

**BỘ TƯ PHÁP**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 2829/BTP-VĐCXDPL

*Hà Nội, ngày 08 tháng 8 năm 2022*

V/v chuẩn bị tham luận tại Hội nghị chuyên đề về đẩy mạnh cải cách TTHC và hiện đại hóa phương thức chỉ đạo, điều hành phục vụ người dân, doanh nghiệp

VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ

**CÔNG VĂN ĐẾN**

Giờ ..... Ngày 9/8 .....

Kính chuyển ..... VST .....

Kính gửi: Văn phòng Chính phủ

Thực hiện Công văn số 4673/VPCP-KSTT ngày 26/7/2022 của Văn phòng Chính phủ về việc chuẩn bị tham luận tại Hội nghị chuyên đề về đẩy mạnh cải cách TTHC và hiện đại hóa phương thức chỉ đạo, điều hành phục vụ người dân, doanh nghiệp, Bộ Tư pháp đã chuẩn bị Tham luận: *“Thực trạng ban hành, những giải pháp để giảm tối đa số lượng và khắc phục tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh”*.

Bộ Tư pháp xin gửi Văn phòng Chính phủ tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Lưu: VT, Vụ VĐCXDPL.

**KT. BỘ TRƯỞNG**



**Phạm Chí Hiếu**

## **BÁO CÁO THAM LUẬN**

**Thực trạng ban hành, những giải pháp để giảm tới đa số lượng và  
khắc phục tình trạng nợ ban hành văn bản quy định chi tiết**

**Bộ Tư pháp**

Thời gian qua, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục quan tâm, chỉ đạo quyết liệt công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp luật và ban hành văn bản quy định chi tiết; Bộ Tư pháp phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ thường xuyên theo dõi, đôn đốc tình hình thực hiện nhằm kịp thời báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác ban hành văn bản quy định chi tiết. Các văn bản được ban hành đảm bảo đúng thẩm quyền, bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, cơ bản bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi; ngôn ngữ, kỹ thuật diễn đạt dễ hiểu, dễ áp dụng trong thực tiễn. Trình tự, thủ tục tuân thủ đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Công tác theo dõi, đôn đốc ban hành văn bản quy phạm pháp luật được chú trọng, nhất là những văn bản thuộc các lĩnh vực có tác động trực tiếp đến người dân và doanh nghiệp (như thương mại, đất đai, doanh nghiệp, xây dựng...), văn bản liên quan đến điều kiện đầu tư, kinh doanh.

Những kết quả nêu trên đã góp phần tích cực vào việc thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa các quy định của luật, pháp lệnh, đưa luật, pháp lệnh nhanh chóng đi vào cuộc sống.

Tuy nhiên, vẫn còn một số văn bản quy định chi tiết chưa được ban hành để có hiệu lực đồng thời với luật, pháp lệnh; chất lượng một số văn bản chưa cao, còn có quy định chưa bảo đảm tính khả thi, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Thời gian tới cần tiếp tục có những giải pháp để khắc phục tồn tại, hạn chế này.

### **1. Thực trạng công tác ban hành văn bản quy định chi tiết**

#### **1.1 Kết quả**

Thực hiện vai trò là cơ quan tham mưu giúp Chính phủ đôn đốc, theo dõi công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, thời gian qua Bộ Tư pháp đã phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ, áp dụng nhiều biện pháp, giải pháp để không ngừng nâng cao chất lượng, bảo đảm tiến độ ban hành văn bản quy định chi tiết các luật, pháp lệnh. Tính từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV đến nay, Bộ Tư pháp đã tham mưu giúp Thủ tướng Chính phủ ban hành 03 quyết định phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết được Quốc hội Khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 1, Kỳ họp bất thường lần thứ nhất và Kỳ họp thứ 3; tại mỗi phiên họp Chính phủ thường kỳ, Bộ Tư pháp đều có báo cáo Chính phủ về tình hình thực hiện Chương trình xây dựng

luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết, trong đó, báo cáo đầy đủ những kết quả đạt được, tồn tại hạn chế, chỉ đích danh các bộ còn văn bản nợ chưa ban hành và đề xuất các giải pháp để khắc phục tình trạng nợ ban hành đó. Bộ Tư pháp thường xuyên có văn bản gửi các bộ, cơ quan ngang bộ để đôn đốc thực hiện các nhiệm vụ về công tác thể chế nói chung trong đó có nhiệm vụ về ban hành văn bản quy định chi tiết; tổ chức các cuộc họp, các đợt kiểm tra liên ngành hoặc các buổi làm việc trực tiếp với các bộ nhằm trao đổi, thống nhất những vấn đề còn chưa rõ, kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc,...

Theo phân công, từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (từ đầu năm 2021), Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ ban hành **126 văn bản** (83 nghị định, 12 quyết định, 31 thông tư). Tính đến ngày 01/8/2022, đã ban hành được **114 văn bản** (83 nghị định, 10 quyết định, 31 thông tư), còn nợ ban hành **12/126 văn bản** (10 nghị định, 02 quyết định) quy định chi tiết 7 luật, nghị quyết đã có hiệu lực.

Có thể thấy công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết đã có sự chuyển biến rõ rệt, nhiều văn bản đã được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật, có thể kể đến như: chòm nghị định quy định chi tiết Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Xử lý vi phạm hành chính; chòm văn bản quy định chi tiết Luật Chứng khoán. So với các nhiệm kỳ Quốc hội trước, số văn bản nợ đã giảm nhiều. Cụ thể là tháng 10/2013, nợ 102 văn bản (thời điểm trước khi Quốc hội thông qua Nghị quyết số 67/2013/QH13 ngày 19/11/2013 của Quốc hội về việc tăng cường công tác triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết và ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành); thời điểm cuối nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII nợ 58 văn bản; thời điểm cuối nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII nợ là 39 văn bản. thời điểm cuối nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV nợ 11 văn bản.

## 1.2. Những tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, một số văn bản quy định chi tiết chưa được ban hành để có hiệu lực đồng thời với văn bản được quy định chi tiết.

Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV đến nay, trong 114 văn bản được ban hành, có 46/114 văn bản được ban hành có hiệu lực cùng với thời điểm có hiệu lực của luật, nghị quyết; 68/114 văn bản ban hành chậm và có hiệu lực thi hành chậm hơn so với thời điểm có hiệu lực của luật, nghị quyết.

Thứ hai, tình trạng nợ ban hành văn bản quy định chi tiết vẫn chưa được khắc phục triệt để.

Thực tế cho thấy, nhiệm vụ giao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản quy định chi tiết có



xu hướng giảm xuống, song số lượng văn bản chậm, nợ ban hành vẫn chưa được khắc phục triệt để mà thời gian gần đây có xu hướng gia tăng. Ví dụ: tính đến đầu tháng 8/2020, tổng số văn bản phải ban hành là 55 văn bản, số văn bản nợ ban hành là 41; tính đến đầu tháng 8/2021, tổng số văn bản phải ban hành là 20 văn bản, số văn bản nợ ban hành là 11; tính đến đầu tháng 8/2022, số văn bản phải ban hành là 45 văn bản, số văn bản nợ ban hành là 13 văn bản.

### 1.3. Nguyên nhân của tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết

#### a) Nguyên nhân khách quan

- Bên cạnh việc tổ chức triển khai thi hành luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết, Chính phủ, các bộ, các địa phương phải tập trung nguồn lực cho công tác phòng, chống dịch bệnh, xây dựng một số văn bản quy phạm pháp luật đặc thù cho việc hỗ trợ người dân, doanh nghiệp ứng phó với dịch bệnh Covid-19 nên công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết có độ trễ so với tiến độ được phân công, nên công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết có độ trễ so với tiến độ được phân công.

- Một số luật giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng quy định chi tiết tương đối nhiều nội dung<sup>(1)</sup>, khoảng thời gian từ lúc luật, pháp lệnh được thông qua đến thời điểm có hiệu lực tương đối ngắn<sup>(2)</sup>, một số nội dung luật giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng quy định chi tiết là những vấn đề mới, khó, phức tạp<sup>(3)</sup>, nội dung chính sách chưa rõ hoặc thiếu định hướng cụ thể về chính sách dẫn đến kéo dài thời gian soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết.

- Việc đầu tư thời gian, nguồn lực cho công tác xây dựng, ban hành văn bản còn hạn chế. Công tác phối hợp giữa các bộ, ngành trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo một số dự án luật, xây dựng các văn bản quy định chi tiết thời gian qua có nhiều cải thiện nhưng có việc chưa thực sự hiệu quả, quá trình phối hợp chưa chặt chẽ, kéo dài thời gian, nhất là ở giai đoạn tiếp thu, chỉnh lý, giải trình ý kiến thành viên Chính phủ.

- Việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong xây dựng văn bản ở một số nơi

<sup>(1)</sup> Luật Thi hành án hình sự (sửa đổi) với 40 nội dung giao quy định chi tiết; Luật Đầu tư công (sửa đổi) với 30 nội dung giao quy định chi tiết. Luật Quản lý thuế (sửa đổi) với 67 nội dung giao quy định chi tiết.

<sup>(2)</sup> Luật Đầu tư công (sửa đổi) ban hành ngày 13/6/2019, ngày có hiệu lực 01/01/2020, trong đó giao Chính phủ ban hành 04 nghị định để quy định chi tiết 30 nội dung. Nghị quyết thi điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đầu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự.

<sup>(3)</sup> Nghị quy định chi tiết một số điều trong Luật An ninh mạng (khoản 4 Điều 10; khoản 5 Điều 12; khoản 1 Điều 23; khoản 7 Điều 24; khoản 4 Điều 26; khoản 5 Điều 36) là văn bản có nội dung tương đối phức tạp liên quan đến các doanh nghiệp trong nước và ngoài nước cung cấp dịch vụ trên mạng viễn thông, mạng Internet, các dịch vụ gia tăng trên không gian mạng tại Việt Nam.

còn chưa nghiêm, trong khi việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân do chậm ban hành văn bản quy định chi tiết hoặc trong văn bản quy định chi tiết có nội dung trái pháp luật còn nhiều vướng mắc.

- Nguồn lực, kinh phí còn thiếu về số lượng và chưa đáp ứng yêu cầu trong khi khối lượng công việc là rất lớn, nhiều việc cấp bách.

#### b) Nguyên nhân chủ quan

- Trách nhiệm của người đứng đầu của một số cơ quan, đơn vị chưa cao, chưa tập trung chỉ đạo, ưu tiên các nguồn lực cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với tập thể, cá nhân liên quan đến việc đảm bảo chất lượng, tiến độ ban hành văn bản nhìn chung chưa được thực hiện nghiêm túc, chỉ mới dừng lại ở mức phê bình, rút kinh nghiệm, đánh giá việc hoàn thành công vụ, chưa đảm bảo tác dụng giữ nghiêm kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Cơ chế phân công phối hợp giữa các cơ quan trong xây dựng và thi hành pháp luật chưa thực sự hiệu quả.

- Việc chuẩn bị và trình đồng thời dự thảo văn bản quy định chi tiết với hồ sơ dự án luật còn hình thức.

## 2. Một số kiến nghị và giải pháp

Để khắc phục những tồn tại hạn chế trong công tác ban hành văn bản quy định chi tiết, Bộ Tư pháp đề xuất một số kiến nghị và giải pháp như sau:

### 2.1. Kiến nghị

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tăng cường: (i) chỉ đạo các bộ đẩy nhanh công tác soạn thảo, trình các dự án luật, pháp lệnh, triển khai thi hành luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết; thực hiện nghiêm các giải pháp đã được Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đề ra nhằm bảo đảm tiến độ và chất lượng của văn bản, sớm khắc phục tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết; (ii) Chỉ đạo quyết liệt công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, đảm bảo văn bản quy định chi tiết phải có hiệu lực đồng thời với văn bản được quy định chi tiết.

### 2.2. Giải pháp

Các bộ, cơ quan ngang bộ cần thực hiện nghiêm các giải pháp đã được nêu tại Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật, trong đó tập trung nguồn lực thực hiện tốt một số các giải pháp cụ thể sau:



- Các Bộ trưởng trực tiếp chỉ đạo công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong công tác này, phân công rõ trách nhiệm của từng đơn vị, cá nhân trong việc nghiên cứu, soạn thảo, trình văn bản; xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm.

- Thực hiện nghiêm các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị quyết số 67/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội về tăng cường công tác triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

- Phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp chính lý, hoàn thiện dự thảo nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ để ký ban hành.

- Ưu tiên, tập trung thời gian, nguồn lực cho công tác xây dựng luật, pháp lệnh, triển khai thực hiện Hiến pháp và ban hành văn bản quy định chi tiết; củng cố kiện toàn tổ chức pháp chế; nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ công chức làm công tác xây dựng pháp luật.

2.3. Đối với giải pháp giảm số lượng văn bản quy định chi tiết, Bộ Tư pháp đề nghị:

Thứ nhất, thực hiện nghiêm các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là quy định liên quan đến xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết; thực hiện hiệu quả chủ trương cắt giảm tối đa số lượng văn bản quy định chi tiết để góp phần đơn giản hóa hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp trong quá trình tiếp cận, thực thi pháp luật.

Thứ hai, việc cắt giảm tối đa số lượng văn bản quy định chi tiết trên cơ sở một số nguyên tắc sau đây:

- Thông qua công tác góp ý, thẩm định đề nghị xây dựng, dự án luật, pháp lệnh để kiểm soát chặt chẽ về số lượng và nội dung giao cho các chủ thể quy định chi tiết để bảo đảm cho việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Không nên quy định “cứng” số lượng văn bản quy định chi tiết của một luật, pháp lệnh vì các luật, pháp lệnh có nội dung cần quy định chi tiết khác nhau liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ.

- Ưu tiên gộp các nội dung cùng lĩnh vực hoặc liên quan chặt chẽ với nhau, cùng thẩm quyền ban hành để đề xuất một văn bản để quy định chi tiết nhiều nội dung và phân công một cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Bộ Tư pháp tăng cường kiểm soát, quyết liệt trọng việc lập danh mục

văn bản quy định chi tiết, áp dụng phù hợp nguyên tắc một văn bản quy định chi tiết nhiều nội dung được giao.

- Tăng cường phối hợp giữa Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ với các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc lập danh mục và văn bản quy định chi tiết.

Trên đây là Báo cáo tham luận về Thực trạng ban hành, những giải pháp để giảm tối đa số lượng và khắc phục tình trạng nợ ban hành văn bản quy định chi tiết, Bộ Tư pháp gửi Văn phòng Chính phủ để tổng hợp./.