đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước hoặc kết luận, văn bản chỉ đạo của cơ quan, người có thẩm quyền (nếu có) về việc giao bộ, cơ quan ngang bộ xây dựng, ban hành VBQPPL.

- Làm rõ việc đề xuất xây dựng, ban hành VBQPPL xuất phát từ yêu cầu giải quyết một hoặc một số vấn đề đã và đang xảy ra trên thực tế, có ảnh hưởng/tác động lớn đến đời sống, hoạt động của một hoặc một số nhóm đối tượng trong xã hội, đến tổ chức, hoạt động của cơ quan nhà nước, đòi hỏi phải được giải quyết ngay thông qua việc sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới VBQPPL.

a) Về tính cấp bách ban hành văn bản, nội dung văn bản đề nghị cần nêu được một số nội dung sau đây:

- Nêu được tác động đến yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và lợi ích chung của quốc gia, dân tộc..., bao gồm: tác động tiêu cực của vấn đề nếu không kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới VBQPPL để điều chỉnh (nhất là những thiệt hại đã xảy ra hoặc có thể xảy ra trong tương lai gần đối với người dân, doanh nghiệp, nhà nước, tổ chức xã hội...); hoặc việc kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới VBQPPL sẽ giúp các bộ, ngành, địa phương, các tổ chức, doanh nghiệp tận dụng một cách tối đa và có hiệu quả những cơ hội, lợi thế có được nhằm để thúc đẩy ngay sự phát triển của đất nước, của ngành hoặc từng lĩnh vực.

- Chỉ rõ, điều, khoản, điểm trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên có yêu cầu về việc ban hành và thời điểm có hiệu lực của văn bản mà nếu không được soạn thảo theo trình tự, thủ tục rút gọn thì sẽ không bảo đảm thời hạn ban hành văn bản, tạo khoảng trống pháp luật, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích chính đáng của người dân và doanh nghiệp.

- Văn bản của Đảng hoặc kết luận, văn bản chỉ đạo của cơ quan, người có thẩm quyền, trong đó nêu rõ yêu cầu, nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ phải sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành ngay VBQPPL để khắc phục hoặc giảm thiểu hậu quả tiêu cực và những thiệt hại có thể xảy ra trên thực tế.

CHƯƠNG III

MỘT SỐ KỸ NĂNG TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

1. Kỹ năng trong quá trình soạn thảo thông tư

1.1. Xây dựng kế hoạch soạn thảo

Về phía cơ quan chủ trì soạn thảo, để xây dựng dự thảo văn bản, thông thường sẽ bắt đầu từ công đoạn xây dựng kế hoạch soạn thảo; xây dựng đề cương văn bản; soạn thảo các dự thảo và kiểm tra nội dung của dự thảo do mình xây dựng (tự kiểm tra trong quá trình soạn thảo, xác định những vấn đề cần lưu ý trong dự thảo văn bản).

Về hình thức, kế hoạch soạn thảo thường được lập theo dạng thành bảng. Về nội dung, kế hoạch soạn thảo cần nêu được một số nội dung sau đây:

- Nhiệm vụ (hoạt động) phải thực hiện: nội dung này căn cứ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành thông tư được quy định trong Luật Ban hành VBQPPL (tổng kết, xây dựng dự thảo, lấy ý kiến, thẩm định, trình ban hành...) và một số hoạt động chưa được quy định trong Luật nhưng cần thiết thực hiện trên thực tế (xây dựng kế hoạch; thành lập tổ soạn thảo; tổ chức nghiên cứu, khảo sát, đánh giá; tổ chức hội thảo, tọa đàm, các phiên họp của Tổ soạn thảo...);

- Cơ quan, người chủ trì chịu trách nhiệm về kết quả của công việc của từng nhiệm vụ (hoạt động); các cơ quan, người có trách nhiệm phối hợp;

- Thời hạn hoàn thành từng nhiệm vụ (hoạt động): cần cụ thể hóa, chi tiết tối đa thời hạn hoàn thành (xác định theo tuần hoặc theo tháng);

- Chỉ rõ sản phẩm đầu ra của từng nhiệm vụ. Ví dụ: giai đoạn soạn thảo là dự thảo Tờ trình, dự thảo thông tư; giai đoạn lấy ý kiến là bản tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý; giai đoạn thẩm định là hồ sơ gửi thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định...

Để thuận lợi trong quá trình lập kế hoạch soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo cần xác định mốc thời gian trình cơ quan có thẩm quyền dự thảo văn bản. Trên cơ sở đó “tính lùi” thời điểm thực hiện các nhiệm vụ trong quy trình soạn thảo. Lưu ý một số hoạt động Luật Ban hành VBQPPL đã ấn định thời điểm, thời hạn thực hiện như: hoạt động lấy ý kiến dự thảo văn bản; hoạt động thẩm định văn bản...

Việc xác định các mốc thời điểm hoàn thành nhiệm vụ cần bảo đảm đủ thời gian để xử lý những vấn đề phát sinh (nếu có). Bởi thực tiễn cho thấy, việc soạn thảo thường thường diễn ra trong một khoảng thời gian tương đối dài nên khó tránh khỏi việc phát sinh những sự kiện, vấn đề ngoài dự tính của cơ quan chủ trì soạn thảo, khiến cho kế hoạch soạn thảo bị ảnh hưởng. Những nguyên nhân khách quan, chủ quan làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các nhiệm vụ trong quá trình soạn thảo có thể kể đến như: phải giải trình nhiều lần với các cơ quan có liên quan về một hoặc một số nội dung của dự thảo văn bản làm kéo dài thời gian soạn thảo; phải tổ chức thêm các cuộc họp để trao đổi, thống nhất nội dung trong dự thảo trước khi trình cấp có thẩm quyền; phát sinh những nội dung mới cần thêm thời gian nghiên cứu, quy định...

Kế hoạch soạn thảo phải được Thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo xem xét, phê duyệt và được gửi đến các thành viên có trách nhiệm, tham gia soạn thảo; được theo dõi, kịp thời báo cáo Thủ trưởng đơn vị chủ trì soạn thảo về kết quả thực hiện những nội dung trong kế hoạch hoặc trong trường hợp cần phải điều chỉnh nội dung kế hoạch cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

1.2. Xây dựng đề cương VBQPPL

Việc xây dựng đề cương dự thảo là bước quan trọng trong quy trình soạn thảo. Đề cương cần xác định phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, những nội dung chính, những chính sách cơ bản, các chương, mục, điều cần có trong dự thảo và bố cục của dự thảo VBQPPL.

Đối với các thông tư sửa đổi, bổ sung, nghĩa là đã có nền tảng quy định thì việc xây dựng đề cương chi tiết phải cân nhắc, kế thừa các văn bản hiện hành về nội dung chính và bố cục của dự thảo. Đối với văn bản được xây dựng trên nền tảng của nhiều văn bản thì cần nghiên cứu kỹ những quy định nào còn hiệu lực thi hành, những quy định nào cần sửa đổi, bổ sung, thay thế.

Khi xây dựng đề cương dự thảo VBQPPL chưa cần thiết phải đưa ra các quy định cụ thể. Giai đoạn này cần tập trung vào bố cục, kết cấu và nội dung chính của dự thảo. Việc sắp xếp trật tự của các chương, các phần trong đề cương dự thảo thực hiện theo các nguyên tắc sau đây:

- Quy định chung được trình bày trước quy định cụ thể và trước quy định ngoại lệ;
- Quy định về nội dung được trình bày trước quy định về thủ tục;
- Quy định về quyền và nghĩa vụ trước quy định về chế tài;
- Quy định phổ biến được trình bày trước quy định đặc thù;
- Quy định trách nhiệm thường được đưa vào chương gần cuối cùng;
- Chương, điều cuối cùng thường quy định về điều khoản chuyển tiếp, hiệu lực thi hành.

Việc xây dựng các điều khoản cụ thể trong khi chưa thống nhất được kết cấu của dự thảo, các vấn đề cần quy định sẽ là một sự lãng phí thời gian và nguồn lực. Thông thường đối với các dự thảo được lãnh đạo đơn vị chủ trì soạn thảo, thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo thông qua đề cương chi tiết mới nên bắt tay vào soạn thảo văn bản.

1.3. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập

Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định số 34/12016/NĐ-CP 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 VBQPPL không quy định bắt buộc việc 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 có nội dung phức tạp thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể ra quyết định thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập hoặc thành lập Tổ soạn thảo để giúp cơ quan mình xây dựng dự thảo văn bản. Việc thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập hoặc Tổ soạn thảo trong trường hợp này không trái Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định quy chi tiết Luật Ban hành VBQPPL.

**** Một số lưu ý trong việc thành lập và duy trì hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập:***

- Trường hợp nào thì cần thành lập; thành phần Ban soạn thảo, Tổ biên tập như thế nào; nguyên tắc hoạt động, nhiệm vụ Ban soạn thảo đều đã được quy định tại Luật Ban hành VBQPPL và các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật này.

- Thời gian qua, tại một số diễn đàn chính thức, các bộ, ngành đã nói về thực trạng Ban soạn thảo, Tổ biên tập được thành lập nhưng có trường hợp không tổ chức họp; thành phần mời dự vắng nhiều hoặc không đúng thành

phần... Gần đây vấn đề này đang ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm bởi đây là một trong những cơ chế hữu hiệu của Luật Ban hành VBQPPL để giúp phòng ngừa nguy cơ cài đặt lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ của bộ, ngành chủ trì soạn thảo. Do vậy, trong quá trình soạn thảo, cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo cần lưu ý thêm một số nội dung sau:

+ Đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập thì phải hoạt động và thực hiện đúng nhiệm vụ được giao theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và Quyết định thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập;

+ Những nội dung Luật Ban hành VBQPPL quy định phải có ý kiến của Ban soạn thảo như: xem xét, thông qua đề cương chi tiết; cho ý kiến về nội dung văn bản, tờ trình, nội dung tiếp thu, giải trình ý kiến... Những vấn đề này cần được thể hiện rõ trong nội dung cuộc họp Ban soạn thảo và kết luận của Ban soạn thảo.

1.4. Chuẩn bị các tài liệu có liên quan trong hồ sơ dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Theo quy định tại Điều 103 Luật Ban hành VBQPPL, các tài liệu cần chuẩn bị trong hồ sơ dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ gồm:

(i) Tờ trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ về dự thảo thông tư.

Tờ trình dự thảo thông tư tuân thủ theo Mẫu số 03 Phụ lục V ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP.

(ii) Dự thảo thông tư.

- Dự thảo thông tư tuân thủ theo Mẫu số 11, Mẫu số 12, Mẫu số 33 và Mẫu số 40 Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP.

- Đánh số thứ tự các dự thảo thông tư theo quy định tại Điều 39 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

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

(iv) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo.

(v) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư (nếu 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; báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có).

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư tuân thủ theo Mẫu số 01 Phụ lục V ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP.

- Bản đánh giá thủ tục hành chính tuân thủ quy định tại Thông tư số 03/2022/TT-BTP ngày 10/02/2022 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn việc đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong lập đề nghị xây dựng VBQPPL và soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL.

(vi) Tài liệu khác (nếu có). Ví dụ: Báo cáo kinh nghiệm quốc tế, Bản so sánh dự thảo, Bản thuyết minh dự thảo...

Các tài liệu gồm: Tờ trình dự thảo thông tư; dự thảo Thông tư và Báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

1.5. Đánh số thứ tự dự thảo VBQPPL

Theo quy định tại khoản 2 Điều 39 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì việc đánh số thứ tự của dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được thực hiện như sau:

- Dự thảo 1 là dự thảo được đơn vị chủ trì soạn thảo trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

- Dự thảo 2 là dự thảo được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định gửi và đăng trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến;

- Dự thảo 3 là dự thảo được gửi đến tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ để thẩm định sau khi tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Dự thảo 4 là dự thảo đã tiếp thu ý kiến thẩm định và trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét, ban hành;

- Dự thảo 5 là dự thảo được chỉnh lý về mặt kỹ thuật sau khi tiếp thu ý kiến của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước khi ký ban hành.

Căn cứ quy định nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo thông tư cần lưu ý thực hiện đúng quy tắc đánh số thứ tự dự thảo VBQPPL tại Điều 39 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Việc đánh số thứ tự các dự thảo VBQPPL sẽ tạo thuận lợi cho việc theo dõi, tham gia ý kiến, đặc biệt là trong công tác lưu trữ, tra cứu hồ sơ dự thảo VBQPPL khi cần thiết.

Tuy nhiên, thực tiễn có nhiều dự thảo thay đổi hằng ngày, thậm chí hằng giờ. Do vậy, ngoài việc tuân thủ quy định tại Điều 39, người soạn thảo có thể chú thích thêm ngày, giờ của từng bản dự thảo.

2. Kỹ năng lấy ý kiến đối với dự thảo thông tư và kỹ năng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý

2.1. Kỹ năng lấy ý kiến

a) Tập hợp đầy đủ các thông tin, tài liệu về dự thảo thông tư để gửi đăng tải lấy ý kiến

(i) Các loại thông tin, tài liệu cần cung cấp:

Ngoài việc đăng tải toàn văn dự thảo thông tư và dự thảo tờ trình, cơ quan chủ trì soạn thảo cần gửi kèm theo một số tài liệu có liên quan để xin ý kiến như: Báo cáo tổng kết, Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo (nếu có), Báo cáo rà soát các VBQPPL có liên quan đến dự thảo (nếu có), Bản so sánh dự thảo (nếu có). Đây là những tài liệu hữu ích giúp người được xin ý kiến hiểu rõ về nội dung các quy định trong dự thảo thông tư cần được góp ý và có thể đưa ra các ý kiến góp ý phù hợp nhất.

(ii) Yêu cầu đối với các thông tin, tài liệu gửi lấy ý kiến:

- Thông tin, tài liệu gửi lấy ý kiến phải là những thông tin, tài liệu đã được Thủ trưởng cơ quan chủ trì lập đề nghị xây dựng VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL đồng ý, cho phép gửi và đăng tải trên Cổng thông tin điện tử để lấy ý kiến;

- Các thông tin, tài liệu được sắp xếp theo một trật tự hợp lý, dễ theo dõi: đầu tiên là dự thảo Tờ trình, tiếp đến là dự văn bản và sau đó là các tài liệu hỗ trợ, tham khảo khác có liên quan.

b) Xác định những vấn đề trọng tâm, then chốt của chính sách hoặc nội dung chính, quan trọng của dự thảo thông tư cần xin ý kiến.

Tính minh bạch trong hoạt động lấy ý kiến đòi hỏi cơ quan tổ chức lấy ý kiến không chỉ dừng lại ở việc cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu về chính sách và dự thảo văn bản, mà cần có những phân tích, lý giải cho chủ thể được lấy ý kiến biết họ được lợi gì và thiệt hại gì nếu văn bản được ban hành, để các chủ thể này nắm bắt nội dung chính sách, nội dung văn bản và phát biểu ý kiến.

Thực tiễn cho thấy, tâm lý chung của các chủ thể được lấy ý kiến đều mong muốn các cơ quan tổ chức lấy ý kiến đưa ra những gợi ý, những câu hỏi ngắn gọn, dễ hiểu, tập trung vào những vấn đề trọng tâm, then chốt, thể hiện chính sách cơ bản của dự thảo văn bản, những quy định sẽ tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, nhất là cần có sự phân biệt các nội dung tập trung xin ý kiến căn cứ vào từng nhóm chủ thể được lấy ý kiến trên cơ sở bảo đảm phù hợp với trình độ, năng lực của các chủ thể này.

Do vậy, để bảo đảm thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tiếp cận, nghiên cứu và đóng góp ý kiến, cơ quan chủ trì soạn thảo cần xác định những vấn đề then chốt hoặc nội dung chính của dự thảo thông tư cần xin ý kiến, bảo đảm nêu rõ được những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến. Cụ thể như sau:

(i) Xác định đúng những vấn đề trọng tâm, những chính sách mới hoặc những vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong dự thảo thông tư cần tập trung cho ý kiến:

Cơ quan chủ trì soạn thảo thông tư nêu chi tiết các ý kiến, các phương án, giải pháp khác nhau (nếu có) với những cơ sở, lập luận cho từng phương án, giải pháp để chủ thể được lấy ý kiến dễ dàng đóng góp ý kiến một cách thiết thực và hiệu quả. Nội dung lấy ý kiến nên tập trung vào 03 vấn đề cơ bản, gồm: (i) tính khả thi của nội dung các chính sách, quy định trong dự thảo thông tư; (ii) các chính sách lớn trong dự thảo thông tư; (iii) các chính sách tác động trực tiếp đến người dân, các nhóm lợi ích.

(ii) Xác định các nhóm chủ thể cần lấy ý kiến:

Việc xác định đầy đủ các nhóm chủ thể khác nhau cần lấy ý kiến sẽ giúp người soạn thảo thiết kế, xây dựng nội dung lấy ý kiến phù hợp. Thông thường, có 04 nhóm đối tượng chính cần được quan tâm, tập trung lấy ý kiến, gồm:

Cơ quan quản lý nhà nước	Người làm công tác thực tiễn	Các chuyên gia, nhà khoa học	Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản
Tập trung lấy ý kiến những nội dung vừa liên quan đến thực tiễn quản lý nhà nước, khía cạnh lý luận của vấn đề, khả năng thực thi, giải pháp xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật.	Tập trung lấy ý kiến về phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; quan điểm phản biện.	Tập trung lấy ý kiến về phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; những nội dung mang tính lý luận, học thuật, chuyên môn sâu để làm rõ căn cứ, lập luận cho nội dung của văn bản.	Tập trung lấy ý kiến về những vấn đề của dự thảo có tác động tới lợi ích của họ hoặc những vấn đề thực tiễn bất cập cần có quy định của pháp luật để giải quyết.

(iii) Xác định nhóm vấn đề hoặc những nội dung cần xin ý kiến đối với từng nhóm chủ thể được lấy ý kiến:

Để khắc phục bất cập trong quá trình góp ý khi mà có quá nhiều tài liệu, gây khó khăn cho người góp ý, cơ quan tổ chức lấy ý kiến cần xác định đúng nhóm vấn đề xin ý kiến phù hợp với nhóm chủ thể mà mình cần lấy ý kiến. Bản tóm tắt nhóm vấn đề tương ứng với các nhóm chủ thể được lấy ý kiến nên được thiết kế một cách đơn giản, ngắn gọn và tập trung vào các điểm chính của dự thảo văn bản, phù hợp với khả năng và mối quan tâm của từng nhóm chủ thể.

Ví dụ: trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo xây dựng VBQPPL quy định về phí sử dụng đường bộ thì có thể xác định một số nhóm vấn đề phù hợp với các nhóm chủ thể cần lấy ý kiến như sau:

	Nhóm vấn đề xin ý kiến	Nhóm chủ thể lấy ý kiến
VBQPPL về thu phí sử dụng đường bộ	Thẩm quyền, trách nhiệm quản lý, sử dụng nguồn thu từ việc thu phí	Cơ quan quản lý nhà nước về thu phí sử dụng đường bộ
	Quy định về mức thu phí, phương thức thu phí	Các chủ đầu tư xây dựng các dự án giao thông đường bộ
	Các quy định mức phí phải nộp; trường hợp không bị thu phí; trường hợp miễn phí bảo trì đường bộ	Các doanh nghiệp vận tải (sở hữu phương tiện giao thông)
	Các quy định về miễn, giảm, không thu phí	Người sở hữu phương tiện giao thông cá nhân

(iv) Thiết kế Bản gợi ý lấy ý kiến:

Nội dung Bản gợi ý cần nêu được những nội dung cơ bản sau đây: (i) giới thiệu ngắn gọn về các chính sách, nội dung dự thảo văn bản, những vấn đề/nội dung chính của dự thảo văn bản cần tập trung góp ý kiến (hoặc những vấn đề cần hỏi ý kiến); (ii) thông tin về thời hạn lấy ý kiến; (iii) thông tin về cách thức gửi ý kiến góp ý; (iv) thông tin về chủ thể có trách nhiệm hoặc đơn vị tiếp nhận ý kiến góp ý (cung cấp địa chỉ email, số điện thoại liên hệ). Đồng thời, đề nghị người góp ý kiến cung cấp họ tên, địa chỉ, email, số điện thoại khi gửi ý kiến góp ý để thuận lợi trong việc liên hệ trao đổi.

Việc giới thiệu về các chính sách, nội dung dự thảo văn bản, những vấn đề/nội dung chính của dự thảo văn bản cần lấy ý kiến cần sử dụng ngôn ngữ đơn giản, dễ hiểu, tránh các từ viết tắt, các thuật ngữ pháp lý khó hiểu. Trường hợp đặt các câu hỏi thì phải bảo đảm nội dung câu hỏi ngắn gọn, rõ ràng, đơn nghĩa, giới hạn số lượng câu hỏi đối với những vấn đề quan trọng tác động trực tiếp đến nhóm yếu thế để thu được thông tin phản hồi chính xác nhất; hạn chế việc đề cập đến quá nhiều vấn đề.

Ví dụ: Trong quá trình xây dựng Bộ luật Dân sự (sửa đổi), cơ quan chủ trì soạn thảo đã xây dựng Bản gợi ý nội dung xin ý kiến Nhân dân gồm 10 vấn đề, được thiết kế dưới dạng câu hỏi đóng:

Stt	Nhóm vấn đề	Nội dung lấy ý kiến của dự thảo	Đồng ý	Không đồng ý
	Trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc bảo vệ quyền dân sự	Cho ý kiến đối với quy định về trách nhiệm của Tòa án không được từ chối yêu cầu giải quyết vụ, việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng, mà cần căn cứ vào tập quán, nguyên tắc áp dụng pháp luật tương tự, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự và lẽ công bằng		

		để xem xét, giải quyết.		
	Quyền nhân thân	Sửa đổi một số điều như quyền được bảo đảm an toàn về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân (thay cho quyền bí mật đời tư)..., bổ sung một số quyền mới như quyền lập hội, quyền tiếp cận thông tin, quyền sống...		
	Chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự	Quy định chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự là cá nhân và pháp nhân; Quy định riêng về việc tham gia quan hệ pháp luật dân sự của các thành viên hộ gia đình, tổ hợp tác, các tổ chức khác không có tư cách pháp nhân		
	Hậu quả pháp lý của giao dịch dân sự không tuân thủ quy định về hình thức	Trường hợp luật quy định hình thức là điều kiện có hiệu lực của giao dịch dân sự mà hình thức đó không được tuân thủ thì giao dịch dân sự đó bị vô hiệu.		
	Bảo vệ người thứ ba ngay tình trong trường hợp giao dịch dân sự bị vô hiệu	Trường hợp đối tượng của giao dịch dân sự là tài sản phải đăng ký quyền sở hữu mà tài sản đó đã được đăng ký tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền, sau đó được chuyển giao bằng một giao dịch khác cho người thứ ba và người này căn cứ vào việc đăng ký đó mà xác lập, thực hiện giao dịch thì giao dịch đó không bị vô		

		hiệu.		
	Hình thức sở hữu	Quy định ba hình thức sở hữu, bao gồm sở hữu toàn dân, sở hữu riêng và sở hữu chung		
	Thời điểm xác lập quyền sở hữu và các vật quyền khác	Việc xác lập quyền sở hữu và vật quyền khác có hiệu lực kể từ thời điểm tài sản được chuyển giao, nếu hợp đồng hoặc luật không có quy định khác.		
	Điều chỉnh hợp đồng khi hoàn cảnh thay đổi	Quy định về điều chỉnh hợp đồng khi hoàn cảnh thay đổi quy định trường hợp hoàn cảnh thay đổi dẫn đến quyền, lợi ích của một trong các bên bị ảnh hưởng nghiêm trọng thì cho phép các bên điều chỉnh hợp đồng.		
	Lãi suất trong hợp đồng vay tài sản	Lãi suất vay do các bên thỏa thuận hoặc do luật định. Trường hợp các bên có thỏa thuận về lãi suất thì lãi suất theo thỏa thuận không vượt quá 200% của lãi suất cơ bản do Ngân hàng nhà nước công bố đối với loại vay tương ứng, trừ trường hợp luật có quy định khác.		
	Thời hiệu	Cá nhân, pháp nhân phải yêu cầu Tòa án giải quyết vụ, việc dân sự trong thời hạn luật định; hết thời hạn đó mà cá nhân, pháp nhân mới có yêu cầu thì thay vì từ chối giải quyết yêu cầu như quy định hiện hành, Tòa án vẫn phải thụ lý, giải quyết và		

		tuyên bố chủ thể được hưởng quyền dân sự hoặc được miễn trừ nghĩa vụ dân sự.		
--	--	--	--	--

2.2. Kỹ năng tiếp nhận, xử lý các ý kiến góp ý

a) Tiếp nhận, tập hợp các ý kiến góp ý

- Ngay sau khi nhận được ý kiến góp ý, cơ quan chủ trì soạn thảo cần thông tin cho chủ thể gửi ý kiến góp ý biết về việc mình đã nhận được ý kiến góp ý, đồng thời gửi lời cảm ơn đến chủ thể góp ý vì đã tham gia đóng góp ý kiến. Việc thông báo có thể thực hiện bằng email hoặc hộp thư trả lời tự động (nếu có) trong trường hợp chủ thể gửi ý kiến góp ý trên Cổng thông tin điện tử.

- Liên hệ để trao đổi thêm với chủ thể góp ý kiến (gọi điện thoại, gửi email...) trong trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo thấy cần làm rõ nội dung của các ý kiến góp ý.

- Người được phân công xử lý ý kiến góp ý cần tập hợp đầy đủ các ý kiến góp ý vào file tài liệu (dưới dạng hồ sơ lưu trữ đối với các ý kiến góp ý được gửi bằng bản giấy hoặc thực hiện việc lưu trữ trên máy tính đối với các ý kiến góp ý được gửi bằng bản điện tử).

b) Tổng hợp, xử lý các ý kiến góp ý

(i) Yêu cầu của việc tổng hợp, xử lý các ý kiến góp ý:

Việc tổng hợp, xử lý các ý kiến góp ý rất quan trọng. Nếu không làm tốt khâu này thì việc lấy ý kiến chỉ mang tính hình thức. Việc tổng hợp, xử lý các ý kiến góp ý phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

- Đầy đủ: mọi ý kiến góp ý đều phải được tổng hợp để xem xét, xử lý;
- Thống nhất: việc tổng hợp, xử lý ý kiến góp ý phải tập trung tại một đầu mối (có thể là 1 hoặc 1 nhóm công chức được phân công);
- Chính xác, trung thực, khách quan, toàn diện và tỷ mỉ: không suy đoán, không lồng ghép ý kiến cá nhân của người tổng hợp hoặc tự ý chỉnh sửa nội dung ý kiến góp ý; đối với các ý kiến góp ý có nội dung dài, người tổng

hợp có thể tóm tắt nội dung chính của ý kiến nhưng phải bảo đảm việc tóm tắt không làm thay đổi hoặc sai lệch ý tưởng, mục đích của cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi ý kiến góp ý.

(ii) Cách thức tổng hợp, xử lý các ý kiến góp ý:

- Hệ thống hóa các ý kiến góp ý theo từng vấn đề, nội dung chính của dự thảo VBQPPL.

- Đọc hết các ý kiến góp ý để xác định những chính sách, vấn đề nào của dự thảo VBQPPL tập trung nhiều ý kiến góp ý. Trên cơ sở đó, người tổng hợp ý kiến xác định cách thức tổng hợp ý kiến theo chủ thể góp ý kiến (nhóm chủ thể là các bộ, cơ quan ngang bộ; nhóm chủ thể là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; nhóm chủ thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi ý kiến góp ý qua Cổng thông tin điện tử...); theo nhóm vấn đề (đưa vấn đề quan trọng, được quan tâm và có nhiều ý kiến góp ý lên trước, sau đó đến những vấn đề ít quan trọng hoặc vấn đề kỹ thuật, có ít ý kiến góp ý) hoặc theo thứ tự lần lượt các chương, mục, điều khoản của dự thảo văn bản (đối với dự thảo có nội dung đơn giản, ngắn gọn).

- Xây dựng Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý: nội dung của Bảng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý cần nêu rõ số lượng các cơ quan, đơn vị, tổ chức được lấy ý kiến; tổng số ý kiến đã nhận được; nội dung cụ thể của các ý kiến và nội dung tiếp thu, giải trình đối với từng ý kiến góp ý.

Để bảo đảm tính rõ ràng, minh bạch trong việc tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến, bộ phận hoặc cán bộ được phân công xử lý ý kiến nên tổng hợp ý kiến góp ý theo chủ thể góp ý và có thể tách thành nhiều bảng tổng hợp (bảng tổng hợp ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Bảng tổng hợp ý kiến của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Bảng tổng hợp ý kiến của các đơn vị thuộc Bộ; Bảng tổng hợp ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi qua Cổng thông tin điện tử...). Việc tổng hợp ý kiến theo chủ thể góp ý có thể dẫn đến sự trùng lặp tại một số nội dung góp ý nhưng sẽ bảo đảm

tổng hợp đầy đủ, chính xác ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đặc biệt là thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình theo dõi việc tiếp thu, giải trình ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Ví dụ: việc xây dựng Bảng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với hồ sơ dự thảo thông tư có thể tham khảo mẫu dưới đây:

**Bảng tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của bộ, ngành, địa phương
đối với hồ sơ đề nghị/dự án, dự thảo ...**

Thực hiện quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020); kế hoạch xây dựng đề nghị/soạn thảo dự án, dự thảo ..., Bộ ... đã có Công văn số ... về việc góp ý hồ sơ đề nghị/dự án, dự thảo ... gửi đến ... cơ quan, gồm: ... bộ, cơ quan ngang bộ; ... tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ... đơn vị thuộc Bộ. Đồng thời, thực hiện việc đăng tải hồ sơ đề nghị/dự án, dự thảo ... trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Cổng thông tin điện tử của Bộ ...

Đến nay, đã có ... cơ quan, đơn vị gửi ý kiến góp ý. Nội dung góp ý của các cơ quan, đơn vị được thể hiện cụ thể trong bảng/các bảng dưới đây:

Stt	Cơ quan, đơn vị	Nội dung góp ý	Tiếp thu, giải trình
1.			
2.			
...			

- Nội dung tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý phải được thực hiện đối với từng ý kiến góp ý. Trường hợp tiếp thu ý kiến góp ý thì nội dung tiếp thu phải nêu rõ sẽ chỉnh lý nội dung cụ thể nào trong đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL. Đối với nội dung không tiếp thu hoặc chỉ tiếp thu một phần thì phải nêu rõ lý do không tiếp thu với những căn cứ, lý lẽ hợp lý.

Ví dụ: “Tiếp thu, đã chỉnh lý/bổ sung tại Điều, khoản, điểm... của dự thảo/Tờ trình” hoặc “Tiếp thu ý kiến góp ý, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ tiến hành rà soát nội dung các điều, khoản, điểm... của dự thảo để bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với ...”.

3. Kỹ năng thẩm định thông tư

3.1. Về sự cần thiết ban hành văn bản

a) Lý do của việc ban hành văn bản

Cơ quan thẩm định cần làm rõ một số nội dung sau:

- Thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước: người thẩm định cần trả lời câu hỏi là việc ban hành văn bản có đáp ứng được yêu cầu thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước hay không?

- Thực thi các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên: để làm rõ lý do này, người thẩm định cần trả lời câu hỏi là việc ban hành dự thảo văn bản nhằm thực thi những cam kết cụ thể trong các Điều ước quốc tế nào mà Việt Nam là thành viên?

- Quy định chi tiết thi hành VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn hoặc để hướng dẫn, quy định cụ thể các biện pháp thi hành VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Trường hợp dự thảo quy định chi tiết VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn thì người thẩm định cần trả lời câu hỏi: việc ban hành văn bản có phải để thực hiện nhiệm vụ đã được giao trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên hay không không? Nếu có, phải xác định rõ các điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết. Trường hợp hướng dẫn, quy định cụ thể các biện pháp thi hành văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì cần làm rõ sự phù hợp về thẩm quyền ban hành văn bản với nội dung hướng dẫn, quy định cụ thể trong dự thảo.

Ví dụ: Phát biểu về sự cần thiết ban hành Thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu của nước ngoài thông qua

Văn phòng Thừa phát lại, báo cáo thẩm định viết: “Nhất trí sự cần thiết ban hành Thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu của nước ngoài thông qua Văn phòng Thừa phát lại để quy định chi tiết các nội dung được giao tại khoản 3 Điều 34 và Điều 63 Nghị định số 08/2020/NĐ-CP ngày 08/01/2020 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thừa phát lại, đồng thời khắc phục tình trạng quá tải trong công tác tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự của tòa án thời gian qua, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động tương trợ tư pháp.

- Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết những tồn tại, hạn chế và các vấn đề đặt ra của xã hội: trên cơ sở tổng hợp, phân tích hồ sơ dự thảo và các thông tin thu thập được, người thẩm định cần xác định việc ban hành văn bản để điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh hoặc để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội có phải được xuất phát từ nhu cầu của thực tiễn trong nước hoặc yêu cầu của hội nhập quốc tế không?

- Pháp luật hiện hành chưa quy định hoặc đã có nhưng biện pháp chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề hoặc quy định không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và thiếu tính khả thi: để phát biểu về vấn đề này, người thẩm định cần rà soát các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan đến dự thảo văn bản để trả lời một số câu hỏi sau: (1) trường hợp pháp luật hiện hành chưa có quy định thì việc ban hành văn bản có phải là giải pháp tối ưu để giải quyết vấn đề thực tiễn phát sinh? (2) trường hợp đã có văn bản quy định nhưng chưa đủ mạnh để giải quyết hoặc không còn phù hợp với tình hình thực tiễn thì nên ban hành văn bản mới thay thế hay chỉ cần ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành?

Ví dụ: Phát biểu về sự cần thiết ban hành Thông tư quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự, báo cáo thẩm định viết: “Vụ VĐCXDPL nhất trí về sự cần thiết ban hành Thông tư quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự thay thế Thông tư số 02/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ trưởng

Bộ Tư pháp quy định quy trình giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự để bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về khiếu nại và tố cáo hiện hành, đồng thời khắc phục những khó khăn, vướng mắc, bất cập trong thực tiễn công tác xử lý, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự thời gian qua”.

b) Khả năng bảo đảm giải quyết những vướng mắc và điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước.

Bên cạnh việc xem xét lý do ban hành văn bản, người thẩm định cần bước đầu xem xét và đánh giá về tính dự báo của văn bản. Cụ thể là quy định của dự thảo có khả năng giải quyết những vướng mắc trong thực tiễn, khả năng điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh và khả năng góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước không? Trong trường hợp dự thảo văn bản đáp ứng đầy đủ các lý do ban hành nhưng qua xem xét thấy rằng quy định của dự thảo chưa phải là giải pháp phù hợp để giải quyết vấn đề vướng mắc trong thực tiễn hoặc có khả năng giải quyết được những vướng mắc đó nhưng lại gây khó khăn, cản trở hoặc tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh... thì cần phải cân nhắc thêm về sự cần thiết ban hành văn bản.

3.2. Về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản

Với nội dung thẩm định về đối tượng, phạm vi điều chỉnh văn bản, người thẩm định cần phải phân tích, đánh giá về một số vấn đề sau đây:

- Sự phù hợp giữa đối tượng với phạm vi điều chỉnh của dự thảo thông tư;
- Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo thông tư với các chính sách cơ bản của dự thảo thông tư;
- Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo thông tư với các quy định cụ thể của dự thảo thông tư;

Ví dụ: Phát biểu về phạm vi điều chỉnh của dự thảo Thông tư quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự, báo cáo thẩm định viết: “So với Thông tư số 02/2016/TT-BTP, dự thảo Thông tư mở rộng phạm vi, theo đó quy định cả việc tiếp nhận, xử lý, giải quyết đối với đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự thuộc trách nhiệm của Bộ Tư pháp. Qua rà soát, Vụ VĐCXDP nhận thấy dự thảo Thông tư lại chưa quy định đầy đủ, cụ thể về nội dung này trong các điều khoản tương ứng... Do đó, Vụ VĐCXDP đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo rà soát và chỉnh lý theo hướng bổ sung các nội dung về thẩm quyền, cách thức, trình tự xử lý, giải quyết đối với đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự thuộc trách nhiệm của Bộ Tư pháp tại các Điều 7, Điều 9, Mục 3...”

- Sự phù hợp giữa tên gọi của dự thảo văn bản với phạm vi, đối tượng điều chỉnh của dự thảo thông tư.

Ví dụ: Phát biểu về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo Thông tư quy định lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL, báo cáo thẩm định viết: “Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật nhất trí với đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo. Tuy nhiên, về tên gọi của dự thảo, Vụ có ý kiến như sau: Tên gọi của dự thảo là “Thông tư quy định lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL”, trong khi đó, nội dung dự thảo Thông chủ yếu mang tính chất hướng dẫn, không đưa ra các quy định mới. Vì vậy, sẽ hợp lý hơn nếu tên gọi của Thông tư được chỉnh lý thành “Thông tư hướng dẫn lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL”. Đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo nghiên cứu, cân nhắc”.

3.3. Về sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước

Người thẩm định phải phát biểu về một số vấn đề bằng cách trả lời một số câu hỏi sau đây:

- Đường lối, chủ trương của Đảng cần thể chế hóa thành chính sách của dự thảo văn bản quy định trong văn kiện nào của Đảng?

Ví dụ: Phát biểu về sự phù hợp của nội dung dự thảo Thông tư quy định tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành, lĩnh vực tư pháp với đường lối, chủ trương của Đảng, báo cáo thẩm định viết: “Vụ VĐCXDPL nhận thấy, nội dung của dự thảo Thông tư phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng về “Đổi mới căn bản, toàn diện và đồng bộ hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập, bảo đảm tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả;... Giảm mạnh đầu mối, khắc phục tình trạng manh mún, dàn trải và trùng lặp; tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức” tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập”.

- Nội dung dự thảo thông tư có phù hợp với định hướng chủ trương, chính sách của Nhà nước về lĩnh vực đó không?

Trong trường hợp phát hiện dự thảo có quy định chưa phù hợp với văn kiện của Đảng nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo đảm quyền, nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất cơ quan có thẩm quyền xin ý kiến chỉ đạo.

3.4. Thẩm định sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với văn bản được quy định chi tiết

Người thẩm định cần tập trung làm rõ một số vấn đề sau: *Một là*, sự phù hợp của dự thảo văn bản với nội dung (điều, khoản, điểm) được giao quy định chi tiết; *Hai là*, mức độ cụ thể hóa quy định của văn bản được quy định chi tiết

vào dự thảo văn bản (quy định của dự thảo có vượt ngoài phạm vi được giao quy định chi tiết, có vượt quá thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản không...)

3.5. Thẩm định tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo thông tư với hệ thống pháp luật

a) Về tính hợp hiến:

Một trong những nội dung vô cùng quan trọng của việc thẩm định là nhằm bảo đảm cho các quy định của dự thảo bảo đảm tuân thủ các quy định của Hiến pháp và phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Do vậy, để phát biểu về tính hợp hiến của dự thảo văn bản, người thẩm định cần đưa ra ý kiến về một số vấn đề sau đây:

- Sự phù hợp với các quy định cụ thể của Hiến pháp hoặc phù hợp với tinh thần, nguyên tắc của Hiến pháp về bản chất nhà nước, chế độ kinh tế, nghĩa vụ cơ bản của công dân, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước.

Đối với những quy định liên quan đến tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cần trả lời câu hỏi: có phù hợp với các quy định, nguyên tắc Hiến định về tổ chức hoạt động của từng loại cơ quan/cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước hay không?

Đối với những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thì khi nghiên cứu dự thảo, người thẩm định cần đánh giá quy định của dự thảo có hạn chế quyền cơ bản nào không? Những phạm trù nào thuộc về quyền tự do được bảo vệ? Những phạm trù nào bị can thiệp? Chủ thể nào có thẩm quyền can thiệp? Có xâm phạm quyền bình đẳng không? (ví dụ bình đẳng giới; bình đẳng giữa công dân thuộc thành phần các dân tộc, tôn giáo khác nhau,...); Có bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân không?

Nếu phát hiện dự thảo có quy định chưa phù hợp với Hiến pháp thì cần phân tích và nêu rõ quy định nào chưa phù hợp với tinh thần, nguyên tắc hoặc

điều, khoản cụ thể của Hiến pháp? Quy định nào vượt khỏi phạm vi quy định, tinh thần của Hiến pháp?

Trong trường hợp phát hiện nội dung của dự thảo thông tư chưa phù hợp với quy định cụ thể, nguyên tắc hoặc tinh thần của Hiến pháp, nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền.

b) Về tính hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật:

Để thẩm định tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật, người thẩm định cần xem xét, đánh giá một số nội dung sau đây:

** Về tính hợp pháp:*

- Sự phù hợp về hình thức và nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản;
- Sự phù hợp của nội dung dự thảo thông tư với quy định của VBQPPL hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn;
- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành thông tư theo quy định của Luật ban hành VBQPPL.

Người thẩm định cần căn cứ vào quy định của Luật Ban hành VBQPPL để đối chiếu quy trình soạn thảo, ban hành mỗi loại văn bản, từ đó đánh giá về việc tuân thủ trình tự, thủ tục soạn thảo của cơ quan chủ trì soạn thảo. Nội dung đối chiếu bao gồm: tính đầy đủ của các bước trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản (soạn thảo, lấy ý kiến...); tính đầy đủ của hồ sơ dự thảo thông tư.

Ví dụ 1: Phát biểu về tính hợp pháp của dự thảo Thông tư quy định lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL, báo cáo thẩm định viết: “Luật bình đẳng giới và các văn bản quy định chi tiết Luật bình đẳng giới cũng như Luật ban hành VBQPPL và các văn bản quy định chi tiết thi hành không có

quy định nào “ủy quyền trực tiếp” cho Bộ Tư pháp hướng dẫn/quy định chi tiết việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng VBQPPL. Vì vậy, để khẳng định tính hợp pháp của dự thảo Thông tư, đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo giải trình rõ hơn về căn cứ pháp lý ban hành Thông tư”.

* Về tính thống nhất với hệ thống pháp luật:

- Sự thống nhất của các quy định trong các dự thảo thông tư với các quy định tại VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn;

- Sự thống nhất của các quy định trong dự thảo thông tư với các quy định của VBQPPL hiện hành khác do cơ quan cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề, bảo đảm không có chồng chéo, mâu thuẫn giữa nội dung dự thảo với các quy định hiện hành.

Trong trường hợp phát hiện quy định của dự thảo không thống nhất với quy định của các văn bản hiện hành khác do cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề thì báo cáo thẩm định phải phân tích lý do, ưu điểm, nhược điểm của quy định của dự thảo và đề xuất phương án xử lý.

3.6. Thẩm định tính tương thích của dự thảo thông tư với điều ước quốc tế liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Trước khi đánh giá tính tương thích của dự thảo thông tư với điều ước quốc tế liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, người thẩm định cần tiến hành rà soát, tập hợp các điều ước quốc tế song phương và đa phương mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trên cơ sở đó, so sánh, đối chiếu nội dung của dự thảo văn bản với nội dung các điều ước quốc tế có liên quan để phát biểu về việc dự thảo có phù hợp với nội dung và tinh thần của điều ước quốc tế đó hay không? Có nội dung nào trái hoặc không phù hợp không? Cùng với đó, cần xem xét cách quy định của dự thảo văn bản có thể tạo ra những khó khăn, cản trở trong quá trình thực thi điều ước quốc tế không? Nếu có thì cần đưa ra phương án giải quyết (chỉnh lý cho phù hợp hoặc kiến nghị

không nên quy định trong dự thảo). Cụ thể, người thẩm định cần trả lời một số câu hỏi sau đây:

- Đã có điều ước quốc tế đa phương, song phương nào Việt Nam là thành viên mà liên quan đến nội dung của dự thảo chưa?

- Nội dung dự thảo thông tư có tương thích với các cam kết trong các điều ước quốc tế song phương/đa phương hay không? Có điểm nào trái hoặc khác với các cam kết trong các điều ước quốc tế đó không? Nếu có thì mức độ trái như thế nào (trái với một hoặc nhiều nguyên tắc, quy định của điều ước quốc tế)?

- Cách quy định của dự thảo thông tư có làm cản trở hay gây khó khăn cho việc thực hiện các điều ước đó hay không? Nếu có thì ở mức độ nào và giải pháp nào để khắc phục những khó khăn, cản trở đó? (ví dụ: quy định bổ sung các điều, khoản cần thiết...).

- Nội dung cụ thể của dự thảo thông tư đã nội luật hóa được quy định nào trong điều ước quốc tế đó? Mức độ nội luật hóa là toàn bộ hay từng phần? Hướng giải quyết tiếp theo?

- Quy định của dự thảo thông tư đã tận dụng được các cam kết liên quan đến quyền hoặc cơ hội của Việt Nam trong các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên để bảo vệ tối đa, hợp lý quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam?

Ví dụ: Phát biểu về tính tương thích của dự thảo Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn đơn giản hóa điều kiện, trình tự, thủ tục nhập quốc tịch Việt Nam, đăng ký khai sinh, kết hôn cho người di cư tự do tại các huyện của Việt Nam tiếp giáp với Lào, báo cáo thẩm định viết: “Thỏa thuận giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về việc giải quyết vấn đề người di cư tự do và kết hôn không giá thú trong vùng biên giới hai nước (Thỏa thuận) được ký kết ngày 08/7/2013, có hiệu lực kể từ ngày 14/11/2013. Để triển khai thực các nội dung

Thỏa thuận đã được hai quốc gia ký kết, việc ban hành VBQPPL quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện điều kiện, trình tự, thủ tục nhập quốc tịch Việt Nam, đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn cho người di cư tự do tại các huyện của Việt Nam tiếp giáp với Lào thực hiện theo hướng đơn giản hóa là rất cần thiết”.

3.7. Thẩm định sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo thông tư

a) Sự cần thiết của một thủ tục hành chính được đánh giá theo các nội dung sau:

- Mức độ đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực nhất định;
- Việc bảo đảm quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức;
- Việc ban hành thủ tục hành chính có là biện pháp tối ưu trong các biện pháp có thể được thực hiện để bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước và bảo đảm quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức không?

b) Tính hợp lý của một thủ tục hành chính được đánh giá theo các nội dung sau:

- Tính rõ ràng, cụ thể, ngắn gọn, chính xác và thống nhất của tên thủ tục hành chính; tính rõ ràng, cụ thể và phù hợp về thời gian, quy trình, cách thức thực hiện thủ tục hành chính;
- Sự cần thiết, tính rõ ràng, cụ thể về tên, quy cách, số lượng của từng thành phần hồ sơ, số lượng bộ hồ sơ;

Ví dụ: Phát biểu về tính hợp lý của thủ tục hành chính trong dự thảo Thông tư quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong thi hành án dân sự, báo cáo thẩm định viết: “Về thủ tục giải quyết khiếu nại, đề nghị bổ sung 01 Điều quy định hồ sơ, số lượng bộ hồ sơ mà người yêu cầu khiếu nại phải nộp khi thực hiện thủ tục, cụ thể là:

Hồ sơ yêu cầu giải quyết khiếu nại (01 bộ) gồm:

- + Đơn khiếu nại (theo mẫu quy định);
- + Giấy ủy quyền theo quy định tại khoản 6 Điều 8 Thông tư;
- + Xuất trình giấy chứng minh quyền thừa kế theo quy định tại khoản 3 Điều 10”.

- Tính rõ ràng, cụ thể của thời hạn giải quyết thủ tục hành chính, bảo đảm tiết kiệm thời gian cho cá nhân, tổ chức, phù hợp với khả năng của cơ quan thực hiện thủ tục hành chính tổ chức. Trường hợp một thủ tục hành chính do nhiều cơ quan có thẩm quyền giải quyết thì quy định rõ ràng, đầy đủ thời hạn giải quyết của từng cơ quan và thời hạn chuyển giao hồ sơ giữa các cơ quan;

- Tính rõ ràng, cụ thể về đối tượng thực hiện thủ tục hành chính; bảo đảm sự công bằng giữa các cá nhân, giữa các tổ chức, giữa cá nhân với tổ chức, giữa các ngành, lĩnh vực, giữa các vùng miền, giữa trong nước với ngoài nước;

- Sự phù hợp về thẩm quyền thực hiện thủ tục hành chính đối với cấp hành chính hoặc địa giới hành chính; thuận tiện cho cá nhân, tổ chức trong việc liên hệ với cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Trong trường hợp một thủ tục hành chính do nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia giải quyết thì quy định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan, từng cấp, cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp; áp dụng tối đa cơ chế liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính;

- Tính rõ ràng, cụ thể của chính sách về phí, lệ phí và các khoản chi trả khác (nếu có); sự phù hợp với chi phí mà cơ quan nhà nước bỏ ra để thực hiện thủ tục hành chính, bảo đảm chi phí thấp nhất đối với cá nhân, tổ chức; có tính đến đặc điểm từng vùng miền, từng đối tượng thực hiện, từng lĩnh vực và thông lệ quốc tế;

- Việc mẫu hóa đơn, tờ khai trong thủ tục hành chính; tính rõ ràng, ngắn gọn, cần thiết của nội dung mẫu đơn, tờ khai cho việc giải quyết thủ tục hành chính;

- Tính rõ ràng, cụ thể, cần thiết của các yêu cầu, điều kiện của thủ tục hành chính đối với yêu cầu quản lý nhà nước, phù hợp với khả năng đáp ứng của cá nhân, tổ chức;

- Tính rõ ràng, thuận tiện, phù hợp của hình thức, thời hạn có hiệu lực và điều kiện có hiệu lực (nếu có) của kết quả của thủ tục hành chính với yêu cầu quản lý nhà nước, với quyền, nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và tình hình thực tiễn.

c) Sự phù hợp của chi phí tuân thủ thủ tục hành chính được đánh giá trên cơ sở xem xét tổng chi phí thấp nhất của thủ tục hành chính đó trong một năm, gồm một số vấn đề sau:

- Bảo đảm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính là thấp nhất;
- Số lần cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện thủ tục hành chính trong một năm;
- Số lượng đối tượng tuân thủ được hưởng lợi nhiều nhất.

3.8. Thẩm định việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo thông tư

Để phát biểu ý kiến về nội dung này, người thẩm định cần xem xét một số khía cạnh sau đây:

- Tính đầy đủ trong việc xác định vấn đề giới và các biện pháp giải quyết vấn đề giới trong dự thảo văn bản;
- Việc bảo đảm các nguyên tắc về bình đẳng giới trong dự thảo văn bản (dự thảo có nội dung nào quy định trực tiếp hoặc gián tiếp về vấn đề bình đẳng giới không? Nếu có thì những quy định đó đã bảo đảm sự phù hợp với các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới hay chưa?...);
- Việc tuân thủ quy trình, thủ tục lồng ghép vấn đề bình đẳng giới dự thảo thông tư nhằm loại bỏ giải pháp gây bất bình đẳng giới, phân biệt đối xử về giới;

- Tính khả thi của các quy định về việc lồng ghép giới trong việc giải quyết vấn đề giới và tính khả thi của chính sách để bảo đảm bình đẳng giới.

3.9. Thẩm định điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành thông tư

Để phát biểu ý kiến về nội dung này, người thẩm định cần xem xét một số khía cạnh sau đây:

- Về điều kiện bảo đảm nguồn nhân lực: chi phí thay đổi, sắp xếp lại tổ chức, bộ máy để thực hiện văn bản và lợi ích, chi phí của việc thay đổi đó; phương án xử lý đối với đội ngũ cán bộ, công chức dư thừa khi có sự tinh giảm bộ máy hoặc biện pháp bổ sung đội ngũ cán bộ, công chức khi có phát sinh bộ máy mới để thực hiện văn bản...

- Về điều kiện bảo đảm nguồn tài chính: chi phí tuân thủ văn bản, chi phí xây dựng cơ sở, vật chất, trang thiết bị phục vụ tổ chức thực hiện văn bản, chi phí tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật...

3.10. Thẩm định ngôn ngữ, kỹ thuật; hồ sơ, trình tự, thủ tục soạn thảo thông tư

Trong nội dung thẩm định về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo phải nêu rõ sự đánh giá về các vấn đề sau đây của dự thảo:

- Tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự thảo thông tư. Trường hợp bố cục dự thảo chưa hợp lý, trích dẫn căn cứ ban hành văn bản không chính xác thì báo cáo thẩm định cũng cần nêu rõ nội dung này;

- Việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành. Trường hợp trong dự thảo thông tư sử dụng thuật ngữ chuyên ngành, thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự thảo thì các thuật ngữ này phải được giải thích rõ ràng;

- Ngôn ngữ sử dụng trong dự thảo thông tư phải đơn nghĩa, trong sáng, rõ ràng, dễ hiểu;

- Tuân thủ các quy định về thể thức, kỹ thuật trình bày và trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản.

Ví dụ: Đánh giá về việc sử dụng ngôn ngữ, kỹ thuật và việc tuân thủ trình tự, thủ tục soạn thảo của dự thảo Thông tư về việc quản lý Văn phòng con nuôi nước ngoài tại Việt Nam, báo cáo thẩm định viết: “Về cơ bản, ngôn ngữ sử dụng trong dự thảo Thông tư là tương đối rõ ràng, cụ thể, phù hợp với ngôn ngữ pháp lý xây dựng VBQPPL; kỹ thuật soạn thảo dự thảo phù hợp với quy định pháp luật về ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, còn một số lỗi về ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày văn bản như quy định tại Điều 2, Điều 5, Điều 8 và một số biểu mẫu về báo cáo, đề nghị đơn vị soạn thảo nghiên cứu, rà soát, chỉnh lý cho phù hợp, nếu không dẫn đến có cách hiểu khác nhau trong quá trình thực hiện.

Tương tự như vậy, điểm 1 khoản 1 Điều 6 quy định “hỗ trợ người nhận con nuôi trong các thủ tục về hộ chiếu, visa cho trẻ em xuất cảnh Việt Nam, nhập cảnh và định cư tại nước ngoài hữu quan”, đề nghị thay từ “visa” bằng “thị thực” và bỏ cụm từ “hữu quan” cho phù hợp với các VBQPPL hiện hành”.

3.11. Về một số vấn đề khác có liên quan đến dự thảo thông tư

Ngoài việc phát biểu về các nội dung thẩm định theo quy định của Luật ban hành VBQPPL, báo cáo thẩm định cần phát biểu thêm về các nội dung cụ thể của dự thảo. Đối với VBQPPL của cấp tỉnh, trường hợp dự thảo văn bản có quy định thủ tục hành chính (do được giao trong Luật) thì cơ quan thẩm định cần xem xét, đánh giá việc tuân thủ trình tự, thủ tục quy định thủ tục hành chính; tính hợp lý và chi phí tuân thủ thủ tục hành chính...

Trong trường hợp dự thảo thông tư còn những vấn đề có ý kiến khác nhau hoặc cần xin ý kiến thì báo cáo thẩm định cần thể hiện rõ quan điểm của cơ quan thẩm định về từng vấn đề (quan điểm nào là phù hợp? cơ quan thẩm định ủng hộ quan điểm nào và không ủng hộ quan điểm nào?) và có lập luận rõ ràng, cụ thể về việc ủng hộ hoặc không ủng hộ quan điểm đó.

4. Soạn thảo một số điều, khoản trong VBQPPL

4.1. Điều khoản phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của thông tư

4.1.1. Yêu cầu chung:

Điều khoản phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản hoặc điều khoản phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của văn bản là điều khoản bắt buộc phải có ở hầu hết các VBQPPL, trừ trường hợp các VBQPPL sửa đổi, bổ sung một số điều hoặc VBQPPL bãi bỏ toàn bộ một hoặc một số VBQPPL khác.

Khi soạn thảo điều khoản này, cần nghiên cứu kỹ vấn đề cần điều chỉnh để đảm bảo các yêu cầu sau:

- Điều khoản phạm vi, đối tượng điều chỉnh phải phù hợp với tên văn bản. Trong thực tiễn, đã có văn bản có tên là “Quyết định ban hành quy định quản lý, lập danh sách mua, cấp phát thẻ Bảo hiểm y tế cho đối tượng chính sách” nhưng đối tượng điều chỉnh lại có cả học sinh, học viên;

- Điều khoản phạm vi, đối tượng điều chỉnh phải bao quát hết nội dung điều chỉnh của văn bản nhưng phải có tính khái quát cao, tránh tình huống đi vào những nội dung quá cụ thể, chi tiết, dẫn tới bỏ sót phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản, làm cho văn bản mắc lỗi *không đảm bảo tính thống nhất trong toàn bộ nội dung văn bản*.

Chẳng hạn, thông tư có phạm vi điều chỉnh là quy định chi tiết Nghị định. Tuy vậy, Nghị định giao Bộ trưởng quy định trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép nhưng Thông tư lại quy định thêm các trường hợp thu hồi giấy phép; Nghị định giao Bộ trưởng hướng dẫn trình tự, thủ tục nộp hồ sơ đề nghị UBND cấp tỉnh chấp thuận địa điểm đăng cai vòng chung kết cuộc thi người đẹp, người mẫu nhưng Thông tư lại quy định về nội dung, hình thức đề án tổ chức thi người đẹp, người mẫu. Trong trường hợp này, đối với những nội dung đã dẫn trong ví dụ, nếu Thông tư có tên và phạm vi điều chỉnh là “hướng dẫn thi hành...” thì sẽ đảm bảo tính thống nhất trong nội dung văn bản.

4.1.2. Yêu cầu cụ thể:

a) Điều khoản phạm vi điều chỉnh:

- Là điều khoản xuất hiện ở hầu hết các VBQPPL (trừ một số văn bản như văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều, một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản; văn bản bãi bỏ VBQPPL) giúp minh bạch nội dung mà văn bản điều chỉnh và bảo đảm không mâu thuẫn, chồng chéo hoặc giao thoa với các văn bản khác;

- Việc quy định phạm vi điều chỉnh của VBQPPL phải bám sát tên gọi của văn bản cần ban hành;

- Thông thường có 03 cách để thiết kế điều, khoản về phạm vi điều chỉnh:

+ Liệt kê theo các chương của dự thảo văn bản: cách này bảo đảm tính rõ ràng, đầy đủ của điều khoản phạm vi điều chỉnh nhưng thường nội dung sẽ khá dài dòng;

+ Khái quát hóa những nội dung chính của dự thảo văn bản: áp dụng trong trường hợp văn bản có nhiều chương, không thể liệt kê đầy đủ như cách thứ nhất;

+ Khái quát hóa cùng với quy định loại trừ: cùng với việc khái quát hóa nội dung chính của dự thảo văn bản, bổ sung 01 khoản hoặc điểm để xác định những nội dung, vấn đề văn bản không điều chỉnh. Cụm từ thường sử dụng là: luật/ng nghị định/thông tư... này không quy định về...

Ví dụ: Điều 1 Luật Giao dịch điện tử năm 2023 quy định:

- “1. Luật này quy định việc thực hiện giao dịch bằng phương tiện điện tử.*
- 2. Luật này không quy định về nội dung, điều kiện, hình thức của giao dịch.*
- 3. Trường hợp luật khác quy định hoặc không quy định giao dịch được thực hiện bằng phương tiện điện tử thì được áp dụng theo quy định của Luật này. Trường hợp luật khác quy định không được thực hiện giao dịch bằng phương tiện điện tử thì thực hiện theo quy định của luật đó.”*

b) Điều khoản đối tượng áp dụng:

- Xuất hiện tại hầu hết các văn bản (trừ một số trường hợp như đối với điều khoản phạm vi điều chỉnh). Tuy nhiên, cá biệt có trường hợp văn bản không có điều khoản đối tượng áp dụng. Ví dụ: Luật Phòng thủ dân sự 2023 chỉ quy định về phạm vi điều chỉnh (Điều 1) mà không có điều, khoản riêng quy định về đối tượng áp dụng.

- Có thể quy định theo hướng khái quát đối tượng áp dụng của văn bản.

Ví dụ: Điều 2 Luật Giao dịch điện tử năm 2023 quy định:

“Điều 2. Đối tượng áp dụng

Luật này áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp tham gia giao dịch điện tử hoặc có liên quan đến giao dịch điện tử.”

- Có thể quy định theo hướng liệt kê, phân nhóm các đối tượng một cách cụ thể.

Ví dụ: Điều 2 Thông tư số 09/2023/TT-NHNN ngày 28/7/2023 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Phòng, chống rửa tiền quy định:

“Điều 2. Đối tượng áp dụng

1. Tổ chức tài chính.

2. Tổ chức, cá nhân kinh doanh ngành, nghề phi tài chính có liên quan.

3. Tổ chức, cá nhân Việt Nam, tổ chức nước ngoài, người nước ngoài, tổ chức quốc tế có giao dịch với tổ chức tài chính, tổ chức, cá nhân kinh doanh ngành, nghề phi tài chính có liên quan.

4. Tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến phòng, chống rửa tiền”.

4.2. Điều khoản giải thích từ ngữ

Thuật ngữ pháp lý là những thuật ngữ dùng để chỉ những khái niệm thường dùng trong khoa học pháp lý hoặc các văn bản pháp luật và dùng để chỉ, mô tả một cách khái quát nhất, cô đọng nhất các hiện tượng, nội dung, trạng thái

pháp luật. Thuật ngữ pháp lý có ý nghĩa rất lớn đối với việc nghiên cứu khoa học pháp lý cũng nhưng có ý nghĩa quan trọng trong việc giải thích các quy định của pháp luật. Ở Việt Nam, các văn bản pháp luật thường dành một điều (thường nằm ở chương quy định chung) để giải thích các thuật ngữ pháp lý (tên gọi của điều thường được đặt là điều khoản giải thích từ ngữ).

Để tránh cách hiểu khác nhau khi sử dụng từ ngữ, thông thường điều khoản giải thích từ ngữ thường có câu mở đầu như sau: “*Trong Thông tư này, các từ ngữ dưới đây được hiểu như sau:...*”. Theo đó, những trường hợp cần sử dụng điều khoản giải thích từ ngữ gồm: trường hợp trong văn bản có những khái niệm được lặp đi lặp lại nhiều lần, nếu không giải thích thì người đọc có thể hiểu theo nhiều cách khác nhau hoặc trong văn bản sử dụng một thuật ngữ đa nghĩa mà nếu không giải thích sẽ dẫn tới cách hiểu không thống nhất...

Tóm lại, giải thích từ ngữ là việc xác định bằng ngôn ngữ về những đặc trưng cơ bản tạo thành nội dung của khái niệm về một sự vật, hiện tượng hay quá trình, với mục đích phân biệt nó với các sự vật, hiện tượng hay quá trình khác.

- Mục đích của quy định về giải thích từ ngữ giúp cho pháp luật thống nhất, dễ đọc và dễ hiểu hơn. Các thuật ngữ được giải thích có thể được sử dụng trong nhiều tình huống, kể cả chưa chắc chắn hoàn toàn về ý nghĩa của một từ hoặc một cụm từ, để hạn chế hoặc mở rộng nghĩa thông thường của từ hoặc cụm từ đó hoặc đơn giản chỉ để tránh lặp lại việc giải thích cụm từ đó khi nó xuất hiện ở bất kỳ vị trí nào trong văn bản.

Trong nguyên tắc xây dựng pháp luật, từ ngữ không được xác định cụ thể mà được xác định bằng cách sử dụng đã được chấp nhận phổ biến của từ ngữ đó. Tuy nhiên, người soạn thảo phải xác định một từ hoặc thuật ngữ được sử dụng trong VBQPPL có thể không rõ ràng hoặc không quen thuộc với đại đa số người đọc hoặc có nhiều hơn một ý nghĩa và người đọc không thể xác định ý nghĩa của từ ngữ đó nếu không được đặt trong bối cảnh cụ thể. Do đó, điều khoản giải

thích từ ngữ là cần thiết, đặc biệt trong các văn bản có sử dụng nhiều thuật ngữ mang tính chất kỹ thuật.

- Việc giải thích từ ngữ cần tuân thủ một số nguyên tắc sau đây:

- + Nguyên tắc tương xứng giữa khái niệm dùng để định nghĩa với nội dung định nghĩa;

- + Không giải thích vòng quanh; không giải thích theo cách phủ định;

- + Phải rõ ràng (nghĩa là định nghĩa không chứa những thuộc tính có thể suy ra từ thuộc tính khác).

- Lưu ý khi xây dựng điều khoản giải thích từ ngữ: đặt thuật ngữ được giải thích ở vị trí mà người đọc dễ dàng tìm thấy. Nếu một thuật ngữ được sử dụng một lần hoặc trong một vài chương có liên quan chặt chẽ với nhau, đặt thuật ngữ được giải thích trong chương mà thuật ngữ này xuất hiện đầu tiên.

Làm thế nào để liệt kê các định nghĩa. Nếu bạn có một nhóm các điều khoản mà bạn muốn nhóm với nhau, sử dụng các quy ước sau đây:

- Đặt các khoản giải thích từ ngữ trong một điều gọi là “Điều khoản giải thích từ ngữ”, nếu từ, ngữ đó liên quan đến toàn bộ nội dung của VBQPPL.

- Đặt từ hoặc cụm từ được giải thích ở điều đầu tiên của chương nếu thuật ngữ được giải thích liên quan đến nội dung của chương hoặc liên quan đến nhiều chương tiếp theo.

- Sắp xếp các khoản trong Điều giải thích từ ngữ theo trật tự trong bảng chữ cái tiếng Việt.

- Đặt từ hoặc cụm từ được giải thích trong điều, khoản cụ thể nếu thuật ngữ chỉ xuất hiện trong điều khoản cụ thể hoặc chỉ xuất hiện ở một chương nào đó trong dự thảo VBQPPL. Thuật ngữ được giải thích chỉ áp dụng cho một phần đặc biệt, mục, tiểu mục, phần, chương hoặc phần nên được đặt trong mục, phần phù hợp với vị trí của thuật ngữ đó.

- Không có quy ước nào nhưng không nên dùng điểm mà nên dùng bố cục khoản cho thiết kế điều khoản giải thích từ ngữ.

Phương pháp soạn thảo danh sách thuật ngữ được giải thích làm cho công việc của người soạn thảo dễ dàng hơn nếu có thể thêm hoặc loại bỏ các thuật ngữ được định nghĩa. Người soạn thảo không cần phải thay đổi định dạng của điều, khoản, điểm.

- Không sử dụng “phải” trong khi giải thích thuật ngữ. Các thuật ngữ được giải thích không nên bắt buộc bất cứ ai làm bất cứ điều gì. Vì lý do này, “phải” không là từ ngữ thích hợp khi thiết kế điều khoản giải thích từ ngữ.

4.3. Soạn thảo điều khoản nguyên tắc

Điều khoản nguyên tắc thể hiện nguyên tắc trong áp dụng các nội dung trong văn bản hay nguyên tắc thực hành các quy định trong văn bản. Khi soạn thảo điều khoản nguyên tắc, cần lưu ý các điểm sau:

- Các nguyên tắc này được thể hiện trong các khoản độc lập;

Ví dụ: Điều 3 Thông tư số 37/2023/TT-BQP ngày 13/6/2023 của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quân y quy định:

“Điều 3. Nguyên tắc hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quân y

1. Tuân thủ chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, quy định của Bộ Quốc phòng về hội nhập quốc tế và đối ngoại quốc phòng, phù hợp với các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

2. Thực hiện đúng trình tự, thủ tục tiến hành công tác đối ngoại.

3. Hợp tác quốc tế trên tinh thần hữu nghị, đoàn kết quốc tế, bảo đảm bí mật nhà nước, bí mật quân sự.”

- Tránh quy định điều cấm trong các văn bản dưới luật.

Qua thực tiễn kiểm tra văn bản cho thấy, VBQPPL thường vi phạm điều cấm của Hiến pháp (hay còn gọi là vi hiến) khi quy định các nội dung hạn chế quyền con người, quyền công dân trong nội dung điều khoản nguyên tắc.

Chẳng hạn, trong một thông tư có những quy định sau:

“Điều 3. Các hành vi người biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang không được làm

1. Chụp ảnh, ghi hình cá nhân không có trang phục hoặc sử dụng trang phục, hóa trang phản cảm;

2. Có hành động, phát ngôn không phù hợp với giá trị, chuẩn mực đạo đức xã hội, thuần phong mỹ tục, truyền thống văn hóa dân tộc”.

Đây là những quy định cấm người biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang không được thực hiện một số hành vi nhất định. Quy định này có tính chất cấm đoán, hạn chế quyền của các chủ thể này, vi phạm quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013.

4.4. Điều khoản viện dẫn

Trường hợp để đảm bảo tính hệ thống của nội dung vấn đề cần điều chỉnh và cũng để tiện theo dõi, áp dụng VBQPPL, trong trường hợp cần quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản cấp trên, người soạn thảo có thể áp dụng kỹ thuật viện dẫn văn bản. Việc viện dẫn có thể được áp dụng để viện dẫn tới tên văn bản hoặc viện dẫn tới nội dung cụ thể của văn bản tùy theo yêu cầu của vấn đề mà văn bản cần điều chỉnh.

Về kỹ thuật viện dẫn, Điều 75 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) quy định như sau:

- 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.

- Trường hợp viện dẫn phân, chương, mục, tiểu mục của một văn bản quy phạm pháp luật thì phải xác định cụ thể phân, chương, mục, tiểu mục của văn bản đó.

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

- Trường hợp viện dẫn đến phân, 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.

Ví dụ: Thông tư liên tịch số 122/2011/TTLT-BTC-BTP ngày 17/8/2011 của Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL đã thực hiện việc viện dẫn tới văn bản khác như sau:

“Đối với các khoản chi cho việc tổ chức đào tạo, bồi dưỡng nâng cao về chuyên môn nghiệp vụ và công nghệ thông tin cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản và đội ngũ cộng tác viên được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 139/2010/TT-BTC ngày 21/9/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định việc lập dự toán, quản lý và sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước dành cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức” (điểm b khoản 1 Điều 4 Thông tư liên tịch số 122/2011/TTLT-BTC-BTP).

Việc viện dẫn tới điều khoản cụ thể của văn bản cũng được áp dụng tương tự kỹ thuật viện dẫn tới tên văn bản hoặc cũng có thể vừa viện dẫn tới tên điều khoản cụ thể của văn bản vừa quy định nội dung chi tiết của điều khoản đó theo cách sau: *“Gia súc, gia cầm trước khi đưa vào giết mổ phải đạt các điều kiện quy định tại Điều.... Thông tư số 09/2016/TT-BNNPTNT ngày 01/6/2016 Quy*

định về kiểm soát giết mổ, kiểm tra vệ sinh thú y và Điều.... Thông tư số 25/2016/TT-BNNPTNT ngày 30/6/2016 Quy định về kiểm dịch động vật, sản phẩm động vật trên cạn. Cụ thể như sau:...”

4.5. Điều khoản chuyển tiếp

Điều khoản chuyển tiếp được soạn thảo trong trường hợp cần có các điều kiện về thời gian, cơ sở hạ tầng, tâm lý xã hội... cho việc áp dụng các quy định trong văn bản sẽ có hiệu lực. Việc soạn thảo quy định chuyển tiếp cần qua các giai đoạn sau đây:

- Xác định các trường hợp cần có quy định chuyển tiếp: quyết định những loại trường hợp và hoạt động nào đã từng được điều chỉnh và đã được bắt đầu theo luật gốc cần phải được hoàn thành hoặc tiếp tục thực hiện sau khi luật mới có hiệu lực.

- Áp dụng luật mới: xác định những vấn đề nào trong những vấn đề này cần tiếp tục hoặc hoàn thành theo luật mới chứ không phải theo luật cũ.

Khi soạn thảo quy định chuyển tiếp để áp dụng luật mới đối với các trường hợp đã xảy ra trước đây, trong đó phải quy định rõ các trường hợp đã xảy ra trước đây, cụ thể là:

- + Xác định cụ thể các trường hợp đã xảy ra trước khi văn bản mới được ban hành và sẽ được điều chỉnh bởi luật mới;

- + Sử dụng cách thể hiện để chỉ rõ các trường hợp đó đã tồn tại “trước khi luật mới có hiệu lực”;

- + Chỉ rõ luật mới được áp dụng đối với các trường hợp đó như thế nào.

Ví dụ:

Thông tư số 08/2023/TT-BTP ngày 02/10/2023 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn tập sự hành nghề công chứng, tại Điều 35 (Điều khoản chuyển tiếp) quy định như sau:

“1. Người đã hoàn thành tập sự trước ngày 01 tháng 01 năm 2015 mà chưa được bổ nhiệm công chứng viên trước thời điểm Thông tư này có hiệu lực thi hành thì được công nhận kết quả tập sự và phải tham dự kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng theo quy định của Thông tư này.

2. Người đang tập sự theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP ngày 15 tháng 4 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp hướng dẫn tập sự hành nghề công chứng tại thời điểm Thông tư này có hiệu lực thi hành thì được công nhận thời gian đã tập sự, được tiếp tục tập sự theo quy định của Thông tư này. Người tập sự lập Sổ nhật ký tập sự từ thời điểm tiếp tục tập sự theo quy định của Thông tư này; lập Báo cáo kết quả tập sự theo quy định của Thông tư này.

Người tập sự đã tạm ngừng tập sự đủ số lần theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP thì không được tạm ngừng tập sự theo quy định của Thông tư này.

3. Người đủ điều kiện tập sự và đã nộp hồ sơ đăng ký tập sự trước thời điểm Thông tư này có hiệu lực thi hành thì việc đăng ký tập sự và tập sự được thực hiện theo quy định của Thông tư này.

4. Người chấm dứt tập sự hành nghề công chứng trước thời điểm Thông tư này có hiệu lực thi hành thì được xem xét đăng ký tập sự lại khi đủ điều kiện đăng ký tập sự theo quy định của Thông tư này.

5. Người đã hoàn thành tập sự theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP thì được đăng ký tham dự kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng theo quy định của Thông tư này. Hồ sơ đăng ký tham dự kiểm tra gồm các giấy tờ quy định tại điểm a, c và d khoản 3 Điều 17 của Thông tư này.

6. Trường hợp người tham dự kiểm tra không đạt yêu cầu trong các kỳ kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP thì số lần không đạt yêu cầu đó được cộng vào tổng số lần không đạt yêu cầu kiểm tra theo quy định của Thông tư này để xác định việc tập sự lại của người đó trước khi đăng ký tham dự kỳ kiểm tra tiếp theo.

7. Trường hợp người tập sự hoàn thành tập sự theo quy định tại Thông tư số 04/2015/TT-BTP nhưng sau khi Thông tư này có hiệu lực thì hành mới phát hiện không đủ điều kiện được coi là hoàn thành tập sự theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP thì Sở Tư pháp ra quyết định hủy bỏ kết quả tập sự.

8. Đối với các bài kiểm tra, kết quả kiểm tra của các kỳ kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng được tổ chức theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP mà đã hết thời gian lưu giữ theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP thì việc tiêu hủy các bài kiểm tra, kết quả kiểm tra đó được thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 25 của Thông tư này.

Hồ sơ đăng ký tham dự kiểm tra của các kỳ kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng được tổ chức theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-BTP được tiêu hủy theo quy định tại khoản 3 Điều 25 của Thông tư này.

9. Khi hoàn thành việc kết nối Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cán bộ, công chức, cá nhân được giao trách nhiệm tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính trong việc tập sự hành nghề công chứng thực hiện khai thác thông tin về giới tính của người đăng ký tập sự hành nghề công chứng, người tập sự hành nghề công chứng, người tham dự kiểm tra kết quả tập sự hành nghề công chứng trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và không yêu cầu công dân điền thông tin về giới tính trong các Mẫu đơn ban hành kèm theo Thông tư này. ”

- Một số lỗi thường gặp: dự thảo có nội dung cần quy định chuyển tiếp nhưng cơ quan chủ trì soạn thảo do chưa rà soát đầy đủ, kỹ càng nên không quy định chuyển tiếp đối với những nội dung này; quy định nội dung chuyển tiếp không rõ ràng, gây nhiều cách hiểu khác nhau; quy định chuyển tiếp không phù hợp với thực tiễn hoặc có trường hợp lẫn lộn giữa quy định chuyển tiếp với quy định về nội dung...

- Lưu ý trong quá trình soạn thảo:

+ Thường xuyên rà soát ngay từ những dự thảo đầu tiên để xác định những quy định, nội dung hoặc vấn đề cần có quy định chuyển tiếp và cập nhật trong quá trình chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo.

+ Việc xác định nội dung chuyển tiếp ngoài căn cứ vào quy định trong văn bản đó còn cần phải căn cứ vào thực tiễn thi hành (cần trả lời câu hỏi: nếu cho áp dụng ngay văn bản mới thì có ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của đối tượng chịu sự tác động không? hoặc ngược lại, nếu cho tiếp tục áp dụng văn bản cũ thì có phù hợp với mục tiêu của chính sách, mục tiêu ban hành văn bản không...), từ đó để thiết kế nội dung chuyển tiếp cho phù hợp.

4.6. Soạn thảo điều khoản hiệu lực

Trong quá trình soạn thảo điều khoản hiệu lực của văn bản, cần lưu ý về hiệu lực của văn bản (trong đó có hiệu lực toàn văn bản và hiệu lực từng phần văn bản) và hiệu lực của chính sách mà văn bản đó điều chỉnh. Người soạn thảo cần thiết kế thành những khoản riêng cho những quy định này.

- *Nội dung điều khoản này*: thời điểm có hiệu lực của văn bản; tuyên các văn bản hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần. Cách quy định:

+ Ghi cụ thể thời điểm văn bản có hiệu lực thi hành

+ Xác định hiệu lực toàn bộ của văn bản; đồng thời có thể quy định hiệu lực một phần của văn bản trước (Luật Công an nhân dân 2018) hoặc sau (Luật Dược 2016) hiệu lực của toàn bộ văn bản nhưng phải bảo đảm nguyên tắc không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành.

+ Việc tuyên các văn bản có liên quan hết hiệu lực theo một trong hai cách: văn bản cũ hết hiệu lực (trường hợp hết hiệu lực một phần thì liệt kê điều, khoản hết hiệu lực) kể từ ngày văn bản này có hiệu lực; hoặc văn bản này thay thế văn bản...

- *Về hiệu lực toàn văn của văn bản*: Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, VBQPPL do các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản ở Trung ương ban hành có hiệu lực sau 45 ngày, kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành;

VBQPPL do chính quyền địa phương cấp tỉnh ban hành có hiệu lực sau 10 ngày, kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành; văn bản do chính quyền địa phương cấp huyện và cấp xã ban hành có hiệu lực sau 7 ngày, kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành. Tuy vậy, trong điều khoản hiệu lực văn bản không thể quy định nguyên tắc này mà người soạn thảo phải căn vào nguyên tắc này để xác định ngày có hiệu lực của văn bản và ghi cụ thể ngày đó vào văn bản để đảm bảo không vi phạm nguyên tắc mà Luật đã quy định.

Về hiệu lực từng phần của văn bản: Trên thực tế, việc quy định hiệu lực từng phần của văn bản chỉ trở nên thường xuyên hơn trong thời gian gần đây. Việc quy định hiệu lực từng phần của văn bản là cách khác của quy định chuyển tiếp. Theo đó, có những phần nội dung văn bản mà để thực hiện những nội dung đó, đối tượng chịu sự tác động cần có thời gian để chuẩn bị. Do vậy, những phần nội dung này sẽ có hiệu lực khác với thời điểm có hiệu lực của văn bản, nhưng từ khi văn bản có hiệu lực thì các chủ thể phải chuẩn bị điều kiện cần thiết cho việc áp dụng quy định phần quy định có hiệu lực khác này. Thông thường, hiệu lực của phần văn bản đặc biệt này được quy định ngay trong nội dung văn bản.

Ví dụ:

Thông tư số 15/2015/TT-BKHCN quy định điều khoản hiệu lực như sau:

“Điều 30. Hiệu lực thi hành

1. Thông tư này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 4 năm 2016.
2. Thông tư số 11/2010/TT-BKHCN ngày 30 tháng 7 năm 2010 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định về quản lý đo lường, chất lượng trong kinh doanh xăng dầu quy định tại Nghị định số 84/2009/NĐ-CP ngày 15 tháng 10 năm 2009 của Chính phủ về kinh doanh xăng dầu hết hiệu lực thi hành kể từ ngày Thông tư này có hiệu lực”.

Tuy vậy, trong phần điều khoản nội dung, có quy định:

“Điều 6. Đối với hoạt động bán lẻ xăng dầu

7. Từ ngày 01 tháng 7 năm 2018, cột đo xăng dầu phải gắn thiết bị in chứng từ bán hàng để in và cung cấp chứng từ cho khách hàng. Thiết bị in chứng từ bán hàng phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

a) Bảo đảm tình trạng kỹ thuật theo hướng dẫn của nhà sản xuất và hoạt động tốt;

b) Chỉ in được chứng từ khi kết thúc quá trình bơm xăng dầu cho khách hàng (ví dụ: Khi đặt vòi cấp phát vào giá treo trên cột đo xăng dầu);

c) Các thông tin bắt buộc in trên chứng từ bán hàng gồm: Tên cơ sở bán hàng, địa chỉ; kiểu, ký hiệu, số Serial của cột đo xăng dầu; phút, giờ, ngày, tháng, năm bán hàng; loại xăng dầu, số lượng, đơn giá, tổng số tiền xăng, dầu đã bán;

d) Không có cơ cấu, chức năng tác động làm thay đổi thông tin in trên chứng từ bán hàng, thay đổi đặc tính kỹ thuật đo lường của cột đo xăng dầu”.

Về hiệu lực của chính sách: là hiệu lực của vấn đề mà văn bản đó điều chỉnh. Trong thực tế, nó thường là các nội dung về các chế độ mà các chủ thể được hưởng hoặc các trách nhiệm mà chủ thể phải thực hiện.

Chẳng hạn, Pháp lệnh Người cao tuổi được ban hành và có hiệu lực ngày 01/01/2014. Theo Pháp lệnh này, người từ 80 tuổi trở lên được hưởng trợ cấp 300.000đ/tháng. Đây là một chính sách ưu đãi đối với người cao tuổi. Tuy vậy, Nghị định quy định trình tự, thủ tục thực hiện chính sách này tới tháng 3 năm 2015 mới được ban hành, tháng 5 năm 2015 mới có hiệu lực. Như vậy, nếu về tới địa phương áp dụng thì đã mất của người cao tuổi 4 tháng hưởng chính sách đãi ngộ (bởi quy định về chế độ đãi ngộ này đã có hiệu lực theo Pháp lệnh từ 01/01/2014). Để đảm bảo chính sách này được thực hiện đúng pháp lệnh, tại điều khoản hiệu lực của Nghị định, sau khoản quy định về hiệu lực của Nghị định theo nguyên tắc đã thể hiện ở trên, người soạn thảo cần thiết kể một khoản về hiệu lực của chính sách này như sau:

*“2. Chính sách đãi ngộ đối với người cao tuổi theo quy định tại Điều....
Pháp lệnh Người cao tuổi được thực hiện từ 01/01/2014”.*

Về giá trị hiệu lực của văn bản khác:

Trong nội dung điều khoản hiệu lực, ngoài quy định về hiệu lực của chính văn bản hàm chứa nó, còn quy định/xác định giá trị hiệu lực của các văn bản khác mà nó tác động tới. Một văn bản mới được ban hành có thể điều chỉnh một lĩnh vực hoàn toàn mới, không tác động tới văn bản nào. Tuy vậy, thông thường, mỗi văn bản được ban hành đều tác động tới giá trị hiệu lực của văn bản khác và người soạn thảo có trách nhiệm thực hiện rà soát, xác định giá trị tác động và xác định hiệu lực của văn bản chịu tác động. Nội dung quy định này phải rõ ràng, cụ thể, xác định chính xác tên văn bản, điều, khoản, điểm trong văn bản bị bãi bỏ/thay thế/sửa đổi, bổ sung.

Chẳng hạn, khi Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014 được ban hành, ngoài điều khoản quy định về hiệu lực thi hành của Luật này, còn điều khoản quy định hết hiệu lực Luật Dạy nghề và các điều khoản sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục, sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học.

PHỤ LỤC**KẾ HOẠCH XÂY DỰNG THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG,
THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ****I. MỤC TIÊU, YÊU CẦU**

Hướng dẫn và tổ chức triển khai thực hiện đúng quy định của Luật ban hành VBQPPL, Quy chế làm việc của Bộ, cơ quan ngang bộ; chủ động trong triển khai thực hiện nhiệm vụ soạn thảo, ban hành thông tư; xác định rõ nội dung công việc, cách thức triển khai phù hợp với đặc thù của Bộ, ngành. Trên cơ sở đó, phân công rõ trách nhiệm của các đơn vị thuộc Bộ được giao chủ trì soạn thảo; trách nhiệm của Vụ Pháp chế trong vai trò phối hợp, thẩm định trình Lãnh đạo Bộ, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phê duyệt chương trình.

II. NỘI DUNG CÔNG VIỆC**1. Đánh giá tình hình, kết quả thực hiện việc xây dựng văn bản ban hành theo thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.**

Hiện nay, qua đánh giá sơ bộ, thông tư được ban hành hàng năm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có đến 55-60% không thuộc danh mục đăng ký kế hoạch xây dựng thông tư chính thức của Bộ. Điều này đồng nghĩa với việc danh mục thông tư nằm trong chương trình đã đăng ký còn nợ đọng, được chuyển từ năm trước sang là không nhỏ. Chính vì vậy, việc tổng kết tình hình thực hiện Kế hoạch xây dựng VBQPPL của năm trước để rà soát, lập kế hoạch cho năm sau là công việc hết sức cần thiết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ để rà soát danh mục thông tư đã ban hành của năm hiện thời, chuyển các thông tư không thể hoàn thành sang năm sau.

Đơn vị chủ trì thực hiện: Vụ Pháp chế.

Thời hạn thực hiện: trước ngày 30/10 hàng năm.

Việc điều chỉnh Kế hoạch xây dựng văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ là cần thiết vì điều này liên quan đến việc chấm điểm cải cách hành chính của các bộ, cơ quan ngang bộ hằng năm.

2. Đề xuất văn bản đưa vào kế hoạch xây dựng VBQPPL của bộ, cơ quan ngang bộ

Để chuẩn bị cho việc lập Kế hoạch xây dựng VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hằng năm, việc đôn đốc, hướng dẫn thực hiện triển khai các hoạt động phải được thực hiện từ nửa cuối năm trước. Theo đó, chậm nhất vào ngày 1/11 hàng năm, Vụ Pháp chế có văn bản gửi các đơn vị thuộc Bộ kèm theo danh mục dự kiến các văn bản QPPL dự kiến đưa vào Kế hoạch kèm theo tên đơn vị chủ trì, thời hạn dự kiến trình Lãnh đạo Bộ, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành. Trong đó, nêu rõ các nguyên tắc đề định hướng cho các đơn vị nghiên cứu đề xuất chương trình; Hướng dẫn cụ thể về việc lập hồ sơ, tổ chức triển khai các bước trong quy trình và chốt mốc thời gian để thực hiện và gửi đề xuất về Vụ Pháp chế theo đúng nội dung, yêu cầu.

Việc lập Kế hoạch dựa trên các căn cứ sau:

- Các văn bản chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (nghị quyết, quyết định, chỉ thị, thông báo ý kiến chỉ đạo,...): tại các văn bản này có thể giao Bộ, cơ quan ngang bộ hướng dẫn, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới chính sách để quy định các nội dung cụ thể có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của Bộ, cơ quan ngang bộ.

- Kiến nghị về cơ chế chính sách tại các báo cáo, kết luận của cơ quan kiểm toán, thanh tra, cảnh sát điều tra: Vụ Pháp chế hiện được giao chủ trì, giúp Bộ rà soát các kiến nghị liên quan đến sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các chính sách liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của Bộ, cơ quan ngang bộ. Trên cơ sở kết quả rà soát, Vụ Pháp chế lập danh mục để gửi các đơn vị có ý kiến.

- Chỉ đạo của Lãnh đạo Bộ, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ tại các văn bản chỉ đạo điều hành trong Bộ liên quan đến việc ban hành, sửa đổi, thay thế thông tư.

- Tình hình và kết quả thực hiện Kế hoạch xây dựng văn bản của Bộ năm trước liền kề: trong thực tế thực hiện kế hoạch, một số trường hợp thông tư không thể hoàn thành vì những lý do bất khả kháng hoặc phải chờ căn cứ pháp lý là văn bản của cấp trên chưa được ban hành, do đó bắt buộc phải chuyển sang kế hoạch năm sau.

3. Xác định nhiệm vụ phải triển khai thực hiện

Do số lượng thông tư phải sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hoặc ban hành mới hàng năm của một số bộ, cơ quan ngang bộ rất lớn (trung bình là 100-200 văn bản), nên để tránh dàn trải, hạn chế tình trạng thông tư được ban hành không thuộc Kế hoạch, bảo đảm Kế hoạch có tính khả thi thì việc đánh giá các vấn đề cần phải xử lý là khâu quan trọng. Trên cơ sở danh mục sơ bộ và hướng dẫn của Vụ Pháp chế, căn cứ quy định của Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành; Quy chế soạn thảo VBQPPL của Bộ, cơ quan ngang bộ và các ý kiến chỉ đạo của Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Lãnh đạo Bộ, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong quá trình tổ chức thực hiện thông tư, các đơn vị rà soát để xác định các vấn đề cần xử lý (ban hành mới văn bản hay sửa đổi, bổ sung). Việc đề xuất căn cứ vào các nội dung sau:

- Tổng hợp, đánh giá các vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện thông tư. Trên cơ sở đó, đề xuất các phương án khắc phục.

Vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện được thu thập trong quá trình triển khai thi hành thông tư được các cơ quan, tổ chức, cá nhân phản ánh đến bộ, cơ quan ngang bộ; qua các phương tiện thông tin đại chúng; qua ý kiến phản ánh, kiến nghị của các Bộ, ngành, địa phương trong quá trình triển khai thực hiện; qua các hội thảo, hội nghị, tọa đàm với nội dung liên quan đến các

chính sách quy định tại thông tư được phản ánh và được đơn vị chủ trì soạn thảo nghiên cứu, tổng hợp.

Từ những khó khăn, vướng mắc ghi nhận trong thực tế triển khai thi hành nêu trên, đơn vị chủ trì soạn thảo cần xác định được những vấn đề cần điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, bảo đảm sự phát triển ổn định của các quan hệ xã hội do chính sách quy định tại thông tư đó điều chỉnh. Từ đó, đề xuất việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các chính sách cho phù hợp.

- Chủ trương, chính sách của Đảng quy định tại các nghị quyết, chỉ thị,... cần phải cụ thể hóa liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của bộ, ngành; các vấn đề mà Quốc hội, UBTWQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao bộ, cơ quan ngang bộ triển khai thực hiện tại các văn bản chỉ đạo, điều hành; các vấn đề phát sinh thuộc nội dung cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc là thành viên.

- Kiến nghị về cơ chế chính sách tại các báo cáo, kết luận của cơ quan kiểm toán, thanh tra, cảnh sát điều tra. Đối với căn cứ tại các báo cáo này, việc rà soát được thực hiện theo quy trình riêng.

Đối với căn cứ này, các đơn vị cần tham vấn ý kiến chỉ đạo của Ban cán sự Đảng Bộ (liên quan đến các chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư đối với Chính phủ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của ngành Tài chính); đồng thời phối hợp với các đơn vị thuộc Bộ có liên quan như: Văn phòng Bộ (đơn vị chủ trì theo dõi, cập nhật tiến độ thực hiện các văn bản chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) và một số đơn vị thuộc Bộ có liên quan đến các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc là thành viên (các hiệp định, điều ước quốc tế song phương, đa phương giữa Việt Nam với các nước, các vùng lãnh thổ), nhất là một số đơn vị có liên quan trực tiếp như Vụ Hợp tác quốc tế, Pháp luật quốc tế...

4. Đánh giá để xác định rõ sự cần thiết xây dựng thông tư

Để làm rõ cơ sở của việc đề xuất đưa vào kế hoạch xây dựng VBQPPL của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, các đơn vị cần thực hiện các công việc sau:

(i) Tổng kết việc thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị xây dựng thông tư thông qua việc ghi nhận và tổng hợp những khó khăn, vướng mắc gặp phải trong quá trình triển khai thực hiện nghị định, quyết định.

(ii) Khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng thông tư: việc khảo sát có thể thông qua nhiều hình thức khác nhau, như:

- Phát phiếu điều tra và tổng hợp kết quả điều tra để đưa ra những đánh giá một cách khách quan, khoa học.

- Phỏng vấn các nhà khoa học, nhà quản lý,... về chính sách dự kiến sửa đổi, bổ sung, thay thế để ghi nhận những ý kiến trực tiếp có liên quan đến nội dung chính sách cần điều chỉnh.

(iii) Tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan để hỗ trợ cho việc lập đề nghị xây dựng thông tư.

(iv) Tổ chức nghiên cứu thông tin tư liệu, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến đề nghị xây dựng thông tư. Trong trường hợp cần thiết, có thể yêu cầu các đơn vị thuộc Bộ có liên quan hoặc trình Bộ có văn bản gửi các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến đề nghị xây dựng thông tư.

(v) Đánh giá về các nguồn lực bảo đảm cho việc đề xuất chính sách, cụ thể là nguồn lực về tài chính và nguồn lực con người:

- Đối với nguồn lực tài chính: cần xác định cụ thể nguồn ngân sách dành cho việc sửa đổi, bổ sung, thay thế văn bản (kể cả kinh phí để triển khai thi hành sau khi được ký ban hành) từ ngân sách nhà nước hay từ các nguồn hợp pháp khác (viện trợ, tài trợ, hỗ trợ từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước).

- Đối với nguồn lực về con người: cần xác định rõ đội ngũ cán bộ triển khai thực hiện đề xuất của đơn vị nếu được phê duyệt căn cứ trình độ chuyên môn nghiệp vụ được đào tạo, kinh nghiệm thực tiễn trong lĩnh vực chuyên môn; đội ngũ cán bộ, công chức huy động từ các đơn vị khác (nếu có) hoặc thuê các chuyên gia, các cơ quan, đơn vị độc lập triển khai từng nội dung cụ thể trong quá trình triển khai nhiệm vụ khi đề xuất được phê duyệt (khảo sát, phỏng vấn chuyên sâu,...).

5. Gửi đề xuất ban hành thông tư về Vụ Pháp chế để tổng hợp

Trên cơ sở kết quả đánh giá về sự cần thiết đề xuất chương trình, đơn vị chủ trì đề xuất chương trình gửi danh mục đề xuất chương trình về Vụ Pháp chế để tổng hợp chung. Danh mục thông tư gửi Vụ Pháp chế cần xác định rõ những nội dung sau đối với từng văn bản: sự cần thiết ban hành, cơ sở pháp lý để ban hành thông tư và thời điểm trình Lãnh đạo Bộ, thủ trưởng cơ quan ngang bộ để ký ban hành.

Thời hạn gửi đề xuất chương trình: trước ngày 15/11 hàng năm.

6. Thẩm định đề xuất xây dựng thông tư của các đơn vị

Căn cứ đề xuất chương trình từ các đơn vị thuộc Bộ, chậm nhất trước ngày 30/11, Vụ Pháp chế có trách nhiệm:

- Tổng hợp danh mục đề xuất Kế hoạch xây dựng VBQPPL trong đó có đề xuất xây dựng thông tư của các đơn vị.

- Tổ chức họp với các đơn vị có liên quan. Thành phần gồm: đơn vị đề xuất và các đơn vị khác có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học (nếu cần) để cho ý kiến về đề xuất của các đơn vị theo các tiêu chí sau:

+ Sự cần thiết, đối tượng, phạm vi điều chỉnh;

+ Cơ sở pháp lý để ban hành thông tư;

+ Việc bảo đảm thực hiện đúng thời hạn trình Lãnh đạo Bộ ký ban hành đã đăng ký.

- Căn cứ kết quả cuộc họp, Vụ Pháp chế tổng hợp danh mục đề xuất Kế hoạch xây dựng VBQPPL trong đó có xây dựng thông tư hàng năm của Bộ, cơ quan ngang bộ, trên cơ sở đó phối hợp với đơn vị chủ trì tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý và trình Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ phê duyệt Kế hoạch xây dựng VBQPPL của bộ, cơ quan ngang bộ.

7. Hoàn thiện danh mục chương trình để trình Lãnh đạo Bộ phê duyệt

- Trên cơ sở kết quả cuộc họp thẩm định về đề nghị xây dựng VBQPPL, chậm nhất trước ngày 10/12, Vụ Pháp chế tổng hợp, báo cáo Lãnh đạo Bộ ký ban hành Quyết định của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành Kế hoạch xây dựng VBQPPL.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn bản có liên quan:

- Hiến pháp năm 2013.
- Luật Tổ chức Chính phủ ngày 19/6/2015.
- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 22/11/2019.
- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22/6/2015.
- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 18/6/2020.
- 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 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của 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.
- Quyết định số 2410/QĐ-BTP ngày 27/11/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Tài liệu tham khảo:

- Bộ Tư pháp, “*Sổ tay Kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL*”, Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam do UNDP tài trợ, Nhà xuất bản Tư pháp, (2011).
- Bộ Tư pháp, “*Sổ tay soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*”, Dự án Phát triển lập pháp quốc gia tại Việt Nam (NLD) tài trợ, Nhà xuất bản Tư pháp, (2017).
- Các báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp và của Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật.

(xem <https://xdpl.moj.gov.vn/Pages/home.aspx>)