

XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT THEO TRÌNH TỰ, THỦ TỤC RÚT GỌN¹

Hoàng Văn Tú*

* PGS.TS, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Văn bản quy phạm pháp luật, trình tự, thủ tục rút gọn

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/12/2018

Biên tập : 15/01/2019

Duyệt bài : 22/01/2019

Tóm tắt:

Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn là công cụ pháp lý hữu hiệu trong quản lý, điều hành, dắt nước và là quy trình không thể thiếu trong xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở cả trung ương và địa phương. Trong bối cảnh dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến tháng 11/2019 và thông qua tháng 6/2020, việc tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của Luật năm 2015 về trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hết sức cần thiết.

Article Information:

Keywords: legal documents; simplified procedures.

Article History

Received : 06 Dec. 2018

Edited : 15 Jan. 2019

Approved : 22 Jan. 2019

Abstract

The process of formulation and promulgation of legal documents in a simplified procedure is an effective legal tool in management, governance and is an indispensable process in formulation and promulgation of legal documents at both central and local levels. In the context of the Bill of Law on amendment of a number of articles of the Law on Promulgation of Legal Documents of 2015 expected to submit to the National Assembly for comments in November 2019 and for approval in June 2020, the it is to continue reviews of the related provisions under the Law of 2015 for a simplified procedure for the formulation and promulgation of legal documents is very necessary.

1. Khái quát chung về trình tự, thủ tục rút gọn

Xây dựng pháp luật là hoạt động quan trọng, không thể thiếu đối với mỗi quốc gia để xây dựng công cụ quản lý nhà nước và xã

hội. Sở dĩ xây dựng pháp luật là hoạt động vô cùng quan trọng là xuất phát từ vị trí, vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội. Pháp luật là công cụ quản lý nhà nước chủ yếu và hiệu quả nhất, đặc biệt là đối với nhà

1 Bài viết phục vụ Đề tài khoa học cấp Bộ “Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013” của Viện Nghiên cứu Lập pháp (2017-2019).

nước pháp quyền, quản lý và điều hành đất nước bằng pháp luật và chi tuân theo pháp luật thì pháp luật càng có ý nghĩa lớn lao. Xây dựng pháp luật còn là hoạt động chủ yếu, chiếm nhiều thời gian và kinh phí của cơ quan nhà nước ở cả trung ương và địa phương (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp).

Hoạt động xây dựng pháp luật có tác động, ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội. Hoạt động xây dựng pháp luật tạo dựng môi trường pháp lý đối với mỗi quốc gia, ảnh hưởng đến hội nhập và đầu tư từ bên ngoài thông qua chính sách của quốc gia được quy phạm hoá. Chính vì vậy, quá trình hội nhập quốc tế diễn ra nhanh hay chậm, mức độ thu hút đầu tư nhiều hay ít, nền kinh tế phát triển như thế nào đều chịu tác động trực tiếp từ hoạt động xây dựng pháp luật vì hoạt động này tạo dựng môi trường pháp lý lành mạnh của quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hoá đang diễn ra mạnh mẽ.

Do đó, để xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, hiệu lực, hiệu quả thì đòi hỏi phải có quy trình xây dựng và ban hành văn bản hết sức chặt chẽ. Không riêng gì Việt Nam, bên cạnh quy trình xây dựng và ban hành văn bản hết sức chặt chẽ thì xây dựng và ban hành văn bản pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn là quy trình đặc biệt trong xây dựng và ban hành văn bản pháp luật cũng được đặc biệt coi trọng. Tuy việc áp dụng quy trình xây dựng và ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn ở các nước không hoàn toàn giống nhau, nhưng quy trình này đều được tiếp cận theo một nguyên lý chung là rút ngắn thời gian xây dựng văn bản và thời điểm có hiệu lực của văn bản để giải quyết các vấn đề khẩn cấp, cấp bách của quốc gia hoặc để thực hiện

ngay cam kết quốc tế. Xem xét dưới góc độ nghiên cứu khoa học và tính thực tiễn của vấn đề thì việc ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn là cần thiết.

Nhìn lại lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của Việt Nam, có thể thấy rằng, trước Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 thì quy trình rút gọn hầu như chưa được nghiên cứu hoặc đề cập đến. Quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL theo quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002) là rất chặt chẽ, phải qua nhiều bước để bảo đảm chất lượng của văn bản. Tuy nhiên, quy trình này, nếu áp dụng cho tất cả các văn bản thì sẽ cứng nhắc và thiếu hiệu quả, vì trên thực tế có những văn bản có nội dung sửa đổi, bổ sung đơn giản, là do hệ quả, tác động của các VBQPPL khác nhằm bảo đảm thống nhất với nội dung của các văn bản đã được ban hành trước đó; hoặc có những văn bản cần được ban hành trong trường hợp khẩn cấp, nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm lợi ích chung.

Việc ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn chính thức được thừa nhận khi xây dựng Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 (Luật năm 2004). Tuy nhiên, luật chỉ quy định duy nhất trường hợp phải giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, cháy, nổ, dịch bệnh, an ninh, trật tự thì UBND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã ban hành quyết định, chỉ thị theo trình tự, thủ tục rút gọn. Trình tự, thủ tục rút gọn không được áp dụng trong xây dựng VBQPPL của HĐND các cấp.

Để bảo đảm việc chỉ đạo điều hành nhanh chóng nhằm phòng chống thiên tai, cháy nổ, dịch bệnh, an ninh, trật tự, theo quy

định của Luật năm 2004 thì việc xây dựng và ban hành văn bản được thực hiện như sau:

- Chủ tịch UBND phân công cơ quan chuyên môn thuộc UBND hoặc cá nhân soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị và trực tiếp chỉ đạo việc soạn thảo.

- Cơ quan, cá nhân soạn thảo có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị và gửi đến Chủ tịch UBND. Hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị bao gồm tờ trình, dự thảo quyết định, chỉ thị, ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan và tài liệu có liên quan.

- Chủ tịch UBND chỉ đạo việc gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến các thành viên UBND chậm nhất là một ngày trước ngày UBND họp.

- Trong trường hợp phải giải quyết các vấn đề khẩn cấp thì Chủ tịch UBND phân công, chỉ đạo việc soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị và triệu tập ngay phiên họp UBND để thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị.

- Đối với VBQPPL của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

Khi xây dựng Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 (Luật năm 2008) thì quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn đã được nghiên cứu và quy định tại Chương VIII (từ Điều 75 đến Điều 77 của Luật). Theo đó, Luật quy định rõ việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được thực hiện trong hai trường hợp:

(1) Trường hợp khẩn cấp. Mặc dù Luật năm 2008 không giải thích rõ nội hàm của thuật ngữ “trường hợp khẩn cấp” nhưng có thể xác định đó là những trường hợp cấp thiết, cần phải được tập trung giải quyết ngay; nếu không tập trung giải quyết sẽ gây hậu quả nhiều mặt về kinh tế - xã hội hoặc gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

(2) Cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành. Trường hợp này được đặt ra xuất phát từ yêu cầu của nguyên tắc kịp thời, thông nhất trong ban hành VBQPPL mới hoặc sửa đổi, bổ sung quy định liên quan ở một số VBQPPL hiện hành cho phù hợp với VBQPPL đã được ban hành.

Bên cạnh đó, Luật quy định rõ các bước, các khâu có thể được rút gọn khi áp dụng trình tự, thủ tục này. Việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn được quy định như sau: Cơ quan chủ trì soạn thảo không nhất thiết phải thành lập Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập để soạn thảo mà có thể trực tiếp tổ chức việc soạn thảo; Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản; Cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản ngay sau khi nhận được hồ sơ thẩm định; Cơ quan thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản ngay sau khi nhận được hồ sơ thẩm tra. Việc thông qua văn bản trong trường hợp rút gọn cũng nhanh hơn, cụ thể là Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản tại một kỳ họp; UBTVQH, Chính phủ xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản tại một phiên họp. “Rút gọn” là trình tự đặc biệt được Luật năm 2008 quy định. Trình tự, thủ tục này được quy định nhằm rút ngắn về thời gian, đơn giản về các bước tiến hành trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

Kể thừa những tư tưởng tiến bộ về xây dựng và ban hành VBQPPL trong các Luật đã ban hành trước đây, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Luật năm 2015) quy định cụ thể hơn về việc xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Theo quy định của Luật, việc xây dựng và ban hành VBQPPL được trao cho 8 cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền có quyền quyết định việc xây dựng và ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn. Việc ban

hành VBQPPL được mở rộng và xác định cụ thể các trường hợp hơn so với Luật năm 2008. Cụ thể là:

(1) Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; Trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội;

(2) Trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định;

(3) Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành.

Như vậy, Luật năm 2015 kế thừa quy định của Luật năm 2008 về xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn đối với (1) trường hợp khẩn cấp (nhưng bổ sung trường hợp đột xuất và làm rõ hơn khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ) và (2) trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành. Luật năm 2015 bổ sung 02 trường hợp (1) Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội; (2) Trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định.

Luật năm 2015 cũng quy định trách nhiệm của cơ quan ban hành VBQPPL trong việc quyết định xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Bên cạnh đó, Luật năm 2015 cũng kế thừa quy định của Luật năm 2004 về việc ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh theo trình tự, thủ tục rút gọn trong trường hợp khẩn cấp. Luật năm 2015 mở rộng thẩm quyền cho HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết theo trình tự, thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, việc xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn không được áp dụng đối với

nghị quyết của HĐND cấp huyện, cấp xã, UBND cấp xã do theo quy định của Điều 30 của Luật năm 2015, HĐND cấp huyện, cấp xã chỉ được ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện, cấp xã chỉ được ban hành quyết định trong trường hợp được luật giao. Kế thừa quy định của Luật năm 2008, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC), Tổng Kiểm toán nhà nước (KTNN) không được xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn.

2. Vương mắc, bắt cập của pháp luật hiện hành về ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

2.1 Về các trường hợp xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn

Luật năm 2015 không quy định rõ các tiêu chí, các điều kiện ràng buộc khi áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với các trường hợp quy định tại Điều 146. Ví dụ, điều kiện “khẩn cấp” chưa rõ về nội hàm cũng như tính chất là “khẩn cấp” về nội dung cần điều chỉnh hay “khẩn cấp” về thời gian thực hiện? Hay “khẩn cấp” cả về nội dung điều chỉnh và cả về thời gian thực hiện?

Liệu có thể hiểu rằng “khẩn cấp” về nội dung cần điều chỉnh nghĩa là việc chậm xây dựng, ban hành VBQPPL sẽ gây ảnh hưởng xấu đến các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền, lợi ích của công dân, đến vấn đề an sinh xã hội...; “khẩn cấp” về thời gian thực hiện nghĩa là VBQPPL cần được sửa đổi, bổ sung ngay hoặc ban hành mới ngay để đảm bảo đúng thời điểm có hiệu lực của VBQPPL do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành... Nếu xác định theo nghĩa này thì điều kiện “khẩn cấp” lại trùng lặp với điều kiện thứ ba “sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới ban hành”.

Điều kiện “sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới ban hành” cũng không được quy định rõ; đặc biệt là chưa tách bạch được với trường hợp “khẩn cấp” trong điều kiện cấp bách về thời gian ban hành và yêu cầu về chất lượng nội dung sửa đổi.

Ngoài ra, dường như xây dựng và ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn còn “bó quên” 02 trường hợp cũng cần thiết phải xây dựng theo quy trình rút gọn: (1) ban hành VBQPPL để bãi bỏ VBQPPL; (2) ban hành văn bản để kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định.

2.2 Về thẩm quyền ban hành VBQPPL

Kể thừa Luật năm 2008, Luật năm 2015 không quy định việc xây dựng, ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN theo trình tự, thủ tục rút gọn. Xuất phát điểm của quy định này là do các chủ thể nêu trên có thể chủ động xây dựng văn bản thuộc thẩm quyền của mình, hoàn toàn chịu trách nhiệm về tiến độ cũng như chất lượng văn bản do mình ban hành. Ngoài ra, việc ban hành VBQPPL của các chủ thể nêu trên là quy trình khép kín trong nội bộ các cơ quan nên rất khó kiểm soát chất lượng nếu VBQPPL được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, thực tiễn công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN có một số vướng mắc, bất cập như sau:

Thứ nhất, văn bản cơ quan nhà nước cấp trên được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn và có hiệu lực ngay kể từ ngày thông qua hoặc kể từ ngày ký ban hành, trong đó giao Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN, chính quyền địa

phương ban hành văn bản để quy định chi tiết thì không kịp ban hành VBQPPL để bảo đảm có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản giao quy định chi tiết, từ đó vô hình chung tạo ra khoảng trống pháp luật. Vì theo quy định tại khoản 4 Điều 154 Luật năm 2015 “VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thì hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”.

Thứ hai, khi Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN muốn ban hành VBQPPL để ngưng hiệu lực đối với VBQPPL do mình ban hành do chưa có quy định nên rất lúng túng khi xử lý các tình huống phát sinh trong thực tiễn. Nhất là xử lý các văn bản mới được ban hành, chưa có hiệu lực, nhưng cần phải ngưng hiệu lực của một số điều, khoản để có thêm thời gian chuẩn bị thi hành hoặc sửa đổi, bổ sung.

Thứ ba, khoản 1 Điều 12 Luật năm 2015 quy định: “1. VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó”. Tuy nhiên, do Luật không quy định cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn nên trường hợp cần ban hành VBQPPL để bãi bỏ toàn bộ một hoặc nhiều văn bản khác thì vẫn phải tuân theo trình tự, thủ tục tương tự như trình tự, thủ tục thông thường. Việc ban hành VBQPPL để bãi bỏ VBQPPL phải tuân thủ theo trình tự, thủ tục thông thường sẽ kéo dài thời gian xây dựng và lãng phí nguồn lực.

2.3 Về trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL

Theo Luật năm 2015, thời gian xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, nếu thời gian thực hiện liên tục thì theo

thống kê sơ bộ, mất tối thiểu khoảng 120 ngày tức là gần 4 tháng. Trường hợp rút gọn thì thời gian trên dưới 40 ngày (bằng 1/3 thời gian theo quy trình thông thường). Thời gian xây dựng Luật, Pháp lệnh, Nghị định theo trình tự, thủ tục rút gọn bằng 1/4 thời gian theo quy trình thông thường.

Mặc dù Luật năm 2015 quy định cụ thể về thẩm quyền, quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng trên thực tế, việc áp dụng quy trình này đang bị làm đọng.

Thứ nhất, phạm vi, mức độ áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành VBQPPL không theo khuôn khổ, tiêu chí thống nhất; nhiều trường hợp áp dụng trình tự, thủ tục này để xây dựng, ban hành các VBQPPL sửa đổi, bổ sung nhưng cũng có trường hợp áp dụng để ban hành các văn bản mới, đặc biệt là quy trình này đang bị lạm dụng khi xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh. Trường hợp xây dựng nghị quyết về cơ chế, chính sách đặc thù của Thành phố Hồ Chí Minh và xây dựng 04 nghị định quy định chi tiết Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa là một ví dụ. Việc lấy ý kiến không bắt buộc, hồ sơ trình quá đơn giản là những yếu tố dễ bị lạm dụng khi áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng và ban hành VBQPPL.

Thứ hai, trình tự, thủ tục rút gọn được vận dụng linh hoạt, tùy nghi, có tính chất “ngẫu hứng” của cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Mặc dù luật không yêu cầu nhưng có trường hợp dự án, dự thảo vẫn tiến hành tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện những quy định của luật hiện hành, vẫn có báo cáo đánh giá tác động của chính sách. Luật năm 2015 không quy định rõ khi áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, cơ quan chủ trì soạn thảo bắt buộc phải thực hiện các bước nào của quy trình thông thường, được bỏ qua các bước nào... dẫn đến sự không

thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, ảnh hưởng tới chất lượng của văn bản.

Thứ ba, việc không áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản khiến quy trình xây dựng, ban hành văn bản trở nên cứng nhắc, thiếu linh hoạt, không xử lý những trường hợp cần phản ứng nhanh nhạy, thích ứng với hoàn cảnh thực tế, đặc biệt là xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của UBND. Quy trình hai bước (lập đề nghị và soạn thảo) trở nên cứng nhắc vì liệu chẳng khi lập đề nghị không được áp dụng quy trình rút gọn thì khi soạn thảo cũng sẽ không được áp dụng quy trình rút gọn.

Thứ tư, không bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch trong xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo không cần phải đăng tải dự thảo VBQPPL trên trang thông tin điện tử để lấy ý kiến. Việc soạn thảo dường như là công việc “thầm lặng” của cơ quan chủ trì nếu họ không chủ động lấy kiến, đặc biệt là lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Thứ năm, Luật năm 2015 cũng không quy định cụ thể đối với các dự án, dự thảo VBQPPL xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì nội dung, thủ tục thẩm định, thẩm tra có gì khác so với các dự án, dự thảo VBQPPL được xây dựng, ban hành theo thủ tục thông thường. Liệu chẳng, quy trình thẩm định, thẩm tra ngoài rút ngắn về thời hạn cũng cần xem lại nội dung của báo cáo thẩm định có nhất thiết phải đầy đủ các yêu cầu như đối với thẩm định, thẩm tra VBQPPL theo quy trình thông thường do không đầy đủ dữ liệu đầu vào (không có báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động).

Thứ sáu, việc kiểm soát trong xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn thiếu chặt chẽ, không có sự kiểm soát của cơ quan có thẩm quyền.

Thứ bảy, dường như việc xây dựng và ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn chưa có sự gắn kết với việc nội luật hóa điều ước quốc tế để áp dụng ngay trong khi Luật Điều ước quốc tế lại quy định cụ thể về việc ký kết, gia nhập điều ước quốc tế theo trình tự rút gọn.

3. Giải pháp hoàn thiện

Xuất phát từ những hạn chế, bất cập như đã phân tích ở trên, việc quy định cụ thể hơn các trường hợp xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự thủ tục rút gọn đồng thời mở rộng thẩm quyền ban hành VBQPPL là cần thiết. Trong bối cảnh dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến tháng 11/2019 và thông qua tháng 6/2020, chúng tôi cho rằng:

Một là, cần nghiên cứu để xây dựng hệ tiêu chí nhằm xác định VBQPPL được xây dựng và ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Theo đó, cần quy định rõ điều kiện áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành VBQPPL theo nguyên tắc chỉ áp dụng quy trình rút gọn đối với những dự án, dự thảo VBQPPL dự kiến xây dựng, ban hành không có nội dung phức tạp, tác động và ảnh hưởng không nghiêm trọng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hoặc quyền, lợi ích của nhân dân. Tiêu chí để cho phép áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn chỉ khi nội dung sửa đổi, bổ sung chỉ mang tính kỹ thuật đối với nhiều quy định ở nhiều văn bản do cùng một cơ quan ban hành để đảm bảo phù hợp, thống nhất với VBQPPL mới được ban hành; nội dung sửa đổi, bổ sung không có ảnh hưởng lớn đến quyền, lợi ích và nghĩa vụ của công dân; Quy định của dự án, dự thảo VBQPPL không làm phát sinh lớn về nguồn nhân lực và tài chính bảo đảm thực hiện; trong trường hợp đột xuất, cấp thiết nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước và bảo đảm lợi ích chung; ban hành ngay VBQPPL để kịp thời nội luật hóa các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Hai là, mở rộng phạm vi VBQPPL được xây dựng và ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn đối với trường hợp ban hành VBQPPL để bãi bỏ, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định.

Ba là, quy định thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN được ban hành VBQPPL chỉ đối với trường hợp ban hành VBQPPL để bãi bỏ, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định.

Bốn là, nghiên cứu quy trình, thủ tục rút gọn trong Luật Điều ước quốc tế để sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL cho phù hợp.

Năm là, bổ sung quy định xây dựng và ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn theo hướng bắt buộc như hồ sơ phải có báo cáo tổng kết hoặc đánh giá thực trạng, báo cáo đánh giá tác động của chính sách; đăng tải để lấy ý kiến nhân dân và đối tượng chịu sự tác động của văn bản...

Có thể khẳng định rằng, quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn là công cụ pháp lý hữu hiệu trong quản lý, điều hành, đất nước và là quy trình không thể thiếu trong xây dựng và ban hành VBQPPL ở cả trung ương và địa phương. Tuy nhiên, xuất phát từ những bất cập trong bản thân quy định và trong thực tiễn thi hành cho thấy, cần có những nghiên cứu thấu đáo về quy trình này. Do đó, tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của Luật năm 2015 về trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành VBQPPL là hết sức cần thiết. ■