BỘ TƯ PHÁP

DỰ ÁN VIE 02/015 "Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010"

SỔ TAY

KỸ THUẬT SOẠN THẢO, THẨM ĐỊNH, ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

NHÓM CHUYÊN GIA THỰC HIỆN

1. PGS.TS. Hoàng Thế Liên (Chủ biên)
2. LG. Nguyễn Quốc Việt
3. PGS.TS. Trần Đình Nhã
4. PGS. TS. Nguyễn Như Phát
5. PGS. TS. Bùi Xuân Đức
6. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung
7. PGS. TS. Nguyễn Văn Động
8. TS. Nguyễn Thị Kim Thoa
9. ThS. Nguyễn Thị Hạnh
10. TS. Nguyễn Thị Thu Vân
11. ThS. Đặng Hoàng Oanh
12. CN. Cao Đăng Vinh
13. ThS. Mai Kim Huế
14. ThS. Nguyễn Quỳnh Liên
15. CN. Chu Thị Thái Hà
16. ThS. Dương Thị Bình

Bản quyền © Dự án "Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam" [2010]
Xuất bản tại Nhà xuất bản Tư pháp, Việt Nam
Copyright © Project "Strengthening Access to Justice and Protection of Rights in Viet Nam" [2010]

All rights reserved
Published by Judicial Publishing House, Viet Nam

LỜI CẢM ƠN

Nhóm chuyên gia thực hiện soạn thảo và biên tập Sổ tay xin bày tỏ sự cảm ơn chân thành tới các chuyên gia quốc tế (ông Volker Busse - chuyên gia Cộng hoà liên bang Đức, ông John Bentley và ông Scott Jacob - chuyên gia Hoa Kỳ, ông Nicolas Booth - chuyên gia cao cấp của UNDP về nhà nước pháp quyền) và các cán bộ của Dự án: bà Đặng Hoàng Oanh, chuyên gia pháp luật của Dự án VIE 02-015 và bà Lê Nam Hương, chuyên gia pháp luật của UNDP đã tham gia tích cực, thúc đẩy quá trình soạn thảo Sổ tay và có những góp ý, bình luận quý báu cho dự thảo Sổ tay.

Nhóm chuyên gia soạn thảo xin gửi lời cảm ơn chân thành tới các đồng nghiệp, các chuyên gia từ Bộ Tư pháp, các trường đại học, viện nghiên cứu, các bộ, ngành đã đọc, góp ý, tranh luận trong các cuộc hội thảo và đưa ra những góp ý bổ ích cho mỗi dự thảo Sổ tay để cuốn Sổ tay được hoàn thiện hơn.

Bộ Tư pháp xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ quý báu của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) cùng các nhà tài trợ cho Dự án VIE 02-015 trong việc soạn thảo cuốn Sổ tay này.

LỜI GIỚI THIỆU

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật được coi là một trong những nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của Đảng và Nhà nước ta trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá hiện nay. Điều này đã được thể hiện trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị). Tăng cường năng lực xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các ngành, các cấp được Nhà nước Việt Nam coi là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong chương trình phát triển quốc gia và chính sách phát triển bền vững.

Với sự hỗ trợ của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), trong những năm vừa qua, Bộ Tư pháp đã tổ chức biên soạn một số cuốn sổ tay phục vụ công tác nghiên cứu xây dựng pháp luật như sổ tay *"Quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật"* (năm 1998), sổ tay *"Hướng dẫn nghiệp vụ soạn thảo, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật"* (năm 2002), sổ tay *"Hướng dẫn nghiệp vụ rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật"* (năm 2003), Sách *"Bình luận Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật"* (năm 2005), sổ tay *"Hướng dẫn nghiệp vụ soạn thảo, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân"* (năm 2006).

Triển khai thực hiện Dự án VIE02/015 *"Hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010"*, nhằm cập nhật các quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua năm 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, đồng thời cập nhật các thông tin, kiến thức, kỹ năng mới và kinh nghiệm quốc tế về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp đã tổ chức biên soạn cuốn ***"Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật".***

Sổ tay do nhóm chuyên gia (gồm một số chuyên gia độc lập và một số chuyên gia của Bộ Tư pháp) thực hiện soạn thảo và biên tập dưới sự hỗ trợ trực tiếp về chuyên môn và kỹ thuật của Tiến sỹ Volker Busse - chuyên

gia pháp luật của Cộng hoà liên bang Đức; Sổ tay cũng nhận được sự đóng góp của nhiều chuyên gia trong nước và quốc tế khác.

Đối tượng phục vụ của cuốn Sổ tay là các cán bộ, công chức tham gia vào công tác lập dự kiến chương trình xây dựng pháp luật, soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là cán bộ pháp chế các bộ, ngành. Cuốn Sổ tay cũng có thể là tài liệu nghiên cứu và tham khảo hữu ích đối với Đại biểu Quốc hội, những người làm công tác thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật, các cán bộ nghiên cứu, giảng dạy và sinh viên của các trường đại học chuyên ngành luật và bạn đọc có nhu cầu tìm hiểu về lĩnh vực xây dựng pháp luật.

Sổ tay đề cập đến nhiều vấn đề tương đối trừu tượng, cập nhật nhiều kiến thức, kinh nghiệm quốc tế mới về xây dựng chính sách, xây dựng pháp luật, do đó, không khỏi có những khiếm khuyết, chúng tôi rất mong nhận được các ý kiến đóng góp của các độc giả để Sổ tay được hoàn thiện hơn.

Tiếp nối các kết quả đã được thực hiện trong khuôn khổ Dự án VIE/02/015, Dự án *"Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam"* do UNDP hỗ trợ, phối hợp với Nhà xuất bản Tư pháp biên tập cuốn sách này và mong muốn giới thiệu tới các cán bộ trực tiếp tham gia soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật ở cả trung ương và địa phương, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác xây dựng và thực thi pháp luật ở Việt Nam.

Tháng 12 năm 2010

Dự án "Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam"

MỤC LỤC

Lời cảm ơn **3**

Lời giới thiệu **5**

Mục lục **7**

Danh mục các từ viết tắt **20**

PHẦN MỞ ĐẦU: TIÊU CHÍ CHUNG CỦA MỘT VĂN BẢN QUY PHẠM QUY PHẠM PHÁP LUẬT TỐT **21**

PHẦN I: LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT **23**

Chương I. Các chủ thể có quyền đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật **25**

1. Chính phủ 25

2. Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội theo quy định của Hiến pháp 26

3. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác 27

Chương II. Yêu cầu về nội dung đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật **28**

I. Nghiên cứu sự cần thiết ban hành văn bản 29

1. Nghiên cứu sự cần thiết xây dựng một văn bản mới *29*

2. Nghiên cứu sự cần thiết ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung *31*

3. Nghiên cứu và thuyết minh sự cần thiết xây dựng văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh *31*

4. Các căn cứ có thể sử dụng để thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật *31*

II. Đề xuất chính sách cơ bản của văn bản khi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định 40

1. Chính sách của văn bản là gì? Thế nào là hoạch định chính sách trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật? *40*

2. Các công đoạn của quy trình hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật *46*

3. Hoạch định chính sách trong mối quan hệ với quy trình lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh 54

III. Nghiên cứu và dự kiến, thuyết minh về các nguồn lực bảo đảm thực hiện văn bản 57

1. Dự kiến về nguồn lực tài chính cho việc tổ chức thực hiện văn bản ... 58

2. Dự kiến về nguồn nhân lực cho việc tổ chức thực hiện văn bản... 58

IV. Dự kiến các điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản 59

1. Dự kiến về kinh phí xây dựng văn bản 59

2. Dự kiến về nhân lực xây dựng văn bản 59

V. Dự kiến thời điểm ban hành văn bản 60

1. Yêu cầu cấp thiết của đời sống xã hội..... 60

2. Khả năng xây dựng pháp luật của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan có liên quan 60

3. Tính chất phức tạp của dự án, dự thảo 61

4. Tính đồng bộ với các văn bản pháp luật có liên quan 62

5. Điều kiện chuẩn bị cho việc tổ chức thực hiện văn bản..... 62

Chương III. Yêu cầu đối với chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật 63

I. Tiêu chí xây dựng chương trình 63

1. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải thể chế hoá được chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước 63

2. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong toàn bộ hệ thống pháp luật 63

3. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tính thứ bậc trong hệ thống pháp luật..... 64

4. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với Chiến lược tổng thể xây dựng pháp luật 64

5. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm tính khả thi..... 65

II. Bảo đảm thứ tự ưu tiên ban hành văn bản 66

1. Mục đích của việc sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành văn bản 66

2. Vì sao phải có tiêu chí để xác định thứ tự ưu tiên? 70

3. Việc xác định thứ tự ưu tiên được tiến hành vào thời điểm nào? 71

4. Làm thế nào để xây dựng danh sách các dự án, dự thảo văn bản theo thứ tự ưu tiên? 71

5. Danh mục các đề xuất xây dựng văn bản 72

6. Báo cáo đề xuất xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo pháp lệnh.. 73

7. Tiêu chí xác định thứ tự ưu tiên 76

8. Tính khả thi của chương trình 78

III. Các bước cần tiến hành khi đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật 79

1. Xây dựng Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo 79

2. Xây dựng Báo cáo tác động sơ bộ văn bản 87

3. Xây dựng dự kiến Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật 88

4. Thực hiện và điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và chương trình xây dựng nghị định 101

PHẦN II: KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT 105

Chương I. Tổ chức soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định 106

I. Ai soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định? 106

II. Xây dựng đề cương sơ lược và đề cương chi tiết 108

III. Thảo luận về dự thảo, lấy ý kiến nhằm hoàn thiện dự thảo 109

IV. Những lưu ý về mặt nội dung của dự thảo 111

1. Soạn thảo văn bản phục vụ quản lý và phát triển 111

2. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính khả thi 112

3. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính hợp lý, tính tương thích 113

4. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất trong hệ thống pháp luật *114*

5. Soạn thảo văn bản bảo đảm cụ thể, chi tiết *115*

6. Soạn thảo quy định uỷ quyền *121*

Chương II. Hướng dẫn chung về hình thức pháp lý của luật, pháp lệnh, nghị định 124

I. Cách bố cục, cấu trúc các chương, mục và nhóm các vấn đề..... 124

1. Cách bố cục văn bản *124*

2. Bố cục của văn bản - cấu trúc chương, mục, điều, khoản, điểm 126

3. Một số điểm cần lưu ý *128*

II. Nhóm các vấn đề 129

III. Cấu trúc câu 130

IV. Đặt câu 131

1. Đặt câu ở thể chủ động, tránh dùng thể bị động..... *131*

2. Đặt câu ở thời hiện tại *132*

3. Đặt câu đơn giản, ngắn gọn, dễ hiểu *132*

V. Diễn đạt ngôn ngữ của văn bản pháp luật 133

1. Tầm quan trọng của diễn đạt ngôn ngữ *133*

2. Diễn đạt ngôn ngữ như thế nào?..... *134*

3. Ngôn ngữ chuyên ngành pháp lý và cách hiểu..... *134*

4. Sử dụng thuật ngữ chuyên ngành..... *135*

5. Một số điểm cần lưu ý khi sử dụng ngôn ngữ trong văn bản pháp luật..... *136*

6. Hướng dẫn chung khi dùng từ..... *138*

7. Hướng dẫn đặc biệt cách dùng từ *139*

8. Các hướng dẫn khác về diễn đạt, biểu hiện bề ngoài của quy phạm.. *142*

9. Sử dụng chữ viết tắt..... *143*

VI. Quy định mục đích của văn bản 145

VII. Sử dụng định nghĩa..... 145

1. Thế nào là điều khoản định nghĩa? *145*
2. Khi nào sử dụng định nghĩa? *146*
3. Một số điểm cần lưu ý khi sử dụng định nghĩa *147*
VIII. Viện dẫn văn bản..... 148
1. Khi nào viện dẫn? *149*
2. Lợi ích và bất lợi của kỹ thuật viện dẫn *150*
3. Kỹ thuật viện dẫn văn bản..... *151*
IX. Quy định chuyển tiếp..... 151
X. Quy định về bãi bỏ, thay thế văn bản khác 152
XI. Quy định về hiệu lực của văn bản 152
XII. Quy định về thời hạn, thời điểm, hiệu lực và chấm dứt hiệu lực của văn bản 153
1. Trình bày thời hạn, thời điểm..... *153*
2. Trình bày hiệu lực thi hành *153*
Chương III. Hướng dẫn cách soạn thảo luật..... 154
I. Hướng dẫn cách soạn thảo luật..... 154
1. Tên của luật..... *154*
2. Mục lục nội dung..... *154*
3. Thành phần của luật..... *155*
4. Tiêu đề các thành phần của luật *156*
5. Bố cục luật..... *156*
6. Quy định uỷ quyền ban hành nghị định *157*
7. Các bảng biểu, danh sách, sơ đồ *157*
8. Quy định chuyển tiếp..... *158*
9. Điều khoản sửa đổi các quy định liên quan *160*
10. Các quy định về hiệu lực *160*
11. Hiệu lực hồi tố..... *163*
12. Xác định chính xác thời điểm có hiệu lực của văn bản, của quy định..... *164*

13. Thời điểm hết hiệu lực, thời điểm bắt đầu có hiệu lực của luật .. 164
II. Các điểm lưu ý chung khi soạn thảo luật sửa đổi 166
III. Soạn thảo luật thay thế 169
1. Dấu hiệu nhận biết 169
2. Quy định hết hiệu lực của luật được thay thế được xây dựng kết hợp cùng với quy định về hiệu lực của luật thay thế 169
3. Nếu có nhiều luật được thay thế, thì quy định huỷ bỏ hiệu lực của các luật này có thể đưa thành một điều khoản riêng có tiêu đề "Hết hiệu lực của các quy định hiện hành" 170
IV. Soạn thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều 170
1. Dấu hiệu nhận biết 170
2. Tiêu đề của luật sửa đổi đơn (riêng lẻ) 171
3. Ngày, tháng, năm công bố luật 171
4. Phần mở đầu của luật sửa đổi đơn 171
5. Bố cục của luật sửa đổi đơn 171
6. Lệnh sửa đổi "bãi bỏ" 172
7. Lệnh sửa đổi "bổ sung" 173
8. Lệnh sửa đổi "thay thế" 173
9. Lệnh sửa đổi liên quan 173
10. Bố cục của điều khoản sửa đổi các quy định liên quan 174
V. Soạn thảo luật sửa nhiều luật 174
1. Tại sao cần soạn thảo "luật sửa nhiều luật"? 174
2. Dấu hiệu nhận biết - khi nào cần soạn thảo luật sửa nhiều luật? .. 176
3. Cách soạn thảo 176
Chương IV. Hướng dẫn soạn thảo nghị định 180
I. Hướng dẫn chung về hình thức pháp lý của nghị định 180
II. Soạn thảo nghị định 181
1. Tiêu đề 181
2. Phần mở đầu 181
3. Quy định về hiệu lực 182

Chương V. Kỹ thuật trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung 183
I. Trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều 183
1. Khái niệm văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều..... 183
2. Tên của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều 183
3. Bố cục của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều 183
4. Cách đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung 183
5. Trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung một số điều 184
II. Trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản 184
1. *Khái niệm văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản 184*
2. Tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản 184
3. Bố cục của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản 184

Chương VI. Kỹ thuật hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật 186
I. Khi nào cần hợp nhất? 186
II. Kỹ thuật hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật..... 186
1. Tên văn bản hợp nhất..... 186
2. Hợp nhất nội dung được sửa đổi..... 187
3. Hợp nhất nội dung được bổ sung..... 187
4. Hợp nhất nội dung được bãi bỏ 188
5. Thể hiện điều khoản chuyển tiếp trong văn bản hợp nhất 188

PHẦN III: KỸ THUẬT THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT 189

Chương I. Khái quát về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật..... 190
I. Nội hàm của thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.. 190
1. Thẩm định sự cần thiết ban hành văn bản 191
2. Thẩm định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản..... 191
3. Thẩm định sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng 192

4. Thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp của dự án, dự thảo và tính thống nhất của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên 192

5. Thẩm định tính khả thi của dự án, dự thảo 194

6. Thẩm định ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản 194

II. Chủ thể thực hiện việc thẩm định..... 195

III. Quy trình thẩm định dự án, dự thảo văn bản 196

1. Quy trình thẩm định do Bộ Tư pháp thực hiện 196

2. Quy trình thẩm định do Hội đồng thẩm định thực hiện 205

3. Quy trình thẩm định do tổ chức pháp chế Bộ, ngành thực hiện . 206

Chương II. Kỹ năng thẩm định 208

I. Tiêu chí chung của một dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tốt.... 208

II. Sưu tập tài liệu liên quan đến dự thảo 209

1. Tập hợp tài liệu 209

2. Xử lý tài liệu 209

3. Trả lời câu hỏi..... 210

4. Các quy định của Hiến pháp cần được chú ý khi thẩm định..... 210

III. Xây dựng đề cương văn bản thẩm định 211

IV. Trả lời các câu hỏi để phát hiện vấn đề trong dự thảo văn bản thẩm định 212

1. Nhóm câu hỏi về sự cần thiết ban hành văn bản 212

2. Nhóm câu hỏi về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản 219

3. Nhóm câu hỏi về sự phù hợp của dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng..... 225

4. Nhóm câu hỏi về bảo đảm tính hợp hiến của dự thảo..... 226

5. Về tính hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo văn bản trong hệ thống pháp luật 228

6. Nhóm câu hỏi về tính khả thi của dự thảo..... 234

7. Nhóm câu hỏi về sự phù hợp của dự thảo với điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập 242

8. Phát biểu về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo 245

9. Các vấn đề pháp lý khác 248

PHẦN IV: ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT 251

Chương I. Những vấn đề chung về đánh giá tác động 252

I. Khái niệm đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật . 252

II. Những điểm cần lưu ý trong quá trình thực hiện ria 253

1. Quy trình tham khảo ý kiến gắn với RIA 253

2. Các phương pháp thu thập dữ liệu và các chuẩn mực chất lượng dữ liệu 254

3. Tăng cường chức năng thẩm định của cơ quan thẩm định RIA trung ương 254

4. Sự tham gia của các tổ chức khác vào RIA 254

5. Sớm lên kế hoạch và xây dựng báo cáo RIA 254

6. Giám sát việc tuân thủ kết hợp với báo cáo công khai về việc thực hiện 255

7. Việc đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học..... 255

8. Nâng cao tính trách nhiệm của các bộ đối với các RIA thuộc thẩm quyền của mình và sử dụng RIA trong quy trình lập pháp 256

9. Đào tạo, bồi dưỡng về RIA nhiều hơn..... 257

10. Hoàn thiện các tài liệu hướng dẫn bằng văn bản về RIA 257

11. Cung cấp sự trợ giúp giải quyết các vướng mắc kỹ thuật..... 257

12. Các phương pháp thu thập dữ liệu và chuẩn mực chất lượng dữ liệu 258

13. Chủ thể thực hiện và thời điểm thực hiện RIA 259

Chương II. Các tác động cần được đánh giá 260

I. Đánh giá các tác động lên thị trường, tăng trưởng và việc làm..... 260

1. Tác động lên kinh tế vĩ mô 260
2. Tác động đến sự cạnh tranh trong thị trường nội địa..... 261
3. Tác động lên các công ty về mặt đầu tư, chi phí hoạt động, sản phẩm và dịch vụ 262
4. Tác động lên sự phát triển và đổi mới công nghệ..... 263
5. Tác động lên các công ty về gánh nặng chi phí hành chính 264
6. Tác động lên người tiêu dùng 265
7. Tác động đến số lượng và chất lượng việc làm..... 265
8. Tác động lên các nước thứ ba và quan hệ đối ngoại 267
9. Tác động đối với thương mại quốc tế và đầu tư xuyên quốc gia... 267
10. Tác động lên các cơ quan công quyền 268
II. Đánh giá tác động phi thị trường, đặc biệt là về môi trường và sức khoẻ..... 269
Chương III. Nội dung đánh giá tác động pháp luật..... 272
I. Nội dung đánh giá tác động sơ bộ của văn bản 272
II. Nội dung đánh giá tác động đơn giản và đánh giá tác động đầy đủ .. 273
1. Nội dung đánh giá tác động đơn giản tập trung vào các vấn đề sau .274
2. Nội dung đánh giá tác động đầy đủ tập trung vào các vấn đề sau .. 274
Chương IV. Quy trình đánh giá tác động pháp luật 276
I. Quy trình đánh giá tác động sơ bộ..... 276
II. Quy trình đánh giá tác động đơn giản 277
III. Quy trình đánh giá tác động đầy đủ 278
Chương V. Phương pháp đánh giá tác động pháp luật..... 280
I. Xác định vấn đề 280
1. Tại sao cần xác định rõ vấn đề? 280
2. Cách thức đánh giá vấn đề..... 280
3. Phương pháp xác định vấn đề..... 282
II. Xác định các mục tiêu 283
1. Tại sao cần đặt ra các mục tiêu? 283

2. Cách thức đặt ra các mục tiêu 283
III. Xây dựng các giải pháp/ phương án chính sách chính..... 285
1. Tại sao cần xem xét các giải pháp/phương án chính sách thay thế?. 285
2. Cách thức xác định các giải pháp/phương án 286
3. Cách thức rà soát các giải pháp/phương án chính sách..... 286
IV. Các nguồn dữ liệu, tập hợp và phần tích dữ liệu 287
V. Phân tích các tác động của các giải pháp/ phương án chính sách... 289
1. Tại sao cần phân tích các tác động?..... 289
2. Cách thức phân tích các tác động..... 289
VI. So sánh các lựa chọn chính sách..... 302
1. Cách thức so sánh các tác động của các lựa chọn chính sách khác nhau..... 304
2. Xếp hạng các lựa chọn..... 306
VII. Đánh giá và giám sát 306
1. Sự cần thiết lập kế hoạch giám sát và đánh giá tại giai đoạn đánh giá tác động..... 306
2. Những việc cần làm ở giai đoạn đánh giá tác động 307
Chương VI. Phân tích lợi ích, chi phí, rủi ro của các quy định trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật 309
I. Xây dựng các ước tính lợi ích và chi phí..... 309
1. Một vài cân nhắc chung 309
2. Các lợi ích và chi phí khó tính thành tiền 311
3. Các lợi ích và chi phí khó định lượng..... 314
4. Tiền tệ hóa các lợi ích và chi phí của sức khỏe và sự an toàn.... 313
II. Phân tích hiệu quả - chi phí..... 316
1. Đánh giá lợi ích thu được của các biện pháp đòi hỏi có chi phí... 316
2. Đánh giá hiệu quả chi phí của các biện pháp không đòi hỏi chi phí . 318
III. Phân tích chi phí hành chính..... 320
1. Sơ lược về mô hình..... 320

2. Hướng dẫn theo từng bước *322*
IV. Sử dụng mô hình chi phí tiêu chuẩn để đánh giá chi phí hành chính.. 330
1. Chi phí của quy định tài chính và hành chính *332*
2. Các chi phí hành chính đối với gánh nặng hành chính *334*
3. Các nghĩa vụ thông tin và các thành phần của chúng *334*
4. Ai có thể tham gia? *336*
5. Thực hiện từng bước việc phân tích chi phí tiêu chuẩn *336*
V. Phân tích rủi ro 336
1. Ý nghĩa *339*
2. Các lợi thế *339*
3. Những điểm bất lợi *338*
VI. Các cân nhắc chính khác về lợi ích và chi phí 338
Chương VII. Kỹ năng lấy ý kiến, thu thập dữ liệu trong quá trình đánh giá tác động 340
I. Lấy ý kiến trong quá trình đánh giá tác động 340
1. Tại sao cần lấy ý kiến? *340*
2. Lập kế hoạch lấy ý kiến *340*
3. Mục tiêu của việc lấy ý kiến *340*
4. Cái gì cần lấy ý kiến? *340*
5. Đối tượng cần lấy ý kiến *341*
6. Cách thức lấy ý kiến *341*
7. Thời điểm lấy ý kiến *342*
8. Các tiêu chuẩn tối thiểu về lấy ý kiến *342*
9. Tập hợp và sử dụng các ý kiến của giới chuyên môn *342*
10. Việc lấy ý kiến liên ngành *342*
II. Cách thiết kế bảng hỏi để thăm dò ý kiến 343
1. Cấu trúc bản câu hỏi *343*
2. Thiết kế câu hỏi *344*
3. Trình bày bản câu hỏi *346*

4. Các hoạt động cần tiến hành sau khi bản câu hỏi đã được thiết kế xong *346*
5. Phỏng vấn *346*
Chương VIII. Xây dựng báo cáo đánh giá tác động 349
I. Định dạng báo cáo ria cuối cùng 349
II. Hình thức trình bày báo cáo ria 349
III. Nội dung báo cáo ria 349
1. Báo cáo RIA sơ bộ *350*
2. Báo cáo RIA đơn giản *351*
3. Báo cáo RIA đầy đủ *352*

PHẦN V: NHỮNG CHUẨN BỊ CẦN THIẾT CHO VIỆC SOẠN THẢO VÀ CHUẨN BỊ MANG TÍNH HỖ TRỢ CHO VIỆC GIẢI TRÌNH, BÁO CÁO VỀ NỘI DUNG DỰ THẢO 355
I. Xây dựng báo cáo nghiên cứu (giai đoạn tiền soạn thảo) 356
II. Xây dựng báo cáo đánh giá tác động của văn bản 358
III. Xây dựng tờ trình 358
IV. Xây dựng bản thuyết minh về dự thảo 358
V. Chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết thi hành 360

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 362

PHỤ LỤC 364
1. Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật 364
2. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 367
3. Nghị định số 24/2009/NĐ-CP 371
4. Quyết định số 1048/QĐ-BTP ngày 08/4/2010 của Bộ Tư pháp về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật 373
5. Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi) 375
6. Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật Tiếp cận thông tin 377

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CP	Chính phủ
CTST	Chủ trì soạn thảo
CQCTST	Cơ quan chủ trì soạn thảo
LĐB	Lãnh đạo Bộ
NĐ	Nghị định
NQ	Nghị quyết
QPPL	Quy phạm pháp luật
RIA	Đánh giá tác động pháp luật
ST	Soạn thảo
TĐ	Thẩm định
TW	Trung ương
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
WTO	Tổ chức thương mại thế giới
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

PHẦN MỞ ĐẦU

TIÊU CHÍ CHUNG CỦA MỘT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TỐT

Một văn bản quy phạm pháp luật tốt phải giải quyết được các vấn đề bức xúc của xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân, thúc đẩy sự phát triển. Mọi hoạt động xây dựng pháp luật như: đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật đều cần thiết phải dựa trên các tiêu chí chung của một văn bản quy phạm pháp luật tốt.

Các tiêu chí sau đây có thể được coi là tiêu chí của một văn bản quy phạm pháp luật tốt:

1. Phải giải quyết mục tiêu vấn đề đặt ra trên cơ sở đảm bảo tính kinh tế, hiệu quả;

2. Các chính sách thể hiện trong văn bản rõ ràng, bảo đảm nhất quán với chính sách chung của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực mà dự thảo điều chỉnh;

3. Nội dung văn bản phải hợp hiến, hợp pháp; bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật;

4. Nội dung văn bản phải tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập;

5. Nội dung quy định trong dự thảo phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội; vừa phải đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước đồng thời phải đảm bảo thúc đẩy phát triển xã hội;

6. Nội dung văn bản phải đảm bảo tính khả thi (các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản như nguồn tài chính, nguồn nhân lực; các biện pháp đảm bảo thực hiện nội dung các chính sách của văn bản,... phải được quy định cụ thể, đầy đủ và hợp lý);

7. Nội dung các quy định phải minh bạch, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện (đối tượng chịu sự tác động của văn bản phải biết được họ phải

làm gì, được phép làm gì, không được phép làm gì; cơ quan nhà nước chỉ được phép làm gì, đến mức độ nào...);

8. Đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật; các quy định trong văn bản phải cụ thể, nhưng không quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành;

9. Chế tài đặt ra phải hợp lý, tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm.

PHẦN I:

LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, việc lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được đặt ra đối với các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ ban hành, bao gồm Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và Chương trình xây dựng nghị định. Do vậy, Sổ tay này tập trung hướng dẫn các kỹ năng phân tích và lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và nghị định.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật do các chủ thể khác ban hành, việc lập chương trình ban hành văn bản do chủ thể đó quyết định phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan. Tuy nhiên, việc lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể này cũng phải đáp ứng được các yêu cầu, nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được Luật quy định và theo quy trình thủ tục chặt chẽ. Vì vậy, có thể tham khảo những hướng dẫn tại Sổ tay này về yêu cầu, trình tự thực hiện lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, chương trình xây dựng nghị định để áp dụng trong quá trình lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể khác.

CHƯƠNG I

CÁC CHỦ THỂ CÓ QUYỀN ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Xây dựng pháp luật là hoạt động vừa mang tính chính trị vừa có tính sáng tạo cao, có ý nghĩa quan trọng và cần có sự tham gia rộng rãi của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Vì vậy, quyền được đưa ra sáng kiến xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định không chỉ giới hạn ở các chủ thể có quyền đưa ra kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo quy định tại của Hiến pháp hay chủ thể có quyền trình nghị định theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP, mà còn được mở rộng tới các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhằm phát huy trí tuệ của cả xã hội trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

1. Chính phủ

Tương tự như hầu hết các quốc gia khác trên thế giới, ở nước ta, Chính phủ, cụ thể là các bộ, cơ quan ngang bộ giữ vai trò chính trong việc đưa ra các đề xuất xây dựng các luật, pháp lệnh. Điều này xuất phát từ nhiều lý do, nhưng 2 lý do quan trọng nhất là: *Thứ nhất*, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các ngành, lĩnh vực, do đó, hơn ai hết, đây là các cơ quan nắm rõ những vấn đề bất cập trong xã hội có liên quan đến ngành, lĩnh vực mình phụ trách cần điều chỉnh bằng pháp luật và điều chỉnh như thế nào là phù hợp; *Thứ hai*, các bộ, cơ quan ngang bộ có đầy đủ bộ máy để thực hiện[1].

[1] Ở Việt Nam, việc đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vừa là quyền hạn, vừa là trách nhiệm của Chính phủ. Với tư cách là cơ quan quản lý, điều hành đất nước, hơn ai hết, Chính phủ (bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ) là chủ thể có thể nắm bắt được một cách nhanh nhất, chính xác nhất những bất cập, vướng mắc của thực tiễn để từ đó tổ chức nghiên cứu tình hình thực tiễn và đề xuất những chính sách mới qua việc trình Quốc hội xem xét, ban hành văn bản pháp luật để giải quyết những vướng mắc của thực tiễn đó.

Chính phủ thực hiện quyền đưa ra sáng kiến pháp luật hoặc đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thông qua việc đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để cơ quan có thẩm quyền đưa các đề nghị này vào Dự thảo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội thông qua. Cũng

Theo quy định hiện hành, Chính phủ có trách nhiệm lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội. Đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do Bộ Tư pháp giúp Chính phủ xây dựng trên cơ sở đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Ngoài đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gửi cơ quan có thẩm quyền tổng hợp, lập Dự thảo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội thông qua, Chính phủ cũng lập Chương trình xây dựng nghị định. Chương trình xây dựng nghị định do Văn phòng Chính phủ phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan dự kiến trên cơ sở đề nghị của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Thông thường, các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý để điều chỉnh về những vấn đề liên quan đến việc quản lý ngành, lĩnh vực.

2. Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội theo quy định của Hiến pháp

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan, tổ chức, đại biểu có quyền trình dự án luật quy định tại Điều 87 Hiến pháp năm 1992 gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các chủ thể này bao gồm: *Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, đại biểu Quốc hội.*

---

giống như ở nhiều quốc gia khác, thực tiễn xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam cho thấy, Chính phủ là cơ quan đóng vai trò chính trong việc đưa ra các sáng kiến lập pháp. Số lượng luật, pháp lệnh do Chính phủ đề nghị xây dựng chiếm khoảng 90% tổng số các dự án trình Quốc hội.

3. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác

Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình hoạt động của mình nếu phát hiện những vấn đề chưa phù hợp giữa các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn cuộc sống, hoặc phát hiện những vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật cần phải có sự sửa đổi, bổ sung, hoặc khi nhận thấy trên thực tiễn có những vấn đề chưa được văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh thì đều có quyền gửi kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản đến các cơ quan có liên quan.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền gửi kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định đến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý hoặc phụ trách ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua Cổng thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể để gửi kiến nghị thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Bộ Tư pháp (đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh) hoặc Văn phòng Chính phủ (đối với đề nghị xây dựng nghị định). Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm gửi kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân đến Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

Cơ quan nhận kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định của cơ quan mình.

CHƯƠNG II

YÊU CẦU VỀ NỘI DUNG ĐỐI VỚI ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được xác định là khâu quan trọng trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là giai đoạn cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, nhằm xác định nhu cầu, tìm ra các chính sách, quy định pháp luật phù hợp để giải quyết các vấn đề của xã hội và quản lý nhà nước. Vì vậy, đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải thật chi tiết, cụ thể, rõ ràng thể hiện như một nghiên cứu khoa học với những luận cứ khoa học và thực tế có tính thuyết phục cao.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP đặt ra các yêu cầu sau đây đối với đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật:

- Căn cứ vào kết quả nghiên cứu, tổng kết lý luận và thực tiễn;

- Văn bản đề nghị ban hành phải nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết vấn đề của xã hội và vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Việc ban hành văn bản nhằm bảo đảm thực hiện các quyền cơ bản của công dân;

- Văn bản đề nghị ban hành phải được đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

- Văn bản đề nghị ban hành phải bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước;

- Phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

- Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

- Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

I. NGHIÊN CỨU SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

Khi đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, điều quan trọng trước tiên là chủ thể đề nghị xây dựng văn bản phải nghiên cứu kỹ càng về sự cần thiết ban hành văn bản đó. Các văn bản pháp luật khi được ban hành và triển khai thực hiện có tác động rất lớn đến xã hội. Nếu một dự án luật được xây dựng không được tính toán một cách kỹ càng về sự cần thiết ban hành sẽ dẫn đến tình trạng lạm phát pháp luật, tác động tiêu cực đến đời sống xã hội và kìm hãm sự phát triển của đất nước. Việc quyết định đưa vào chương trình một dự án pháp luật chưa thực sự cần thiết, hay thiếu tính khả thi, vì vậy, cũng đồng thời dẫn đến sự lãng phí về thời gian, tiền bạc của Nhà nước và xã hội. Đề nghị xây dựng xây dựng văn bản pháp luật, đặc biệt là dự án luật, pháp lệnh phải được thực hiện một cách chặt chẽ, khoa học, đánh giá một cách đầy đủ, cụ thể tất cả các vấn đề liên quan đến sự cần thiết ban hành văn bản.

Để minh chứng về sự cần thiết của việc ban hành văn bản, cơ quan đề nghị cần dựa trên kết quả điều tra, khảo sát thực tiễn và phải phân tích, đánh giá chính xác các quan hệ xã hội. Cơ quan đề nghị xây dựng văn bản cần dựa trên hoạt động rà soát văn bản, thực trạng thi hành pháp luật cũng như đánh giá các biện pháp tác động thích hợp của Nhà nước thông qua các văn bản pháp luật để qua đó dự báo được sự cần thiết thay đổi các quy phạm pháp luật, đáp ứng được những thay đổi của đời sống xã hội.

Các lý lẽ để thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản không phải là một bản sao giống nhau cho tất cả các dự án luật. Bên cạnh đó, không có công thức chung có thể áp dụng cho tất cả các văn bản quy phạm pháp luật. Mỗi một văn bản cần được ban hành dựa trên nhiều lý lẽ khác nhau. Lý lẽ đó phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố: tính chất của văn bản được đề nghị (là văn bản xây dựng mới hay văn bản sửa đổi, bổ sung; hay văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành), đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội hay đề nghị xây dựng pháp luật hàng năm; vấn đề mà dự luật dự định điều chỉnh v.v...

1. Nghiên cứu sự cần thiết xây dựng một văn bản mới

Nhằm đưa ra đề xuất xây dựng một văn bản mới cần tập trung nghiên cứu các vấn đề cụ thể liên quan đến sự cần thiết phải ban hành văn bản. Các vấn đề cần nghiên cứu để làm rõ sự cần thiết ban hành văn bản là:

- Bối cảnh, thực trạng quan hệ xã hội mới phát sinh (tính chất, nội dung, tác động của quan hệ xã hội đối với sự phát triển của nền kinh tế - xã hội đất nước) nhưng chưa có quy định pháp luật để điều chỉnh. Kết quả phân tích phải làm rõ mức độ phổ biến và xu hướng phát triển của quan hệ xã hội trong tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đòi hỏi phải có sự điều chỉnh của pháp luật; mục tiêu và các vấn đề cần giải quyết;

- Tổng kết, đánh giá thực trạng của các quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến quan hệ xã hội cần điều chỉnh để làm rõ sự bất cập của các quy định pháp luật hiện hành trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh cho thấy sự cần thiết phải ban hành văn bản mới điều chỉnh đối với các quan hệ xã hội đó;

- Các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước có liên quan đến việc quản lý ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có);

- Mục tiêu bảo đảm thực hiện các quyền cơ bản của công dân (nếu có);

- Nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên liên quan đến ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có).

Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, các nội dung trên là yêu cầu đối với đề nghị đưa luật, pháp lệnh vào chương trình nhiệm kỳ của Quốc hội.

Sau đó, đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, thuyết minh về sự cần thiết xây dựng văn bản phải được dựa trên chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội và nêu rõ yêu cầu thực tiễn cần ban hành văn bản, tiến độ và kết quả của quá trình chuẩn bị xây dựng văn bản làm cơ sở cho việc đưa luật, pháp lệnh vào chương trình hàng năm.

Còn đối với đề nghị đưa luật, pháp lệnh vào chương trình hàng năm, nhưng chưa có trong chương trình của cả nhiệm kỳ Quốc hội thì nội dung thuyết minh về sự cần thiết xây dựng luật, pháp lệnh phải bao gồm cả các nội dung của đề nghị xây dựng văn bản mới và yêu cầu thực tiễn cần ban hành văn bản, tiến độ và kết quả của quá trình chuẩn bị xây dựng văn bản.

2. Nghiên cứu sự cần thiết ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung

Đề xuất việc sửa đổi, bổ sung văn bản cần phải dựa trên cơ sở phân tích để thuyết minh rõ sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung văn bản. Thông thường, *các lý do thuyết minh cho sự cần thiết phải sửa đổi, bổ sung văn bản là*:

- Thực trạng và xu hướng phát triển của quan hệ xã hội đòi hỏi phải có sự điều chỉnh các quy định pháp luật hiện hành;

- Thực trạng pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội, những tồn tại, bất cập trong quy định pháp luật hiện hành cần khắc phục để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn;

- Yêu cầu trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên đòi hỏi phải có sự điều chỉnh hệ thống pháp luật trong nước (nếu có).

3. Nghiên cứu và thuyết minh sự cần thiết xây dựng văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh

Cơ sở để thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh là luật, pháp lệnh có quy định giao cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành.

4. Các căn cứ có thể sử dụng để thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Để chuẩn bị nội dung thuyết minh về sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan đề nghị xây dựng văn bản có thể dựa vào một số căn cứ sau đây:

4.1. Căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực

Đây là một căn cứ quan trọng định hướng cho công tác dự kiến xây dựng pháp luật. Các cơ quan cần nghiên cứu cụ thể nội dung các văn kiện của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực để xác định những văn bản cần ban hành hay sửa đổi, bổ sung.

Trong quá trình dự kiến xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII (2007 - 2011), nhiều văn bản được dự kiến nhằm tiếp tục thể chế hoá đầy đủ, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng tại Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Nghị quyết số 49- NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 và các nghị quyết của Trung ương; tiếp tục cụ thể hoá Hiến pháp năm 1992 (đã được Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) về phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm các quyền tự do, dân chủ của công dân.

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết ban hành *Luật Biểu tình*, cơ quan dự kiến xây dựng Luật có nêu: *"Biểu tình là một trong những quyền cơ bản của công dân đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992, cụ thể, Điều 69 Hiến pháp quy định: "Công dân có quyền biểu tình theo quy định của pháp luật", đồng thời Điều 51 Hiến pháp cũng quy định: "Quyền của công dân phải do luật quy định". Để thực hiện các quy định đó của Hiến pháp, Nhà nước cần phải ban hành một đạo luật trong đó quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, nội dung, cách thức… nhằm bảo đảm cho công dân thực hiện được quyền cơ bản đó của mình. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, tại điểm 2 (mục II) về xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, đã yêu cầu cần phải "xây dựng luật về biểu tình nhằm xác định rõ quyền, trách nhiệm của công dân trong việc thực thi quyền dân chủ và trách nhiệm của Nhà nước trong việc duy trì, bảo đảm kỷ cương, trật tự công cộng."*

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết ban hành *Luật Thuế thu nhập cá nhân* (thông qua năm 2007), cơ quan dự kiến xây dựng Luật có nêu: *"Nghị Quyết Đại hội Đảng IX và X đã xác định "Áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất và thuận lợi cho mọi đối tượng chịu thuế, bảo đảm công bằng xã hội và tạo động lực phát triển" và "Hoàn thiện hệ thống pháp luật về thuế theo nguyên tắc công bằng, thống nhất và đồng bộ... Điều chỉnh chính sách thuế theo hướng giảm và ổn định thuế suất, mở rộng đối tượng thu, điều tiết hợp lý thu nhập". Cụ thể hoá nghị quyết đại*

hội Đảng, Bộ Chính trị đã thông qua Chiến lược cải cách thuế đến năm 2010, trong đó đặt ra yêu cầu: "Cần sớm xác định các bước đi thích hợp để tăng tỷ trọng các nguồn thu trong nước cho phù hợp với tiến trình hội nhập. Mở rộng diện thuế trực thu và tăng tỷ lệ thu từ thuế trực thu."

4.2. Căn cứ vào thực trạng của quan hệ kinh tế - xã hội để phân tích sự cần thiết phải xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mới nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội mới phát sinh

Dựa trên cơ sở điều tra, khảo sát thực tiễn, cơ quan đề nghị xây dựng văn bản phải chứng minh được nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ xã hội mới xuất hiện. Việc dự kiến xây dựng pháp luật phải bám sát nguyên tắc, pháp luật phải theo kịp cuộc sống, thúc đẩy sự phát triển của xã hội chứ không phải cản trở xã hội.

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết xây dựng *Luật Các vùng biển Việt Nam*, cơ quan dự kiến xây dựng Luật thuyết minh: "*Vùng biển thuộc chủ quyền và quyền tài phán quốc gia của nước ta được mở rộng và có ý nghĩa chiến lược quan trọng về kinh tế và quốc phòng, an ninh, đòi hỏi phải tăng cường công tác quản lý nhà nước một cách thống nhất, cơ bản. Việc quy định các vùng biển Việt Nam và chế độ pháp lý bằng tuyên bố Chính phủ mới chỉ mang tính nguyên tắc, chưa thể hiện đầy đủ ý chí của quốc gia bằng một văn bản Luật được Quốc hội thông qua. Mặt khác, các văn bản pháp luật hiện nay còn lạc hậu, tản mát không phù hợp với Công ước Luật biển mới, chưa có khung pháp lý cơ bản, thống nhất quy định về quản lý nhà nước đối với các vùng biển, điều chỉnh các mối quan hệ trong việc sử dụng, khai thác và bảo vệ tài nguyên, môi trường biển cũng như bảo vệ chủ quyền và quyền tài phán quốc gia trên biển. Luật các vùng biển được ban hành sẽ tạo cơ sở pháp lý trong việc xác định phạm vi và chế độ pháp lý của các vùng biển Việt Nam, bảo vệ chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh trật tự trên các vùng biển Việt Nam".*

Một điều cần lưu ý là, pháp luật không phải là công cụ duy nhất mà chỉ là một trong số các công cụ để điều chỉnh xã hội, vì vậy, nếu kết quả phân tích thực trạng quan hệ kinh tế - xã hội cho thấy những bất cập mà thực tiễn đặt ra có thể được xã hội tự điều chỉnh bằng những công cụ khác có hiệu quả hơn pháp luật, thì không nhất thiết phải sử dụng pháp luật để can thiệp vào sự bất cập đó.

4.3. Căn cứ vào kết quả tổng kết, đánh giá thực trạng thi hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cho thấy cần sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành hoặc cần nâng cao giá trị pháp lý của văn bản hiện hành để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn

Thực tiễn cuộc sống luôn thay đổi, phát triển không ngừng và pháp luật, dù hoàn thiện đến đâu cũng dần trở nên lạc hậu theo thời gian. Do đó, một trong những nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước là phải định kỳ tổng kết, đánh giá hiệu quả điều chỉnh pháp luật của những văn bản đã ban hành để nhận dạng những khía cạnh tích cực, tiêu cực của chính sách thể hiện trong văn bản, phát hiện những hạn chế, vướng mắc của chính sách cần phải được khắc phục.

Khi đề nghị sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật hiện hành, cơ quan đề nghị cần hình dung được về mức độ sửa đổi, bổ sung để dự kiến hình thức văn bản cho phù hợp. Nếu các nội dung dự kiến sửa đổi, bổ sung không nhiều (khoảng dưới 20% dung lượng văn bản hiện hành), thì hình thức văn bản đề nghị xây dựng nên là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản hiện hành. Trong trường hợp các nội dung sửa đổi, bổ sung dự kiến chiếm khoảng trên 20% tổng số dung lượng văn bản hiện hành, thì hình thức văn bản đề nghị xây dựng nên là văn bản mới thay thế. Tuy nhiên, tỷ lệ nêu trên chỉ là một khuyến cáo mà các cơ quan chủ trì xây dựng văn bản có thể tham khảo, không phải là quy định bắt buộc.

Một điều cần lưu ý là, trước khi đưa ra đề nghị xây dựng văn bản, dù đó là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều hay văn bản thay thế, cơ quan đề nghị cần có sự nghiên cứu thực tiễn kỹ càng, nhận dạng các nguyên nhân gây bất cập một cách chính xác, cụ thể.

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết xây dựng *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và 2002), cơ quan đề nghị xây dựng Luật đã nêu:

"Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 (gọi chung là Luật) là cơ sở pháp lý quan trọng tạo sự chuyển biến về chất trong hệ thống pháp luật nói chung và trong hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nói riêng... Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện, các quy định của Luật đã bộc lộ những mặt hạn chế sau:

- Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng chưa thật sự quan tâm đến thứ tự ưu tiên, tính đồng bộ, tính toàn diện của hệ thống pháp luật, chưa chú trọng đến yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm các quyền, nghĩa vụ của công dân và tính khả thi của văn bản dẫn đến trên thực tế, những văn bản cần thiết lại chưa được ban hành, hoặc có những văn bản lẽ ra được ban hành trước, thì lại ban hành sau.

Việc định hướng chính sách của văn bản chưa được xác định trước khi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh dẫn đến lúng túng trong quá trình soạn thảo, gây nên lãng phí nhất định, ảnh hưởng đến chất lượng dự thảo và tiến độ soạn thảo.

- Văn bản được ban hành chất lượng chưa cao, còn thiếu tính khả thi hoặc chưa thực sự phục vụ cho quản lý và phát triển, vì trong quá trình xây dựng văn bản, các cơ quan liên quan chưa thực sự coi trọng việc lấy ý kiến của tổ chức, cá nhân; chưa tiến hành đánh giá tác động của dự thảo và chưa xây dựng bản thuyết minh cụ thể về các quy định trong dự thảo để cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền, làm cơ sở cho việc thảo luận, thông qua, dẫn đến tình trạng văn bản được ban hành hoặc không phù hợp với thực tế, hoặc thiếu nguồn nhân lực, nguồn tài chính để thực hiện.

- Quy trình xây dựng, thảo luận, thông qua văn bản chưa thật sự khoa học, hợp lý, chưa đề cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp.

- Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật còn chồng chéo; nội dung văn bản mâu thuẫn, nhiều tầng nấc; khó tra cứu và áp dụng văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều không được hợp nhất với văn bản gốc; thiếu quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan trong việc hợp nhất văn bản...

Để nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tiến độ và chất lượng của các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, kịp thời đáp ứng yêu cầu bảo đảm cho đất nước có đủ luật trong điều kiện phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời đáp ứng được yêu cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị, thì việc sửa đổi, bổ sung Luật tại thời điểm này là cần thiết".

Sau khi các hạn chế, bất cập đã được nhận dạng chính xác, thì các giải pháp dự kiến đưa ra để giải quyết bất cập còn cần được đánh giá tác động về mọi mặt trên tổng thể chung về kinh tế, xã hội để việc sửa đổi, bổ sung được tiến hành một cách toàn diện, đồng bộ, tránh tình trạng sửa đổi, bổ sung mang tính chắp vá, cục bộ, manh mún và vì vậy dẫn đến mâu thuẫn nhau.

Ví dụ: Khi ban hành quy định liên quan đến giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà (giấy hồng), cơ quan soạn thảo đã không đặt quy định đó trong mối quan hệ với các quy định khác, như quy định về quyền sử dụng đất (giấy đỏ), để xử lý đối với tình huống là trường hợp nào chỉ cần cấp một giấy (giấy hồng, giấy đỏ là một đối với trường hợp vừa có sở hữu nhà vừa có quyền sử dụng đất) và trường hợp nào cần thiết phải cấp giấy hồng (chỉ có sở hữu nhà mà không có quyền sử dụng đất). Sau đó, quy định về việc cấp giấy hồng đã được thông qua độc lập với sự tồn tại của giấy đỏ khiến cho khi thực hiện đã dẫn đến những phức tạp và tốn kém cho cả phía người dân lẫn cơ quan nhà nước.

Trong trường hợp dự kiến sửa đổi, bổ sung về nội dung của văn bản có kèm theo việc sửa đổi về hình thức pháp lý của văn bản (*ví dụ*, nâng văn bản hiện hành từ hình thức pháp lệnh lên thành luật), cơ quan đề nghị xây dựng văn bản cần thuyết minh rõ lý do vì sao cần có sự thay đổi về hình thức như vậy, đưa ra được những lý lẽ để chứng minh rằng, hình thức pháp lý của văn bản hiện hành chính là một trong những nguyên nhân gây nên bất cập của thực tiễn và sự thay đổi về mặt nội dung của văn bản tất yếu đòi hỏi một sự thay đổi về mặt hình thức. Cần tuyệt đối tránh tình trạng "*bình mới, rượu cũ*", văn bản sẽ ban hành chỉ là sự thay đổi về hình thức mà không có sự thay đổi về mặt nội dung.

Ví dụ: Thuyết minh về sự cần thiết xây dựng *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước*, cơ quan dự kiến xây dựng Luật nêu: *"Tài sản nhà nước là nguồn nội lực rất lớn, có vai trò quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Chủ trương của Đảng và Nhà nước đã định hướng phải quản lý, khai thác có hiệu quả đối với tài sản nhà nước và thực hiện nhất quán chính sách kinh tế nhiều thành phần… Tuy nhiên, cơ sở pháp lý để thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với tài sản nhà nước đến nay chỉ có duy nhất một văn bản pháp quy cao nhất là Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 06/3/1998 (nay là Nghị định số 137/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006) của Chính phủ về quản lý và sử dụng tài sản nhà*

nước, chưa tạo lập được hành lang pháp lý đầy đủ để nhà nước thực hiện việc quản lý và kiểm tra, kiểm soát, kế hoạch khai thác nguồn lực tài chính tiềm năng to lớn từ tài sản nhà nước. Vì vậy, việc ban hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước sẽ tạo hành lang pháp lý đầy đủ cho việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước phù hợp với đường lối phát triển kinh tế xã hội của đất nước và xu thế hội nhập quốc tế."

4.4. Căn cứ vào kết quả rà soát, đánh giá tác động của các điều ước quốc tế và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực đòi hỏi phải có sự điều chỉnh hoặc quy định mới của hệ thống pháp luật trong nước

Một trong những việc quan trọng mà Việt Nam cần phải làm ngay sau khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) là phải sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật hiện hành có nội dung mâu thuẫn hoặc chưa phù hợp với nội dung của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, để sửa đổi, bổ sung những quy định này nhằm bảo đảm tính tương thích của hệ thống pháp luật trong nước với các quy định của pháp luật quốc tế, cụ thể là các điều ước quốc tế và các hiệp định của Tổ chức thương mại thế giới.

Ví dụ: Về sự cần thiết xây dựng *Luật Hoá chất*, cơ quan dự kiến xây dựng Luật thuyết minh: *"Hiện nay, các văn bản điều chỉnh lĩnh vực hoá chất gồm có: Luật Phòng, chống ma tuý, Pháp lệnh Bảo vệ và kiểm dịch thực vật (có một chương quy định hoá chất bảo vệ thực vật), các Nghị định và Thông tư hướng dẫn với khoảng 70 văn bản liên quan trực tiếp đến hoá chất. Nhìn chung, các văn bản này chồng chéo, không đồng bộ và còn nhiều kẽ hở, gây khó khăn trong việc thực hiện quản lý nhà nước về kiểm soát và đảm bảo an toàn hoá chất; chưa có cơ quan thống nhất quản lý nhà nước, chưa có sự phân công rõ ràng về trách nhiệm quản lý giữa các bộ, ngành địa phương trong quản lý hoá chất; quy định về thủ tục, điều kiện và thẩm quyền cấp phép các hoạt động liên quan đến hoá chất... dẫn đến hiệu lực quản lý thấp.*

Cùng với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, việc quản lý và sử dụng hoá chất của Việt Nam cần phải tuân thủ một số điều ước quốc tế như Nghị định thư Motreal về các chất phá huỷ tầng ôzôn, Công ước Stockhom về các chất hữu cơ khó phân huỷ; Công ước cấm vũ khí hoá học; Công ước Basel về vận chuyển chất thải nguy hại qua biên giới…

Vì vậy, việc ban hành Luật Quản lý và sử dụng hoá chất là hết sức cần thiết nhằm thống nhất và tăng cường quản lý hoá chất, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường và làm giảm đến mức thấp nhất các tác động xấu đến con người."

Ví dụ: Về sự cần thiết ban hành *Luật Tương trợ tư pháp*, cơ quan dự kiến xây dựng Luật đã nêu: *"Do tình hình phát triển quan hệ giữa Việt Nam và các nước, đặc biệt là phát triển quan hệ lao động, do nhu cầu phát triển nội tại của nước ta trong điều kiện mới từ sau 1975 đến nay và nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam ở nước ngoài, cũng như cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam, từ năm 1980, Việt Nam đã ký kết một số Hiệp định Tương trợ tư pháp với một số nước liên quan. Bên cạnh đó, nhiều điều ước quốc tế khác mà Việt Nam là thành viên cũng đặt ra các quy định về tương trợ tư pháp giữa các nước ký kết trong những vấn đề khác nhau, từ vấn đề dân sự, thương mại, đầu tư quốc tế đến vấn đề chống khủng bố quốc tế, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và các vấn đề có tính toàn cầu khác.*

Trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay, các nhu cầu về tương trợ tư pháp ngày càng gia tăng, trong đó có không ít vấn đề phát sinh trong quan hệ với các nước mà Việt Nam chưa ký kết Hiệp định tương trợ tư pháp hoặc chưa có các thoả thuận, cam kết quốc tế liên quan cần được giải quyết.

Để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam ở nước ngoài cũng như ở trong nước, phục vụ tốt hơn quá trình hội nhập quốc tế, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã nhấn mạnh vấn đề tương trợ tư pháp và yêu cầu sớm ban hành Luật này."

4.5. Căn cứ vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua

Căn cứ này chỉ được sử dụng trong trường hợp thuyết minh về sự cần thiết ban hành nghị định của Chính phủ. Một trong những căn cứ quan trọng để thuyết minh về sự cần thiết ban hành nghị định đó là Chương

trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua. Khi Quốc hội đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, có nghĩa là về nguyên tắc, luật, pháp lệnh đó sẽ được ban hành để điều chỉnh quan hệ xã hội. Tuy nhiên, trong nội dung của luật, pháp lệnh sẽ được ban hành đó có một số nội dung cần được hướng dẫn bằng hình thức nghị định của Chính phủ. Vì vậy, để bảo đảm kịp thời hướng dẫn cụ thể luật, pháp lệnh đã và sẽ được ban hành, việc xây dựng nghị định là cần thiết.

Khi đề nghị xây dựng nghị định, cơ quan đề nghị cần bám sát đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để bảo đảm triển khai luật, pháp lệnh đúng tiến độ; bảo đảm văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết thi hành hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết theo yêu cầu tại khoản 2 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4.6. Tham khảo kinh nghiệm nước ngoài

Kinh nghiệm xây dựng pháp luật của nước ngoài không phải là căn cứ trực tiếp để thuyết minh về sự cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật, vì mỗi quốc gia có những đặc điểm tự nhiên, kinh tế, chính trị, xã hội và văn hoá khác nhau, không thể dùng quy định pháp luật của quốc gia này để điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh ở một quốc gia khác, dẫu rằng hiện tượng phát sinh có thể giống nhau. Cũng không thể lập luận rằng, quốc gia này đã ban hành một quy định như vậy để thuyết minh ở quốc gia kia cũng cần ban hành một quy định tương tự.

Tuy nhiên, kinh nghiệm xây dựng pháp luật của nước ngoài có thể giúp cơ quan soạn thảo rút ra những bài học cần thiết cho việc xây dựng quy định pháp luật của quốc gia mình, trong đó có việc thuyết minh về sự cần thiết xây dựng văn bản. Kinh nghiệm của các nước có hệ thống văn bản pháp luật tương tự điều chỉnh vấn đề tương tự phát sinh ở đất nước mình sẽ là một trong những yếu tố làm tăng tính thuyết phục đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi xét duyệt chương trình xây dựng pháp luật.

Sẽ là ít hiệu quả nếu cơ quan đề xuất xây dựng văn bản chỉ đơn giản có ý định sao chép văn bản của nước khác, vì các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội, văn hoá của mỗi quốc gia là khác nhau và do đó, pháp luật có thể điều chỉnh không giống nhau. Nhưng sẽ rất hiệu quả nếu cơ quan đề

xuất xây dựng văn bản nghiên cứu những tác động xã hội thực tế của các quy phạm pháp luật đó đối với chính quốc gia sở tại, để từ đó rút ra được những bài học kinh nghiệm cho mình.

Tuy nhiên, cần lưu ý việc tham khảo kinh nghiệm nước ngoài cần được tiến hành một cách khoa học và thận trọng, vì có thể đối với một đạo luật nhìn bề ngoài có vẻ giống nhau, nhưng nội hàm của các khái niệm trong hệ thống pháp luật của nước đó không hoàn toàn giống với chính khái niệm đó trong pháp luật của quốc gia mình.

II. ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH CƠ BẢN CỦA VĂN BẢN KHI ĐỀ XUẤT XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ ĐỊNH

1. Chính sách của văn bản là gì? Thế nào là hoạch định chính sách trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật?

1.1. Chính sách và hoạch định chính sách theo nghĩa rộng: Quan điểm, chủ chương, đường lối phát triển đất nước

Chính sách, theo khái niệm chung, được hiểu là chủ trương và các biện pháp của một đảng phái, một Chính phủ trong các lĩnh vực của đời sống chính trị - xã hội. Hoạch định chính sách có thể được hiểu là việc xác định những chủ trương, đường lối mà đảng phái hoặc Chính phủ đó hướng tới để đạt được những mục tiêu của đảng mình, Chính phủ mình.

Hoạch định chính sách có thể là hoạt động rộng ở tầm vĩ mô của một đảng phái chính trị thông qua cương lĩnh chính trị của đảng mình, nhưng cũng có thể là quá trình tranh luận của các nghị sĩ - với tư cách là những người đại diện cho nhiều nhóm lợi ích khác nhau - để đi đến thỏa hiệp với nhau về mặt chính trị đối với một vấn đề cụ thể nào đó mà lợi ích của các nhóm xung đột nhau.

Hoạch định chính sách cũng có thể là việc Chính phủ đưa ra trước Quốc hội những quyết sách của mình - thường là qua hình thức một dự án luật - để giải quyết một vấn đề mà trong thực tiễn điều hành, quản lý đất nước, Chính phủ đã gặp phải. Với ý nghĩa này, ở một số nước, nếu một đảng phái chính trị nào giành được đa số phiếu trong Quốc hội đủ để thành lập Chính phủ của mình, thì việc hoạch định chính sách - bao gồm việc Chính phủ đề xuất chính sách của mình và Nghị viện phê duyệt chính

sách đó - sẽ dễ dàng, suôn sẻ, vì các chính sách mà Chính phủ của đảng đó đề xuất thường cũng chính là các định hướng chính trị, tư tưởng của đảng đó thể hiện ở các ý kiến của các nghị sĩ của đảng mình phát biểu tại Nghị viện. Ngược lại, nếu đảng phái nào không có đủ số phiếu cần thiết để lập Chính phủ của mình, thì quá trình phê duyệt chính sách là quá trình thương thảo - có khi là rất gay gắt - giữa các đảng để đi đến thỏa hiệp với nhau về một vấn đề mà cuộc sống đặt ra.

Ở Việt Nam, hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô chính là việc Đại hội Đảng thông qua các Nghị quyết, trong đó thể hiện quan điểm, chủ trương, đường lối phát triển đất nước. Ở đây, chính sách là công cụ để Đảng lãnh đạo thể hiện thái độ chính trị của mình trong việc lãnh đạo đất nước và ở giai đoạn này, chính sách được thể hiện rất khái quát, chưa phải là những định hướng cụ thể đối với từng quan hệ xã hội.

1.2. Chính sách theo nghĩa hẹp: Chính sách của văn bản quy phạm pháp luật

Chúng ta đều nhận thấy rằng, muốn tác động vào quan hệ xã hội, thì phải tác động vào hành vi của từng chủ thể. Và để thay đổi hành vi, thì ở góc độ nào đó, những tuyên bố về chính sách ở tầm vĩ mô của các chính trị gia cũng có vai trò nhất định. Nhưng trong tuyệt đại đa số các trường hợp, chính sách - được thể hiện trong cương lĩnh của đảng, trong các tuyên bố của các chính trị gia - khó có thể đi thẳng đến hành vi của từng chủ thể, mà Nhà nước phải sử dụng công cụ luật pháp để biến chính sách ở tầm vĩ mô ấy thành các quy phạm pháp luật cụ thể.

Vì sao chính sách, tự bản thân nó, không thể tác động trực tiếp đến hành vi của từng chủ thể, mà phải qua một công cụ "trung gian" đó là pháp luật? Vì, khác với chính sách, pháp luật có những đặc tính mà chính sách không thể có được, đó là tính bắt buộc chung và quy tắc về quyền lực công.

Tính bắt buộc chung của pháp luật đòi hỏi những đối tượng chịu tác động của văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ những quy định trong văn bản một khi văn bản pháp luật đó đã được ban hành theo đúng thể thức và phát sinh hiệu lực. Một tuyên bố chính sách đơn thuần không có tính bắt buộc chung và vì vậy mọi người không cảm thấy có nghĩa vụ về mặt pháp lý phải tuân thủ chính sách đó. Nói cách khác, các tuyên bố về chính sách không đem đến cho mọi người một mệnh lệnh rằng họ bị bắt

buộc phải tuân theo, trong khi một quy phạm pháp luật lại luôn luôn buộc mọi người phải tuân thủ.

Ví dụ: Khi Nghị viện của Cộng hoà liên bang Đức thông qua Nghị quyết trong đó Đức tiến hành chính sách về giảm thiểu sự biến đổi khí hậu, thì Nghị quyết đó, tuy cũng do Quốc hội thông qua nhưng không có tính chất ràng buộc đối với công dân như một quy phạm mà chỉ là một tuyên bố về chính sách của Nhà nước Đức mà thôi[2].

Quy tắc về quyền lực công (hay còn gọi là quyền lực nhà nước) quy định rằng, nếu không có sự trao quyền theo quy định của pháp luật, thì một công chức nhà nước - người thực thi quyền lực nhà nước - sẽ không thể có năng lực hành vi. Chúng ta vẫn thường nghe nói rằng, công dân được phép làm những gì mà pháp luật không cấm, còn cơ quan nhà nước (hay công chức nhà nước) chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Điều đó có nghĩa là, chỉ có pháp luật, với quy tắc về quyền lực công, mới có thể trao quyền cho các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước. Hay có thể nói, quy tắc về quyền lực công cho phép các công chức nhà nước nhận thức rằng, khi thực thi nhiệm vụ của mình, họ phải và chỉ phải tuân thủ pháp luật, chứ không phải tuân theo một chính sách đơn thuần.

Tuy nhiên, không nên tuyệt đối hoá vai trò của pháp luật trong quan hệ giữa nó với việc thay đổi hành vi của các cá nhân trong xã hội. Hành vi của một hay nhiều người vẫn có thể thay đổi mà không cần đến sự tác động của pháp luật. Nhưng sự thay đổi hành vi đó xảy ra một cách ngẫu nhiên, tuỳ thuộc nhiều vào nhận thức cá nhân của người đó. Còn sự thay đổi hành vi với tác động của pháp luật sẽ là sự thay đổi mang tính chủ động, trên phạm vi rộng và đi theo mong muốn của Nhà nước.

Có thể thấy rằng, giữa chính sách và pháp luật có mối quan hệ khăng khít không thể tách rời. Một đạo luật sẽ bị coi là không có mục tiêu nếu thiếu một định hướng chính trị. Ngược lại, một chính sách sẽ bị coi là không có ý nghĩa, vô thưởng vô phạt, nếu nó không được thực hiện thông qua một đạo luật. Như vậy, việc nhà nước ban hành pháp luật chính là để thực thi chính sách của mình. Dưới góc độ này, chính sách được hiểu theo nghĩa hẹp - chính sách của văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, chính

---

[2] Nguồn: Giáo sư, Tiến sĩ Busse, *Hội thảo về kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Đồ Sơn, ngày 19 - 21/11/2007.

sách của văn bản quy phạm pháp luật là những quan điểm, chủ trương, tư tưởng cốt lõi đối với vấn đề mà dự luật định điều chỉnh.

Vì thế, vấn đề đặt ra là, khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cần phải hoạch định chính sách cho nó.

1.3. Hoạch định chính sách trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là gì?

Trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định nói riêng, hoạch định chính sách được hiểu là việc xác định những chủ trương, tư tưởng cốt lõi đối với vấn đề mà văn bản dự định điều chỉnh. Nói cách khác, là việc xác định hệ thống các quan điểm xuyên suốt đối với vấn đề mà văn bản định điều chỉnh. Trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, chính sách mang tính định hướng tư tưởng và là nền tảng để xây dựng văn bản đó.[3]

Tại sao cần phải hoạch định chính sách cho văn bản ngay cả khi đã có các định hướng trong văn kiện của Đảng?

Nhìn chung, những định hướng chính trị trong các cương lĩnh chính trị thường rất chung chung, khái quát, không đủ cụ thể để những người làm công tác soạn thảo dựa vào đó thiết kế nên những quy phạm pháp luật cụ thể. Giữa định hướng chính sách ở tầm vĩ mô và quy phạm pháp luật cụ thể có một khoảng cách khá lớn mà nếu không có sự chi tiết hoá chính sách đó thêm một bước, thì văn bản pháp luật vẫn có nguy cơ lạc hướng so với chính sách đã được định hướng trong các cương lĩnh chính trị.

1.4. Chủ thể tham gia hoạch định chính sách

Hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật không nên chỉ được nhìn nhận với tư cách là một hành vi cụ thể, được thực hiện một cách cục bộ, nhất thời để rồi cách nhìn nhận đó dễ dẫn đến việc quy trách nhiệm cho một chủ thể duy nhất nào đó (như: hoặc Quốc hội, hoặc Chính

---

[3] Trước đây, ở Đức, các đảng liên minh thoả thuận bí mật về các chính sách và không công bố công khai sự thoả thuận của họ. Tuy nhiên, từ khoảng mười lăm năm nay, các chính sách của Chính phủ đều được thoả thuận công khai và công bố công khai trên mạng để công chúng biết và mọi người quan tâm đều có thể tải chính sách đó về. Chính sách đó tương đối cụ thể về từng dự án, dự thảo luật nào, đường lối, mục tiêu của từng chính sách cho từng dự thảo luật là gì. Toàn bộ văn kiện chính sách này dày khoảng 80 - 100 trang.

phủ là chủ thể duy nhất phải thực hiện việc hoạch định chính sách, còn các chủ thể khác thì đứng ngoài cuộc). Hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật cần được nhìn nhận là một quy trình xuyên suốt trong tổng thể của cả quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, theo đó, tất cả các chủ thể tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành thuộc Chính phủ, các chủ thể khác có quyền trình dự án luật) đều có trách nhiệm phải thực hiện từng công đoạn của việc hoạch định chính sách.

Nhìn một cách tổng thể, hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật là một quy trình bao gồm các công đoạn: phân tích chính sách, đề xuất chính sách và phê duyệt chính sách với nhiều chủ thể tham gia là Bộ quản lý ngành, Chính phủ[4], Quốc hội. Mỗi chủ thể đều có vai trò nhất định của mình trong việc hoạch định chính sách và kết quả hoạch định chính sách của chủ thể này ảnh hưởng sâu sắc đến hành vi hoạch định chính sách của chủ thể kia.

Các bộ, ngành thường phát hiện sớm nhất những bất cập, vướng mắc của thực tiễn. Từ những bất cập này, các bộ tổ chức nghiên cứu lý luận, thực tiễn, tìm ra nguyên nhân của các bất cập và đề xuất đường lối giải quyết bất cập đó. Đây được coi là quá trình nghiên cứu tiền soạn thảo. Bản chất của quá trình nghiên cứu tiền soạn thảo là phân tích chính sách hiện hành để tìm ra bất cập của chính sách đó, từ đó hình thành nên chính sách mới thay thế cho chính sách đã trở nên bất cập. Nói cách khác, quá trình này cần trả lời được các câu hỏi sau đây: Cuộc sống đặt ra vấn đề gì? Vấn đề đó do nguyên nhân nào? Cần thay đổi chính sách hiện hành như thế nào để giải quyết vấn đề đó?

Chủ thể của hành vi phân tích chính sách trước tiên là các bộ. Sau khi chính sách đã được phân tích, các bộ sẽ đề xuất chính sách mới thay

---

4 Như trên đã phân tích, theo quy định tại Điều 87 Hiến pháp năm 1992, ở Việt Nam Chính phủ không phải là chủ thể duy nhất có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, mà nhiều cơ quan, tổ chức khác cũng có quyền trình dự luật ra trước Quốc hội. Vì vậy, nội dung của cuốn Sổ tay này không chỉ áp dụng cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ chủ trì xây dựng, mà còn có thể được áp dụng cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do các chủ thể khác chủ trì xây dựng. Tuy nhiên, để thuận tiện cho việc trình bày, chúng tôi chỉ dẫn chiếu hành vi của các chủ thể liên quan đến hệ thống các cơ quan thuộc Chính phủ.

thế chính sách hiện hành lên Chính phủ. Vào giai đoạn chính sách được phân tích và đề xuất dưới góc độ của một Bộ thì ít nhiều còn mang tính chủ quan của Bộ đó. Khi chính sách được đề xuất lên Chính phủ, ở tầm quản lý tổng hợp và vĩ mô của mình, Chính phủ xem xét, phân tích, cân nhắc chính sách mới đó trong mối liên hệ tổng thể với các chính sách khác thuộc nhiều lĩnh vực mà các bộ, ngành khác quản lý để quyết định đồng ý hay không đồng ý với chính sách mà Bộ đề xuất đưa ra. Đây là hành vi phê duyệt chính sách trong phạm vi Chính phủ.

Sau khi chính sách mà các bộ đề xuất đã được Chính phủ phê duyệt, chính sách không còn là của một Bộ nữa, mà đã trở thành chính sách chung của Chính phủ. Khi chính sách được Chính phủ đề xuất với Quốc hội, đó là hành vi đề xuất chính sách dưới góc độ của Chính phủ.

Nếu như việc hoạch định chính sách của đảng trong cương lĩnh chính trị là việc định hướng chính sách rất khái quát, chung chung và ở tầm vĩ mô, thì khi các cơ quan của Chính phủ thực hiện việc chuyển hoá các chính sách của đảng vào từng quy phạm pháp luật, chính sách không còn quá chung chung, khái quát nữa mà đã chi tiết hơn, hướng vào các quan hệ xã hội cụ thể[5].

---

[5] Những định hướng về chính sách của các đảng thì có thể chung chung, nhưng khi chính sách đó được hoạch định để chuyển hoá vào luật thì không thể chung chung được nữa. *Ví dụ*, chính sách đối với người nước ngoài tại Đức là Đức vừa muốn hạn chế người nước ngoài nhập cư bất hợp pháp vào Đức, nhưng cũng muốn tạo điều kiện thuận lợi cho những người nước ngoài đã nhập cư vào Đức hợp pháp được sống thuận tiện. Vì vậy, khi chính sách đó được thể hiện dưới góc độ vĩ mô, có thể nói một cách chung chung là khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài, nhưng khi xây dựng luật để thực hiện chính sách đó, thì chính sách phải được thể hiện cụ thể hơn qua việc quy định các điều kiện (về ngôn ngữ, về thời gian lưu trú v.v...) cho người nước ngoài cư trú tại Đức; hoặc qua việc cho phép người nước ngoài mang theo trẻ em vào Đức; hoặc phải có chính sách để bố trí những cơ sở dạy tiếng Đức cho người nước ngoài (để thoả mãn được điều kiện là họ cần biết tiếng Đức đến một mức độ nào đó) v.v... Còn các điều kiện đó cụ thể là như thế nào (như biết tiếng Đức ở trình độ cao hay thấp, thời gian lưu trú tối thiểu phải đạt là bao nhiêu năm), thì do cơ quan soạn thảo luật đề xuất. Các văn bản dưới luật thì lại quy định cụ thể hơn nữa, như biết tiếng Đức nghĩa là đủ để giao tiếp hàng ngày, có thể nói chuyện; hoặc quy định phải tổ chức cho người nước ngoài học tiếng Đức 3 buổi/tuần v.v...

Khi dự án luật được trình Quốc hội, các đại biểu Quốc hội cũng tham gia vào việc hoạch định chính sách bằng việc quyết định đồng ý hay không đồng ý với đề xuất của Chính phủ. Có thể coi công đoạn này là phê duyệt chính sách của Quốc hội. Như vậy, có thể nói, hoạch định chính sách là một quy trình bao gồm nhiều công đoạn và do nhiều chủ thể thực hiện.

2. Các công đoạn của quy trình hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật

Hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật là một quy trình bao gồm nhiều công đoạn khác nhau: phân tích chính sách, đề xuất chính sách và phê duyệt chính sách.

2.1. Phân tích chính sách là gì?

Công đoạn phân tích chính sách bao gồm hai công đoạn nhỏ là phân tích chính sách hiện hành và đề xuất chính sách mới.

Phân tích chính sách là giai đoạn đầu tiên của việc hoạch định chính sách. Phân tích chính sách cần được xem như một giai đoạn quan trọng trong tổng thể quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật[6]. Bản chất của việc phân tích chính sách là tìm ra những bất cập, hạn chế của chính sách hiện hành, để từ đó tìm ra chính sách mới điều chỉnh quan hệ xã hội. Trong giai đoạn này, chủ thể làm công tác phân tích chính sách phải nghiên cứu thực trạng quan hệ xã hội cần điều chỉnh, phát hiện những bất cập hiện đang tồn tại trong việc điều chỉnh (hoặc chưa điều chỉnh) các quan hệ xã hội đó, lý giải các nguyên nhân dẫn đến bất cập. Khi nghiên cứu để tìm nguyên nhân của bất cập, cơ quan nghiên cứu phải phân tích, đánh giá các quy phạm pháp luật hiện hành, tiến hành khảo sát, điều tra thực tiễn, nghiên cứu lý luận v.v... để trả lời câu hỏi: thực tiễn cuộc sống hiện đang đặt ra vấn đề gì bất cập? Nguyên nhân của những bất cập đó là

---

[6] Bởi vì, phân tích chính sách có thể được hiểu như việc người bác sĩ thăm bệnh cho bệnh nhân, nếu bác sĩ thăm bệnh không có kiến thức y khoa cần thiết, hoặc tuy có kiến thức nhưng thăm bệnh không cẩn thận, hoặc khi thăm bệnh đã không sử dụng những công cụ cần thiết để thu lượm được những thông tin chuẩn xác liên quan đến tình trạng của bệnh nhân, thì toàn bộ các quy trình sau đó (như kê đơn thuốc và tiến hành các biện pháp chữa bệnh) rất có thể sẽ lạc hướng, và kết quả là bệnh nhân không được chữa khỏi.

do hành vi nào? Ai là chủ thể tạo nên hành vi đó? Tại sao với chính sách hiện hành, thực tiễn lại xảy ra vướng mắc, bất cập như vậy?

Một điều cần lưu ý là việc phân tích chính sách cần phải được tiến hành từ rất sớm, ngay khi phát hiện ra vấn đề bất cập và phải được hoàn thành trước khi hình thành sáng kiến pháp luật. Bởi vì không phải bất cứ việc phân tích chính sách nào cũng dẫn đến kiến nghị phải xây dựng hay sửa đổi, bổ sung một văn bản quy phạm pháp luật. Có trường hợp, câu trả lời cho các bất cập của vấn đề không nhất thiết giải quyết bằng việc ban hành hay sửa đổi một văn bản quy phạm pháp luật, mà chỉ cần tổ chức tốt việc triển khai thực hiện văn bản đó. Chỉ trong trường hợp để giải quyết được những bức xúc của thực tiễn, việc ban hành (hay sửa đổi, bổ sung) một văn bản là phương án tối ưu, thì khi đó mới hình thành sáng kiến pháp luật hoặc đề nghị xây dựng văn bản[7].

Công đoạn phân tích chính sách, thực chất là việc tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội cần điều chỉnh; nghiên cứu thông tin, tư liệu v.v...

Thông thường, công đoạn phân tích chính sách do các bộ quản lý ngành thực hiện, vì đây là chủ thể được giao quyền quản lý đối với từng lĩnh vực. Tuy nhiên, dù trong trường hợp về mặt pháp lý bộ quản lý ngành là chủ thể được giao phân tích chính sách, thì cơ quan này không nhất thiết phải tự mình thực hiện việc phân tích chính sách mà có thể thuê một trung tâm nghiên cứu chính sách phân tích chính sách thay cho mình, hoặc thuê một (hoặc nhiều) nhóm các chuyên gia nghiên cứu phân tích chính sách cho mình. Đây là cơ chế được rất nhiều quốc gia sử dụng vì cơ chế đó cho phép cơ quan nhà nước sử dụng được những chuyên gia chuyên về phân tích chính sách, và vì vậy mà kết quả phân tích sẽ chuyên nghiệp hơn, sâu sắc hơn. Cơ chế này còn bảo đảm sự khách quan và minh bạch của các kết quả phân tích chính sách, khiến Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo có độ tin cậy cao hơn, vì vậy mà có sức thuyết phục hơn.

---

[7] Điều này cũng tương tự như việc bốc thuốc chữa bệnh của bác sĩ. Không phải bất cứ căn bệnh nào cũng cần phải được chữa trị bằng những liều thuốc kháng sinh mạnh và đắt tiền, mà quá trình thăm bệnh có thể chỉ dẫn đến lời khuyên là bệnh nhân cần ăn uống tốt hơn hoặc tập thể thao là đã đủ để khỏi bệnh.

Ví dụ: Tại Cộng hoà Pháp, để chuẩn bị cho việc thay đổi một loạt chính sách liên quan đến vấn đề gia đình (do đòi hỏi của thực tiễn là cơ cấu gia đình hiện nay đã không còn giống với cơ cấu của gia đình 30 năm trước đó nữa), Bộ trưởng Bộ Tư pháp Pháp đã mời hai nhóm chuyên gia tiến hành nghiên cứu song song chủ đề này dưới hai góc độ: một, dưới góc độ pháp lý[8], và một, dưới góc độ xã hội[9] để phát hiện, phân tích những bất cập của thực tiễn, tìm ra nguyên nhân và đề xuất các giải pháp giải quyết bất cập đó. Nhóm chuyên gia thực hiện công việc này bao gồm các giáo sư tiếng tăm của các trường đại học, các thẩm phán, luật sư, các nhà tâm lý học, nhà nghiên cứu xã hội học v.v...; mỗi nhóm làm việc dưới sự điều hành của một giáo sư nổi tiếng trong lĩnh vực gia đình. Vì là những nhóm chuyên gia nghiên cứu độc lập với nhau và độc lập cả với cơ quan quản lý nhà nước, nên các kiến nghị của hai nhóm chuyên gia này rất khách quan. Có những kiến nghị của hai nhóm trùng nhau, nhưng cũng có những kiến nghị của hai nhóm trái ngược nhau. Bộ Tư pháp Pháp, trên cơ sở các kết quả nghiên cứu của hai nhóm này, đã soạn thảo một loạt dự thảo luật giải quyết các khía cạnh bất cập của vấn đề gia đình như dự thảo Luật về ly hôn, dự thảo Luật về vấn đề tài sản vợ chồng v.v... Một điều cần lưu ý là, các nghiên cứu đều được tiến hành từ rất sớm, kết quả nghiên cứu có khi được công bố 2 - 3 năm trước khi xuất hiện dự án luật đầu tiên của cơ quan soạn thảo.

Ở Việt Nam hiện nay, trước khi đề xuất sáng kiến luật, các vấn đề bất cập cũng đã được phát hiện nhưng chưa được phân tích và lý giải thấu đáo, nên chính sách cho dự thảo văn bản đó không dựa trên các căn cứ lý luận và thực tiễn vững chắc, nên chính sách đối với từng quan hệ xã hội cần điều chỉnh chưa rõ ràng, thông tin các bộ, ngành cung cấp cho việc lập chương trình xây dựng văn bản chưa đầy đủ nên tính khả thi của các chương trình còn chưa được bảo đảm. Vì vậy, trước khi hình thành sáng

---

8 Tham khảo: F. Fekeuwer-Défossez, *Rénover le droit de la famille – Propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps, Rapport au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice*, Ed. La documentation Française, 1999.

9 Tham khảo: I. Théry, *Le couple, filiation et parenté aujourd'hui: Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Ed. La documentation Française, 1998.

kiến pháp luật, điều quan trọng trước hết là cơ quan quản lý ngành cần tiến hành nghiên cứu kỹ thực trạng của vấn đề bất cập[10].

2.2. Công đoạn đề xuất chính sách

Sau khi chính sách hiện hành đã được phân tích kỹ, chủ thể phân tích chính sách phải hình thành chính sách mới để thay thế chính sách hiện hành nhằm giải quyết bất cập của thực tiễn. Việc hình thành chính sách mới thể hiện qua việc đưa ra các kiến nghị. Đây chính là giai đoạn đề xuất chính sách dưới góc độ của chủ thể phân tích chính sách. Như trên đã phân tích, việc phân tích chính sách có thể do chính Bộ quản lý ngành trực tiếp thực hiện, nhưng Bộ này cũng có thể thuê các cơ quan, tổ chức khác phân tích chính sách giúp cho mình (qua việc ký kết các hợp đồng nghiên cứu, đề tài, đề án).

Trong toàn bộ quy trình xây dựng luật, công đoạn đề xuất chính sách được thực hiện với nhiều chủ thể khác nhau. Cơ quan phân tích chính sách (Bộ quản lý ngành hoặc cơ quan, tổ chức được Bộ đó giao thực hiện việc phân tích chính sách) và Chính phủ đều là những chủ thể đề xuất chính sách mới, nhưng mức độ đề xuất chính sách đối với từng chủ thể nói trên là không giống nhau.

2.2.1. Đề xuất chính sách ở cấp độ Bộ, ngành

Trường hợp bộ quản lý ngành là chủ thể trực tiếp phân tích chính sách, thì các kiến nghị về chính sách được thể hiện trong Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo do chính Bộ này thực hiện và những kiến nghị đó sẽ được chuyển hoá thành các sáng kiến pháp luật, sau đó những chính sách đi kèm theo các sáng kiến pháp luật sẽ được chuyển hoá thành từng quy phạm pháp luật cụ thể.

Khi đề xuất chính sách, vai trò của cơ quan chủ trì soạn thảo là rất quan trọng. Cơ quan chủ trì soạn thảo phải dựa trên các nghiên cứu thực tiễn và các định hướng chính sách chung của các chính trị gia để đề xuất một chính sách phù hợp trong dự thảo. Khi đề xuất chính sách, phải bảo đảm tính tổng thể của chính sách trong mối tương quan với các chính sách khác.

Ví dụ: Khảo sát thực tiễn cho thấy, các doanh nghiệp Việt Nam đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Việt Nam rất cần những hỗ trợ về

[10] Kỹ năng thực hiện Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo sẽ được chúng tôi trình bày ở phần sau

tài chính của Nhà nước, như việc cho vay vốn. Đây là đòi hỏi khách quan xuất phát từ thực tiễn của Việt Nam là số lượng các doanh nghiệp nhỏ và vừa chiếm đến trên 95% tổng số doanh nghiệp, số vốn của các doanh nghiệp này rất hạn chế, nhân công ít, trình độ quản trị doanh nghiệp chưa cao. Những nhu cầu này là hợp lý nếu đặt trong bối cảnh Việt Nam vừa thoát khỏi nền kinh tế kế hoạch hoá kéo dài suốt mấy chục năm và hiện mới đang chỉ bước những bước đầu tiên trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam đã gia nhập WTO, việc trợ giúp vốn cho doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp có hàng hoá xuất khẩu, rất có thể sẽ vi phạm những cam kết của Chính phủ Việt Nam với Tổ chức Thương mại thế giới. Vì vậy, trong trường hợp này, khi hoạch định chính sách và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan soạn thảo không thể chỉ căn cứ vào đòi hỏi của thực tiễn (dù thể đó là một đòi hỏi khách quan) để đề xuất chính sách trợ vốn trực tiếp cho các doanh nghiệp được, mà còn cần căn cứ vào những cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO để đề xuất chính sách phù hợp.

Việc hình thành chính sách cho các dự luật không những phải dựa trên các căn cứ khách quan, các đòi hỏi của thực tiễn sau khi đã có kết quả nghiên cứu thực tiễn, mà còn cần căn cứ vào định hướng chung của Nhà nước, vào đường lối phát triển đất nước mà các Nghị quyết của Đảng đã nêu ra.

Trường hợp công đoạn phân tích chính sách không do Bộ quản lý ngành trực tiếp thực hiện, mà Bộ này thuê một tổ chức khác trực tiếp thực hiện, thì trong báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo, chủ thể phân tích chính sách cũng đề xuất những thay đổi về chính sách mà họ cho là phù hợp để giải quyết các bất cập của thực tiễn.

Tuy nhiên, vì Bộ quản lý ngành mới là chủ thể được giao (về mặt pháp lý) đề xuất các chính sách liên quan đến lĩnh vực thuộc quyền quản lý của mình trước Chính phủ, nên, trên cơ sở các kiến nghị của chủ thể phân tích chính sách, Bộ quản lý ngành phải hình thành nên các đề xuất chính sách phù hợp với quan điểm của mình. Đây chính là công đoạn Bộ quản lý ngành "phê duyệt" chính sách đã được đề xuất bởi tổ chức mà Bộ đã "nhờ" phân tích chính sách, bằng cách lựa chọn trong số các kiến nghị của chủ thể này, những chính sách phù hợp với quan điểm của mình để tiếp tục đề xuất lên Chính phủ.

Trong quá trình lựa chọn chính sách của mình để giải quyết một vấn đề bất cập của thực tiễn, các chính sách cần phải được cơ quan đề xuất chính sách đánh giá dự báo tác động kinh tế xã hội trên cơ sở cân nhắc giữa lợi ích dự kiến có thể đạt được của chính sách với chi phí cần bỏ ra để thực hiện chính sách đó. Chính sách chỉ nên được đề xuất và thực hiện nếu như quá trình đánh giá dự báo tác động đưa ra được câu trả lời là lợi ích đạt được khi thực thi chính sách sẽ lớn hơn chi phí mà xã hội phải bỏ ra để thực thi chính sách. Đây chính là công đoạn đánh giá dự báo tác động kinh tế xã hội của dự án luật - RIA[11].

Tuy nhiên, một vấn đề cần lưu ý là, bởi vì RIA là một quá trình xuyên suốt trong quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh, nên ở giai đoạn lập dự kiến xây dựng luật, pháp lệnh, chính sách phải ít nhất là đã được đánh giá tác động sơ bộ (*RIA sơ bộ*). Quy trình RIA chi tiết sẽ tiếp tục được hoàn thiện sau khi các kiến nghị xây dựng luật đã được đưa vào Chương trình và tổ chức soạn thảo.

Thông thường, việc đề xuất chính sách từ góc độ của Bộ thể hiện qua việc đề xuất xây dựng dự luật, pháp lệnh. Trong đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định cơ quan đề xuất phải nêu rõ một số nội dung cơ bản của dự luật, pháp lệnh, nghị định như phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, đánh giá dự báo tác động của chính sách mà mình dự kiến thực hiện.

2.2.2. Đề xuất chính sách ở cấp độ Chính phủ

Khi Bộ quản lý ngành đề xuất các kiến nghị từ góc độ quản lý ngành, lĩnh vực lên Chính phủ, Chính phủ sẽ xem xét, phân tích, nghiên cứu các kiến nghị đó; trường hợp Chính phủ thông qua chính sách mà Bộ đề xuất, thì Chính phủ trình lên Quốc hội các đề xuất chính sách của Chính phủ.

Khi Chính phủ trình ra Quốc hội đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, thì khi ấy, các chính sách được đề xuất (cùng với các đề nghị xây dựng luật) không còn là các chính sách của một Bộ nữa mà nó đã trở thành chính sách được sự nhất trí của Chính phủ. Vì vậy, nếu cơ quan đưa ra sáng kiến pháp luật thuộc Chính phủ đề xuất một chính sách chưa phù hợp với đường lối, quan điểm của Chính phủ, thì Chính phủ/Thủ tướng Chính phủ yêu cầu cơ quan này xem xét lại chính sách của mình.

---

[11] Xin tham khảo Chương II (Các tác động cần đánh giá) Phần IV

Thông thường, chính sách do một bộ đề xuất liên quan đến hoạt động của một hoặc nhiều bộ khác, và chưa chắc chính sách do bộ đó đề xuất đã giải quyết được bất cập của thực tiễn nếu nhìn vấn đề ở góc độ vĩ mô và toàn diện. Thậm chí, có chính sách do bộ này đề ra lại gây bất cập, vướng mắc cho hoạt động của bộ kia. Ngay từ khi hoạch định chính sách ở cấp bộ, các bộ nên có sự trao đổi thông tin, quan điểm để thống nhất nhận thức về chính sách dự kiến ban hành. Nếu chính sách được thống nhất ngay từ cấp bộ, thì tính khả thi của việc phê duyệt chính sách sẽ cao hơn ở cấp bộ và việc thực thi chính sách sau này cũng hiệu quả hơn.

Trong trường hợp ở cấp bộ không thể thống nhất được với nhau về chính sách dự kiến ban hành, thì khi đó, Thủ tướng Chính phủ trong giai đoạn phê duyệt chính sách cần cân nhắc sao cho chính sách đó khi đã được Chính phủ trình ra Quốc hội, phải là chính sách đã được tập thể Chính phủ đồng thuận và nhất trí. Không nên đặt Quốc hội vào vị trí phải trở thành chủ thể "phân xử" những bất đồng về chính sách trong nội bộ Chính phủ.

Ví dụ: Ở Cộng hoà liên bang Đức, Văn phòng Thủ tướng liên bang là cơ quan có thẩm quyền thẩm tra xem đường lối, chính sách của các đảng có được thể hiện trong dự luật không. Văn phòng Thủ tướng phải đảm bảo rằng các chính sách cần thiết đều đã được thể hiện trong dự luật và có sự đồng thuận trong nội các về mặt chính sách khi dự luật được đưa ra. Trong trường hợp có bất đồng giữa các bộ về chính sách nào đó, thì Văn phòng Thủ tướng phải là cơ quan đóng vai trò trung tâm, dàn xếp các bất đồng đó để đảm bảo sự đồng thuận giữa các bộ, ngành. Điều 17 Quy chế Liên bang của Cộng hòa liên bang Đức quy định, bất đồng phải được giải quyết ở cấp dưới, tránh để nội các phải giải quyết các bất đồng này. Thực tế ở Đức ít khi có sự tranh luận ở cấp nội các về vấn đề dự luật, vì nguyên tắc của Đức là mọi vấn đề phải được giải quyết ở cấp dưới. Trong quá trình soạn thảo dự luật, việc đóng góp ý kiến của các bộ chủ yếu diễn ra ở cấp phòng (trong Bộ) với các chuyên viên rất am hiểu vấn đề. Chỉ khi cấp phòng không giải quyết được mới đưa lên cấp cao hơn là cấp vụ. Chỉ đối với những vấn đề quan trọng hoặc khi có những ý kiến trái chiều giữa các vụ trong bộ mới đưa lên cấp bộ giải quyết[12].

---

[12] Nguồn: Giáo sư, Tiến sĩ Busse, *Hội thảo về kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Đồ Sơn, ngày 19 - 21/11/2007.

2.3. Công đoạn phê duyệt chính sách

Công đoạn phê duyệt chính sách cũng bao gồm nhiều giai đoạn phê duyệt với các chủ thể là Bộ quản lý ngành và Chính phủ.

2.3.1. Phê duyệt chính sách ở cấp độ Bộ, ngành

Ở cấp độ Bộ quản lý ngành, nếu Bộ đó là chủ thể trực tiếp phân tích chính sách, thì không có công đoạn Bộ này tự phê duyệt chính sách mà mình đề xuất. Sự "phê duyệt" chính sách, trong trường hợp này, nằm trong chính các đề xuất xây dựng luật do Bộ trình lên Chính phủ. Việc phê duyệt chính sách ở cấp độ Bộ chỉ xảy ra đối với trường hợp Bộ quản lý ngành thuê cơ quan, đơn vị, tổ chức khác phân tích chính sách thay cho mình.

Sau khi nhận được kết quả nghiên cứu trong đó chính sách đã được phân tích kỹ lưỡng, chủ thể có thẩm quyền đề xuất sáng kiến luật sẽ quyết định chuyển hóa những kiến nghị của người phân tích chính sách thành các dự luật. Trong dự luật, dựa trên những thông tin, những lập luận của người phân tích chính sách, chủ thể đề xuất sáng kiến xây dựng pháp luật (Bộ quản lý ngành) sẽ thể hiện luôn hệ thống quan điểm của mình đối với việc giải quyết vấn đề bất cập. Những sáng kiến luật này, cùng với hệ thống các quan điểm đã hình thành, chính là đề xuất về chính sách dưới góc độ của Bộ, ngành đối với Chính phủ. Đây là giai đoạn phê duyệt chính sách ở cấp độ Bộ.

2.3.2. Phê duyệt chính sách ở cấp độ Chính phủ

Sau khi Chính phủ nhận được đề xuất sáng kiến xây dựng pháp luật của Bộ, ngành (thông qua bản đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định), sáng kiến đó được Chính phủ xem xét, thông qua. Đây chính là lúc Chính phủ phê duyệt chính sách mà Bộ đề xuất bằng việc xem xét, thông qua dự thảo chương trình xây dựng nghị định, dự thảo đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đối với đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, sau khi được Chính phủ thông qua, Chính phủ trình đề nghị đó ra Quốc hội. Như trên đã phân tích, đến lúc này, chính sách được đề xuất không còn là chính sách của Bộ, ngành nữa mà đã trở thành chính sách của Chính phủ đề xuất với Quốc hội.

2.3.3. Phê duyệt chính sách ở cấp độ Quốc hội

Đề nghị về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà Chính phủ đưa ra trình Quốc hội là đề xuất chính sách của Chính phủ và Quốc hội là chủ thể cuối cùng có quyền phê duyệt chính thức chính sách đó bằng việc bỏ phiếu thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đây chính là giai đoạn phê duyệt chính thức chính sách của cơ quan quyền lực cao nhất là Quốc hội. Trong trường hợp Quốc hội nhận thấy chính sách mà Chính phủ đề xuất chưa đáp ứng được nguyện vọng của cử tri, Quốc hội có quyền từ chối phê chuẩn chính sách đó.

Sau khi Chương trình được thông qua, các đề xuất xây dựng văn bản này sẽ được phân công cho các bộ soạn thảo. Điều quan trọng là ngay từ khi đưa ra đề xuất xây dựng văn bản, các chủ thể đề xuất xây dựng văn bản phải cung cấp đầy đủ thông tin để Quốc hội xem xét, quyết định đưa một dự luật, pháp lệnh vào chương trình. Nếu khi thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Quốc hội không được Chính phủ cung cấp đầy đủ thông tin về sự lựa chọn chính sách (từ phía Chính phủ) thể hiện trong từng đề xuất xây dựng luật, thì việc thông qua Chương trình của Quốc hội có thể mang tính chủ quan.

3. Hoạch định chính sách trong mối quan hệ với quy trình lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Công đoạn lập Chương trình xây dựng luật bao gồm hai hoạt động: *thứ nhất,* là đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; *thứ hai,* là việc lập dự kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

- *Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* thực chất là giai đoạn hình thành sáng kiến luật. Việc hình thành sáng kiến luật dựa trên việc phân tích thực trạng (về lý luận, thực tiễn) quan hệ xã hội, phát hiện những bất cập (đây chính là công đoạn phân tích chính sách) và kiến nghị biện pháp giải quyết bất cập (đây chính là công đoạn đề xuất chính sách), trong đó có kiến nghị về việc xây dựng một đạo luật mới hoặc sửa đổi, bổ sung đạo luật hiện hành. Mục tiêu của giai đoạn này là xác định vấn đề (bất cập) cần phải được chế định bởi một đạo luật mới; hoặc bổ sung, hoàn thiện một đạo luật hiện hành.

- *Lập dự kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* thực chất là việc đưa các sáng kiến luật do các chủ thể đề xuất vào danh sách để xác

định thứ tự ưu tiên cho nó, với ý nghĩa rằng, trong khoảng thời gian nào thì cần phải chuyển hóa các sáng kiến luật đã được đề xuất thành các đạo luật thật sự. Mục tiêu của giai đoạn này là dựa trên các đề xuất về sáng kiến luật, các định hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước để xác định trong số các sáng kiến luật đã đưa ra, sáng kiến nào cần được ưu tiên thực hiện trước, sáng kiến nào có thể thực hiện sau.

- Tuy nhiên, trong mối quan hệ với cả quy trình làm luật, công đoạn lập chương trình cần được hiểu theo nghĩa rộng, không chỉ bao gồm việc đề xuất sáng kiến luật của các chủ thể có thẩm quyền đề xuất, việc đưa các sáng kiến luật vào dự kiến chương trình, mà cần được hiểu bao gồm cả công đoạn Quốc hội chính thức thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Đây chính là công đoạn cơ quan lập pháp phê duyệt chính sách cho từng dự án luật, pháp lệnh như trên đã phân tích. *"Lập pháp với tư cách là cơ quan đại diện cho dân, sẽ phản biện lại các chính sách pháp luật mà hành pháp đã đề ra. Một đạo luật sẽ được lập pháp thông qua, nếu lợi ích của đất nước và nhu cầu của sự phát triển biện hộ cho việc điều chỉnh hành vi của người dân"*[13]. Mục tiêu của công đoạn này là phải hình thành được hệ thống quan điểm xuyên suốt cho vấn đề mà dự án luật dự kiến điều chỉnh để hệ thống quan điểm đó trở thành nền tảng cho việc soạn thảo một đạo luật mới hoặc bổ sung, hoàn thiện một đạo luật đã có. Nói cách khác, đây chính là điểm kết thúc của giai đoạn hoạch định chính sách cho văn bản pháp luật đó.

Để giúp Quốc hội phê chuẩn chính sách, cơ quan đề xuất sáng kiến luật phải phân tích, lý giải về các lý do khách quan dẫn đến đề xuất dự án luật đó. Quốc hội cần được cung cấp đầy đủ thông tin về những sáng kiến luật này để thảo luận xem có cần thiết đưa dự án luật đó vào chương trình hay không. Khi thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Quốc hội đã có những thông tin cơ bản nhất về chính sách mà Chính phủ dự kiến thực hiện để điều chỉnh quan hệ xã hội và nhiệm vụ của Quốc hội là phản biện chính sách đó để rồi quyết định đồng ý hay không đồng ý với chính sách mà Chính phủ đưa ra. Một khi Quốc hội đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghĩa là Quốc hội đã đồng ý với những chính sách của Chính phủ. Điều đó cũng có nghĩa là, trước khi bước vào công

---

13 Nguyễn Sĩ Dũng, *Bàn về Triết lý của lập pháp*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 6/2003, trang 7.

đoạn soạn thảo, việc hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật đó về cơ bản đã hoàn tất[14].

Như vậy, trong các công đoạn kể trên, việc hoạch định chính sách cho dự án luật, pháp lệnh có mối liên hệ rất mật thiết và có vai trò cực kỳ quan trọng đối với công đoạn soạn thảo dự án luật, pháp lệnh đó. Nói cách khác, định hướng tư tưởng cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là điều kiện đầu tiên đảm bảo cho chất lượng, hiệu quả của văn bản đó. Việc xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ví như việc xây dựng một ngôi nhà, trong đó, khâu hoạch định chính sách chính là quá trình chủ đầu tư *"ra đề bài"* cho kiến trúc sư, để kiến trúc sư đưa ra được bản vẽ thiết kế phù hợp với nhu cầu sinh hoạt của chủ đầu tư, giải quyết được những bất cập trong sinh hoạt hàng ngày của họ do việc *"bản vẽ"* cũ chưa thiết kế hạng mục này, hoặc có thể hạng mục đó đã được thiết kế nhưng nay không còn phù hợp nữa. Nếu việc *"ra đề bài"* càng rõ ràng, chi tiết, cụ thể, có định hướng ổn định, thì bản vẽ của kiến trúc sư càng chính xác và càng tiệm cận gần nhất với yêu cầu của chủ đầu tư.

Đối với việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cũng vậy, nếu quá trình *"ra đề bài"* - tức giai đoạn hoạch định chính sách - được làm kỹ càng, cẩn thận trên cơ sở những lập luận khoa học chính xác, thì quy trình soạn thảo (quá trình kiến trúc sư phác thảo bản vẽ của mình) sẽ rất thuận lợi và dự thảo luật (bản vẽ của kiến trúc sư) sẽ đáp ứng được cao nhất yêu cầu của người *"ra đề bài"*. Ngược lại, nếu khâu hoạch định chính sách không rõ ràng, cụ thể và nhất quán, người soạn thảo sẽ phải vừa tự soạn thảo vừa "mày mò" chính sách, thì quá trình soạn thảo sẽ gặp rất nhiều khó khăn.

Để đạt được một chính sách, ngoài việc tổ chức nghiên cứu thực tiễn để nhận dạng bất cập, lý giải nguyên nhân dẫn đến bất cập, cơ quan quản lý nhà nước, trước khi ban hành chính sách, cũng cần tổ chức công bố

---

[14] Chúng tôi sử dụng cụm từ *«về cơ bản hoàn tất»* vì trong thực tiễn cũng có thể xảy ra trường hợp trong quá trình soạn thảo (kéo dài có khi vài năm), chính sách đã hoạch định có thể thay đổi do bản thân quan hệ xã hội đó thay đổi, hoặc những điều kiện cho việc thực hiện chính sách đó không còn phù hợp nữa v.v... Tình huống này luôn có thể xảy ra, nhất là trong điều kiện kinh tế - xã hội của một quốc gia đang phát triển, mới bước vào kinh tế thị trường như Việt Nam hiện nay.

công khai những kết quả nghiên cứu thực tiễn của mình. Những lý giải về việc cơ quan quản lý Nhà nước lựa chọn chính sách này mà không chọn chính sách khác cũng cần được công khai để công chúng được biết và phản biện về chính sách mà cơ quan có thẩm quyền lựa chọn[15]. Việc công bố công khai các kết quả phân tích chính sách và sự lựa chọn chính sách có thể được thực hiện qua các cuộc hội thảo, toạ đàm, qua việc đối thoại với các đối tượng chịu tác động của văn bản, qua việc đăng công khai các đề xuất xây dựng luật và bản thân các dự luật trên website của cơ quan, tổ chức v.v... Chỉ trên cơ sở thuyết phục được công chúng bằng những luận cứ khoa học và thực tiễn, chính sách mới được công chúng thực thi một cách tự nguyện.

III. NGHIÊN CỨU VÀ DỰ KIẾN, THUYẾT MINH VỀ CÁC NGUỒN LỰC BẢO ĐẢM THỰC HIỆN VĂN BẢN

Trong đề nghị xây dựng văn bản, cơ quan đề nghị phải làm rõ cơ chế, biện pháp bảo đảm nguồn lực (về tài chính, về nhân lực) cho việc tổ chức thực hiện các văn bản đó khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Để thuyết minh về các nguồn lực đảm bảo thực hiện văn bản, cơ quan đề xuất xây dựng văn bản phải nghiên cứu, đánh giá xem các phương án mà mình đề xuất sẽ phải tốn những chi phí gì và dự kiến được một cách tương đối phương án mà mình đưa ra có đủ nguồn lực để bảo đảm thực hiện.

Cơ quan đề xuất xây dựng văn bản không nên đưa ra những dự kiến cảm tính, dựa trên những nhận định chủ quan mà phải dựa trên các dữ

---

15 Ở một số nước, chính sách được hình thành trên cơ sở hai căn cứ sau đây: *thứ nhất*, trên sự đòi hỏi của thực tiễn xã hội, *thứ hai*, trên sự thoả hiệp về mặt lợi ích giữa các lực lượng trong xã hội. Ở các nước này, để đạt được một chính sách, những chủ thể có liên quan thường nỗ lực nhằm giải quyết các bất đồng với những đối tượng khác bằng cách thoả hiệp. Các thoả hiệp có thể đạt được bằng cách: tổ chức các buổi hội thảo để tuyên truyền về chính sách, để thảo luận, phản biện về chính sách; thậm chí có thể bằng phương thức lobby cho chính sách. Vì vậy, trong thực tiễn, việc phê chuẩn các chính sách chưa chắc đã xuất phát từ việc giải quyết những bức xúc của thực tiễn, mà là sự thoả hiệp giữa các nhóm đại diện cho các lợi ích cạnh tranh nhau.

liệu thực tiễn, được nghiên cứu và phân tích một cách khoa học để thuyết minh cho phương án của mình. Để có được các dữ liệu này, cơ quan đề xuất xây dựng văn bản phải tiến hành nghiên cứu sơ bộ tác động của văn bản (trong đó có chính sách) mà mình đề xuất đến lĩnh vực kinh tế, xã hội của đất nước. Đây chính là công đoạn đánh giá dự báo tác động kinh tế xã hội sơ bộ (*RIA sơ bộ*) của văn bản sẽ trình bày ở phần sau của Sổ tay này.

1. Dự kiến về nguồn lực tài chính cho việc tổ chức thực hiện văn bản

Tuỳ thuộc vào văn bản pháp luật trong từng lĩnh vực khác nhau mà cơ quan đề xuất dự kiến nguồn tài chính cho việc thực hiện văn bản. Một số nội dung chi sau đây cần chú ý:

- Chi phí cho công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật, phổ biến pháp luật (nếu cần thiết);

- Chi phí mà tổ chức, cá nhân và các đối tượng áp dụng của văn bản phải bỏ ra khi thực hiện chính sách;

- Chi cho việc xây dựng cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ việc tổ chức thực hiện văn bản;

- Chi phí cho việc thay đổi tổ chức, bộ máy, nhân sự của các cơ quan hiện hành…

Khi dự kiến chi phí, cần cố gắng đưa ra được con số định lượng và con số này càng cụ thể càng tốt. Tuy nhiên, đối với những chi phí chưa có cơ sở rõ ràng để tính toán định lượng thì có thể sử dụng phương pháp dự báo mang tính tổng quan để thuyết minh.

2. Dự kiến về nguồn nhân lực cho việc tổ chức thực hiện văn bản

Cơ quan đề xuất xây dựng văn bản phải dự kiến được các biện pháp thay đổi, sắp xếp lại tổ chức bộ máy, nhân sự để thực hiện văn bản; trong đó phải làm rõ phương thức 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.

IV. DỰ KIẾN CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC SOẠN THẢO VĂN BẢN

1. Dự kiến về kinh phí xây dựng văn bản

Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là nhiệm vụ thường xuyên theo chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, đơn vị được cấp có thẩm quyền quy định. Kinh phí bảo đảm cho việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật được bố trí trong dự toán chi thường xuyên hàng năm của cơ quan, đơn vị. Căn cứ vào chế độ chi tiêu và kinh phí hỗ trợ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan dự kiến có thể dự toán kinh phí bảo đảm cho việc thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

- Chi điều tra, khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật để đánh giá, tổng kết tình hình thi hành pháp luật; nghiên cứu thông tin tư liệu có liên quan đến nội dung dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Chi xây dựng đề cương nghiên cứu.

- Chi dịch thuật, mua tư liệu phục vụ cho công tác soạn thảo văn bản.

- Chi trả thù lao cho những người tham gia nghiên cứu, soạn thảo.

- Chi tổ chức các cuộc họp, hội thảo trong quá trình soạn thảo; chỉnh lý và hoàn thiện văn bản.

- Các chi phí cần thiết khác phục vụ trực tiếp hoạt động nghiên cứu, soạn thảo văn bản (nếu có).

Hiện nay, kinh phí ngân sách dành cho công tác xây dựng pháp luật còn thiếu quy định hướng dẫn cụ thể và các quy định cũng còn thiếu tính phù hợp. Do vậy, rất cần thiết phải có cơ chế bảo đảm kinh phí cho hoạt động xây dựng pháp luật.

2. Dự kiến về nhân lực xây dựng văn bản

Hoạt động xây dựng văn bản pháp luật là hoạt động phức tạp. Để hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ngày càng hoàn thiện, đáp ứng được nhu cầu pháp luật của xã hội, đòi hỏi có một đội ngũ cán bộ giỏi trong nghiên cứu chính sách pháp luật, đưa ra những quy phạm pháp luật phù hợp có tính khả thi.

Bên cạnh việc sử dụng đội ngũ cán bộ cơ quan nhà nước, cơ quan dự kiến có thể đề xuất việc sử dụng đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học, kể cả trợ giúp kỹ thuật của các dự án nước ngoài để nâng cao chất lượng của văn bản.

V. DỰ KIẾN THỜI ĐIỂM BAN HÀNH VĂN BẢN

Khi dự kiến thời điểm ban hành văn bản, cơ quan đề xuất xây dựng văn bản có thể dựa vào một số yếu tố sau đây:

1. Yêu cầu cấp thiết của đời sống xã hội

Khi dự kiến thời điểm ban hành cần phải khảo sát, đánh giá chính xác nhu cầu của đời sống, văn bản dự kiến ban hành nhằm thực hiện cam kết quốc tế phải phù hợp với lộ trình thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam và phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Không nên đề nghị xây dựng những văn bản pháp luật chưa thực sự cần thiết, không đáp ứng yêu cầu của cuộc sống.

2. Khả năng xây dựng pháp luật của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan có liên quan

Khi lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định phải căn cứ vào thời gian làm việc thực tế của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ; tiến độ, khả năng chuẩn bị dự án, dự thảo của các cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo, thẩm tra. Các dự án, dự thảo cần có quá trình chuẩn bị bảo đảm về chất lượng và tiến độ để có thể trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ xem xét[16].

---

[16] Thực tế công tác lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khoá XII (2007 - 2012) cho thấy, tổng số dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ và các cơ quan, tổ chức đề xuất đưa vào Chương trình là 149 dự án, bao gồm 125 luật, 20 pháp lệnh, 2 nghị quyết, 1 nội quy và 1 quy chế. Tuy nhiên, Uỷ ban pháp luật cho rằng, so với số lượng luật, pháp lệnh được Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI là 137 văn bản (trong đó có 84 luật, 35 pháp lệnh), với tốc độ thông qua của 3 năm cuối nhiệm kỳ tính trung bình mỗi kỳ họp Quốc hội thông qua được từ 12 -15 văn bản thì khối lượng văn bản được đề xuất đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ kóa XII là quá lớn so với khả năng chuẩn bị cũng như quỹ thời gian của các cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra cũng

3. Tính chất phức tạp của dự án, dự thảo

Để dự kiến thời điểm ban hành văn bản một cách khả thi, cơ quan đề nghị phải dự đoán được khả năng xử lý những nội dung quan trọng của văn bản, tránh tình trạng kéo dài tiến độ, xin lùi thời điểm ban hành văn bản nhiều lần. Đối với những dự án, dự thảo văn bản có tính phức tạp thì cơ quan soạn thảo cần phải chuẩn bị chu đáo, có phương án xử lý khi phát sinh các vấn đề có liên quan, chủ động phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo để bảo đảm tiến độ xây dựng dự án, dự thảo[17].

---

như khả năng xem xét thông qua của Quốc hội. Hơn nữa, nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII chỉ có 4 năm, thực chất chỉ còn 7 kỳ họp có thể tập trung xây dựng luật (vì kỳ họp cuối cùng thường dành cho việc tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội). Do đó, Ủy ban pháp luật đề nghị để bảo đảm tính khả thi của chương trình thì cần sắp xếp khoảng 80 đến 90 dự án trong Chương trình chính thức là hợp lý; đồng thời phân bổ các dự án tập trung chủ yếu vào các năm 2008, 2009 và 2010.

[17] Dự án Luật dân tộc và Luật về hội có thể là những ví dụ điển hình để minh hoạ cho việc cơ quan đề xuất chưa tính toán được tính phức tạp của dự án:

- Dự án *Luật Dân tộc* được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh từ năm 1993 (*Nghị quyết số 18-NQ/UBTVQH ngày 04 tháng 02 năm 1993*). Trong các nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX và X, dự án Luật này được giao cho Hội đồng Dân tộc của Quốc hội chủ trì soạn thảo. Tại phiên họp thứ 33 ngày 24 tháng 8 năm 2000, Dự án Luật dân tộc đã được Hội đồng Dân tộc trình Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, song do còn nhiều ý kiến khác nhau nên chưa được trình ra Quốc hội xem xét, thông qua. Sau đó, dự án Luật Dân tộc được đưa vào Chương trình chuẩn bị của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006 và được giao cho Chính phủ chủ trì soạn thảo (*Nghị quyết số 49/2005/QH11*). Thực hiện Nghị quyết này, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ trưởng, Chủ nhiệm Uỷ ban Dân tộc chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện dự án Luật dân tộc để trình Chính phủ xem xét trước khi chuyển sang Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII. Như vậy, kể từ khi hình thành sáng kiến pháp luật đến thời điểm hiện nay là đã 15 năm trôi qua mà dự án luật này vẫn chưa xây dựng được.

- Dự án *Luật về Hội* được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 (Nghị quyết số 49/2005/QH11 của Quốc hội), dự kiến trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội Khoá XI. Tại Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 12 năm 2005, Chính phủ đã thảo luận về nội dung dự

Khi đề nghị xây dựng văn bản, các cơ quan cần nghiên cứu, chuẩn bị kỹ lưỡng và dự đoán tính chất phức tạp của vấn đề có thể làm cho thời điểm dự kiến ban hành văn bản không khả thi.

4. Tính đồng bộ với các văn bản pháp luật có liên quan

Một trong những yêu cầu của việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật là phải bảo đảm tính đồng bộ, tức là phải ban hành một cách kịp thời các văn bản pháp luật có liên quan, hỗ trợ cho nhau được thực hiện thuận lợi hơn. Vì vậy, khi đề nghị xây dựng văn bản pháp luật phải xác định những văn bản nào có liên quan và tính toán thời điểm ban hành để gắn kết với nhau, phát huy tính hiệu quả của văn bản trong thực tiễn.

5. Điều kiện chuẩn bị cho việc tổ chức thực hiện văn bản

Để văn bản đi vào cuộc sống thì không chỉ phụ thuộc vào bản thân nội dung của luật mà còn phụ thuộc vào các điều kiện chính trị, xã hội, kinh tế, văn hoá bảo đảm tính khả thi của luật. Một văn bản mà không được chuẩn bị đầy đủ các điều kiện thực hiện sẽ trở thành văn bản "treo". Do đó, khi dự kiến thời điểm ban hành văn bản, cũng như thời điểm có hiệu lực thì cần cân nhắc kỹ trên cơ sở tính toán khả năng bảo đảm các điều kiện cho việc thực hiện văn bản đó.

án Luật và nhận thấy, đây là dự án Luật có nội dung phức tạp, liên quan trực tiếp đến hoạt động của hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng. Trong khi đó, nhiều nội dung trong dự thảo Luật chưa bảo đảm sự thống nhất cao giữa các Bộ, ngành và các tổ chức chính trị - xã hội có liên quan, chưa bảo đảm tính khả thi trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Do vậy, Chính phủ đã quyết nghị chưa trình Quốc hội dự án Luật này và yêu cầu Bộ Nội vụ tiếp tục hoàn chỉnh Dự thảo. Tuy nhiên, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XI dự án Luật đã được trình Quốc hội cho ý kiến.

CHƯƠNG III

YÊU CẦU ĐỐI VỚI CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. TIÊU CHÍ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH

1. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải thể chế hoá được chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước

Hoạt động lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải kịp thời thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; bảo đảm các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải phục vụ cho việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế, cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo đảm quyền tự do, dân chủ của công dân theo chủ trương, đường lối mà Đảng đã đề ra. Khi lập dự kiến chương trình, cần quán triệt đầy đủ, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng được thể hiện trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, các nghị quyết của trung ương, đặc biệt là Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết trung ương V về cải cách thủ tục hành chính, tăng cường hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

2. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong toàn bộ hệ thống pháp luật

Dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải phục vụ cho việc hoàn chỉnh hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ có tính đến thứ tự ưu tiên nhằm phục vụ công cuộc đổi mới trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại, bảo đảm các quyền tự do dân chủ của công dân.

Quá trình xây dựng pháp luật cho thấy một thực tế là cơ quan, tổ chức khi đưa ra dự kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đều mong muốn được đưa vào chương trình theo ý mình. Tuy nhiên, các cơ quan liên quan, Chính phủ và Quốc hội có thể không đủ thời gian, nguồn lực để soạn thảo, xem xét quá nhiều dự án, dự thảo. Vì vậy, để tránh lãng phí thời gian và tiền bạc cho những văn bản chưa thực sự cần thiết thì khi lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cần ưu tiên cho một số lĩnh vực trọng điểm có ý nghĩa then chốt, tạo sức bứt phá đối với sự phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn để ưu tiên tập trung nguồn lực nhằm xây dựng và ban hành kịp thời các luật, bộ luật có tính khả thi cao.

3. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đảm bảo tính thứ bậc trong hệ thống pháp luật

Việc dự kiến ban hành văn bản phải phù hợp về hình thức văn bản, thẩm quyền ban hành và tính thứ bậc trong hệ thống pháp luật. Hình thức văn bản phải được thực hiện phù hợp với thẩm quyền và chức năng, nhiệm vụ của cơ quan ban hành[18]; văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm của cơ quan nhà nước cấp trên.

Tăng cường ban hành luật, từng bước giảm dần các văn bản dưới luật, từng bước pháp điển hoá các lĩnh vực pháp luật đã tương đối ổn định. Xác định được những lĩnh vực cơ bản, quan trọng, ổn định cần được điều chỉnh bằng văn bản luật, những lĩnh vực phức tạp, quan hệ xã hội còn biến động, chưa chín muồi thì điều chỉnh bằng văn bản dưới luật.

4. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải phù hợp với Chiến lược tổng thể xây dựng pháp luật

Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải được thực hiện trên cơ sở Chiến lược tổng thể về xây dựng pháp luật dài hạn 10 năm - 20 năm của Đảng, Nhà nước và phù hợp với chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực. Nhà nước cần phải có Chiến lược xây dựng pháp luật dài hạn để làm cơ sở cho các bộ, ngành triển khai thực hiện, tiến hành lập dự kiến những văn bản quy phạm pháp luật cần xây dựng của Bộ, ngành mình trong thời gian dài, có tính ổn định, hạn chế tình trạng xây dựng các

[18] Theo quy định tại Hiến pháp 1992 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

văn bản quy phạm pháp luật không theo kế hoạch, bị động trước yêu cầu của thực tiễn.

Việc xây dựng một cơ chế thực hiện pháp luật có hiệu quả phải bảo đảm tính hệ thống, thứ bậc và thống nhất nội tại. Vì vậy, việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật không thể tuỳ tiện, ngẫu hứng mà nó phải được đặt trong một tầm nhìn chiến lược mang tính quy hoạch tổng thể, với những kế hoạch dài hạn và ngắn hạn cùng với các công cụ quản lý khác (kế hoạch, chính sách).

5. Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm tính khả thi

Tính khả thi của việc lập dự kiến bao gồm khả năng thông qua số lượng dự án, dự thảo trong Chương trình đúng với thời gian dự kiến và khả năng các văn bản đã đề xuất được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội chấp nhận, thông qua. Khi lập dự kiến chương trình cần dự đoán được điều kiện nhân lực, tài chính, phương tiện để phục vụ cho việc soạn thảo và bảo đảm triển khai thi hành văn bản dự kiến ban hành.

Khi lập dự kiến chương trình xây dựng pháp luật, ngoài việc căn cứ vào yêu cầu cấp thiết, còn phải tính đến khả năng của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra để phân công cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra[19].

---

[19] Trong Báo cáo số 84/BC-UBTVQH12 ngày 20 tháng 11 năm 2007 về giải trình và tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội về Dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII (2007 - 2012) và năm 2008 cũng có nêu: "*Tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội đã biểu quyết tán thành rút ngắn nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII xuống còn 4 năm, do vậy thực tế Quốc hội chỉ có 9 kỳ họp trong nhiệm kỳ này (thay vì 11 kỳ họp như thông lệ trước đây), trong số đó, kỳ họp thứ nhất và kỳ họp cuối cùng thường dành rất ít thời gian cho công tác xây dựng pháp luật. Từ thực tế công tác xây dựng luật pháp một số kỳ họp gần đây (Quốc hội thường thông qua được khoảng 10 - 12 dự án một kỳ họp) thì trong nhiệm kỳ này, Quốc hội chỉ có thể thông qua tối đa khoảng 80 - 90 dự án. Mặt khác, số lượng dự án dự kiến trong chương trình chính thức đã được Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan hữu quan cân nhắc kỹ, có tính đến thứ tự ưu tiên, tính cấp bách của các dự án và khả năng của từng cơ quan trong quá trình soạn thảo, thẩm tra nhằm bảo đảm tiến độ và chất lượng của các dự án trình Quốc hội*".

Theo thông lệ của các nhiệm kỳ trước, bên cạnh chương trình chính thức thường có thêm chương trình chuẩn bị. Các dự án trong chương trình này thường là các dự án có yêu cầu ban hành, đã được chuẩn bị ở một mức độ nhất định, song do tính cấp thiết chưa cao, nên chưa xếp ngay vào chương trình chính thức. Căn cứ vào thực tế công việc của Quốc hội, tiến độ, chất lượng chuẩn bị các dự án thuộc chương trình chính thức, Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có thể quyết định đưa các dự án này vào chương trình chính thức vào thời gian thích hợp. Như vậy, có thể thấy rằng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội luôn là một chương trình có tính định hướng, có thể được bổ sung, điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tiễn và yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Để bảo đảm tính khả thi của Chương trình xây dựng pháp luật thì khi lập dự kiến Chương trình chỉ nên đưa vào Chương trình các văn bản đã được thuyết minh đầy đủ, rõ ràng về sự cần thiết, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và các nội dung chính sách cơ bản, dự báo tác động kinh tế - xã hội; những dự án chỉ có tên gọi, không có thuyết minh, không rõ nội dung và phạm vi điều chỉnh thì kiên quyết không nên đưa vào Chương trình. Đối với các dự án sửa đổi, bổ sung một số điều thì đề nghị xem xét, thông qua theo quy trình thông qua tại một kỳ họp Quốc hội; đối với các dự án sửa đổi, bổ sung một số điều có phạm vi sửa đổi hẹp, nội dung đơn giản và trong cùng một lĩnh vực thì nghiên cứu xây dựng theo hướng *"một luật sửa nhiều luật"*. Đối với các dự án luật được đề xuất nâng lên từ pháp lệnh, nếu có nội dung mới và thực sự cần thiết thì mới đưa vào Chương trình; nếu chỉ sửa đổi để nâng cao hiệu lực pháp lý hoặc sửa đổi có tính kỹ thuật thì tạm thời chưa đưa vào Chương trình hoặc nếu đưa vào thì để ở Chương trình chuẩn bị.

II. BẢO ĐẢM THỨ TỰ ƯU TIÊN BAN HÀNH VĂN BẢN

1. Mục đích của việc sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành văn bản

Tại sao phải sắp xếp thứ tự ưu tiên? Ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là ở những nước đang phát triển, yêu cầu ban hành những dự luật mới là rất nhiều, nhất là trong bối cảnh các quốc gia vừa mới có chính sách phát triển kinh tế thị trường, các quan hệ xã hội, quan hệ kinh tế chưa ổn định. Các nước này phải đối mặt với rất nhiều yêu cầu xây dựng luật trong nhiều lĩnh vực: như cải cách ruộng đất, tạo công ăn việc làm, xây dựng hạ

tầng cơ sở, đổi mới hệ thống giáo dục - y tế, vấn đề nhà ở v.v... Trong khi nhiều dự luật đòi hỏi phải được ban hành, thì năng lực lập pháp của Nhà nước lại chưa đủ để đáp ứng nhu cầu thực tiễn: thiếu kinh phí xây dựng dự án, dự thảo, thiếu nhân lực tinh nhuệ để soạn thảo dự án, dự thảo, đặc biệt là thiếu kinh phí cho việc thực thi và áp dụng luật sau khi nó ra đời. Thực trạng đó đòi hỏi phải lựa chọn giữa nhiều đề xuất về luật, cần ưu tiên ban hành dự luật nào trước, dự luật nào ban hành sau. Vì vậy, ở các nước này nói chung và ở Việt Nam nói riêng cần thiết phải thiết lập một Chương trình xây dựng luật. Mục đích của Chương trình xây dựng luật là để sắp xếp thứ tự ưu tiên cho đạo luật nào quan trọng trong tổng số hàng loạt đề xuất xây dựng luật được đưa ra.

Đối với việc xây dựng văn bản pháp luật, quá trình xem xét thứ tự ưu tiên đã hình thành từ giai đoạn các bộ đề xuất (khi một Bộ có thể đề xuất một vài dự luật). Dự luật, pháp lệnh nào, dự thảo nghị định nào được coi là cần ưu tiên hơn sẽ được đưa ra để cơ quan có trách nhiệm lập dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đưa vào đề nghị của Chính phủ hoặc chương trình xây dựng nghị định của Chính phủ. Trên phạm vi quốc gia, việc xem xét thứ tự ưu tiên cũng được tiến hành trong bối cảnh Bộ nào cũng muốn ưu tiên dự luật do mình đề xuất.

Việc cần phải có một Chương trình xây dựng luật để sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành cho các đạo luật là cần thiết đối với những nước mới bước vào nền kinh tế thị trường như Việt Nam. Nếu không xác định thứ tự ưu tiên cho từng văn bản, từng đạo luật, thì sẽ dẫn đến tình trạng luật này chưa cần thiết phải ban hành ngay thì lại được ưu tiên ban hành, còn luật khác đòi hỏi cần ban hành để đáp ứng nhu cầu bức xúc của thực tiễn, thì lại chưa được ưu tiên ban hành.

Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành văn bản còn nhằm một mục tiêu nữa là hạn chế đến mức thấp nhất việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật một cách tuỳ tiện, ngẫu hứng, duy ý chí, để hướng tới việc bảo đảm cho các đạo luật - khi đã được ban hành - phải nằm trong một tầm nhìn chiến lược lâu dài mang tính quy hoạch tổng thể trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành văn bản còn là công cụ để Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành có liên quan chủ động triển khai các công việc cần thiết nhằm hoàn thành đúng tiến độ

và bảo đảm chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định đã được xác định trong Chương trình.

Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra là, việc xem xét và quyết định thứ tự ưu tiên ban hành văn bản không thể được tiến hành một cách chủ quan, cảm tính, mà cần xuất phát từ những tiêu chí khách quan và khoa học để vừa đảm bảo được mục đích tăng trưởng và phát triển xã hội vừa đảm bảo được công bằng xã hội.

Các chủ thể có thẩm quyền xem xét, đề xuất và quyết định sắp xếp thứ tự ưu tiên ban hành văn bản ở Việt Nam:

- *Chính phủ*: là chủ thể có thẩm quyền lập đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về các vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn [20]. Việc bảo đảm tính ưu tiên trong đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh dựa trên các căn cứ sau đây:

+ Các văn bản đề nghị ban hành phải nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết vấn đề của xã hội và vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

+ Bảo đảm thực hiện các quyền cơ bản của công dân;

+ Bảo đảm thực hiện các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

+ Bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước;

+ Căn cứ vào các ưu tiên của Chính phủ và mục tiêu trong các chương trình hành động của Chính phủ.

---

[20] Đối với những đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các chủ thể khác (như Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các Uỷ ban của Quốc hội v.v...), hoặc đối với những kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, thì mặc dù theo quy định của pháp luật cũng đều phải được gửi đến Chính phủ, nhưng Chính phủ không đưa các đề nghị, kiến nghị này vào dự kiến Chương trình của mình để trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội mà chỉ xem xét để phát biểu ý kiến về các đề nghị, kiến nghị nói trên. Các đề nghị, kiến nghị này, khi gửi cho Chính phủ cũng đồng thời được gửi cho Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội để cơ quan này tổng hợp trước khi trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

- *Bộ quản lý ngành*: là chủ thể trực tiếp xây dựng và đề xuất các dự án luật, pháp lệnh, nghị định. Trong phạm vi Bộ quản lý ngành, khi xác định thứ tự ưu tiên cho việc ban hành văn bản, thì Bộ trưởng phải là người có tiếng nói quyết định cuối cùng, vì Bộ trưởng chịu trách nhiệm về toàn bộ việc quản lý vấn đề đó trước Chính phủ.

- *Bộ Tư pháp,Văn phòng Chính phủ:*

Bộ Tư pháp là cơ quan được giao tổng hợp các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ để trình Chính phủ sau khi thống nhất ý kiến với Văn phòng Chính phủ còn Văn phòng Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan liên quan tổng hợp các đề xuất xây dựng nghị định. Sau khi nhận được các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng tư vấn về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về lĩnh vực liên quan đến văn bản được đề nghị ban hành để xem xét dự thảo dự kiến của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trên cơ sở đề nghị của các bộ, ý kiến của Hội đồng và các ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định trình Chính phủ dự thảo dự kiến của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Đối với chương trình xây dựng nghị định, trong trường hợp cần thiết, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp tổ chức cuộc họp có sự tham gia của đại diện các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan; các chuyên gia, nhà khoa học để góp ý kiến về dự kiến chương trình xây dựng nghị định.

- *Bộ Tài chính*: trước khi các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định được các bộ, ngành gửi cho Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ để tổng hợp, thì các bộ, ngành phải gửi các đề nghị đó đến Bộ Tài chính để thẩm định về nguồn tài chính dự kiến.

- *Bộ Nội vụ*: thẩm định về nguồn nhân lực dự kiến (nếu có) nhằm bảo đảm thi hành luật, pháp lệnh sau khi được ban hành.

- *Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội*: giữ vai trò chủ trì, phối hợp với Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban khác của Quốc hội tiến hành thẩm tra dự kiến Chương trình.

- *Uỷ ban thường vụ Quốc hội*: lập ra dự thảo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội.

- *Quốc hội*: thảo luận, xem xét, quyết định thông qua Chương trình.

Để Chương trình có tính khả thi, khoa học, những chủ thể nói trên phải căn cứ vào những tiêu chí cụ thể, rõ ràng và minh bạch khi xác định thứ tự ưu tiên.

2. Vì sao phải có tiêu chí để xác định thứ tự ưu tiên?

Thiếu tiêu chí ưu tiên rõ ràng và minh bạch, cách xác định thứ tự ưu tiên sẽ dựa nhiều trên cảm tính, không căn cứ trên những thông tin khoa học xác đáng. Vì vậy, Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật sẽ không thể khả thi.[21]

Ngoài ra, nếu không có tiêu chí để xác định thứ tự ưu tiên, những người có thẩm quyền quyết định sẽ có thể quyết định thứ tự ưu tiên trên cơ sở quan điểm cá nhân của họ: dựa trên quyền lợi cá nhân thu được khi sắp xếp thứ tự ưu tiên, hoặc trên các giá trị và quan điểm cá nhân một cách cảm tính.

Một điều cần lưu ý là, việc xác định thứ tự ưu tiên không đơn giản là một vấn đề thuần túy kỹ thuật mà là một vấn đề về chính trị: nó xác định phương hướng thực hiện quyền lực nhà nước. Điều này có nghĩa là, khi Nhà nước dành sự ưu tiên cho những dự luật để phát triển kinh tế thị trường, Nhà nước muốn chú trọng vào sự tăng trưởng và phát triển kinh tế của đất nước. Còn khi Nhà nước dành sự ưu tiên cho việc ban hành những đạo luật về an sinh xã hội, là Nhà nước chú trọng đến việc bảo đảm sự công bằng cho các tầng lớp trong xã hội. Vấn đề không phải ở chỗ là ưu tiên lĩnh vực này để rồi sao lãng lĩnh vực kia, mà là nên cân đối hài hoà sao cho kinh tế vẫn tăng trưởng mà vẫn đảm bảo công bằng xã hội.

Vì vậy, khi xem xét thứ tự ưu tiên ban hành một đạo luật, trước tiên cần xem xét vấn đề trên cơ sở lợi ích của quần chúng mà lợi ích này lại cần được xác định một cách khoa học qua việc nghiên cứu thực tiễn khách quan.

---

[21] Theo thống kê của Văn phòng Quốc hội, Chương trình hiện nay chỉ đạt được 60% - 70% so với kế hoạch đề ra.

3. Việc xác định thứ tự ưu tiên được tiến hành vào thời điểm nào?

Mặc dù việc chính thức thảo luận và quyết định về thứ tự ưu tiên diễn ra khi Chính phủ thực hiện việc lập đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và thông qua Chương trình xây dựng nghị định nhưng quá trình xem xét trong phạm vi Bộ quản lý ngành về việc xác định ưu tiên phải được tiến hành ngay khi việc phân tích chính sách bắt đầu, nghĩa là ngay từ khi tiến hành nghiên cứu tiền soạn thảo.

Trong quá trình nghiên cứu trước khi đề ra sáng kiến pháp luật, khi nhận dạng những vấn đề bất cập và đề ra các biện pháp để giải quyết bất cập đó, chủ thể nghiên cứu không những cần xác định tên của một giải pháp pháp lý cụ thể sẽ được tiến hành, mà còn phải xem xét chi tiết tất cả các khả năng của giải pháp đó trong những hoàn cảnh cụ thể. Đây là những thông tin hết sức cần thiết giúp cho các chủ thể có thẩm quyền quyết định thứ tự ưu tiên có đủ thông tin để quyết định chính xác xem văn bản nào có thể ban hành trước, văn bản nào có thể để lại sau. Vì vậy, trong quá trình nghiên cứu tiền soạn thảo, chủ thể nghiên cứu đã phải xem xét và chuẩn bị sẵn sàng để đưa ra những con số, những tài liệu cần thiết nhằm thuyết phục cơ quan có thẩm quyền về các giải pháp mà mình đưa ra.

Tuy nhiên, việc xác định thứ tự ưu tiên ban hành văn bản cũng cần được thực hiện một cách linh động, mềm dẻo, không nên cứng nhắc. Trong trường hợp sau khi Chương trình đã được thông qua nhưng thực tế cuộc sống phát sinh vấn đề bức xúc đòi hỏi phải có quyết sách ngay, thì cơ quan có thẩm quyền xem xét và quyết định thứ tự ưu tiên cũng cần đánh giá đề xuất của Bộ, ngành đó để bổ sung vào Chương trình đã được thông qua.

4. Làm thế nào để xây dựng danh sách các dự án, dự thảo văn bản theo thứ tự ưu tiên?

Trước hết, để chuẩn bị danh sách đề xuất các dự án, dự thảo văn bản, trong phạm vi Bộ quản lý ngành, đơn vị được giao quản lý vấn đề chuyên môn đó cần lập ra một danh sách những vấn đề xã hội bất cập cần được điều chỉnh. Việc phát hiện các vấn đề xã hội bất cập thường được thể hiện trong quá trình quản lý nhà nước của đơn vị.

Ví dụ: Cục Quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm của Bộ Y tế được giao quản lý vấn đề vệ sinh an toàn thực phẩm. Trong quá trình thực hiện

nhiệm vụ quản lý nhà nước, họ phát hiện rất nhiều vấn đề bất cập nảy sinh như sử dụng hóa chất độc hại cho sức khỏe để bảo quản thực phẩm... Điều trước tiên cần phải làm là Cục này lập một danh sách các bất cập đó.

Tiếp theo, cần tiến hành nghiên cứu hoặc điều tra thực trạng những vấn đề bất cập đó[22]. Quá trình nghiên cứu sẽ cung cấp hàng loạt các thông tin cần thiết giúp cho Cục này hình thành một loạt đề xuất[23] là cần phải xây dựng ngay một số đạo luật như Luật Thực phẩm hoặc Luật về các hoạt chất có thể sử dụng để bón rau và hoa quả.

Việc lập kế hoạch để điều chỉnh các vấn đề xã hội thể hiện sự lựa chọn về chính trị của người lãnh đạo. Để bảo đảm cho sự lựa chọn chính trị của người lãnh đạo là chính xác, thì cần dựa vào những thông tin chính xác, khoa học, có độ tin cậy cao và chủ thể được giao quản lý lĩnh vực có trách nhiệm phải cung cấp đầy đủ các thông tin đó. Vì vậy, danh sách các đề xuất xây dựng luật và những thông tin liên quan đến từng đề xuất đều phải được Cục Quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm tổng hợp đầy đủ (có thể qua hình thức một danh mục các đề xuất xây dựng văn bản) để chuyển đến đơn vị của Bộ Y tế được giao làm nhiệm vụ tổng hợp các đề xuất (Vụ Pháp chế chẳng hạn).

5. Danh mục các đề xuất xây dựng văn bản

Danh mục các đề xuất xây dựng văn bản cần chứa đựng các thông tin sau đây: mô tả khái quát vấn đề bất cập, dự kiến giải pháp để giải quyết các bất cập, các đối tượng mà giải pháp này tác động tới, thời gian dự kiến để xây dựng dự thảo, dự kiến tác động xã hội có thể có, dự kiến các nguồn lực cần thiết để xây dựng và thực thi đạo luật.

Bản ghi nhớ này phải thuyết minh tóm tắt về các tiêu chí khiến chủ thể đề xuất lựa chọn đề xuất cũng như các số liệu thực tế và sự logíc đối với vấn đề mà dựa trên đó dự luật này xứng đáng được ưu tiên.

Việc sắp xếp thứ tự ưu tiên đòi hỏi phải so sánh các yêu cầu của nhiều dự án, dự thảo khác nhau. Sau khi các đề xuất xây dựng dự án, dự thảo được gửi về cho đơn vị được giao tổng hợp (*ví dụ,* Vụ Pháp chế), trên cơ sở các thông tin đã được các Vụ chuyên ngành gửi đến, Vụ này có nhiệm

22 Đây chính là công đoạn phân tích chính sách đã trình bày ở trên.

23 Đây chính là công đoạn đề xuất chính sách đã trình bày ở trên.

vụ phải tổng hợp các đề xuất thành một danh sách của cả Bộ kèm theo một báo cáo đề xuất xây dựng dự án, dự thảo văn bản đó.

6. Báo cáo đề xuất xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo pháp lệnh

Báo cáo đề xuất xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo pháp lệnh cần chứa đựng các thông tin sau:

6.1. Sự cần thiết ban hành văn bản

Một quyết định liên quan đến việc dành ưu tiên cho một đề xuất dự án luật, dự án pháp lệnh phải phản ánh được sự cần thiết của các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh. Khi đưa ra đề xuất xây dựng văn bản, cơ quan được giao quản lý lĩnh vực đó cần thuyết minh bằng những luận cứ thuyết phục về sự cần thiết phải điều chỉnh quan hệ xã hội đó và việc tác động, điều chỉnh quan hệ xã hội này phải được thực hiện dưới hình thức văn bản tương ứng là một đạo luật, một pháp lệnh hoặc một nghị định.

Ví dụ: Để thuyết minh về sự cần thiết phải ban hành *Luật Hiến ghép mô, bộ phận cơ thể người*, Bộ Y tế đã nêu rõ một số thông tin như sau: *thứ nhất*, về đòi hỏi của thực tiễn, số liệu thống kê cho thấy hàng năm có hàng vạn bệnh nhân ở Việt Nam có nhu cầu được ghép mô, tạng; *thứ hai*, về mặt khoa học, vì chưa có văn bản pháp luật điều chỉnh vấn đề này nên trình độ ghép mô, tạng của đội ngũ các nhà khoa học Việt Nam mấy chục năm qua dậm chân tại chỗ, Đại học Y hàng trăm sinh viên mới có được một xác người để thực hành; *thứ ba*, dù chưa có luật điều chỉnh, nhưng để đáp ứng nhu cầu chữa bệnh, nhiều bệnh nhân đã phải ra nước ngoài ghép thận, ghép gan, rất tốn kém v.v...

Còn về lý do phải điều chỉnh vấn đề này bằng một đạo luật (mà không phải là một nghị định hay thông tư), cần đưa ra luận cứ là vấn đề hiến mô, tạng, hiến bộ phận cơ thể khi còn sống là vấn đề liên quan đến quyền nhân thân của con người, nên phải được điều chỉnh bằng một đạo luật do Quốc hội thảo luận và thông qua, mà không thể điều chỉnh dưới hình thức một nghị định của Chính phủ.

Tuy nhiên, để thuyết minh về sự cần thiết ban hành văn bản, cũng không cần cứng nhắc rằng dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị định

đó nhất thiết phải đáp ứng trực tiếp nhu cầu bức xúc của thực tiễn, mà cơ quan đề xuất có thể sử dụng những luận cứ khác để thuyết minh cho sự cần thiết ban hành văn bản.

Ví dụ: Ở một số nước, vấn đề xoá đói giảm nghèo là vấn đề xã hội nóng bỏng và các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải nhằm để giải quyết vấn đề xã hội đó. Tuy nhiên, việc giải quyết vấn đề xoá đói, giảm nghèo không chỉ được thực hiện bằng cách ban hành những văn bản để tăng cường sự trợ cấp vốn cho nông dân, hay tăng cường phúc lợi và công bằng xã hội - mặc dù những dự án luật thuộc loại này sẽ đáp ứng trực tiếp nhất cho quyền lợi của những người nghèo - mà sâu sắc hơn, còn cần phải có các dự luật về tăng cường thể chế kinh tế, tăng cường hoặc đẩy mạnh sản xuất kinh doanh, tạo công ăn việc làm cho xã hội. Chính điều này sẽ góp phần xoá đói giảm nghèo một cách bền vững. Đây cũng chính là lý do có thể viện dẫn để thuyết trình về sự cần thiết ban hành một đạo luật về kinh doanh mà mục đích cuối cùng của nó thực chất cũng là để xoá đói giảm nghèo.

6.2. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản

Trong báo cáo đề xuất phải chỉ rõ, dự luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị định này sẽ điều chỉnh cụ thể những vấn đề gì? Những đối tượng nào là đối tượng chịu tác động của văn bản?

Ví dụ: Về phạm vi điều chỉnh, trong *Luật Hiến ghép mô, bộ phận cơ thể người* sẽ điều chỉnh chỉ vấn đề hiến ghép mô và các bộ phận cơ thể người, mà không điều chỉnh vấn đề hiến trứng và tinh trùng. Lý do vì sao không điều chỉnh những vấn đề đó trong dự luật cũng cần phải được cơ quan đề xuất thuyết minh cụ thể.

Về đối tượng áp dụng, *Luật Hiến ghép mô, bộ phận cơ thể người* sẽ áp dụng cho cả đối tượng là người nước ngoài sinh sống, làm việc tại Việt Nam. Tuy nhiên, đối với đối tượng là người Việt Nam ra nước ngoài để hiến bộ phận cơ thể người (cho người khác) thì chỉ được áp dụng hạn chế, khi quan hệ giữa người hiến và người nhận là quan hệ ruột thịt, họ hàng. Dự luật quy định như vậy là để tránh việc mạo danh hiến mô nhưng thực chất là mua bán bộ phận cơ thể người, điều mà Nhà nước Việt Nam không cho phép.

Đây là những lý lẽ cần được đưa ra để thuyết minh cho phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của văn bản.

6.3. Những quan điểm, nội dung chính của văn bản

Đây là nội dung rất quan trọng, là một khâu trong quy trình hoạch định chính sách cho văn bản quy phạm pháp luật. Trong phần này, cơ quan đề xuất phải nêu được quan điểm chung của Đảng và Nhà nước về vấn đề mà dự án, dự thảo văn bản định điều chỉnh, đồng thời, cũng phải nêu được những định hướng tư tưởng cốt lõi đối với vấn đề mà dự án, dự thảo điều chỉnh, hệ thống các quan điểm xuyên suốt đối với việc giải quyết vấn đề đó. Một điều đáng lưu ý là việc xác định những quan điểm, nội dung chính của văn bản phải tương đối cụ thể và phải dựa trên những luận cứ khoa học, trên những thông tin thu được trong quá trình nghiên cứu và phải phù hợp với định hướng chính trị của Nhà nước.

Ví dụ: Khi đề xuất ban hành *Luật Hiến ghép mô, bộ phận cơ thể người*, cơ quan đề xuất nêu rõ quan điểm của Nhà nước Việt Nam nhìn nhận vấn đề hiến, ghép mô là một quyền nhân thân cơ bản của công dân; nguyên tắc đó đã được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự, vì vậy, việc ban hành một đạo luật điều chỉnh vấn đề này là phù hợp với quan điểm của Nhà nước cũng như phù hợp với đòi hỏi thực tiễn khách quan.

Các chính sách của dự luật Luật Hiến ghép mô, bộ phận cơ thể người cũng phải phù hợp với các định hướng chính trị của Nhà nước.

Ví dụ: Nhà nước không cho phép việc mua bán mô, bộ phận cơ thể người dưới bất cứ hình thức nào, vì vậy, tất cả các quy phạm trong dự luật này đều phải toát lên tinh thần là hành vi hiến, ghép mô phải là hành vi không vụ lợi; nguyên tắc hoạt động của ngân hàng mô cũng phải dựa trên cơ sở không vụ lợi.

Hệ thống các quan điểm xuyên suốt trong một dự án luật phải đủ cụ thể để cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chính sách và quyết định thứ tự ưu tiên có đủ thông tin trước khi quyết định phê duyệt hay không phê duyệt chính sách do cơ quan đề xuất nêu lên, hoặc xác định thứ tự ưu tiên của văn bản đó.

Ví dụ: Để thực hiện quy trình hiến ghép mô, đòi hỏi phải thành lập một số ngân hàng mô, đây là điều không ai phủ nhận. Tuy nhiên, vào thời

điểm hiện nay có cho phép tư nhân thành lập ngân hàng mô tư nhân hay không thì lại là nội dung mà cơ quan đề xuất cần nêu rõ (đồng ý hay không đồng ý cho tư nhân thành lập ngân hàng mô, lý do vì sao đồng ý, vì sao không đồng ý) để cơ quan có thẩm quyền quyết định phê duyệt hay không phê duyệt chính sách mà cơ quan đề xuất đưa ra.

6.4. Dự báo tác động kinh tế - xã hội của văn bản

Cơ quan đề xuất phải đánh giá được trước những ảnh hưởng của văn bản khi nó được ban hành: trong văn bản này, ai là người được hưởng lợi, ai là người chịu thiệt thòi, phạm vi được hưởng lợi hay phạm vi bị thiệt thòi như thế nào?

Ví dụ: Khi thuyết trình về dự án Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, cần có những luận cứ để trả lời được câu hỏi: Liệu khi luật được ban hành, dự kiến các vụ kiện đòi bồi thường có tăng lên không? Nếu có, liệu Nhà nước có đủ kinh phí để bồi thường hay không? Hoặc Nhà nước có đủ nhân lực để trực tiếp tham gia quy trình tố tụng hay không v.v...?

Việc dự kiến nguồn lực để phục vụ cho công tác soạn thảo và để thi hành văn bản sau khi luật được ban hành cũng là một nội dung cần được xác định trong báo cáo đề xuất xây dựng văn bản.

Vậy, những người có thẩm quyền cần dựa vào những tiêu chí nào để quyết định thứ tự ưu tiên?

7. Tiêu chí xác định thứ tự ưu tiên

Để xác định chính xác trật tự ưu tiên cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chủ thể có thẩm quyền xem xét và quyết định thứ tự ưu tiên phải cân nhắc các chi phí và lợi ích về kinh tế, xã hội của các dự án luật được đề xuất.

Tiêu chí ưu tiên quan trọng đầu tiên cần cân nhắc là các vấn đề liên quan đến *lợi ích chung của xã hội*: như vấn đề xoá đói, giảm nghèo; vấn đề tạo công ăn việc làm, hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp. Thông thường, các văn bản thúc đẩy việc điều hành Nhà nước tốt và nâng cao phúc lợi xã hội cần được ưu tiên trước hết.

Những luật, pháp lệnh, nghị định nhằm mục đích đẩy mạnh *nền tảng kinh tế* của đất nước cũng cần được ưu tiên. Khi xác định thứ tự ưu tiên, cần chú ý những văn bản quy phạm pháp luật đưa ra những *giải pháp bền*

vững, cân đối phát triển công nghiệp - nông nghiệp; tăng cường ổn định và an toàn cho các thiết chế tài chính quốc gia, tạo thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Những luật, pháp lệnh, nghị định góp phần *cải thiện khuôn khổ thị trường*: tức là xác định luật kinh doanh nào sẽ được ưu tiên.

Ví dụ: Cần ưu tiên xem xét các đạo luật chi phối các hoạt động kinh doanh thuộc hệ thống luật tư (luật thương mại, luật về sở hữu, luật về bất động sản, luật hợp đồng, luật doanh nghiệp). Các đạo luật về cơ hội đầu tư cũng cần được ưu tiên vì chính những đạo luật này góp phần tạo nên sự phát triển bền vững cho xã hội.

Ngoài các đạo luật về kinh doanh, cũng cần chú ý đến các đạo luật phi kinh doanh nhưng lại có vị trí rất quan trọng trong việc xây dựng *cơ sở hạ tầng*, như luật về ngân sách nhà nước, luật lao động, vấn đề trợ cấp cho người già, người khuyết tật, luật bảo vệ môi trường v.v...

Tuy nhiên, một điều quan trọng cần lưu ý là, việc xác định các tiêu chí ưu tiên là cần thiết nhưng không có nghĩa là cần có một hệ thống tiêu chí cứng nhắc. Tuỳ vào từng điều kiện của mỗi đất nước và tuỳ vào từng thời điểm khác nhau mà việc đưa ra các tiêu chí ưu tiên ban hành văn bản khác nhau. Không có một tiêu chí nào có thể được sử dụng chung cho mọi hệ thống pháp luật, cũng như không có một tiêu chí nào là vĩnh viễn, bất di bất dịch không thay đổi. Nhưng tựu trung, khi xác định thứ tự ưu tiên ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một số câu hỏi sau đây có thể được coi là mẫu số chung cho các nước đang phát triển khi cần phải xác định thứ tự ưu tiên ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Những câu hỏi cần trả lời khi xác định trật tự ưu tiên:

- Liệu văn bản này khi ban hành sẽ:

+ Cải thiện chất lượng điều hành của Nhà nước không? Cải thiện như thế nào?

+ Tạo thêm nhiều cơ hội việc làm cho mọi người không?

+ Nâng cao sản xuất hàng hoá và dịch vụ để đáp ứng những nhu cầu căn bản của đại bộ phận dân chúng không?

+ Nâng cao sự công bằng trong xã hội không? Nâng cao như thế nào?

- *Những điều khoản chi tiết của văn bản liệu có khả năng thực thi?*

+ Với chi phí nào? Với những hệ quả xã hội không lường trước nào?

+ Cái gì sẽ tạo ra những chi phí và lợi ích xã hội có thể có của dự luật?

Những thông tin này sẽ giúp các cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách và xây dựng Chương trình quyết định luật nào sẽ được xây dựng và xếp trật tự theo tầm quan trọng, để rồi có kế hoạch dành các nguồn lực của Chính phủ cho việc soạn thảo và ban hành văn bản đó.

Một điểm cần hết sức lưu ý là, khi xem xét để quyết định trật tự ưu tiên lập pháp, các chủ thể có thẩm quyền xem xét và quyết định vấn đề này cần dựa trên lợi ích chung, trên thực tế và hoàn cảnh cụ thể của đất nước, thay vì sao chép việc ưu tiên xây dựng pháp luật của các nước khác.

Những người có thẩm quyền quyết định trật tự ưu tiên cũng cần đánh giá những ảnh hưởng xã hội có thể có, không chỉ theo sự phát triển dựa trên GDP mà còn đánh giá cả dưới góc độ cơ hội việc làm cho công chúng và chất lượng cuộc sống của họ. Đặc biệt, cần xem xét văn bản đó có chú ý đến các đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, người dân tộc, vấn đề môi trường không.

Ví dụ: Việc tăng năng suất lao động và sử dụng máy móc hiện đại có thể làm cho một số phụ nữ mất việc làm trong bối cảnh một đất nước nông nghiệp như Việt Nam, lao động phụ nữ rất đông. Vì vậy, để thực hiện được chính sách này thì trước tiên phải đào tạo cho những người phụ nữ nông dân chuyển sang nghề khác.

Hoặc, khi cần ưu tiên xây dựng các đạo luật để tạo ra môi trường pháp lý cho các thể chế trước khi xây dựng các đạo luật cụ thể liên quan đến các hành vi cụ thể của họ; như cần ưu tiên xây dựng các đạo luật nền tảng cho nền kinh tế thị trường phát triển (như công nhận sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất), khi cơ sở hạ tầng của cơ chế thị trường chưa hình thành và phát triển mà đã ưu tiên xây dựng các đạo luật liên quan đến thương nhân thì chưa hợp lý.

8. Tính khả thi của chương trình

Cần đảm bảo rằng khi Chương trình được thông qua, thì cơ quan chủ trì soạn thảo có đủ khả năng để thực hiện Chương trình đó một cách có

hiệu quả. Cần phải có các thông tin để xem xét về tính khả thi của Chương trình (về nguồn nhân lực, nguồn tài nguyên, nguồn tài chính). Một Chương trình sẽ không khả thi nếu Chính phủ không có đủ nguồn nhân lực để đảm bảo thực hiện. Chính phủ những nước đang phát triển không đủ giàu để có thể làm tất cả những gì mình muốn, mà cần lựa chọn để làm những gì mình muốn trong điều kiện có những gì trong tay.

III. CÁC BƯỚC CẦN TIẾN HÀNH KHI ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Như trên đã phân tích, trước khi đề xuất một chính sách mới (thông qua đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật), cơ quan đề xuất cần tiến hành phân tích chính sách hiện hành. Kết quả của việc phân tích chính sách hiện hành là việc hình thành được một báo cáo nghiên cứu được tạm gọi là *Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo* để phân biệt báo cáo này với báo cáo giải trình khi dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định được trình ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ.

1. Xây dựng Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo

1.1. Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo là gì?

Cần phân biệt hai loại báo cáo: Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo và Bản thuyết minh cho một dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định cụ thể.

Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo: là báo cáo nghiên cứu phân tích chính sách hiện hành nhằm tìm ra những hạn chế, bất cập của chính sách đó để hình thành nên một chính sách mới điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh. Báo cáo này cần phải được tiến hành từ rất sớm trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định chuyển hoá các kiến nghị của nó thành các quy phạm pháp luật. Mục đích của Báo cáo này là nhận dạng vấn đề bất cập, lý giải và chứng minh các bất cập, phân tích hệ quả của bất cập và đề xuất giải pháp để giải quyết bất cập. Báo cáo này trước tiên nhằm tới các chủ thể có thẩm quyền đề xuất chính sách (*Bộ quản lý ngành, Chính phủ*), sau đó là nhằm đến chủ thể có thẩm quyền phê duyệt chính sách (*Quốc hội*).

Bản thuyết minh về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định: là báo cáo để giải thích với cơ quan có thẩm quyền xem xét dự án, dự thảo

về những phương án đã được lựa chọn, giải thích vì sao cơ quan soạn thảo lại chọn phương án này mà không chọn phương án kia, để cơ quan có thẩm quyền có đủ thông tin trước khi quyết định đệ trình hoặc thông qua một dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định. Bản thuyết minh thường nhằm đến đối tượng là các đại biểu Quốc hội, thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, thành viên Chính phủ. Bản thuyết minh được tiến hành sau khi cơ quan soạn thảo đã quyết định về phương án lựa chọn để giải quyết vấn đề, nghĩa là sau khi đã soạn thảo xong dự luật. Bản thuyết minh là báo cáo được tiến hành để chứng minh sự thực và những logíc để bảo vệ cho phương án đã được lựa chọn trong dự thảo.

1.2. Ý nghĩa của Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo

Việc nghiên cứu tiền soạn thảo là cần thiết, bởi vì:

Thứ nhất, nghiên cứu tiền soạn thảo là để phát hiện một cách khách quan và khoa học những vấn đề bất cập của thực tiễn. Nghiên cứu tiền soạn thảo cho phép người hoạch định chính sách nhận dạng được những vấn đề bất cập, những vướng mắc của thực tiễn để có chính sách giải quyết bất cập đó một cách hiệu quả. Nếu không nghiên cứu trước, thì tuy có phát hiện vấn đề nhưng không biết vấn đề đó xuất hiện là do chủ thể nào thực hiện? Chủ thể đó thực hiện những hành vi nào? Vì vậy, không lý giải được nguyên nhân thực sự dẫn đến bất cập đó. Và vì không lý giải được nguyên nhân nào gắn với chủ thể nào, nên không đưa ra được giải pháp thích hợp để điều chỉnh hành vi của chủ thể đó, kết quả là đạo luật không giải quyết được vấn đề bất cập, không có tác dụng như dự tính khi làm luật.

Thứ hai, nghiên cứu tiền soạn thảo còn là để cung cấp thông tin cho những đối tượng chịu tác động của văn bản, để họ hiểu lý do của từng quy phạm pháp luật và từ đó có sự thay đổi nhận thức, dẫn đến thay đổi hành vi.

Thứ ba, nghiên cứu tiền soạn thảo là để tìm ra những luận cứ khoa học, những lý luận nền tảng giúp cho các giải pháp đề ra có một chỗ dựa vững chắc. Nếu không có một lý luận về phương pháp để theo đó một quan điểm trở thành một dự luật và một dự luật trở thành một luật, thì các giải pháp đưa ra để giải quyết vấn đề bất cập thực ra không có cơ sở cả về lý luận và thực tiễn.

1.3. Khi nào cần có Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo?

Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo đặc biệt cần thiết khi dự kiến xây dựng văn bản có mục đích làm thay đổi hành vi xử sự của một chủ thể. Báo cáo nghiên cứu trong trường hợp này là hết sức cần thiết để trước tiên là người hoạch định chính sách, và sau đó là công chúng hiểu được vấn đề, đánh giá được sự việc và xem xét về mối quan hệ giữa việc thay đổi hành vi với quy định của dự thảo văn bản.

Ví dụ: Dự luật về việc thành lập tổ chức bảo hiểm tiền gửi và điều hành hoạt động bảo hiểm tiền gửi là một vấn đề rất phức tạp, không phải ai cũng có thể hiểu được bảo hiểm tiền gửi nghĩa là gì, tại sao tiền gửi phải được bảo hiểm, việc thu phí bảo hiểm trên cơ sở rủi ro nghĩa là gì, hoặc thế nào là ngân hàng bắc cầu trong trường hợp tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản v.v... Vì vậy, cần thiết phải nghiên cứu để chỉ ra rằng, nếu tiền gửi của nhân dân vào ngân hàng không được bảo hiểm bằng một cơ chế nào đó, thì khi ngân hàng bị phá sản, những hệ quả kinh tế, xã hội vô cùng nghiêm trọng sẽ xảy ra, thậm chí, có thể dẫn đến *"hiệu ứng đôminô"* làm đổ vỡ cả nền kinh tế hoặc có khi gây ra những nguy cơ đe dọa tính mạng của con người (ví dụ, ngân hàng vỡ nợ, chủ ngân hàng phải tự tử hoặc người gửi tiền do mất tiền mà có thể có những hành vi không lường trước được v.v...)

Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo, trong trường hợp này, cũng làm cho những người có thẩm quyền phê duyệt chính sách và công chúng hiểu khái niệm thu phí trên cơ sở rủi ro nghĩa là gì và đưa ra những số liệu thực tế để chứng minh rằng, trong giai đoạn hiện nay việc thu phí đồng hạng của các tổ chức tham gia bảo hiểm sẽ không khuyến khích được các tổ chức này phấn đấu để trở thành một ngân hàng tốt (vì tốt hay xấu đều phải nộp phí giống nhau), từ đó làm cho những chủ thể có thẩm quyền phê duyệt chính sách và ngay cả công chúng hiểu rằng, cơ chế thu phí trên cơ sở rủi ro là một cơ chế khuyến khích được các ngân hàng phấn đấu để giảm thiểu rủi ro, vì rủi ro càng thấp thì phí bảo hiểm mà ngân hàng phải nộp sẽ thấp.

Tuy nhiên, một văn bản quy phạm pháp luật đơn giản không đòi hỏi một báo cáo nghiên cứu quy mô, toàn diện.

Ví dụ: Việc quy định hình thức phạt tiền đối với hành vi vi phạm quy định về trật tự giao thông đường bộ. Thực tiễn cho thấy là cả những người

có thẩm quyền quyết định vấn đề này lẫn công chúng đều hiểu về sự cần thiết phải ban hành quy định đó, họ cũng hiểu về sự logíc giữa hành vi vi phạm quy định trật tự an toàn giao thông với chế tài phạt tiền. Vi phạm thì phải chịu phạt, không ai nghi ngờ về tính hợp lý và sự cần thiết của quy định đó. Vì vậy, không cần phải thực hiện một Báo cáo tiền soạn thảo để thuyết minh về sự cần thiết quy định chế tài phạt tiền khi vi phạm trật tự giao thông.

1.4. Các bước tiến hành một Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo

Ba bước cần tiến hành khi thực hiện Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo:

Bước 1: Phải nhận dạng được vấn đề bất cập, nghĩa là trả lời được câu hỏi: thực tiễn hiện đang đặt ra vấn đề gì? Hiện đang có vấn đề gì bất cập trong lĩnh vực đó?

Bước này cần bắt đầu bằng việc thu thập các dữ kiện thực tế để nhận dạng, mô tả các vấn đề vướng mắc, xác định xem các hành vi nào và của ai có khả năng dẫn đến vướng mắc đó, xác định các đối tượng liên quan đến hành vi đó. Những thông tin này có thể thu thập được từ các báo cáo tổng kết, từ các hội nghị tổng kết, rút kinh nghiệm, thậm chí có thể thu thập được trên các phương tiện thông tin đại chúng, các hội thảo, toạ đàm, những công văn đề nghị giải đáp của các cơ quan, của công dân.

Bước 2: Phải lý giải được những bất cập đó đến từ chủ thể nào? Từng chủ thể đã được xác định thực hiện những hành vi nào dẫn đến bất cập nêu trên. Xác định nguyên nhân của các hành vi nêu trên. Đây là bước quan trọng nhất, nếu bước này xác định không đúng nguyên nhân và nguyên nhân không gắn chính xác với chủ thể, thì các giải pháp đưa ra sẽ không chính xác.

Ví dụ: Liên quan đến tình trạng gia tăng tai nạn giao thông có những chủ thể sau tham gia: người đi đường, cảnh sát, cơ quan thu tiền phạt v.v...

Đối với người đi đường: hành vi của họ là phóng nhanh vượt ẩu, lạng lách, vượt đèn đỏ v.v... Nguyên nhân của những hành vi này có thể là những nguyên nhân chủ quan (như nhận thức xã hội kém,...), có thể là những nguyên nhân khách quan (như số lượng cảnh sát không đủ để phát hiện hết những hành vi của họ, hoặc tiền phạt không đủ lớn để họ ngại,...)

Đối với cảnh sát giao thông: hành vi của họ là chưa nghiêm khắc, dĩ hoà vi quý. Những hành vi đó cũng có thể đến từ nguyên nhân chủ quan (như nhận thức xã hội, văn hoá pháp lý, hoặc do không có lợi gì nếu nghiêm khắc với người đi đường,...) hoặc nguyên nhân khách quan (xe cảnh sát không có tốc độ lớn như xe của người vi phạm,...)

Tóm lại, đây là phần tìm ra nguyên nhân thực sự của vấn đề bất cập.

Lưu ý là những phân tích về các nguyên nhân dẫn đến bất cập cần phải được minh chứng bằng các số liệu khách quan thu được từ thực tiễn. Các phân tích về nguyên nhân phải liên quan một cách lôgíc đến vấn đề bất cập đã được nhận dạng ở bước 1.

Ví dụ: Bước 1 nhận dạng việc tăng số lượng các tai nạn giao thông liên quan đến hành vi của người đi đường, hành vi của cảnh sát... Nhưng khi phân tích lại sử dụng các số liệu liên quan đến việc người đi đường không đội mũ bảo hiểm. Việc không đội mũ bảo hiểm không phải là nguyên nhân dẫn đến việc tăng số lượng các vụ tai nạn giao thông. Không đội mũ bảo hiểm có thể làm tăng lên tỷ lệ những người bị thương nặng hoặc thậm chí là tăng lên số lượng người bị chết trong các vụ tai nạn giao thông, nhưng hành vi này không phải là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tai nạn giao thông tăng lên. Nếu phân tích như vậy sẽ không lôgíc và bị lạc hướng, không thể đề xuất các giải pháp chính xác để các chủ thể thay đổi hành vi.

Bước 3: Đề xuất giải pháp để xử lý bất cập, đề xuất các phương án và có báo cáo đánh giá tác động của các phương án.

Trước tiên, có thể mô tả sơ lược về quá trình lịch sử của vấn đề, xem trước đó vấn đề đã được giải quyết bằng cách nào? Mọi vấn đề xảy ra hoặc các đề xuất thường có một quá trình lịch sử. Phần này nên đặt ở phần đầu của bước 3.

Yêu cầu của phần đề xuất giải pháp là chủ thể nghiên cứu phải đưa ra được giải pháp hợp lý cho những vấn đề bất cập cụ thể đã được nêu ra trong các bước trước (bước 1 và bước 2). Những đề xuất đó phải đảm bảo (dưới góc độ của người nghiên cứu) là sẽ giải quyết được những bất cập nói trên.

Các giải pháp cụ thể được đề xuất phải có sự kết nối trực tiếp với các nguyên nhân đã được phân tích ở bước 2.

Ví dụ: Nếu nguyên nhân là ở việc nhận thức hạn chế của người đi đường, thì giải pháp đề xuất không phải là tạo thêm một quy định pháp luật về việc phạt người vi phạm (vì trên thực tế quy định pháp luật về việc phạt đó đã có rồi), mà là việc phải tuyên truyền nhận thức pháp luật cho người dân, để họ hiểu và thay đổi nhận thức.

Nếu nguyên nhân là ở chỗ quy định phạt chưa đủ mạnh để người đi đường thay đổi hành vi, thì phải tăng mức phạt trong văn bản quy phạm pháp luật.

Hoặc nếu nguyên nhân là ở chỗ pháp luật hiện hành đã trao quá nhiều quyền hạn cho cảnh sát giao thông dẫn đến việc họ hành xử tuỳ tiện, thì cần đề xuất kiến nghị ban hành một quy phạm để hạn chế sự tuỳ tiện của họ.

Nếu nguyên nhân là ở chỗ quy định pháp luật đã có, nhưng người thi hành không biết để tuân thủ, thì cần đề xuất giải pháp để công khai những thông tin pháp luật đó.

Nếu nguyên nhân là ở chỗ thiếu một thiết chế chuyên môn đảm bảo cho quy định pháp luật, tuy đã có nhưng chưa thực thi được hoặc thực thi không hiệu quả, thì cần bổ sung bằng việc thành lập một thiết chế chuyên môn v.v...

Khi đề xuất các giải pháp, việc tham khảo các kinh nghiệm nước ngoài cũng rất cần thiết, đặc biệt là tham khảo kinh nghiệm của các nước có những sự tương đồng về văn hoá nói chung và văn hoá pháp lý nói riêng.

Cần lưu ý là khi thực hiện một báo cáo nghiên cứu, cần có sự phân biệt giữa báo cáo nghiên cứu cho một đạo luật mới hay báo cáo nghiên cứu cho một đạo luật sửa đổi, bổ sung. Báo cáo cho một đạo luật sửa đổi, bổ sung chỉ dùng để chứng minh tính đúng đắn của việc sửa đổi, bổ sung, và vì vậy mà phạm vi của nó hẹp hơn so với một báo cáo cho một đạo luật hoàn toàn mới. Ngay trong báo cáo cho đạo luật sửa đổi, bổ sung cũng cần phân biệt việc sửa đổi, bổ sung đó có liên quan đến sự thay đổi hành vi của các chủ thể hay không. Nếu nó liên quan đến sự thay đổi hành vi của chủ thể, thì báo cáo nghiên cứu cần có đầy đủ các thông tin để thuyết minh cho sự cần phải thay đổi hành vi đó. Nhưng trong trường hợp dự luật sửa đổi, bổ sung không làm thay đổi hành vi mà chỉ thay đổi mức độ tác động, thì không cần thuyết minh về sự thay đổi hành vi đó (*Ví dụ:* văn bản chỉ thay đổi mức phí hay mức thuế).

1.5. Cấu trúc của Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo

Báo cáo nghiên cứu tiền soạn thảo có thể bao gồm những phần chính sau đây:

Phần giới thiệu:

- Trình bày tóm tắt vấn đề;

- Nguồn gốc và diễn tiến của vấn đề;

- Phương pháp để giải quyết vấn đề.

Phần nhận dạng những vấn đề bất cập: phần này phải mô tả được vấn đề bất cập xảy ra trong thực tiễn.

- Trong phần này, người nghiên cứu phải đưa vào báo cáo một lượng thông tin đầy đủ về bản chất và phạm vi của vấn đề. Để có được các thông tin này, chủ thể nghiên cứu phải đưa vào báo cáo các chứng cứ thu được trong quá trình nghiên cứu.

Ví dụ: Để thuyết minh cho giải pháp về một dự luật chuyên biệt điều chỉnh vấn đề an toàn trong xây dựng các công trình công cộng, báo cáo nghiên cứu cần đưa ra chứng cứ về việc gần đây có rất nhiều công trình xây dựng (nhà cao tầng, cầu, đường) bị đổ, bị sập hoặc bị lún.

- Chứng cứ thu thập cho phần này thường là các chứng cứ có tính chất định lượng: Báo cáo cần đưa ra số lượng và thành phần những người chịu tác động của vấn đề, tỷ lệ phần trăm của họ trong số dân cư, tác động hiện nay và trong tương lai của vấn đề đối với chất lượng cuộc sống của họ.

Ví dụ: Số liệu thống kê về việc trong tổng số các công trình được xây dựng trong ba năm từ 2005 - 2007, có bao nhiêu công trình bị đổ, bị sập, bị lún? Mức độ đổ, sập, lún từ cục bộ đến toàn phần? Có bao nhiêu người phải chịu hậu quả của các vụ sập, đổ, lún đó (hậu quả về mặt thể chất, tinh thần, vật chất)? Hậu quả về kinh tế, xã hội của vấn đề (thiệt hại về kinh tế là bao nhiêu, lòng tin của dân chúng)?

- Để có được các chứng cứ nêu trên, trước đó, người nghiên cứu phải thu thập các dữ kiện thực tế: tự mình tiến hành điều tra, khảo sát để thu thập chứng cứ; thu thập chứng cứ trong các tài liệu, hồ sơ đã có, trong các hội thảo, hội nghị, đối thoại, phỏng vấn (cần có kỹ năng nghiên cứu xã hội khoa học);

Cần lưu ý trong quá trình nghiên cứu, các bên có liên quan cần được tham gia vào không phải chỉ với tư cách là khách thể của đối tượng nghiên cứu, là người bị hỏi một cách bị động, mà cần để họ cũng được trở thành một trong những chủ thể của quá trình nghiên cứu. Lý do là: *thứ nhất*, vì được là một chủ thể, một trong các "tác giả" của báo cáo nghiên cứu và nhìn xa hơn là "tác giả" góp phần tạo nên đạo luật, nên khi đạo luật được ban hành, họ sẽ tự nguyện thực thi; *thứ hai*, vì họ là chủ thể có quyền lợi liên quan nên họ sẽ tích cực đóng góp cho quá trình nghiên cứu, tạo ra khả năng cho họ cộng tác tốt hơn, cùng người soạn thảo bàn bạc và tìm ra các giải pháp hiệu quả hơn.

Ví dụ: Việc tiến hành khảo sát thực tế hụi, họ ở các địa phương với những chủ dây họ và thành viên góp họ trước khi xây dựng nghị định về hụi, họ rất hiệu quả, cho phép có được những thông tin cần thiết về các phương thức chơi họ, cách tính lãi suất, hệ quả cần giải quyết trong trường hợp dây họ bị "vỡ" v.v... Chủ họ và những người góp họ đã đóng góp rất nhiều ý kiến thiết thực cho cơ quan có thẩm quyền để cơ quan này đưa ra những chính sách phù hợp quản lý vấn đề hụi, họ.

Việc để những người có liên quan tham gia trực tiếp vào quá trình nghiên cứu cũng là một quy trình để thúc đẩy tiến trình lập pháp một cách dân chủ, họ không chỉ được tham gia trong giai đoạn soạn thảo mà còn được trực tiếp tham gia từ giai đoạn tiền soạn thảo.

Phần xác định nguyên nhân của vấn đề bất cập: trả lời câu hỏi hành vi nào? của ai?

Vì quy phạm pháp luật là phải hướng tới hành vi cụ thể của các chủ thể, nên việc xác định hành vi nào, của ai (gây ra vấn đề bất cập) là rất quan trọng và cần thiết. Khác với phần phát hiện vấn đề bất cập, phần này cần hướng đến các bằng chứng có tính chất định tính. Phần này phải tìm ra được nguyên nhân tại sao mọi người lại ứng xử như vậy trong bối cảnh đang thực thi các quy định hiện hành . Cần xem xét và xác định những sự kiện nào, kể cả quy định pháp luật nào đã là nguyên nhân của các hành vi đó.

Phần xác định nguyên nhân cần tìm ra:

+ Các yếu tố khách quan: cơ hội, khả năng, thông tin pháp luật

+ Các yếu tố chủ quan: lợi ích thúc đẩy của đối tượng điều chỉnh, nhận thức của các chủ thể có liên quan.

Ví dụ: Để lý giải về hành vi gây ô nhiễm nguồn nước, người nghiên cứu phải chỉ ra các chứng cứ về việc chủ doanh nghiệp quyết định cho đổ các chất thải xuống sông. Tuy nhiên, các chứng cứ định tính cho phần này chưa đủ sức thuyết phục, nên người nghiên cứu phải đưa ra được thêm những chứng cứ định lượng, như kết quả điều tra cho thấy có bao nhiêu doanh nghiệp đã đổ chất thải xuống sông và tỷ lệ phần trăm các nguồn nước bị ô nhiễm.

Để có được các thông tin cho phần này, cần phải rà soát các quy định pháp luật hiện hành (xem còn có *"khoảng trống"* nào dẫn đến việc người ta đã hành xử như vậy không?), thực tiễn thực thi các quy định hiện hành có vấn đề gì bất cập?...

Trong phần này, những phân tích, giả thuyết, lý giải và các luận cứ khoa học là rất quan trọng và cần được sử dụng ở mức độ cao nhất.

Ví dụ: Để chứng minh cho quy định về trường hợp cấm kết hôn trong phạm vi ba đời mà không cần thiết phải cấm đến năm đời, các nhà soạn thảo Luật Hôn nhân và gia đình đã đưa ra những luận cứ khoa học chứng minh rằng, chỉ cần quan hệ ngoài phạm vi ba đời là sự liên hệ về trực hệ đã đủ "nhạt" để đảm bảo được các yêu cầu về di truyền, về sức khoẻ v.v...

Phần đề xuất giải pháp:

- Liệt kê những đề xuất có thể lựa chọn;

- Giải pháp đề xuất cần gắn liền với những hành vi đã được chỉ ra ở phần nguyên nhân;

- Sử dụng kinh nghiệm nước ngoài để thuyết minh cho các giải pháp mà mình lựa chọn. Cần lưu ý là, kinh nghiệm nước ngoài như một con dao hai lưỡi, cần biết lựa chọn những giải pháp phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, không sao chép một cách máy móc.

Đối với mỗi giải pháp được đề xuất, cần phải cân đối giữa chi phí và lợi ích[24].

2. Xây dựng Báo cáo tác động sơ bộ văn bản

(Xem phần sau của Sổ tay: RIA sơ bộ)

---

[24] Phần này thuộc phạm vi của Báo cáo đánh giá dự báo tác động kinh tế, xã hội (RIA).

3. Xây dựng dự kiến Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

3.1. Những hoạt động cần thực hiện trước khi đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Trước khi đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cần tiến hành các hoạt động sau:

- Tổ chức điều tra, khảo sát thực tiễn, xác định nhu cầu cần điều chỉnh pháp luật hiện hành. Kết quả điều tra cần được tiến hành rộng rãi, bảo đảm tính khách quan, toàn diện; phản ánh trung thực về thực trạng quan hệ xã hội, những nguyên nhân chủ quan, khách quan làm cản trở sự phát triển quan hệ xã hội.

- Tổ chức rà soát các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan, phát hiện những quy định pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, không hợp lý làm cản trở sự phát triển quan hệ xã hội. Từ đó xác định rõ lĩnh vực có nhu cầu điều chỉnh pháp luật làm cơ sở tiến hành đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Tiến hành nghiên cứu, đánh giá việc thực hiện các quy định pháp luật hiện hành đối với hoạt động, lĩnh vực cần được xem xét để xây dựng thành các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn, hoặc thực tế hoạt động, lĩnh vực đó được điều chỉnh như thế nào trong khi chưa có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh… để từ đó làm cơ sở đề xuất xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật cũng như đánh giá tác động khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

- Tổ chức hoạt động nghiên cứu khoa học nhằm tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật, trên cơ sở đó dự báo khả năng phát triển quan hệ xã hội, lập luận cho sự cần thiết phải thay đổi chính sách pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội.

- Thu thập, sưu tầm tài liệu trong nước, ngoài nước; khảo sát thực tế trong nước, kinh nghiệm nước ngoài để có đủ cơ sở thuyết minh về việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

- Tổ chức dự báo về tác động kinh tế - xã hội đối với văn bản quy phạm pháp luật đề nghị ban hành. Xác định những lợi ích cũng như ảnh

hưởng xấu khi ban hành văn bản; trên cơ sở cân nhắc cái được và cái mất để đề nghị lựa chọn phương án giải quyết hợp lý.

Việc tổ chức đánh giá hiệu quả điều chỉnh pháp luật là cần thiết nhằm khắc phục tình trạng thiếu tính khả thi của văn bản được dự kiến xây dựng. Thực hiện nghiên cứu, phân tích các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, các yêu cầu phát triển của ngành, lĩnh vực, dự báo xu hướng vận động khách quan của các quan hệ xã hội, tình hình phát triển kinh tế - xã hội trước mắt và lâu dài để bảo đảm văn bản được đề xuất đưa vào chương trình là văn bản đáp ứng những yêu cầu của thực tiễn.

- Tổ chức lấy ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học có kinh nghiệm về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (sự cần thiết ban hành văn bản, quan điểm chỉ đạo xây dựng, những nội dung cơ bản của văn bản…).

- Tổ chức nghiên cứu lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo các tiêu chí được quy định. Đề nghị xây dựng văn bản cần thuyết minh rõ ràng, đầy đủ, cụ thể, bảo đảm tính khoa học, lập luận có căn cứ, sâu sắc.

3.2. Quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm các công đoạn:

Công đoạn 1: Cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội đến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua Cổng thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể để gửi kiến nghị thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Bộ Tư pháp. Bộ Tư pháp có trách nhiệm gửi kiến nghị đến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

Cơ quan nhận kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị để chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan mình gửi Bộ Tư pháp để tổng hợp, trình Chính phủ.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm giao cho đơn vị thuộc cơ quan mình chuẩn bị đề nghị xây

dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc của cả nhiệm kỳ Quốc hội thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách.

Các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc của nhiệm kỳ Quốc hội thuộc lĩnh vực được phân công quản lý.

Đơn vị có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thực hiện quy trình sau:

- Chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Tổ chức lấy ý kiến các đơn vị liên quan về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đăng tải Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan mình trong thời gian ít nhất là 20 (*hai mươi*) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến;

- Chủ trì, phối hợp với các đơn vị liên quan nghiên cứu, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên cơ sở các ý kiến góp ý, gửi hồ sơ đề nghị đến tổ chức pháp chế để tổng hợp, lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Tổ chức pháp chế Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm thực hiện quy trình sau:

- Nghiên cứu, lập dự thảo đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và của cả nhiệm kỳ Quốc hội liên quan đến ngành, lĩnh vực do cơ quan mình quản lý trên cơ sở đề nghị của các đơn vị trực thuộc, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và căn cứ vào yêu cầu đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Trong trường hợp cần thiết, đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức cuộc họp với các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ để cho ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét, quyết định.

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm đến Bộ Tài chính để xin

ý kiến về tính khả thi và tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, đến Bộ Nội vụ để xin ý kiến về tính khả thi và tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến nhằm bảo đảm việc thi hành văn bản.

Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo nhiệm kỳ của Quốc hội được gửi đến Bộ Tư pháp chậm nhất vào ngày 01 tháng 3 của năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội. Hồ sơ này *bao gồm*:

- Thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên văn bản và sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội;

- Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản.

Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm được gửi đến Bộ Tư pháp chậm nhất là *105 (một trăm linh năm)* ngày trước ngày 01 tháng 3 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội. Hồ sơ này *bao gồm*:

- Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; quan điểm chỉ đạo việc soạn thảo và quá trình đã chuẩn bị cho việc soạn thảo; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách và các giải pháp để thực hiện chính sách;

- Bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Ý kiến của Bộ Tài chính về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, ý kiến của Bộ Nội vụ về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến;

- Đề cương chi tiết của dự thảo văn bản.

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Bộ Tư pháp hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm mà chưa có trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội, chậm nhất là

105 (*một trăm linh năm*) ngày, trước ngày 01 tháng 3 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Hồ sơ này bao gồm:

- Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên văn bản và sự cần thiết ban hành văn bản; quan điểm chỉ đạo việc soạn thảo; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; tiến độ đã chuẩn bị cho việc soạn thảo;

- Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản;

- Ý kiến của Bộ Tài chính về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, Bộ Nội vụ về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến;

- Đề cương chi tiết của dự thảo văn bản.

Công đoạn 2: Bộ Tư pháp tiếp nhận và lấy ý kiến về đề nghị xây dựng luật, háp lệnh

Bộ Tư pháp có trách nhiệm tiếp nhận, xem xét tính hợp lệ của hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Trong trường hợp hồ sơ đề nghị chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xây dựng không bảo đảm các yêu cầu theo quy định của pháp luật, Bộ Tư pháp có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có đề nghị phải bổ sung, hoàn thiện. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu có trách nhiệm hoàn thiện, bổ sung hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo yêu cầu của Bộ Tư pháp.

Bộ Tư pháp có trách nhiệm đăng tải ít nhất là 20 (*hai mươi*) ngày trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và Cổng thông tin điện tử của Chính phủ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân đóng góp ý kiến.

Công đoạn 3: Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập các Hội đồng tư vấn giúp Bộ trưởng xem xét các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Hội đồng tư vấn gồm: Chủ tịch Hội đồng là đại diện lãnh đạo Bộ Tư pháp và các thành viên là các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về lĩnh vực liên quan đến văn bản được đề nghị ban hành.

Hội đồng tư vấn có nhiệm vụ xem xét, cho ý kiến về từng đề nghị hoặc một số đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh căn cứ vào các yêu cầu đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và xem xét, cho ý kiến về dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh căn cứ vào tính khả thi, tính thống nhất, đồng bộ, tính ưu tiên của chương trình.

Công đoạn 4: Trên cơ sở đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, kết quả đánh giá của Hội đồng tư vấn và các ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân, Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định đưa đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vào dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và Trang thông tin điện tử của Chính phủ trong thời gian ít nhất là 20 (*hai mươi*) ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Bộ Tư pháp chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Chính phủ.

Công đoạn 5: Trình Chính phủ dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Hồ sơ dự thảo đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà Bộ Tư pháp trình Chính phủ bao gồm:

- Tờ trình Chính phủ, trong đó nêu rõ tiêu chí ưu tiên đối với đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và ý kiến của Bộ Tư pháp;

- Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó nêu rõ cơ quan đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; tên văn bản; sự cần thiết ban hành văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến và xem xét, thông qua văn bản.

Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào

tháng 01 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 6 của năm trước nhiệm kỳ Quốc hội.

Chính phủ xem xét, thảo luận về đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

- Đại diện Bộ Tư pháp trình bày dự thảo đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

- Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

- Chính phủ thảo luận;

- Chính phủ biểu quyết thông qua đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Trên cơ sở kết quả phiên họp Chính phủ, Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ hoàn thiện đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do mình đề xuất.

Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Công đoạn 6: Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội chủ trì và phối hợp với Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban khác của Quốc hội thẩm tra đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức khác, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội. Nội dung thẩm tra tập trung vào sự cần thiết ban hành, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, chính sách cơ bản của văn bản, tính đồng bộ, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản.

Công đoạn 7: Lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

- Đại diện Chính phủ trình bày tờ trình đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; đại diện cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội phát biểu ý kiến về đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh của mình;

- Đại diện Uỷ ban pháp luật trình bày báo cáo thẩm tra;

- Đại biểu tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận;

- Đại diện Chính phủ, đại diện cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội có đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh trình bày bổ sung những vấn đề được nêu ra tại phiên họp;

- Chủ tọa phiên họp kết luận.

Trên cơ sở đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, ý kiến thẩm tra của Uỷ ban pháp luật, Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Hồ sơ dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm có tờ trình và dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội. Uỷ ban pháp luật có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Công đoạn 8: Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ trong năm đầu tiên của mỗi khoá Quốc hội; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm tại kỳ họp cuối năm của năm trước.

Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo trình tự:

- Đại diện Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình bày tờ trình về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

- Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội;

- Sau khi dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và xây dựng báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội báo cáo Quốc hội về việc giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

- Quốc hội biểu quyết thông qua nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên dự án, dự thảo; đối với nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm còn phải nêu rõ thời gian dự kiến trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo đó.

3.3. Quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định

Bước 1: Các bộ, cơ quan ngang bộ tập hợp kiến nghị xây dựng nghị định

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể gửi kiến nghị xây dựng nghị định đến bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua Trang thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Văn phòng Chính phủ; Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm gửi kiến nghị đến Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan. Kiến nghị xây dựng nghị định của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, dự kiến những nội dung chính của văn bản. Cơ quan nhận được kiến nghị có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị xây dựng nghị định để chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định của cơ quan mình.

Bước 2: Quy trình bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập đề nghị xây dựng nghị định thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách gửi Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp để tổng hợp trình Chính phủ.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ dựa trên các căn cứ sau đây:

- 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;

- Quy định các biện pháp để thực hiện các chính sách và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quyết định, quản lý, điều hành của Chính phủ;

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

- Quy định những vấn đề cần thiết để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và xã hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh.

Đối với đề nghị xây dựng nghị định quy định không phải là nghị định quy định chi tiết các văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước thì phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

- Căn cứ vào kết quả nghiên cứu, tổng kết lý luận và thực tiễn;

- Đáp ứng yêu cầu quản lý điều hành của Chính phủ, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Phải được đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

- Phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

- Phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

- Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

- Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm giao cho đơn vị thuộc cơ quan mình chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách.

** Đơn vị chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định có các nhiệm vụ sau đây*:

- Tổ chức lấy ý kiến các đơn vị liên quan về đề nghị xây dựng nghị định; đăng tải bản thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định và báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản trên Trang thông tin điện tử của cơ quan mình trong thời gian ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến;

- Chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định trên cơ sở các ý kiến góp ý và gửi hồ sơ đề nghị đến tổ chức pháp chế để tổng hợp.

** Tổ chức pháp chế có trách nhiệm giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ sau đây:*

- Lập đề nghị xây dựng nghị định liên quan đến ngành, lĩnh vực do cơ quan mình phụ trách trên cơ sở đề nghị của các đơn vị trực thuộc, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và căn cứ vào yêu cầu đối với đề nghị xây dựng nghị định đã được quy định;

- Trong trường hợp cần thiết, đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức cuộc họp với các đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ để cho ý kiến về đề nghị xây dựng nghị định;

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét, quyết định.

Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định không phải là nghị định quy định chi tiết văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước đến Bộ Tài chính để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, Bộ Nội vụ để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến.

Bước 3: Gửi và tiếp nhận hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định

Đề nghị xây dựng nghị định của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được gửi đến Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp chậm nhất là ngày 01 tháng 8 của năm trước.

** Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bao gồm:*

- Thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định: Thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh phải nêu rõ căn cứ, mục đích ban hành văn bản, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản.

Đối với đề nghị xây dựng nghị định theo quy định tại khoản 2, 3 và khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thuyết minh còn phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; các vấn đề cần giải quyết và các căn cứ ưu tiên ban hành văn bản;

- Danh mục nghị định đề nghị đưa vào chương trình, bao gồm tên văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo, thời gian dự kiến trình Chính phủ;

- Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản.

** Tiếp nhận đề nghị xây dựng nghị định*

Văn phòng Chính phủ tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Trong trường hợp hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định không bảo đảm yêu cầu thì trong thời hạn chậm nhất là 2 (*hai*) ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Văn phòng Chính phủ có công văn đề nghị cơ quan gửi hồ sơ hoàn thiện hồ sơ.

Cơ quan được đề nghị có trách nhiệm bổ sung hồ sơ trong thời hạn chậm nhất 10 (*mười*) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đề nghị của Văn phòng Chính phủ.

Bước 4: Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định

Trên cơ sở đề nghị xây dựng nghị định của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định.

Trong trường hợp cần thiết, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp tổ chức cuộc họp có sự tham gia của đại diện các bộ, cơ

quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan; các chuyên gia, nhà khoa học để góp ý kiến về dự kiến chương trình xây dựng nghị định.

Dự kiến chương trình xây dựng nghị định dựa trên các căn cứ sau đây:

- Nhằm triển khai thực hiện luật, pháp lệnh và thực hiện thẩm quyền của Chính phủ;

- Nhằm giải quyết vấn đề xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Bảo đảm tính đồng bộ, tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

- Bảo đảm tính khả thi của chương trình;

- Bảo đảm các điều kiện soạn thảo và thi hành văn bản;

- Bảo đảm tính ưu tiên của việc ban hành văn bản theo quy định tại khoản 3 Điều 8 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm đăng tải dự kiến chương trình xây dựng nghị định trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ trong thời gian ít nhất là 20 (*hai mươi*) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp chỉnh lý, hoàn thiện dự kiến chương trình xây dựng nghị định để trình Chính phủ.

Bước 5: Trình Chính phủ dự kiến chương trình xây dựng nghị định

Hồ sơ dự kiến chương trình xây dựng nghị định trình Chính phủ bao gồm:

- Tờ trình Chính phủ về dự kiến chương trình xây dựng nghị định, trong đó nêu rõ tiêu chí ưu tiên của dự kiến chương trình; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và ý kiến của Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ;

- Dự kiến chương trình xây dựng nghị định, trong đó nêu rõ cơ quan đề nghị xây dựng nghị định; tên văn bản; sự cần thiết ban hành; những chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn

thảo văn bản; đánh giá tác động của văn bản; thời gian dự kiến trình Chính phủ xem xét, thông qua.

Dự kiến chương trình xây dựng nghị định được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 10 của năm trước.

Trên cơ sở kết quả phiên họp Chính phủ, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp hoàn thiện nghị quyết của Chính phủ về chương trình xây dựng nghị định, trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

4. Thực hiện và điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và chương trình xây dựng nghị định

4.1. Thực hiện và điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

4.1.1. Thực hiện chương trình:

Uỷ ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chỉ đạo và triển khai việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. *Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc triển khai chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thông qua các hoạt động sau đây*:

- Phân công cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội thì Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra hoặc thành lập Uỷ ban lâm thời để thẩm tra.

Trong trường hợp Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra;

- Thành lập Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trong các trường hợp: dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực; dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình;Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do đại biểu Quốc hội trình. Thành phần Ban soạn thảo do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của đại biểu Quốc hội.

- Quyết định tiến độ xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết và các biện pháp cụ thể để bảo đảm việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Uỷ ban pháp luật có trách nhiệm giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong việc tổ chức triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Trong phạm vi Chính phủ, căn cứ vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ và hàng năm của Quốc hội, *Bộ Tư pháp có trách nhiệm*:

- Chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ soạn thảo và trình Chính phủ kế hoạch thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo và dự kiến thời gian trình dự án luật, pháp lệnh;

- Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo để bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo luật, pháp lệnh;

- Hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình, tiến độ và những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm.

Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo luật, pháp lệnh; định kỳ hàng quý gửi báo cáo đến Bộ Tư pháp về tình hình thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và tiến độ xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

4.1.2. Điều chỉnh chương trình

Trong trường hợp cần thiết, Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Thẩm quyền, quy trình thực hiện việc điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện tương tự như quy trình đề nghị, kiến nghị và lập chương trình xây dựng.

Trong phạm vi Chính phủ, các trường hợp cơ quan soạn thảo được đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là: đề nghị đưa ra khỏi chương trình đối với những dự án luật, pháp lệnh chưa cần thiết ban hành hoặc không còn cần thiết phải ban hành do có sự thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội; đề nghị bổ sung vào chương trình những dự án

luật, pháp lệnh do yêu cầu cấp thiết của việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc phải sửa đổi theo các văn bản mới được ban hành để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc để thực hiện các cam kết quốc tế; đề nghị điều chỉnh thời điểm trình do chậm tiến độ soạn thảo dự án luật, pháp lệnh; điều chỉnh thời điểm trình do chất lượng dự án luật, pháp lệnh không bảo đảm. Việc đề nghị bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện theo quy trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được Nghị định 24/2009/NĐ-CP quy định. Đối với việc đề nghị đưa ra khỏi chương trình hoặc điều chỉnh thời điểm trình dự án luật, pháp lệnh, cơ quan đề nghị phải có tờ trình nêu rõ lý do, phương hướng, giải pháp và thời gian thực hiện. Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

4.2. Thực hiện và điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định

4.2.1. Trách nhiệm thực hiện chương trình xây dựng nghị định

Nhằm triển khai việc thực hiện chương trình xây dựng nghị định, Nghị định 24/2009/NĐ-CP quy định trách nhiệm của các cơ quan như sau:

- *Văn phòng Chính phủ* có trách nhiệm:

+ Đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ nghị quyết của Chính phủ về chương trình xây dựng nghị định;

+ Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập kế hoạch thực hiện chương trình xây dựng nghị định;

+ Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo để bảo đảm tiến độ soạn thảo, chất lượng dự thảo;

+ Hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình, tiến độ xây dựng dự thảo và những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện chương trình xây dựng nghị định;

+Trong trường hợp cần thiết, báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét việc điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định.

- *Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo* có trách nhiệm bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo

nghị định; định kỳ hàng quý gửi báo cáo đến Văn phòng Chính phủ về tình hình, tiến độ xây dựng và những khó khăn vướng mắc trong quá trình xây dựng dự thảo.

4.2.2. Điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định

Chương trình xây dựng nghị định có thể được điều chỉnh trong các trường hợp sau đây:

- Đưa ra khỏi chương trình đối với những dự thảo nghị định chưa cần thiết ban hành hoặc không còn cần thiết phải ban hành do có sự thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội;

- Bổ sung vào chương trình những dự thảo nghị định do yêu cầu cấp thiết của việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc phải sửa đổi theo các văn bản mới được ban hành để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc để thực hiện các cam kết quốc tế;

- Điều chỉnh thời điểm trình do chậm tiến độ soạn thảo dự thảo nghị định;

- Điều chỉnh thời điểm trình do chất lượng dự thảo nghị định không bảo đảm.

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi đề nghị bằng văn bản về việc điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định đến Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp.

Trong trường hợp đề nghị đưa ra khỏi chương trình hoặc điều chỉnh thời điểm trình dự thảo thì cơ quan đề nghị phải có tờ trình nêu rõ lý do, phương hướng, giải pháp và thời gian thực hiện.

Trường hợp đề nghị bổ sung vào chương trình thì phải thuyết minh về sự cần thiết ban hành văn bản và đánh giá tác động sơ bộ của văn bản theo quy định tại Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp nghiên cứu, tổng hợp đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

PHẦN II:

KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

CHƯƠNG I
TỔ CHỨC SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ ĐỊNH

I. AI SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ ĐỊNH?

Như thông lệ của các nước trên thế giới, ở Việt Nam, Chính phủ là chủ thể chính trình các dự án luật, pháp lệnh, do vậy, tham gia chủ yếu vào quy trình xây dựng luật, pháp lệnh là các công chức chuyên môn tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ - là các cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các dự thảo luật, pháp lệnh mà Chính phủ trình. Thông thường, đối với soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định đều phải thành lập Ban soạn thảo gồm đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp và đại diện các bộ, ngành có liên quan đến nội dung dự thảo. Việc thành lập Ban soạn thảo với sự tham gia của đại diện các bộ, ngành liên quan đến nội dung dự án luật, pháp lệnh nhằm hạn chế việc bảo vệ lợi ích cục bộ và bảo đảm các biện pháp quản lý có tính thống nhất, vĩ mô, toàn diện hơn trong dự thảo.

Tổ biên tập được thành lập để giúp việc cho Ban soạn thảo. Tổ biên tập cũng có thành phần mang tính liên ngành, tương tự với thành phần của Ban soạn thảo nhưng ở cấp độ thấp hơn (có thể là cấp vụ hoặc cấp chuyên viên).

Thành phần của Ban soạn thảo không nên là lãnh đạo cấp Bộ (trừ trường hợp Trưởng Ban soạn thảo luật, pháp lệnh thường là lãnh đạo cơ quan chủ trì soạn thảo), nhất là các Bộ trưởng vì những chính trị gia sẽ không có đủ thời gian tham dự các cuộc họp của Ban soạn thảo cũng như thực hiện các công việc chuyên môn của Ban soạn thảo. Trong thực tế, Trưởng Ban soạn thảo thường là lãnh đạo của cơ quan chủ trì soạn thảo cùng với các thành viên khác có thể là lãnh đạo cấp vụ hoặc cấp bộ; Tổ trưởng Tổ biên tập thường là Vụ trưởng Vụ chuyên môn được Bộ phân công chủ trì soạn thảo; Tổ phó Tổ biên tập thường là một cấp phó của người này.

Cơ quan chủ trì soạn thảo luôn đóng vai trò quan trọng vì trước khi thành lập Ban soạn thảo thì cơ quan chủ trì soạn thảo thường là cơ quan đề xuất xây dựng văn bản (nhất là đối với luật, pháp lệnh). Trước khi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, cơ quan chủ trì soạn thảo đã phải tổ chức nghiên

cứu, đánh giá tình hình thực tiễn… và kiến nghị các biện pháp, chính sách trình Chính phủ để Chính phủ đề nghị Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội.

Trong thực tiễn, một nhóm soạn thảo thường được hình thành sớm tại cơ quan chủ trì soạn thảo. Những người này thường phải là những chuyên gia có bề dày kinh nghiệm trong quá trình công tác, nhất là có kinh nghiệm chuyên môn sâu về nội dung dự thảo, sau đó hầu hết họ trở thành thành viên của Tổ biên tập để giúp việc cho Ban soạn thảo.

Nhằm bảo đảm cho hoạt động của Ban soạn thảo và Tổ biên tập được hiệu quả, cơ quan chủ trì soạn thảo cần chủ động lập kế hoạch soạn thảo, xác định thời điểm thành lập Ban soạn thảo, lập chương trình làm việc và tiến độ hoạt động của Ban soạn thảo. Sau khi đã thành lập Ban soạn thảo thì Ban soạn thảo có thể thực hiện nhiệm vụ theo Quy chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo. Ban soạn thảo và Tổ biên tập được thành lập và hoạt động trong thời gian ngắn, có tính tạm thời (tự giải thể sau khi văn bản được ban hành).

Ban soạn thảo cần tập trung thảo luận về sự cần thiết ban hành chính sách, biện pháp; xác định các nguyên tắc chỉ đạo, làm rõ chính sách đó phải được bảo đảm như thế nào? Các cơ quan chủ trì soạn thảo, Ban soạn thảo cần chú ý việc soạn thảo văn bản có nằm trong mục tiêu chung của cải cách lập pháp, lập quy, cải cách chính sách, môi trường pháp luật hay không.

Đối với việc soạn thảo các dự thảo mà không thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập thì nhóm soạn thảo tại cơ quan chủ trì soạn thảo phải đồng thời thực hiện hai nhiệm vụ: xây dựng chính sách và chuyển tải chính sách thành quy định (phụ trách cả về mặt nội dung của dự thảo và kỹ thuật soạn thảo). Tuy vậy, thường là luật, pháp lệnh quy định về chính sách hơn là các văn bản quy định chi tiết thi hành. Nghị định không đòi hỏi phải mất nhiều thời gian thảo luận chính sách nhưng ngay cả việc thảo luận về cách diễn đạt, câu chữ cũng mất nhiều thời gian. Nếu như cơ quan soạn thảo không am hiểu về lĩnh vực chuyên môn cũng như kỹ thuật soạn thảo thì dễ rơi vào tình trạng *"đẽo cày giữa đường"* hoặc bỏ qua những ý kiến tốt trong quá trình thảo luận.

Cần lưu ý mối quan hệ giữa cơ quan chủ trì soạn thảo, Ban soạn thảo, Tổ biên tập: Tổ biên tập giúp việc Ban soạn thảo; Ban soạn thảo chịu trách

nhiệm về chất lượng và tiến độ của dự thảo trước cơ quan chủ trì soạn thảo; cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm trước cơ quan trình (*ví dụ:* Bộ Tư pháp mà không phải là Ban soạn thảo chịu trách nhiệm trước Chính phủ về Dự thảo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính).

Hoạt động của Ban soạn thảo cần tập trung vào xem xét, thảo luận, quyết định chính sách hơn là về kỹ thuật lập pháp; Tổ biên tập có nhiệm vụ quan trọng là giúp Ban soạn thảo chỉnh lý, chuyển tải chính sách thành các điều khoản cụ thể. Tổ biên tập giúp Ban soạn thảo xây dựng đề cương sơ lược, đề cương chi tiết và xây dựng dự thảo cùng với sự hỗ trợ chặt chẽ của đơn vị được giao chủ trì soạn thảo thuộc bộ/cơ quan ngang bộ/cơ quan thuộc Chính phủ.

II. XÂY DỰNG ĐỀ CƯƠNG SƠ LƯỢC VÀ ĐỀ CƯƠNG CHI TIẾT

Đề cương sơ lược, đề cương chi tiết có thể được giao cho một hoặc một nhóm chuyên viên trong đơn vị chủ trì soạn thảo (nếu như chưa kịp thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập) hoặc thành viên của Tổ biên tập chuẩn bị (thành viên Tổ biên tập nên là người thuộc cơ quan chủ trì soạn thảo) nhưng đề cương phải được Tổ biên tập, Ban soạn thảo, những người có liên quan tổ chức họp, cho ý kiến để hoàn thiện. Thông thường, một Phó Vụ trưởng sẽ chỉ đạo việc soạn thảo đề cương và người này có thể tự mình hoặc phân công cho chuyên viên thực hiện việc soạn thảo.

Đề cương sơ lược cần xác định phạm vi điều chỉnh, những nội dung chính, những chính sách cơ bản, các chương, mục cần có trong dự thảo; kết cấu khung của dự thảo. Cơ sở của đề cương sơ lược cần căn cứ vào Đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh và Báo cáo nghiên cứu nhưng không đòi hỏi phải thật trung thành với Đề xuất và Báo cáo nghiên cứu vì trong quá trình nghiên cứu, có thể có những thay đổi.

Đề cương sơ lược sẽ là cơ sở nền tảng để xây dựng đề cương chi tiết. Không nên quy định thành các nội dung cụ thể của từng điều khoản khi xây dựng đề cương sơ lược, đề cương chi tiết mà chỉ cần xác định các điều cần phải có trong các chương, mục của đề cương để mọi người góp ý. Bởi vì nếu thiết kế thành các điều, khoản ngay từ đầu thì có thể lãng phí thời gian khi các điều, khoản đó bị bỏ đi trong quá trình thảo luận, góp ý. Tổ trưởng Tổ biên tập có thể phân công cho từng thành viên Tổ biên tập hoặc thành viên của nhóm làm việc tại Bộ/cơ quan chủ trì soạn thảo đảm

nhiệm soạn thảo một số điều, mục, chương của dự thảo. Tốt nhất là phân công cho người am hiểu lĩnh vực chuyên môn dự thảo các chương, mục liên quan đến lĩnh vực của họ.

Trong quá trình soạn thảo đề cương sơ lược, đề cương chi tiết cần chú ý dựa trên Báo cáo nghiên cứu để tránh bỏ sót những biện pháp, giải pháp, quy định cần thiết.

Các đề cương tốt sẽ là nền tảng cho dự luật tốt; do đó, ngay từ trước khi xây dựng đề cương cũng có thể tiến hành khảo sát, đánh giá, tổng kết các vấn đề thực tiễn. Ngay cả khi xây dựng đề cương, cũng cần chú ý đến các tiêu chí của một luật tốt *(Xem Phần mở đầu - Tiêu chí chung của một văn bản quy phạm pháp luật tốt).*

III. THẢO LUẬN VỀ DỰ THẢO, LẤY Ý KIẾN NHẰM HOÀN THIỆN DỰ THẢO

Để đảm bảo pháp luật là công cụ quản lý hữu hiệu của Nhà nước, việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm tính minh bạch, tính trách nhiệm của cơ quan soạn thảo và đảm bảo sự tham gia của công chúng trong quá trình soạn thảo. Đặc biệt là với những người chịu tác động của văn bản quy phạm pháp luật khi văn bản có hiệu lực, cơ quan soạn thảo nên tạo điều kiện cho họ có cơ hội đóng góp ý kiến hoặc tham gia vào quá trình soạn thảo văn bản.

Khi đặt ra các quy định liên quan đến quy trình, thủ tục giải quyết các công việc liên quan đến người dân, cơ quan soạn thảo cần chú ý tham khảo thêm ý kiến của công chúng nhằm tận dụng được kiến thức và kinh nghiệm của những người quan tâm.

Nên tổ chức lấy ý kiến của đội ngũ chuyên môn có liên quan đối với các luật, pháp lệnh, nghị định và văn bản của các bộ. Các hiệp hội đầu ngành nên được tham gia ý kiến nếu đó là các văn bản ảnh hưởng tới quyền lợi của cộng đồng và của các hiệp hội cộng đồng; các địa phương được tham gia ý kiến nếu đó là văn bản ảnh hưởng tới quyền lợi của địa phương.

Việc mở rộng sự tham gia có thể dẫn tới việc soạn thảo văn bản phải mất nhiều thời gian hơn hoặc khó thông qua hơn. Vì vậy, người soạn thảo phải tiến hành việc thu thập các ý kiến tham gia này từ rất sớm và có kế

hoạch, lịch trình cụ thể cho việc lấy ý kiến này *(xem thêm cách lấy ý kiến trong Phần IV - Đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật)*.

Trước khi đưa ra các cuộc hội thảo để lấy ý kiến rộng rãi đối với dự thảo, cần tổ chức các cuộc họp phạm vi hẹp gồm các nhà chuyên môn, nhà quản lý để bàn về các vấn đề có tính chuyên sâu, chuyên môn cao.

Việc lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo là rất cần thiết và cũng là quy định bắt buộc (đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp). Thực tiễn cho thấy có thể áp dụng các hình thức sau để tổ chức lấy ý kiến đối với văn bản:

- Lấy ý kiến tại các cuộc họp, toạ đàm, hội thảo: Đối tượng tham gia có thể là các nhà chuyên môn, nhà khoa học, nhà quản lý, các công chức thực thi văn bản, đại diện các nhóm lợi ích có liên quan, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

- Khảo sát phát phiếu hỏi hoặc phỏng vấn;

- Gửi dự thảo tới các đối tượng cần lấy ý kiến;

- Đăng tải dự thảo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên website của cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc một số website thường được truy cập nhằm thu hút các đối tượng quan tâm.

- Các hình thức khác.

Cần lưu ý, việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản là bắt buộc. Như vậy, người soạn thảo cần phải xác định ai là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Cần xem xét kỹ lưỡng để xác định chính xác ai sẽ là đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của văn bản.

Ý kiến góp ý đối với dự thảo văn bản cần được nghiên cứu, tiếp thu để hoàn chỉnh dự thảo. Trường hợp không tiếp thu, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lý giải rõ trong Tờ trình (Chính phủ, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội, tùy theo dự thảo là luật, pháp lệnh hay nghị định) để trình cơ quan có thẩm quyền.

Trong quá trình soạn thảo, việc tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới là hoàn toàn cần thiết, tuy nhiên, cần ưu tiên kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế phát triển và kinh nghiệm lập pháp lâu đời, mặt khác vẫn phải phù hợp với các cơ chế điều chỉnh pháp luật của Việt Nam.

IV. NHỮNG LƯU Ý VỀ MẶT NỘI DUNG CỦA DỰ THẢO

Khi soạn thảo, người soạn thảo cần lưu ý một số điểm sau đây để bảo đảm về chất lượng nội dung dự thảo:

1. Soạn thảo văn bản phục vụ quản lý và phát triển

Có hai cung bậc mà pháp luật cần đạt tới trong quá trình tác động: *quản lý* xã hội và *tạo động lực cho xã hội phát triển*. Văn bản quy phạm pháp luật chỉ có thể có tác động tích cực và có ý nghĩa khi chúng được quy định phù hợp với thực tiễn quản lý và tạo động lực cho xã hội phát triển. Trong điều kiện hoàn cảnh xã hội đầy biến động với các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, phong phú, nhìn chung, các cơ quan ban hành văn bản thường gặp khó khăn trong việc lựa chọn các quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội mới phát sinh.

Nhằm đưa ra văn bản điều chỉnh phù hợp với thực tiễn nhu cầu quản lý, cơ quan soạn thảo cần tiến hành các hoạt động: rà soát các văn bản pháp luật có liên quan; điều tra, nghiên cứu, khảo sát thực tiễn để đánh giá đúng thực trạng các quan hệ xã hội, thực trạng thi hành các văn bản quy phạm pháp luật; cân nhắc mức độ, biện pháp tác động thích hợp của các quy định/biện pháp/giải pháp dự kiến.

Đối với những dự luật được đề xuất từ Chính phủ, chính trị gia (ví dụ: Bộ trưởng) thường nêu ra (đặt hàng) cho người soạn thảo (có thể là Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng) một *"chính sách"* và yêu cầu họ thiết kế một kế hoạch lập pháp để giải quyết vấn đề được nêu ra trong chính sách. Do đó, người soạn thảo (cũng có thể là chuyên viên được lãnh đạo Vụ phân công) có nhiệm vụ: đưa ra các phương hướng cụ thể đối với 2 nhóm nhân tố xã hội mà các hoạt động của nó sẽ được dự luật điều chỉnh: (i) đối tượng điều chỉnh chủ yếu của dự luật (*ví dụ:* người điều khiển phương tiện giao thông... nếu là xây dựng Luật Giao thông đường bộ); (ii) thiết chế thi hành (cảnh sát giao thông, cơ quan quản lý đường bộ, cơ quan đăng kiểm,...)

Để giải quyết mỗi vấn đề xã hội (*ví dụ:* tai nạn giao thông; ô nhiễm môi trường; không bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm; nạn phá rừng; xây dựng thiếu quy hoạch…), trước hết cần phải tìm ra bản chất của vấn đề xã hội mà văn bản dự định giải quyết, tìm ra các nguyên nhân của các hành vi không mong muốn gây nên vấn đề đó và lựa chọn các giải pháp để giải

quyết vấn đề, trong đó có tác động của quy định pháp luật và vì thế cần phải sửa đổi, bãi bỏ văn bản hoặc ban hành quy định mới.

Khi bắt tay vào soạn thảo, cần phải đánh giá, tìm hiểu các hành vi gây nên vấn đề trong xã hội. *Ví dụ:* vấn đề ô nhiễm sông, hồ; đã có một văn bản quy định về việc cấm làm ô nhiễm sông, hồ, nhưng không được mọi người tuân thủ. Lý do của việc không tuân thủ đó là gì?

Để làm được việc đó, người soạn thảo cần phải kiểm tra bản chất và nguyên nhân của các hành vi có vấn đề của cả hai nhóm nhân tố xã hội, từ đó tìm ra các giải pháp khiến hai nhóm nhân tố đó hành xử theo cách mong muốn. Điều quan trọng là người soạn thảo nhận biết được chính xác ai và hành vi nào tạo nên tình trạng, vấn đề xã hội cần giải quyết đó. Các giải pháp được thiết kế phải tương ứng với việc tháo gỡ từng nguyên nhân và khuyến khích được các đối tượng tuân thủ. Nguyên nhân và giải pháp cần thật chi tiết.

Khi xây dựng dự luật, pháp lệnh nên có song hành một báo cáo nghiên cứu; đối với nghị định phức tạp, điều chỉnh về những nội dung mà luật, pháp lệnh chưa điều chỉnh và thuộc thẩm quyền của Quốc hội, cũng cần có báo cáo nghiên cứu *(xem thêm phần Báo cáo nghiên cứu)*. Bằng các phương pháp phân tích nguyên nhân khi xây dựng báo cáo nghiên cứu như đã nêu ở trên), người soạn thảo có thể tìm ra các giải pháp tương ứng để tháo gỡ từng nguyên nhân, giải quyết vấn đề bất cập trong xã hội (có thể là trong phạm vi một địa phương hoặc toàn quốc).

Ví dụ: Thực hiện chính sách xoá đói, giảm nghèo cho nông dân, các cấp chính quyền cần phải có các biện pháp cụ thể nhằm điều tiết, hỗ trợ, tổ chức tốt việc tiêu thụ nông sản cho nông dân; đưa công nghệ sản xuất tiên tiến vào nông nghiệp, nông thôn; có quy định cụ thể về điều chỉnh hợp lý việc sử dụng quỹ đất; có quy định cụ thể nhằm thúc đẩy sự phát triển của các làng nghề, mở rộng các loại hình đào tạo nghề; chuyển giao khoa học và công nghệ; có các biện pháp thúc đẩy hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư…

2. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính khả thi

Người soạn thảo thường có xu hướng dùng phương pháp: (1) hình sự hoá: áp đặt các chế tài hình sự cho các hành vi không mong muốn - cũng

có thể là hành chính hoá; (2) sao chép luật của nước khác quy định tương tự về vấn đề mình phải giải quyết; (3) đa nguyên: các nhóm lợi ích[25].

Tuy nhiên, các quy định của văn bản phải được soạn thảo sao cho có tính khả thi, phù hợp với thực tiễn quản lý. Đôi khi, người ta chỉ chú ý đến toàn bộ văn bản mà ít coi trọng các quy định cụ thể của văn bản đó. Trên thực tế, chỉ một quy định nhỏ hoặc một khoản, một điểm của khoản cũng có tác động quan trọng tới tình hình phát triển kinh tế. Để văn bản có tính khả thi cao thì người soạn thảo cần có bước tiến hành đánh giá, nghiên cứu tình hình thực tiễn và cần phải có ước tính các điều kiện để bảo đảm tính khả thi của từng quy định, của toàn bộ văn bản.

Văn bản phải quy định chi tiết các quy trình, thủ tục và đầy đủ cơ chế bảo đảm thi hành, đặc biệt có cơ chế khuyến khích thực thi văn bản; tạo điều kiện cho dân chúng tiếp cận dễ dàng để có thể áp dụng tốt các quy định pháp luật.

Ví dụ: Trong trường hợp xây dựng Luật Giao thông đường bộ, nếu quy định người điều khiển xe mô tô và người ngồi trên xe mô tô phải đội mũ bảo hiểm kể từ ngày 15 tháng 12 năm 2007 thì Bộ Giao thông vận tải phải thống kê được đến thời điểm Luật có hiệu lực, ở Việt Nam có bao nhiêu nhà máy sản xuất mũ đủ tiêu chuẩn cho phép? Có bao nhiêu cơ sở nhập khẩu mũ bảo hiểm? Có đủ nhân lực và đủ cơ sở vật chất để kiểm định độ an toàn của mũ hay không? Có đủ đội ngũ kiểm định an toàn chất lượng của phương tiện tham gia giao thông không?

3. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính hợp lý, tính tương thích

Các quy định của văn bản không chỉ được tuân thủ do tính cưỡng chế của nó mà phải được đa số công chúng nhận thức rằng các quy định đó là hợp lý, cần thiết, vì lợi ích chung và thực sự là chuẩn mực chung cho mọi người tuân thủ.

Ví dụ: Để bảo đảm an toàn giao thông, người ta dự kiến phải quy định một số địa phương sẽ không được đăng ký xe máy nữa. Tuy nhiên, những

---

[25] *"Sổ tay kỹ thuật soạn thảo pháp luật vì sự tiến bộ, dân chủ và phát triển"*, "Xem xét dự án luật: cẩm nang cho các nhà lập pháp", Ann Seidman, Robert B. Seidman vμ Nalin Abeyesekere, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 2003, tr.45.

quy định này có thể làm các nhà sản xuất xe máy giảm việc sản xuất xe máy khi số lượng người mua giảm. Việc này sẽ ảnh hưởng đến đầu tư cơ bản của nhà máy và giải quyết công ăn việc làm cho công nhân trong nhà máy. Về phía người dân, họ sẽ phản ứng khi thấy rằng trong điều kiện các phương tiện giao thông công cộng chưa phục vụ tốt và còn thiếu nhiều hoặc không có (như xe buýt hay tàu điện ngầm…) hoặc chỉ có ở thành thị, xe máy đối với họ vẫn là phương tiện giao thông thuận tiện và thông dụng nhất, do đó cần được sản xuất và cần được tạo điều kiện để sử dụng, lưu hành.

Cần phải đánh giá: liệu biện pháp - quy định không cho đăng ký xe máy có phải là giải pháp hợp lý nhằm giảm thiểu tai nạn giao thông?

4. Soạn thảo văn bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất trong hệ thống pháp luật

Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật là yêu cầu chung đối với hệ thống văn bản pháp luật của mỗi quốc gia. Nguyên tắc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cần luôn được chú trọng trong quá trình soạn thảo.

Tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện ở chỗ các văn bản quy phạm pháp luật nói chung không chỉ phù hợp với các quy định của Hiến pháp mà còn phải phù hợp với tinh thần và các nguyên tắc của Hiến pháp, bởi lẽ, ngôn ngữ của các Hiến pháp nói chung thường cô đọng, súc tích, mang tính định hướng và là nền tảng để các đạo luật của Quốc hội thể hiện chi tiết (*ví dụ:* quy định thiết lập tổ chức và hoạt động của các cơ quan công quyền, các thiết chế chính trị; quy định các quyền tự do cơ bản của công dân).

Nói đến tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành, cần hiểu rằng các quy định của văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành phải bảo đảm phù hợp với các quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quy định về lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ

khác quản lý phải phù hợp với văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực đó.

Thế nào là bảo đảm tính thống nhất của văn bản trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật? Đó là văn bản do một cơ quan ban hành không được mâu thuẫn với các văn bản quy phạm pháp luật khác của chính cơ quan ban hành văn bản đó, văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới không mâu thuẫn với văn bản do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

Người soạn thảo phải có trách nhiệm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ 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 trong nội tại văn bản; không mâu thuẫn giữa văn bản quy định chi tiết và văn bản được quy định chi tiết (văn bản của cấp trên với cấp dưới); không mâu thuẫn với văn bản của các cơ quan ngang cấp[26].

Đối với văn bản do cấp bộ ban hành, bảo đảm *tính thống nhất* của văn bản trong hệ thống pháp luật là bảo đảm văn bản quy phạm pháp luật do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành không được trái với các văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ khác theo nguyên tắc văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành về một lĩnh vực không được trái với văn bản quy định về lĩnh vực đó do bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực ban hành.

Tính thống nhất của văn bản không có nghĩa là sự rập khuôn các quy phạm của văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành với luật, pháp lệnh, nghị định. Tương tự như vậy, yêu cầu về sự phù hợp của văn bản không đòi hỏi việc sao chép giữa các quy phạm của văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành với văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành.

5. Soạn thảo văn bản bảo đảm cụ thể, chi tiết

5.1. Tại sao cần luật chi tiết?

Theo quan điểm của các nước theo hệ thống luật châu Âu lục địa thì luật không quy định quá chi tiết vì quy định quá chi tiết có thể bó buộc cơ

[26] Vấn đề này thường xảy ra trong thực tế do nguyên tắc áp dụng luật chung và luật chuyên ngành chưa được xác định rõ hoặc do xung đột thẩm quyền lập quy; các Bộ, ngành thường ban hành quy định mâu thuẫn với văn bản của Bộ, ngành khác.

quan hành pháp vào một khuôn khổ chặt chẽ và cứng nhắc. Vì vậy, đạo luật của Quốc hội chỉ hạn chế trong việc xác định một khung tổng quát mà Chính phủ sẽ bổ khuyết bằng những quy phạm lập quy, những quy phạm này phải phụ thuộc vào những nguyên tắc và giới hạn luật định.

Ngoài ra, để giải quyết những vấn đề xã hội phức tạp, rộng lớn và chưa ổn định, cơ quan lập pháp có thể quyết định ban hành một đạo luật ‘’khung’’, trao cho cơ quan thi hành thẩm quyền ban hành các quy định cụ thể và chi tiết hơn mà thông thường một đạo luật hiệu quả cần có để định hướng cho các đối tượng điều chỉnh cơ bản của luật.

Hầu hết các đạo luật đều có các điều khoản uỷ quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy định chi tiết, ngay cả các cấp chính quyền địa phương cũng có thẩm quyền lập quy trong một số lĩnh vực nhất định.

Theo quan điểm của những nước theo hệ thống luật án lệ thì nếu các nhà soạn thảo xây dựng luật trên *“các nguyên tắc”* chung chung đến mức không tính đến việc thi hành hoặc tạo cho cơ quan hành pháp sự tự do vô hạn thì sự tự do đó có thể phương hại đến một nền quản lý nhà nước tốt và nền dân chủ. Nhìn chung, đạo luật được Quốc hội thông qua sẽ mang tính dân chủ nhiều hơn. Trong quá trình thảo luận của Quốc hội có thể đảm bảo cho mọi tranh luận và tìm kiếm những giải pháp thoả đáng, những giải pháp này được đưa ra công khai, có nhiều cơ hội để hoà giải các lợi ích, xung đột. Nguyên tắc pháp luật phải *bảo đảm tính chắc chắn, ổn định và có thể tin cậy* được xuất hiện vào những năm đầu của chủ nghĩa tư bản, khi các nhà đầu tư tư nhân luôn luôn đòi hỏi giải phóng pháp luật khỏi sự tuỳ tiện của các cơ quan quản lý hành chính. Nếu vốn liếng của họ chịu sự rủi ro không chỉ bởi thị trường mà còn bởi những ý tưởng phi lý luôn thay đổi của các cơ quan thi hành pháp luật thì họ sẽ không còn dám đầu tư nữa. Họ đòi hỏi phải có các đạo luật chi tiết, chắc chắn và có thể tin cậy được. Đây là khởi nguồn của sự ra đời các luật ngày một chi tiết.

Nguyên tắc tiếp theo là phải có cơ sở pháp lý trong mọi biện pháp của cơ quan hành pháp khi cơ quan này can thiệp vào quyền tự do cá nhân và những điều khoản đó phải quy định cụ thể và giới hạn chính xác thẩm quyền của cơ quan hành pháp trong mỗi trường hợp các hạn chế pháp định ảnh hưởng tới các quyền cơ bản của công dân. Luật và các văn bản dưới luật nếu được quy định chi tiết sẽ góp phần hạn chế sự tuỳ tiện của các cơ quan hành pháp, cơ quan thi hành pháp luật.

5.2. Khi nào thì không nên soạn thảo luật chi tiết?

Các nhà nghiên cứu khoa học pháp lý trên thế giới đã đúc rút kinh nghiệm *trong một số trường hợp sau thì cần ban hành "luật khung"*:

Thứ nhất, luật điều chỉnh những vấn đề khó, phức tạp (nhà làm luật trao cho cơ quan thi hành quyền tự do nhất định để quyết định những biện pháp ban đầu và đề ra những biện pháp mới khi họ đã có thêm kinh nghiệm);

Thứ hai, luật có nhiều đối tượng điều chỉnh và nhiều hành vi (trong trường hợp này, nhiệm vụ xác định và giải thích thoả đáng từng hành vi đó vượt quá khả năng của một nhóm soạn thảo; nếu không có những thông tin đầy đủ, các nhà soạn thảo không thể viết ra hoặc giải trình cho những quy định chi tiết; trong tình huống này, các nhà soạn thảo có thể quyết định xây dựng một đạo luật khung, chỉ ra các tiêu chí và xây dựng những quy định bổ trợ phù hợp);

Thứ ba, luật phải quy định những tình huống quá khác nhau (trường hợp này là phổ biến, đặc biệt là trong một quốc gia lớn về mặt địa lý, các dự luật được đề xuất thường đòi hỏi phải có những quy định chi tiết nhằm tới những đối tượng điều chỉnh ở trong các hoàn cảnh rất khác nhau; do vậy, nhà soạn thảo luật có xu hướng để cho các văn bản chi tiết quy định cho mỗi trường hợp, địa phương khác nhau);

Thứ tư, luật quy định về những vấn đề mà nhà làm luật biết rõ sẽ có những thay đổi nhanh chóng (tại các nước đang phát triển như Việt Nam cũng như tại các nước có những tình huống kinh tế - xã hội thay đổi nhanh chóng thường làm cho việc soạn thảo các đạo luật quy định chi tiết về những hành vi cần có của các đối tượng xã hội liên quan trở nên không khả thi. Như vậy, thay vì mô tả những hành vi có vẻ phù hợp với hoàn cảnh hiện tại, nhà soạn thảo cần đề ra những tiêu chí và trình tự theo đó các cơ quan thi hành có thể xây dựng những quy định mới phù hợp).

Khi trình dự thảo luật, chủ thể trình cần có giải trình rõ vì sao luật cần văn bản quy định chi tiết để làm cơ sở cho Quốc hội quyết định có uỷ quyền hay không; tránh tình trạng uỷ quyền quá dễ dàng hoặc uỷ quyền những vấn đề mà luật không giải quyết được. Trong mỗi đạo luật có quy định uỷ quyền thì đều phải quy định rõ giới hạn phạm vi, nội dung ủy quyền.

5.3. Soạn thảo luật chi tiết như thế nào?

Thế nào là một văn bản được coi là quy định chi tiết? Hiện nay, có xu hướng soạn thảo văn bản quy định chi tiết mang tính chất hướng dẫn thi hành. Thậm chí, văn bản quy định chi tiết *sao chép lại* quy định của luật và bổ sung thêm một số tiêu chí, tưởng như là để cho rõ hơn nhưng có khi lại trái tinh thần của luật. Chính vì vậy, mặc dù là văn bản quy định chi tiết luật nhưng có khi vừa trái với quy định, với ngôn từ của luật hoặc trái với tinh thần của luật. Điều này sẽ khó tránh khỏi nếu như ban hành luật luôn luôn phải ban hành kèm theo một nghị định gọi là *"hướng dẫn thi hành"* chung.

Nếu như mỗi quy định của luật đều rõ ràng và nếu như luật giao quyền cũng rõ ràng thì sẽ không cần phải có (và cũng không nên có) nghị định hướng dẫn chung như vậy.

Nếu như các văn bản luật, pháp lệnh, nghị định hay các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trung ương đã quy định rõ, cụ thể thì chính quyền địa phương không cần quy định lại và không nên sao chép lại mà chỉ thi hành, trừ trường hợp văn bản của cơ quan nhà nước trung ương ủy quyền cho địa phương quy định.

Nếu luật làm cho những đối tượng điều chỉnh không hiểu rõ về một vài khía cạnh của hành vi xử sự được yêu cầu thì có nghĩa là luật thiếu tính chi tiết. Nếu quy định của luật không nói rõ ai phải làm gì thì các thông tin của luật còn thiếu tính tin cậy đối với các đối tượng điều chỉnh và những công chức thi hành pháp luật. Họ không thể biết chính xác hành vi xử sự nào được luật cho phép, ra lệnh hoặc ngăn cấm.

Trong thực tiễn soạn thảo luật, khi thảo luận về một vấn đề mà có những quan điểm không thống nhất, các nhà soạn thảo có xu hướng lựa chọn cách quy định *''trung tính''*. Tuy nhiên, pháp luật cần phải rõ ràng và không lập lờ nước đôi. Pháp luật được nói ở đây không dừng lại ở đạo luật do Quốc hội ban hành mà cả các văn bản quy phạm pháp luật mà cơ quan thi hành ban hành theo uỷ quyền của Quốc hội.

Trong việc soạn thảo, để bảo đảm tính cụ thể của pháp luật, người soạn thảo cần lưu ý:

(i) Quy định rõ quy trình, thủ tục, tiêu chí

Để tránh tình trạng ban hành luật/pháp lệnh khung, khi soạn thảo, cơ quan soạn thảo nên quy định rõ quy trình, thủ tục, tiêu chí cho các cơ quan

thi hành pháp luật thực hiện. Đối với các đối tượng điều chỉnh chính của văn bản thì cần quy định rõ về việc yêu cầu, cho phép hay cấm đoán ai, trong bối cảnh nào và như thế nào? Các văn bản quy phạm pháp luật nói chung cần hạn chế tối đa sự tuỳ tiện của các cơ quan thi hành pháp luật thông qua việc quy định rõ tiêu chí, điều kiện, quy trình, thủ tục, cách thức thực hiện.

Các quy định của văn bản quy phạm pháp luật phải ràng buộc được trách nhiệm đối với các cơ quan thực thi pháp luật và yêu cầu họ phải thực hiện nhiệm vụ một cách có trách nhiệm (thông qua việc quy định rõ về quy trình). Mọi hành động của chủ thể thực thi pháp luật đều phải được lý giải một cách công khai (mọi hành động của họ đều có thể được bàn luận bởi công chúng, báo chí), chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền cấp trên và của dân chúng.

(ii) Bảo đảm quy định rõ ràng và không lập lờ nước đôi

Người soạn thảo cần chú ý bảo đảm tính trong sáng, rõ ràng của pháp luật. Nếu văn bản quy phạm pháp luật làm cho những đối tượng điều chỉnh không hiểu rõ về một vài khía cạnh của hành vi xử sự được yêu cầu thì có nghĩa là văn bản thiếu tính chi tiết.

Nếu quy định của pháp luật không nói rõ ai phải làm gì thì các thông tin của văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu tính tin cậy đối với các đối tượng điều chỉnh và những công chức thi hành pháp luật. Họ không thể biết chính xác hành vi xử sự nào được pháp luật cho phép/yêu cầu/ngăn cấm.

Mỗi văn bản quy phạm pháp luật cần được quy định chi tiết và điều đó có thể được ghi trong chính đạo luật hoặc trong các quy định do cơ quan hành chính nhà nước ban hành. Luật, pháp lệnh cần mô tả các hành vi của các đối tượng điều chỉnh ở mức độ đủ chi tiết để bảo đảm rằng họ có thể hiểu một cách chính xác pháp luật đòi hỏi những gì, cấm hoặc cho phép họ làm gì.

(iii) Quy định về phạm vi ủy quyền phải rõ ràng

Như trên đã nêu, pháp luật cần phải rõ ràng và không lập lờ nước đôi và để đạt được điều đó, đòi hỏi không chỉ luật, pháp lệnh mà cả các văn bản được luật, pháp lệnh uỷ quyền quy định chi tiết cũng phải thật chi tiết. Các điều khoản nào của luật, pháp lệnh không uỷ quyền cho cơ quan khác

quy định thì phải quy định chi tiết đến mức tối đa và áp dụng được ngay. Luật, pháp lệnh cần được quy định chi tiết.

Nếu luật, pháp lệnh có các điều khoản uỷ quyền thì cơ quan được uỷ quyền phải quy định thật chi tiết để tránh sự tuỳ tiện của các cơ quan thi hành pháp luật và bảo đảm người dân dễ thực hiện.

Thông thường, các luật, pháp lệnh luôn có quy định ủy quyền cho Chính phủ, các bộ, ngành, chính quyền địa phương quy định chi tiết.

Ví dụ: Điều 51 Luật Giao thông đường bộ[27], khoản 5 Điều 71 Luật Xây dựng[28], khoản 2 Điều 27 Luật xây dựng[29].

(iv) Không xé lẻ vấn đề để quy định trong nhiều văn bản

Khi soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh chỉ nên quy định trong một vài văn bản mà không cần phải ban hành nhiều văn bản về từng nhóm vấn đề khác nhau nhưng do cùng một chủ thể/cơ quan ban hành[30].

Một văn bản quy định chi tiết có thể quy định về nhiều nội dung khác nhau của luật, pháp lệnh (có thể áp dụng đối với nghị quyết, nghị định của Chính phủ, đặc biệt nghị định được ban hành để hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh[31] và các văn bản dưới luật cũng đều có thể áp dụng).

---

27 Quy định về điều kiện tham gia giao thông của xe thô sơ: "*Khi tham gia giao thông, các loại xe thô sơ phải bảo đảm điều kiện an toàn giao thông đường bộ. Căn cứ vào nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về yêu cầu bảo đảm trật tự, an toàn giao thông của địa phương, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể điều kiện an toàn, phạm vi hoạt động, đăng ký và cấp biển số các loại xe thô sơ của địa phương mình*".

28 Quy định: "*Chính phủ quy định nguyên tắc, phương pháp và khung giá đền bù tài sản khi giải phóng mặt bằng xây dựng làm cơ sở cho Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xác định giá đền bù của địa phương mình*".

29 "*Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành các quy định về quản lý kiến trúc để quản lý việc xây dựng theo thiết kế đô thị được duyệt*".

30 *Ví dụ*: 1 nghị định để quy định chi tiết những nội dung Quốc hội giao cho Chính phủ quy định; 1 quyết định của Thủ tướng quy định về những vấn đề Quốc hội ủy quyền; 1 quyết định của Bộ trưởng quy định về các nội dung Quốc hội ủy quyền mà thuộc lĩnh vực quản lý của Bộ mình.

31 *Ví dụ:* Nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khuyến khích đầu tư cũng sẽ hướng dẫn việc khuyến khích đầu tư trên các lĩnh vực giáo

(v) Không sao chép, nhắc lại quy định của văn bản được quy định chi tiết

Một văn bản của Chính phủ khi quy định chi tiết luật không nên chép lại một điều, khoản nào mà luật đã quy định. Tương tự như vậy, nếu quy định do cơ quan nhà nước trung ương ban hành đã đủ chi tiết để có thể thi hành được ngay thì địa phương không nên ban hành văn bản "quy định lại", sẽ vừa lãng phí về thời gian, nhân lực, kinh phí, vừa có thể làm văn bản thiếu đầy đủ, dễ dẫn tới hiểu sai khi áp dụng. Nếu văn bản của cấp tỉnh đã đủ cụ thể, rõ thì cấp huyện, cấp xã không cần thiết phải ban hành văn bản để "nhắc lại". Có thể chỉ cần ban hành các chỉ thị (không mang tính quy phạm) để đôn đốc, nhắc nhở việc thực hiện, nếu cần.

6. Soạn thảo quy định uỷ quyền

6.1. Uỷ quyền cho cơ quan hành pháp

Chủ thể ban hành pháp luật có thể uỷ quyền cho các cơ quan hành pháp ban hành nghị định để bổ sung và hướng dẫn các quy định của một luật . Điều này giúp cho luật không phải có những quy định chi tiết hoặc khiến cho quy định của luật nhanh thích ứng với những thay đổi đã được dự báo trước. Việc uỷ quyền cũng phải tuân thủ các nguyên tắc luật định[32].

Đối tượng được luật uỷ quyền ban hành văn bản có thể là Chính phủ, các Bộ trưởng. Khái niệm *"Bộ trưởng"* ở đây là để chỉ cơ quan hành chính cấp cao nhất, chứ không phải chỉ người đứng đầu cơ quan đó. Một luật có thể uỷ quyền cho nhiều bộ ban hành chung một văn bản. Nhưng chính phủ và các Bộ trưởng không được ban hành chung một văn bản; các Bộ

dục, giao thông, y tế, xây dựng, đất đai. Do vậy, để đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là thuận tiện cho việc áp dụng, khi xây dựng, ban hành nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật khuyến khích đầu tư, sẽ đồng thời sửa đổi, bổ sung các nghị định có liên quan đến lĩnh vực khuyến khích đầu tư.

32 Một nghị định đang hiện hành có thể bị một luật sửa đổi nếu điều này là cần thiết. Những phần được sửa đổi của nghị định này sẽ có vị trí pháp lý của luật nếu đã được quy định trong luật; để tránh những sự khập khiễng này, nên sửa đổi nghị định bằng một nghị định nếu có thể (thay vì cách "nâng nghị định lên thành luật"). Tuy nhiên, nếu luật quy định quá khung thì khi sửa đổi cần đưa yếu tố của nghị định vào luật.

trưởng cũng không được ban hành chung một văn bản với cơ quan nhà nước không được trao thẩm quyền ban hành văn bản.

Nếu luật đã chỉ rõ chủ thể này chỉ được ban hành bằng một hình thức văn bản nhất định thì cũng không được ban hành hình thức văn bản mà mình không có thẩm quyền ban hành với chủ thể khác (điều này đã xảy ra trong thực tế pháp lý ở Việt Nam: Kiểm toán nhà nước ban hành thông tư liên tịch với một vài cơ quan nhưng Luật Kiểm toán nhà nước chỉ quy định cơ quan này có hai hình thức văn bản: quyết định và chỉ thị).

Nếu uỷ quyền ban hành văn bản cấp bộ, trong quy định uỷ quyền phải nêu chủ thể được uỷ quyền là Bộ tương ứng.

Trong quy định ủy quyền phải nêu tên gọi đầy đủ chính thức của Bộ được uỷ quyền. Nếu chỉ nêu là *"uỷ quyền cho bộ có thẩm quyền"* là không đủ. Nếu trong một điều luật có nhiều sự uỷ quyền cho một bộ, thì phải nêu tên đầy đủ chính thức của bộ được uỷ quyền tại tiêu đề của điều luật này. Nếu trong các điều luật sau mà một bộ được uỷ quyền nhiều lần, thì mỗi lần uỷ quyền phải nêu tên gọi đầy đủ chính thức của Bộ được uỷ quyền. Trong một quy định uỷ quyền hoặc trong một quy định khác của luật không nên xác định tên gọi đầy đủ chính Bộ được uỷ quyền, rồi sau đó trong một quy định uỷ quyền khác lại chỉ gọi gọn là "Bộ". Điều này dẫn tới một quy định uỷ quyền không đầy đủ. Một quy định sẽ thường được chỉ dẫn nên phải có đầy đủ thông tin về chủ thể được uỷ quyền.

Trước hết, luật, pháp lệnh phải quy định cụ thể, vấn đề gì cần uỷ quyền thì phải được quy định trong từng điều của luật, pháp lệnh (không uỷ quyền chung chung như công thức *"giao Chính phủ quy định chi tiết luật này"*). Luật, pháp lệnh phải quy định rõ phạm vi uỷ quyền, nội dung uỷ quyền.

Văn bản quy định càng chi tiết thì càng bảo đảm cho việc thực hiện văn bản được hiệu quả, trừ những trường hợp có sự phân cấp, ủy quyền rõ ràng (*ví dụ* như luật của Quốc hội quy định rõ cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã quy định về vấn đề gì). Văn bản do các cơ quan nhà nước trung ương ban hành, từ luật, pháp lệnh đến nghị định cũng cần quy định chi tiết, trừ những lĩnh vực ủy quyền. Khi xây dựng văn bản quy định chi tiết cần đi thẳng vào việc quy định chi tiết những điều mà luật, pháp lệnh yêu cầu, không nhắc lại quy định của luật, pháp lệnh.

6.2. Các yêu cầu khi ban hành văn bản uỷ quyền

Đòi hỏi về tính xác định của quy định uỷ quyền phụ thuộc cụ thể vào đối tượng của quy định và mức độ tác động của nó. Các quy định mà đối tượng điều chỉnh là người dân và liên quan tới phạm trù quyền cơ bản, thì có đòi hỏi cao nhất. Đặc biệt trên lĩnh vực pháp luật thuế và các trường hợp uỷ quyền ban hành các quy định về chịu trách nhiệm phạt tiền và hình sự. Đòi hỏi thấp nhất là khi uỷ quyền ban hành nghị định chỉ liên quan tới hoạt động của các cơ quan hành chính.

Nên soạn thảo theo hướng nói rõ được trong những trường hợp nào và với mục đích gì thì mới được thực hiện sự uỷ quyền và nội dung cụ thể của văn bản được uỷ quyền ban hành là gì.

Trước khi soạn thảo quy định uỷ quyền thì luôn phải kiểm tra xem liệu sự ủy quyền ban hành (dự kiến) đã tồn tại trong một văn bản nào khác không.

6.3. Quyền tự quyết khi ban hành nghị định

Cách thể hiện của quy định uỷ quyền nên làm rõ, liệu đối tượng được uỷ quyền có bị ràng buộc ở hoàn cảnh nào, tại thời điểm nào thì được thực hiện sự uỷ quyền hay là được tự quyết.

Ví dụ: Trong quy định uỷ quyền có viết *"Bộ Nội vụ quy định về...*" hoặc *"các bộ có thể ban hành quy định hướng dẫn việc thực hiện..."* thì việc quyết định có sử dụng và sử dụng ở mức độ nào việc được uỷ quyền nằm trong quyền tự quyết của chủ thể được uỷ quyền.

Ví dụ: Khoản 4 Điều 5 Luật Xây dựng quy định: "*Chính phủ quy định việc phân loại, cấp công trình xây dựng*"; Khoản 2 Điều 14 Luật Xây dựng quy định: "*Chính phủ quy định phạm vi hoạt động thiết kế quy hoạch xây dựng của cá nhân hành nghề độc lập thiết kế quy hoạch xây dựng*".

CHƯƠNG II

HƯỚNG DẪN CHUNG VỀ HÌNH THỨC PHÁP LÝ CỦA LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ ĐỊNH

Trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, không thể phủ nhận vai trò của người soạn thảo, người đặt những "viên gạch" đầu tiên, xây dựng *"nền móng"* cho văn bản. Người soạn thảo[33] có trách nhiệm chuyển hóa chính sách thành các quy phạm pháp luật để giải quyết hiệu quả các vấn đề xã hội, phục vụ cho quản lý và phát triển. Người soạn thảo thường là nhà chuyên môn, được cấp trên tin tưởng, giao phó thực hiện nhiệm vụ soạn thảo, giống như một kiến trúc sư được khách hàng (cơ quan ban hành văn bản) *"tin tưởng vào trình độ và kỹ năng của kiến trúc sư để thiết kế và giám sát công việc xây dựng một ngôi nhà vững chắc, tiện lợi, thiết kế đẹp"*[34]. Người soạn thảo có vai trò quan trọng trong việc thể hiện nội dung của văn bản thông qua ngôn ngữ, hình thức của văn bản quy phạm pháp luật, do đó, nhiệm vụ của họ không chỉ chú trọng đến nội dung văn bản mà còn phải chú trọng đến hình thức biểu hiện bề ngoài của văn bản.

Phần dưới đây đề cập đến kỹ thuật soạn thảo có tính kỹ thuật thuần tuý, nghĩa là trình bày hình thức của luật/pháp lệnh/nghị định sao cho thể hiện và chuyển tải tốt nội dung văn bản và ý định của người soạn thảo, thể hiện rõ chính sách đã được cơ quan ban hành văn bản *"đặt hàng"*.

I. CÁCH BỐ CỤC, CẤU TRÚC CÁC CHƯƠNG, MỤC VÀ NHÓM CÁC VẤN ĐỀ

1. Cách bố cục văn bản

Mỗi văn bản pháp luật có thể có cấu trúc khác nhau, phụ thuộc vào phạm vi điều chỉnh của văn bản đó. Nguyên tắc của việc sắp xếp bố cục của dự thảo văn bản là cần phải bảo đảm tính chặt chẽ, logic, dễ theo dõi.

---

33 Trong phạm vi bài viết này, người soạn thảo cũng thể được hiểu gồm cả cơ quan soạn thảo.

34 Xem xét dự án luật: "*cẩm nang cho các nhà lập pháp*", Ann Seidman, Robert B. Seidman và Nalin Abeyesekere, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 2003.

- Phải xác định thật rõ mục đích của văn bản, tránh tình trạng ban hành văn bản mà không rõ mục đích, dễ dẫn đến tình trạng mâu thuẫn về chính sách, biện pháp, quy định trong văn bản.

- Việc tổ chức, bố cục chặt chẽ bảo đảm tính hiệu quả của văn bản: nếu tổ chức văn bản chặt chẽ và logic thì dễ dàng chuyển tải được mục đích của văn bản mà không tốn nhiều thời gian của người đọc, làm cho người đọc tiếp thu nhanh và hiểu rõ ý nghĩa của các quy định cụ thể.

Thông thường, tổ chức logic có thể bắt đầu từ quy định chung đến riêng và theo đúng trình tự thời gian của sự việc; quy định về nội dung trước quy định về trình tự, thủ tục (*ví dụ:* quy định thẩm quyền, quyền, nghĩa vụ, điều kiện trước các quy định về thủ tục, trình tự); quy định về quyền và nghĩa vụ trước quy định về chế tài; quy định về trường hợp phổ biến trước quy định về trường hợp đặc thù; quy định chung trước quy định ngoại lệ. Nếu văn bản điều chỉnh những vấn đề phát sinh theo một trật tự nhất định, văn bản nên được bố trí theo trật tự đó.

Ví dụ: Quy chế thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khi quy định trình tự có thể bắt đầu từ việc tiếp nhận hồ sơ thẩm định, phân công thẩm định, tổ chức việc thẩm định,… cho đến khi viết báo cáo thẩm định và gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan liên quan.

Các khái niệm và quy định liên quan cũng phải được nhóm lại với nhau theo cách có ý nghĩa bảo đảm trật tự từ, cụm từ, mệnh đề.

Dưới đây là gợi ý về cách bố cục một văn bản quy phạm pháp luật, cách sắp xếp vị trí của các điều, khoản, nhóm các vấn đề trong văn bản.

(i) Phần chung: nằm ở phần đầu của văn bản gồm các quy định, bao gồm các quy định về: phạm vi điều chỉnh; mục đích của văn bản (tuy không bắt buộc nhưng đây là cơ sở để phát triển các điều khoản tiếp theo và là sợi chỉ đỏ để người đọc thấy được tinh thần chung của văn bản); định nghĩa, giải thích các thuật ngữ; các nguyên tắc chung hay các quy định chung khác (nếu cần);

(ii) Phần nội dung chính:

Phần này bao gồm:

- Các quy định về hành vi xử sự của đối tượng điều chỉnh (đối tượng điều chỉnh chính - đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các đối tượng khác)[35];

- Các quy định về hành vi xử sự của các cán bộ, công chức thực thi văn bản;

- Các quy định về chế tài;

- Các quy định về nguồn lực bảo đảm thực hiện văn bản.

(iii) Phần các quy định về thi hành văn bản và các quy định khác:

- Điều khoản sửa đổi, bãi bỏ;

- Điều khoản về thời điểm có hiệu lực/chấm dứt hiệu lực của văn bản;

- Điều khoản chuyển tiếp.

Ở một số nước, luật có thể kèm mục lục (thường đặt sau tiêu đề) nhưng không phải là một phần của luật và có thể thay đổi mà không cần phải thông qua thủ tục xây dựng pháp luật theo luật định, mục lục không phải lúc nào cũng cần thiết nếu văn bản soạn thảo không dài. Mục lục đưa ra cái nhìn tổng quát về cấu trúc cơ bản của văn bản. Nếu xây dựng mục lục thì sẽ dễ tránh được thiếu sót khi xây dựng bố cục của văn bản và dễ dàng hơn ngay từ khi bắt đầu soạn thảo.

Cần lưu ý rằng văn bản quy phạm pháp luật không cần xây dựng các chương, mục riêng về nội dung quản lý nhà nước (vì bản thân các quy định đã hàm chứa biện pháp quản lý nhà nước, ví dụ như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, công chức...) hoặc chương riêng quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm một cách chung chung vì đã có các văn bản chuyên ngành quy định về vấn đề này. Tuy nhiên, nên quy định biện pháp thưởng - phạt, các chế tài riêng, kể cả chế tài hình sự cho từng trường hợp cụ thể trong văn bản.

2. Bố cục của văn bản - cấu trúc chương, mục, điều, khoản, điểm

Tùy theo nội dung, văn bản có thể được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm; đối với văn bản có phạm vi điều chỉnh hẹp thì bố cục theo các điều, khoản, điểm.

35 Các quy định đưa ra có tính chất điều chỉnh hành vi xử sự theo khuôn mẫu (chuẩn mực) mà người soạn thảo hay nhà quản lý mong muốn.

Phần, chương, mục, điều trong văn bản phải có tiêu đề. Tiêu đề là cụm từ chỉ nội dung chính của phần, chương, mục, điều.

Phần là bố cục lớn nhất được trình bày trong văn bản, nội dung của các phần trong văn bản phải độc lập với nhau. Phần có thể được trình bày theo chương, mục.

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

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

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

Khoản có thể được bố cục trong điều. Khoản được sử dụng trong trường hợp nội dung của điều có các ý tương đối độc lập với nhau, nội dung mỗi khoản phải được thể hiện đầy đủ một ý; mỗi khoản phải viết đầy đủ thành câu.

Điểm có thể được bố cục trong điều, khoản. Điểm được sử dụng trong trường hợp nội dung điều, khoản có nhiều ý khác nhau.

Các dự luật/pháp lệnh thường được cấu trúc thành các chương, mục. Thông thường, các chương được đánh kế tiếp nhau. Trong chương có mục, trong mục có điều, trong điều có khoản, trong khoản có điểm.

Nhìn một cách đại cương thì các yếu tố cấu thành dự luật xuất hiện như sau:

Chương I

Mục 1

Điều 1

1. (khoản 1)

2. (khoản 2)

a) (điểm a)

b) (điểm b)

Điều 2

Điều 3

Mục 2

Điều 4

Điều 5

Chương II

Điều 6

1. (khoản 1)

2. (khoản 2)

Chương III

Mục 1

Điều ...

Điều ...

Việc tách thành các chương, điều giúp cho việc sắp xếp, nhóm các vấn đề theo trật tự lôgíc và người soạn thảo sẽ quyết định bố cục/cấu trúc của dự thảo.

3. Một số điểm cần lưu ý

Một sự sắp xếp tuần tự và một cấu trúc rõ ràng đóng vai trò quan trọng làm cho văn bản được dễ hiểu. Ngay từ bước đầu đã phải chú ý để những cái gì mà nội dung có liên quan với nhau thì đứng cùng nhau và diễn đạt lần lượt từ nội dung chính rồi mới tới những cái chi tiết, từ những nội dung mang tính nguyên tắc rồi mới tới các nội dung đặc biệt.

Các quy định nên được cấu trúc bằng điều, khoản, mục, số và chữ cái để sắp xếp nội dung. Để dễ viện dẫn, dễ theo dõi và thực hiện, văn bản nếu được kết cấu, bố cục thành các điều, khoản, điểm thì không chỉ thuận tiện cho việc viện dẫn ngay trong chính văn bản, viện dẫn của cán bộ thực thi pháp luật mà còn dễ dàng theo dõi và thực hiện. Có nhiều văn bản được ban hành dưới dạng phần, mục mà không có các điều, khoản cụ thể nên rất khó cho việc theo dõi và thực hiện.

Nên dự tính một nội dung thì sẽ được thể hiện bằng một khoản. Những điều thừa hoặc đối với người đọc là đương nhiên đã biết thì nên loại bỏ.

Việc liệt kê là không thể thiếu được trong văn bản quy phạm pháp luật, *ví dụ* các quyền và nghĩa vụ, điều kiện và hậu quả pháp lý, những người là đối tượng và các sự việc trong văn bản pháp luật. Việc soạn thảo chúng có thể được đơn giản bằng cách sắp xếp các thành phần được liệt kê dưới dạng một danh mục và đánh số thứ tự. Phương thức trợ giúp này đặc biệt nên sử dụng khi có nhiều thành phần dài cần được liệt kê.

Sự liệt kê bằng một đoạn văn xuôi phải được đảm bảo cho tới khi kết thúc đoạn văn đó và dễ nhận thấy.

Khi có những nội dung giống nhau thì sử dụng cấu trúc ngữ pháp câu hoặc thành phần câu giống nhau. Cần tránh những nội dung mâu thuẫn do xây dựng những câu mà có những từ hoặc cụm từ mâu thuẫn nhau.

Một sự tăng dần hoặc giảm dần trong liệt kê có thể được thực hiện bằng cách sắp xếp các thành phần được liệt kê theo thứ tự tăng dần hoặc giảm dần tương ứng (*ví dụ* liệt kê các khung hình phạt theo mức độ).

Sự nhắc lại một từ hoặc một cụm từ trước mỗi đoạn văn thống nhất góp phần thể hiện cấu trúc đoạn văn bản thêm mạch lạc.

II. NHÓM CÁC VẤN ĐỀ

Việc nhóm các vấn đề có thể theo cách:

(i) Căn cứ vào ý tưởng về tính liên tục và lôgíc

Ví dụ: Nhóm các quy định về thẩm quyền trước các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện thẩm quyền đó.

(ii) Tìm kiếm "sợi chỉ vàng" xuyên suốt

Ví dụ: Pháp lệnh Cán bộ, công chức điều chỉnh đối tượng chính là cán bộ, công chức, các quy định sẽ hướng tới quyền và nghĩa vụ, vấn đề tuyển dụng, sử dụng, quản lý, khen thưởng, kỷ luật đối với công chức.

(iii) Căn cứ vào khả năng sử dụng của dự luật đối với người sử dụng, nhằm giúp cho việc theo dõi luật được thuận tiện

Ví dụ: Luật Giao thông đường bộ chia thành các chương: kết cấu giao thông đường bộ (dành cho cơ quan quản lý đường bộ); quy tắc giao thông

(dành cho người tham gia giao thông); phương tiện giao thông (dành cho người sử dụng phương tiện giao thông cơ giới và thô sơ);...

III. CẤU TRÚC CÂU

Câu ngắn thì dễ hiểu hơn câu dài. Các nhà soạn thảo thường dùng câu trung bình. Nếu phải xây dựng câu dài thì phải xây dựng chúng đặc biệt mạch lạc. Khi xây dựng câu phải chú ý các điểm sau đây:

- Nội dung quan trọng nên đặt ở vị trí trung tâm của câu về mặt ngữ pháp.

- Một câu thì chỉ nên thể hiện một ý tưởng. Bổ ngữ cho câu chính mà dài và bao gồm nhiều câu phụ thì có thể thay thế bằng cách viết thành nhiều câu chính hoặc tách thành nhiều bổ ngữ ngắn.

Trong mỗi quy phạm của văn bản, cần xác định rõ ai, làm gì và nếu cần, thì quy định rõ làm ở đâu, khi nào.

Ví dụ: Khoản 2 Điều 32 Luật Hải quan quy định: "*Trong thời hạn 5 năm, kể từ ngày hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu được thông quan, Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được quyền ra quyết định kiểm tra sau thông quan. Trong trường hợp cần thiết, Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan ra quyết định kiểm tra sau thông quan*"[36].

Việc sắp xếp các quy định về cùng một vấn đề trong phần, chương, mục cần lưu ý:

- Quy định chung được trình bày trước quy định cụ thể;

- 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;

---

[36] Quy phạm trên đã cho thấy rõ *ai* (Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan), *làm gì* (ra quyết định kiểm tra sau thông quan), *làm khi nào* (trong thời hạn 5 năm, kể từ ngày hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu được thông quan). Tuy nhiên, quy phạm trên vẫn chưa hoàn toàn bảo đảm tính rõ ràng bởi cụm từ "trong trường hợp cần thiết". Trong trường hợp đó, nên quy định cụ thể trong những điều kiện nào thì Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan ra quyết định kiểm tra sau thông quan để tránh sự tuỳ tiện khi áp dụng.

- Quy định phổ biến được trình bày trước quy định đặc thù;
- Quy định chung được trình bày trước quy định ngoại lệ.

IV. ĐẶT CÂU

Văn bản chứa những điều, khoản dễ đọc, dễ hiểu sẽ giúp cho người có trách nhiệm thi hành dễ nhớ, dễ thực hiện. Khi đặt câu, cần lưu ý là không nên dùng câu dài, có quá nhiều từ trong câu, nhất là những từ mà nếu không có chúng thì câu văn cũng không thay đổi ý nghĩa. Sau khi soạn thảo xong, người soạn thảo có thể rà soát lại và loại bớt những từ thừa trong câu để tạo cho câu văn được thanh nhã.

1. Đặt câu ở thể chủ động, tránh dùng thể bị động

Việc dùng thể bị động có thể không làm rõ trách nhiệm của đối tượng phải thực thi pháp luật, không rõ được cơ chế bảo đảm thực hiện và trong trường hợp đó, thường làm cho các quy phạm có tính khả thi thấp.

Dạng bị động có thể diễn đạt không rõ chủ thể thi hành pháp luật trong quy định mà nếu không rõ đối tượng nào chịu trách nhiệm thì quy định đó khó có thể được thực thi tốt.

Ví dụ: Quy định *"Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo, niêm yết"* thì chưa cho chúng ta thấy ai có trách nhiệm đăng Công báo, ai sẽ niêm yết văn bản quy phạm pháp luật và đăng Công báo khi nào?

Đối với các quy định liên quan đến quyền, lợi ích của công dân, người soạn thảo thường có xu hướng quy định nhiều quyền nhưng cơ chế để đảm bảo việc thực hiện các quyền đó lại ít được chú ý. Việc hạn chế dùng thể bị động sẽ giúp cho người soạn thảo có hướng giải quyết cụ thể hơn, bảo đảm tính khả thi hơn. Nếu muốn quy định các quyền của công dân thì có thể hướng tới việc xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước hoặc xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân mới có thể bảo đảm tính khả thi của các quyền.

Ví dụ: Thay vì quy định: "*Người bị thiệt hại **được** bồi thường* (hoặc ***phải được** bồi thường)"* thì ta nên viết ở thể chủ động: *"Người nào gây thiệt hại cho người khác thì **phải** bồi thường…"*.

Hoặc, thay vì quy định*: "Các phương tiện cơ giới tham gia giao thông đường bộ và đường đô thị phải thực hiện đúng chế độ bảo dưỡng kỹ thuật định kỳ, sửa chữa thường xuyên và định kỳ kiểm tra kỹ thuật theo quy định của Bộ Giao thông vận tải"* thì nên quy định trách nhiệm của người chủ phương tiện phải thực hiện chế độ bảo dưỡng kỹ thuật định kỳ…

2. Đặt câu ở thời hiện tại

Đối với văn bản quy phạm pháp luật, cần chú ý đặt câu ở thời hiện tại vì văn bản quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hiện tại nhằm làm thay đổi các hành vi xử sự đang diễn ra.

3. Đặt câu đơn giản, ngắn gọn, dễ hiểu

Người soạn thảo có xu hướng sử dụng các câu phức tạp, dài dòng, nhiều khi không phải do yêu cầu của văn bản mà là do thói quen của người soạn thảo.

Cần diễn đạt cho ngắn gọn nhưng bảo đảm dễ hiểu. Cần hạn chế dùng câu dài dòng, phức tạp. Câu văn trong văn bản cần trau chuốt, trong sáng và dễ hiểu (đối với mọi đối tượng áp dụng, nhất là với những chủ thể có trách nhiệm thi hành văn bản), cần tránh những từ, ngữ hay câu tối nghĩa.

Nếu một câu quá dài hay quá phức tạp, người soạn thảo nên xem lại liệu nội dung của nó có gồm quá nhiều vấn đề hay có thể đơn giản hoá không? Có thể chia câu đó thành nhiều câu nhỏ không?

20Câu văn trong văn bản: Câu văn phải đầy đủ về nội dung, hoàn chỉnh về hình thức và bảo đảm tính liên kết giữa các bộ phận của câu văn.

Các quy phạm pháp luật phải quy định trực tiếp nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, phải được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, chính xác.

Câu văn phải ngắn gọn, trong sáng; không dùng từ thừa trong câu. Câu nghi vấn và câu cảm thán không sử dụng trong văn bản.

Dấu câu trong văn bản: Việc sử dụng dấu câu trong văn bản phải tuân thủ các nguyên tắc chính tả của tiếng Việt. Không được sử dụng dấu chấm hỏi, dấu chấm than, dấu chấm lửng trong văn bản.

Trình bày đơn vị đo lường: Đơn vị đo lường trong văn bản được thể hiện bằng chữ. Ký hiệu của đơn vị đo lường được ghi liền sau và đặt trong dấu ngoặc đơn. Tên và ký hiệu của các đơn vị đo lường được thể hiện thống nhất theo quy định về đo lường.

V. DIỄN ĐẠT NGÔN NGỮ CỦA VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Tầm quan trọng của diễn đạt ngôn ngữ

Nhìn chung, bề ngoài của từ ngữ, diễn đạt của văn bản pháp luật không có ý nghĩa cố hữu. Nhận thức và giá trị riêng của mỗi người đọc sẽ xác định ý nghĩa của ngôn ngữ. Người đọc văn bản quy phạm pháp luật cũng như đối tượng mà văn bản pháp luật đó điều chỉnh thường giải thích văn bản phù hợp với lợi ích của mình mà ít chú ý đến việc các nhà làm luật muốn gì. Trách nhiệm của người làm luật là phải rất chính xác, tiếp đó là phải rõ ràng và súc tích.

Kỹ thuật soạn thảo văn bản, cách thức trình bày văn bản, hình thức bề ngoài của một văn bản quy phạm pháp luật có tầm quan trọng đặc biệt. Nhiệm vụ của người soạn thảo là phải diễn đạt văn bản bằng ngôn ngữ trong sáng, dễ hiểu, tránh để cho người đọc nó hoặc phải thi hành nó *"giải thích văn bản phù hợp với lợi ích của mình"* hay nói cách khác, dự thảo một văn bản quy phạm pháp luật đủ chính xác để chuyển tải ý nghĩa trọng tâm của nó đến với người đọc.

Người soạn thảo cần chú ý nguyên tắc *bảo đảm tính trong sáng, rõ ràng của pháp luật.* Có người ví luật có những điểm tương đồng với một quyển sách hướng dẫn vận hành một cỗ máy phức tạp. Nếu người mua sách không hiểu được ngôn ngữ trong cuốn sách hướng dẫn thì cuốn sách như vậy là không thành công. Tương tự như vậy, nếu các đối tượng liên quan không hiểu quy định của luật bởi vì luật sử dụng ngôn ngữ pháp lý khó hiểu thì họ chỉ đơn thuần có những hành vi xử sự tuân thủ luật một cách tình cờ.[37]

Người soạn thảo cần chú ý rằng ngôn ngữ được soạn thảo không phải chỉ để dành cho cán bộ, công chức nhà nước thực thi văn bản mà văn bản có đối tượng độc giả lớn hơn, nhất là đối tượng chịu sự tác động của văn bản (trực tiếp hoặc gián tiếp), họ có các trình độ văn hóa khác nhau.

---

[37] Xem xét dự án luật: "*cẩm nang cho các nhà lập pháp*", Ann Seidman, Robert B. Seidman và Nalin Abeyesekere, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 2003.

Ngôn ngữ, diễn đạt không đơn thuần chỉ là vấn đề hình thức của văn bản mà còn ảnh hưởng tới nội dung của văn bản. Việc sử dụng ngôn ngữ rất có ý nghĩa đối với việc chuyển tải nội dung văn bản. Cũng là chọn cách diễn đạt nhưng nếu không bảo đảm chặt chẽ thì sẽ dễ dẫn tới sự tùy tiện của nhà chức trách khi thi hành văn bản. Nếu người soạn thảo không sử dụng ngôn ngữ trong sáng, dễ hiểu thì chính những người có thẩm quyền xem xét, thông qua văn bản cũng hiểu khác đi.

Đối với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, nếu ngôn ngữ không rõ ràng, trong sáng thì họ có thể hiểu khác đi và không thi hành pháp luật theo mong muốn của người soạn thảo.

2. Diễn đạt ngôn ngữ như thế nào?

Diễn đạt trong văn bản phải cố gắng cao nhất trình bày để cho ai cũng có thể hiểu được. Khoa học ngôn ngữ đánh giá sự dễ hiểu của văn bản theo các tiêu chí sau: đơn giản, ngắn gọn, mạch lạc, bố cục và trật tự. Các tiêu chí này cũng phải được áp dụng đối với luật, pháp lệnh và nghị định. Đặc biệt quan trọng đối với văn bản quy phạm pháp luật là tính mạch lạc, tức là tính chính xác và rõ ràng của diễn đạt. Để soạn thảo văn bản được dễ hiểu hoặc để dễ dàng hoàn thiện chúng về mặt ngôn ngữ, phải chú ý ba vấn đề: lựa chọn từ ngữ, cấu trúc câu và bố cục văn bản.

Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản là tiếng Việt; từ ngữ được sử dụng phải là từ ngữ phổ thông. Không dùng từ ngữ địa phương, từ ngữ cổ và từ ngữ thông tục; không sử dụng từ ngữ nước ngoài. Trong trường hợp cần phải sử dụng từ ngữ nước ngoài do không có tiếng Việt thay thế, thì phải phiên âm sang tiếng Việt.

Sử dụng từ ngữ đúng chức năng: Văn bản phải sử dụng ngôn ngữ viết; cách diễn đạt phải rõ ràng, đơn giản, dễ hiểu.Trong văn bản có thuật ngữ chuyên môn cần phải làm rõ nội dung thì thuật ngữ đó phải được giải thích. Từ ngữ viết tắt chỉ được sử dụng trong trường hợp cần thiết và phải giải thích nội dung của từ ngữ đó trong văn bản.

3. Ngôn ngữ chuyên ngành pháp lý và cách hiểu

Về cơ bản, cách diễn đạt trong văn bản pháp luật chịu chi phối bởi nguyên tắc ngôn ngữ trong văn bản pháp luật là một bộ phận của ngôn ngữ chuyên ngành pháp lý. Đặc thù của bất cứ ngôn ngữ chuyên ngành nào

là cách diễn đạt trong sáng, rành mạch, thống nhất và có tính công thức. Ngôn ngữ chuyên ngành thật sự là ngôn ngữ của các nhà chuyên môn sử dụng với nhau. Khi chúng được người không có chuyên môn sử dụng thì thông thường chúng không được hiểu chính xác theo nghĩa chuyên môn.

Văn bản pháp luật về nguyên tắc có mục đích dành cho một nhóm người nhất định, những người mà phần lớn là không có sự đào tạo trước đó về mặt pháp lý. Để tránh không xuất hiện những văn bản pháp luật bị những người không có chuyên môn hiểu lầm hoặc không hiểu được, thì không lúc nào được lơ là việc duy trì các đặc tính của ngôn ngữ chuyên ngành trong khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Để mọi người đều có thể hiểu được văn bản pháp luật, thì những thuật ngữ chuyên ngành và từ ngữ có cách hiểu khác so với ngôn ngữ đại chúng phải được làm rõ trong phần giải thích khái niệm của văn bản pháp luật.

4. Sử dụng thuật ngữ chuyên ngành

Sử dụng thuật ngữ chuyên ngành trong văn bản pháp luật phải được lập kế hoạch cẩn thận: đầu tiên phải xác định rõ những thuật ngữ chuyên ngành nào sẽ phải sử dụng hoặc sẽ phải xây dựng và chúng nói lên điều gì. Mối liên quan giữa các thuật ngữ phải làm rõ - có thể bằng một kết luận đơn giản miêu tả mối quan hệ giữa các thuật ngữ. Trên cơ sở này mà xác định nội dung của các thuật ngữ. Thuật ngữ phải rõ ràng và được sử dụng thống nhất. Ngoài ra, các khái niệm và giải thích phải để ở vị trí để người đọc tìm thấy dễ dàng.

Cũng hay xảy ra trường hợp có những từ có nhiều cách hiểu tuỳ theo mối quan hệ trong từng văn bản. Nhiều cách hiểu khác nhau làm cho văn bản thêm phần khó hiểu. Việc kiểm tra thông qua từ điển tiếng Việt hoặc từ điển luật học có thể giúp việc xây dựng và sử dụng khái niệm thống nhất.

Tính chính xác và rõ ràng của diễn đạt thường không đồng nhất với tính dễ hiểu của văn bản nói chung. Mặc dù về mặt nguyên tắc khi có đủ thời gian chuẩn bị và có sự tư vấn ngôn ngữ thì tính dễ hiểu của văn bản pháp luật nói chung có thể được cải thiện đáng kể, nhưng trong đó luôn có những nội dung pháp lý phức tạp không dễ hiểu và không diễn đạt chính xác. Khi văn bản pháp luật đã có được sự dễ hiểu nói chung cũng không được phép bỏ qua tính chính xác trong diễn đạt của từng quy định cụ thể.

Những điều còn thiếu hụt về tính chính xác và rõ ràng của từng quy định trong văn bản pháp luật có thể được bổ sung bằng cách thêm các *"văn bản hướng dẫn đi kèm"* (các văn bản này sẽ không phải là văn bản có tính quy phạm; ví dụ như một cuốn cẩm nang giải thích và các trường hợp áp dụng).

Một trong những nguyên nhân làm cho văn bản pháp luật khó hiểu là việc sử dụng kỹ thuật lập pháp (*ví dụ*: sự giả định, sự viện dẫn). Nếu người ta chỉ đọc một quy định riêng lẻ của luật thì về nguyên tắc không thể hiểu được đầy đủ về một nội dung cụ thể hoặc các hậu quả pháp lý. Nhiều quy định khác của chính luật đó hoặc của các luật và nghị định khác phải được viện dẫn bổ sung cho quy định đó. Các nội dung giống nhau cần phải được khái quát và giới hạn một quy định chỉ điều tiết những gì là cơ bản. Điều đó khiến cho luật pháp dễ theo dõi và có thể áp dụng đối với các sự việc khác nhau. Nó đảm bảo việc áp dụng có hiệu quả và bình đẳng trong mọi tình huống.

Khi có sự đan xen nhau của các quy định khác nhau thì phải có sự phân định rõ ràng và có các nguyên tắc giải thích pháp luật. *Ví dụ:* ngay khi viện dẫn đã phải thể hiện rõ ràng mục đích đó là một sự viện dẫn thực sự hay chỉ là một viện dẫn mang tính tham khảo. Khi soạn thảo luật, pháp lệnh và nghị định thì người ta được phép cho rằng các nguyên tắc giải thích pháp luật được các cơ quan chức năng hoặc trong trường hợp có tranh chấp, sẽ được tòa án tôn trọng.

Ngôn ngữ của văn bản quy phạm pháp luật là tiếng Việt, giống như ngôn ngữ hành chính và ngôn ngữ tại tòa án.

5. Một số điểm cần lưu ý khi sử dụng ngôn ngữ trong văn bản pháp luật

- Ngôn ngữ trong văn bản phải là ngôn ngữ thông thường (ngôn ngữ phổ thông), không mang tính kỹ thuật: Văn bản quy phạm pháp luật cần được soạn thảo bằng ngôn ngữ thông thường ở mức tối đa, chỉ sử dụng thuật ngữ kỹ thuật nếu yêu cầu về tính chính xác đòi hỏi phải làm như vậy. Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật phải là ngôn ngữ thường dùng. Không được phép dùng những từ ngữ gây hiểu lầm về tình trạng pháp lý của đối tượng bị điều chỉnh (hiểu lầm xấu hơn thực chất hoặc sự thật trở nên bị lu mờ).

- *Sử dụng ngôn ngữ phải chú ý đến độc giả dự kiến/đối tượng điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật*: Người soạn thảo cần cân nhắc liệu ngôn ngữ kỹ thuật hay thông thường là phù hợp vì có thể văn bản sẽ có nhóm độc giả riêng biệt, *ví dụ* như văn bản được xây dựng cho công việc hay nghề nghiệp cá biệt, nghĩa là những người đọc văn bản quy phạm pháp luật rất am hiểu từ vựng về kỹ thuật/chuyên môn nghiệp vụ và do đó, sử dụng những từ ngữ kỹ thuật để soạn thảo dường như là phù hợp. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là đối tượng trong văn bản có thể đa dạng, gồm nhiều nhóm đối tượng khác nhau, vì vậy, trong hoàn cảnh nào thì người soạn thảo cũng phải chú ý đến độc giả dự kiến của văn bản.

Như vậy, quy tắc *"viết rõ ràng cho người đọc của bạn"* có nghĩa là thuật ngữ phải phù hợp với người đọc dự kiến. Khi sử dụng ngôn ngữ của văn bản, cần chú ý xem ai sẽ là người quan tâm đến văn bản đó, đối tượng điều chỉnh của văn bản là ai. Nếu sử dụng ngôn ngữ xa lạ với những người đó thì họ sẽ không hiểu yêu cầu của văn bản là gì.

Văn bản nên sử dụng từ vựng mà người đọc có thể dễ dàng tiếp cận. Một văn bản quy định về hợp tác xã nông nghiệp cần sử dụng từ ngữ dễ hiểu đối với những người có thể sử dụng nó.

- *Ngôn ngữ của văn bản phải có độ chính xác cao*: Thông thường, cần tránh sử dụng những từ có nhiều nghĩa. Khi sử dụng ngôn ngữ, nên lựa chọn các từ có chứa ít nghĩa để tránh bị hiểu nhầm sang các nghĩa mà người soạn thảo không mong muốn. Những từ đa nghĩa thường làm người đọc văn bản băn khoăn lựa chọn dùng nghĩa nào thì phù hợp và đúng với tinh thần của văn bản, đúng với ý đồ của người đã soạn thảo/ban hành văn bản đó.

- *Ngôn ngữ phải dễ hiểu, trong sáng:* Ngôn ngữ dễ hiểu mới chuyển tải được nội dung, tinh thần của các quy phạm tới người đọc. Khi ngôn ngữ của văn bản dễ hiểu thì các cán bộ của cơ quan thi hành pháp luật, đối tượng chịu sự điều chỉnh có thể hiểu dễ dàng và thực hiện đúng các yêu cầu đòi hỏi của văn bản.

Nếu ngôn ngữ không trong sáng mà mập mờ, nước đôi thì có thể làm cho người thi hành pháp luật thực hiện không đúng ý định mong muốn của người soạn thảo.

6. Hướng dẫn chung khi dùng từ

Một sự lựa chọn dùng từ ngữ chuẩn xác làm cho văn bản pháp luật chính xác và rõ ràng, mạch lạc và như vậy góp phần làm cho văn bản dễ hiểu, gần gũi công dân. Các từ phải được sử dụng chính xác và hợp lôgíc. Điều đó có nghĩa là trước hết từ được dùng phải nói lên được cái nghĩa định nói. Tương tự phải chú trọng tới sự liên quan giữa các từ và sự liên quan về nội dung của chúng. Sự sử dụng không hợp lôgíc tạo sự nhầm lẫn và che khuất mất điều mà văn bản pháp luật muốn thể hiện.

Sử dụng từ ngữ đúng nghĩa.

Từ ngữ được sử dụng trong văn bản phải thể hiện chính xác nội dung cần truyền đạt, không làm phát sinh nhiều cách hiểu; trường hợp dùng từ có thể hiểu theo nhiều nghĩa thì phải giải thích theo nghĩa được sử dụng trong văn bản.

Từ nghi vấn, các biện pháp tu từ Kkhông sử dụng trong văn bản.

Từ ngữ phải được sử dụng thống nhất trong văn bản.

Việc dùng từ phải phù hợp với thời đại (sử dụng ngôn ngữ hiện đại): Những cách nói theo lối cũ hoặc không phổ biến thì nên tránh. Mặt khác những từ quá thời thượng cũng nên tránh dùng. Nên tránh dùng ngôn ngữ cổ khi đã có ngôn ngữ mới thay thế và có thể sử dụng ngôn ngữ hiện đại khi mọi người đều không xa lạ với ngôn ngữ mới đó[38]. Không nên sáng tạo ra ngôn ngữ mới (*ví dụ:* ghép từ *"kích thích"* và *"nhu cầu"* thành từ *"kích cầu"*). Sẽ thuận lợi hơn nếu như người soạn thảo đưa vào văn bản những từ được dùng thường xuyên trong các văn bản pháp luật hiện hành hoặc đã được sử dụng trong văn bản pháp luật ban hành trước đó.

Không nên dùng từ nước ngoài: Trong khi sử dụng ngôn ngữ nói chung nếu không tìm được từ tiếng Việt phù hợp thì được dùng từ nước ngoài. Việc sử dụng chúng phải chú ý theo hoàn cảnh của từng trường hợp cụ thể, nhất là được sử dụng trong mối quan hệ nào và đối với ai. Các tài liệu nước ngoài về nguyên tắc chỉ được viện dẫn trong văn bản pháp luật

[38] Ví dụ từ *"hợp đồng"* quen thuộc với chúng ta hơn là từ *"khế ước"*. Đối với các từ quá mới, khi sử dụng cũng nên thận trọng nếu không phải là đại đa số dân chúng đã biết đến, trừ khi nó không có các từ khác có thể diễn tả đầy đủ ý nghĩa như: *"toàn cầu hóa", "hội nhập",...*

nếu chúng đã được dịch sang tiếng Việt và có trích dẫn nguồn của nó, kể cả khi những người có liên quan tới văn bản pháp luật đó thường hay sử dụng tài liệu đó bằng tiếng nước ngoài (*ví dụ* trong lĩnh vực hàng không).

Trong soạn thảo, cần chú ý các quy tắc sau khi dùng từ:

+ Dùng từ đơn giản nhưng phải chính xác;

+ Không dùng những từ thể hiện cảm xúc;

+ Không dùng tiếng lóng;

+ Không dùng từ thừa; cần loại bỏ những từ không cần thiết, tức là việc bỏ những từ đó không làm thay đổi nghĩa của câu;

+ Chỉ sử dụng một từ nếu một từ là đủ;

+ Sử dụng từ một cách thống nhất: Không nên dùng nhiều từ khác nhau để chỉ một khái niệm, có nghĩa là dùng cùng một từ, cùng một nghĩa. Trong tiếng Việt, có rất nhiều từ có chung một nghĩa, nếu đã lựa chọn một từ có nghĩa gần nhất, truyền tải nội dung chính xác nhất thì không nên sử dụng cả những từ đồng nghĩa khác nữa để chỉ một khái niệm;

+ Ưu tiên sử dụng những từ quen thuộc.

7. Hướng dẫn đặc biệt cách dùng từ

Trong văn bản quy phạm pháp luật thì phải định rõ đối tượng điều chỉnh của quy định, nội dung sự việc và hậu quả pháp lý. Nhất là phải thể hiện rành mạch công dân được phép làm, phải làm và/hoặc cấm làm một cái gì.

Ví dụ: phải thể hiện rõ đó là một quy định bắt buộc phải thực hiện hay chỉ là quy định cho phép được thỏa thuận theo hợp đồng.

Mối quan hệ giữa các văn bản cũng phải được thể hiện về mặt ngôn ngữ. Nếu muốn thể hiện một văn bản về một lĩnh vực nhất định có thứ tự ưu tiên thấp, thì có thể viết *"...nếu trong các văn bản pháp luật khác không có quy định"* hoặc *"ưu tiên áp dụng quy định trong các văn bản pháp luật khác"* hoặc *"quy định của các văn bản pháp luật khác được áp dụng không có gì thay đổi"*. Trong trường hợp cụ thể còn có thể diễn đạt mạnh mẽ hơn *"...phải tuân theo các văn bản pháp luật khác"*.

Ví dụ: Điều 3 Luật Đấu thầu quy định: *"Trường hợp có đặc thù về đấu thầu quy định ở luật khác thì áp dụng theo quy định của luật đó"*, và *"Đối với dự án sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), việc đấu thầu được thực hiện trên cơ sở nội dung điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên hoặc thoả thuận quốc tế mà cơ quan, tổ chức có thẩm quyền của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết"*.

- Quy định được áp dụng phải được nêu chính xác.

- Từ *"và"* luôn được sử dụng, nếu:

(i) Trong một quy định nhiều điều kiện đồng thời được đưa ra, hoặc

(ii) Một sự việc mang tới đồng thời nhiều hậu quả pháp lý.

Từng thành phần được liệt kê có thể được tách nhau bằng dấu phẩy. Trong trường hợp này, trước thành phần liệt kê cuối cùng phải đặt từ *"và"* hoặc *"cũng như"* để làm nổi bật tính đồng thời của sự liệt kê.

- Từ nối *"hoặc"* luôn được sử dụng, nếu:

(i) Trong một quy định đưa ra nhiều điều kiện mang tính loại trừ lẫn nhau;

(ii) Một sự việc mà chỉ xảy ra một hậu quả pháp lý trong số nhiều hậu quả pháp lý có thể xảy ra.

Nếu các điều kiện hoặc các hậu quả pháp lý được tách với nhau bằng dấu phẩy, thì phải đặt từ *"hoặc"* ở trước điều kiện cuối cùng hoặc hậu quả pháp lý cuối cùng. Tương tự như vậy khi liệt kê dưới dạng danh mục.

- Từ nối *"và/hoặc"* và từ nối *"một cách tương tự"* thì không có tính xác định nên không được dùng.

- Khi diễn đạt một sự việc được cấu thành bởi nhiều yếu tố, thì phải thể hiện rõ sự kết nối giữa các yếu tố đó là mang tính đồng thời hay mang tính loại trừ lẫn nhau. *Ví dụ*: người mua và bán; người mua hoặc bán; người nhập khẩu hoặc xuất khẩu; người xuất khẩu và nhập khẩu; sản xuất hoặc kinh doanh;...

- Khi dùng từ *"có thể"* phải chú ý, vì từ này có thể có nhiều nghĩa khác nhau.

- Từ *"nên"* tương tự cũng có thể dẫn tới nhiều điều không rõ ràng. Nếu đó là một hành động bắt buộc hoặc nếu đó là một điều không được làm hoặc cấm được làm thì không được sử dụng từ "nên". Không nên dùng các từ "nên" hay "không nên", "cần",... mà cần dùng từ *"phải"* khi muốn đưa ra các quy phạm mang tính bắt buộc (*ví dụ*: *"Người nào gây thiệt hại cho người khác thì **phải** bồi thường..."*).

- Từ *"hiệu lực"* khi dùng cũng phải cẩn trọng vì nó có thể có nhiều nghĩa khác nhau. Trong một văn bản đang hiện hữu thì từ đó có thể có nghĩa là một tác động luật pháp, một sự suy đoán chắc chắn hoặc không chắc chắn hoặc một mệnh lệnh. Chính vì vậy phải thật cẩn trọng khi lựa chọn từ và quy định sao cho rõ ràng.

- Nếu phải chỉ ra một ngày dấu mốc là một ngày nhất định, thì *viết "quy định của luật có hiệu lực từ ngày 01 tháng 12 năm 2007"*. Thông thường ngày dấu mốc thường là một giao điểm thời gian, ví dụ ngày chuyển giao từ luật cũ sang luật mới, ngày chuyển giao đó sẽ là điểm bắt đầu hoặc kết thúc của một giai đoạn. Khi thể hiện trong văn bản pháp luật phải làm rõ ngày dấu mốc được tính vào giai đoạn mới bắt đầu hay tính vào giai đoạn vừa kết thúc (bắt đầu từ... hay kể từ sau khi... hay trước khi...).

Ngoại lệ cũng có những quy định ngày dấu mốc không phải là ngày đầu tiên hoặc cuối cùng của tháng hoặc của năm, mà nếu không nói rõ thì không biết được giao điểm thời gian là khi nào. Giao điểm thời gian ở đây luôn được tính là 0 giờ ngày ... tháng ... năm ...

Khi soạn thảo quy định về hiệu lực hoặc hết hiệu lực của văn bản phải chú ý tới các thông tin về thời gian. Quy định về hiệu lực nếu viết *"vào ngày..."* thì có nghĩa là hiệu lực văn bản bắt đầu từ ngày hôm đó.

Nếu quy định văn bản hết hiệu lực vào ngày cuối cùng của tháng hoặc của năm (… hết hiệu lực vào ngày 31 tháng 12 năm 2007) thì có nghĩa văn bản hết hiệu lực vào 24 giờ ngày 31 tháng 12 năm 2007. Bởi vì sự chuyển giao pháp lý sẽ xảy ra vào thời điểm chuyển giao ngày cũ sang ngày mới. Nếu quy định văn bản hết hiệu lực vào ngày đầu tiên của tháng hoặc của năm (… vào ngày 01 tháng 01 năm 2007 hết hiệu lực) thì có nghĩa văn bản đó hết hiệu lực vào lúc 0 giờ của ngày 01 tháng 01 năm 2007. Ngược lại, nếu quy định văn bản hết hiệu lực vào một ngày không phải là đầu tiên hay cuối cùng của tháng hay của năm thì có thể viết: *"... hết hiệu lực sau ngày 28 tháng 6 năm 2008"*.

Nếu quy định một văn bản hết hiệu lực gắn với sự có hiệu lực của một văn bản khác, thì quy định hết hiệu lực và có hiệu lực phải được nối với nhau bằng từ *"đồng thời"*. Thời điểm hết hiệu lực một văn bản và có hiệu lực một văn bản thông thường là vào 0 giờ của một ngày được chỉ rõ.

8. Các hướng dẫn khác về diễn đạt, biểu hiện bề ngoài của quy phạm

Cần tuân thủ các quy định về hình thức của văn bản (kể cả số, ký hiệu, trích yếu nội dung văn bản cho đến thẩm quyền ký văn bản và cách thức trình bày).

Vì mục đích sao cho tất cả các văn bản pháp luật có hình ảnh bề ngoài thống nhất, nên các hướng dẫn này phải được đặc biệt chú ý. Làm khác với các hướng dẫn này chỉ hợp lý nếu có các hoàn cảnh đặc thù buộc phải làm như vậy thì mới đảm bảo được hình ảnh bề ngoài của một luật hoặc của một văn bản pháp luật, *ví dụ* khi sửa đổi các quy định cũ.

- Sử dụng số ít: người soạn thảo nên viết *"cơ quan"*, *"tổ chức"*, *"cá nhân"* thay vì *"các cơ quan"*, *"các tổ chức"* hoặc *" mọi cá nhân"*, *"mọi công dân"*.

- Sử dụng từ trung tính (phi giới tính): nên dùng những từ chỉ cho cả hai giới, ví dụ sử dụng danh từ *"chủ tọa"* thay vì *"ông chủ toạ"*; *"Chủ tịch"* thay vì *"ông Chủ tịch"* hay không dùng đại từ *"anh"*, *"chị"* trong quy định.

- Tránh sử dụng ngoặc đơn trong văn bản.

- Tiêu đề: Quy định có thể có tiêu đề (chương, mục cần thiết phải có tiêu đề) và tiêu đề cần mang tính khái quát, súc tích song phải chỉ rõ được chủ đề của nội dung quy định mà nó chuyển tải. Ngược lại, nội dung của phần mà tiêu đề bao hàm phải giải quyết được chủ đề thể hiện ở tiêu đề.

- Trình bày số đếm, thời gian, số đo và ký hiệu thống nhất và theo quy định chung, *ví dụ:* sử dụng đơn vị đo lường theo hệ mét.

- Có thể sử dụng các mẫu, bảng liệt kê, phụ lục, danh sách khi cần thiết.

- Không viết chữ số nếu điều đó giúp cho từ được tạo ra dễ nhìn và đọc được.

- Khi sửa đổi văn bản pháp luật phải chú ý tới văn bản đang tồn tại mà sửa theo để đảm bảo hình thức bên ngoài thống nhất của văn bản.

- Sau số tiền thì viết tên gọi đơn vị tiền tệ. Các tên gọi "*đồng*" phải được viết đầy đủ. Các tên gọi tiền tệ này có thể được viết tắt trong bảng biểu hoặc mẫu in sẵn (*ví dụ:* viết *"đ"* thay thế cho từ *"đồng"*).

- Trong một điều, một khoản của văn bản có thể sử dụng các con số.

- Khi liệt kê để việc trích dẫn được dễ dàng thì chú ý như sau: từng thành phần được liệt kê không nên đánh dấu bằng gạch đầu dòng, mà nên đánh dấu bằng con số hoặc bằng chữ cái.

- Cách dùng từ trong luật, pháp lệnh và nghị định (văn bản quy phạm pháp luật nói chung) phải làm sao để tạo ra các quy định mang tính khái quát và chính thống. Nếu có những người được nêu ra, thì giới tính của họ về mặt ngôn ngữ không phải bao giờ cũng đồng nhất với giới tính tự nhiên của họ. Ta có thể sử dụng *"người sở hữu"*, *"người bán hàng"*, *"người thuê nhà"* cho cả nam và nữ. Nên dùng các tên gọi chỉ cả hai giới (*ví dụ*: *"lực lượng giảng viên"*, *"thành viên"*); nên dùng từ sao cho tránh được phải dùng từ chỉ giới tính (ví dụ: *"người nào…"* hoặc *"đại diện"*).

9. Sử dụng chữ viết tắt

- Về nguyên tắc không sử dụng chữ viết tắt trong văn bản pháp luật. *Ví dụ:* Phải viết đầy đủ các cụm từ *"văn bản"*, *"ví dụ"*, *"phần"*, *"chương"*; *"mục"*, *"điều"*, *"khoản"* (ví dụ: không viết *"Đ"* để thay cho từ *"Điều"*) . Nếu sự viết tắt trong bảng biểu hoặc trong mục lục là không tránh khỏi, thì ở đó khi lần đầu tiên sử dụng viết tắt phải viết đầy đủ bằng chữ rồi mở ngoặc viết từ viết tắt sẽ sử dụng thay thế sau đó. Điều này là không cần thiết nếu nhóm người là đối tượng điều chỉnh của văn bản pháp luật đã biết từ viết tắt đó là gì rồi.

Nếu một quy định được viện dẫn, thì các từ *"điều"*, *"mục"* luôn phải viết đầy đủ.

Luật và nghị định khi được nói đến trong một đoạn văn xuôi của một quy định pháp luật thì không sử dụng tên viết tắt của chúng, mà phải viết bằng tên chỉ dẫn của chúng (*ví dụ:* không viết *"Điều 4 HP"* mà phải viết *"Điều 4 của Hiến pháp"*).

- Trong một đoạn văn xuôi của một quy định pháp luật thì đơn vị độ lớn, trọng lượng hoặc những đơn vị đo lường khác phải viết đầy đủ. Trong bảng biểu, mục lục hoặc tương tự thì có thể viết tắt chúng theo cách thông thường. Cần chú ý các đơn vị và ký hiệu đơn vị phải là các đơn vị và ký hiệu đơn vị được quy định trong luật đơn vị đo lường.

Trong bảng biểu, mục lục thì tỷ lệ phần trăm được viết tắt là "%".

- Cách viết ẩn ý *"phạm vi luật có hiệu lực"* nên sử dụng nếu như phạm vi có hiệu lực của luật không bao trùm lên toàn bộ lãnh thổ hoặc vượt ra ngoài phạm vi lãnh thổ.

- Vùng lãnh thổ ngoài Việt Nam thì có thể sử dụng cách diễn đạt *"nước ngoài"*, để chỉ luật pháp, các tổ chức và công việc của các nhà nước khác thì sử dụng cụm từ *"của nước ngoài"*.

- *Viết tắt tên gọi của các hiệp ước quốc tế và của các tổ chức quốc tế:*

Nếu luật về hiệp ước hoặc các nghị định liên quan tới hiệp ước trích dẫn hiệp ước quốc tế, thì phải luôn trích dẫn ngày/tháng/năm, tên đầy đủ và tên viết tắt. Nếu như các bên tham gia hiệp ước quy định một tên viết tắt của hiệp ước thì tên đó được dùng làm tên trích dẫn. Nếu nội dung của hiệp ước quốc tế không được đăng tải trên Công báo thì chỉ được trích dẫn hiệp ước quốc tế vào luật quốc nội nếu như nội dung đó được đăng bằng tiếng Việt (bản của hiệp ước bằng tiếng Việt hoặc bản dịch ra tiếng Việt) trên một phương tiện khác và mọi người đều có thể tiếp cận.

Các hiệp ước quốc tế đã biết đến nhiều thì chỉ dẫn bằng tên trích dẫn là đủ (Ví dụ: Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ). Chỉ những hiệp ước đã được biết đến trong một phạm vi rộng lớn các đối tượng thì mới được coi là hiệp ước đã được biết đến nhiều. Người ta chỉ có thể công nhận những hiệp ước quốc tế quan trọng là những hiệp ước quốc tế đã được biết đến nhiều (*ví dụ:* HĐTM Việt Nam - Hoa Kỳ).

Nếu trong một luật hoặc một nghị định trích dẫn nhiều lần một hiệp ước quốc tế thì sau lần trích dẫn đầu tiên với tên gọi đầy đủ, các lần trích dẫn sau đó chỉ cần trích dẫn bằng tên trích dẫn của hiệp ước đó.

Nếu một hiệp ước quốc tế đã được sửa đổi, thì cũng phải chỉ dẫn sự sửa đổi đó. Khi đó hiệp ước quốc tế đã được sửa đổi không cần phải nêu kèm theo tên gọi. Ví dụ chỉ dẫn chỉ cần viết *"hiệp ước này đã được sửa đổi bằng…"*.

- Viết tắt tên của các tổ chức quốc tế:

Tên có thể được lấy từ bản bằng tiếng Việt hoặc trong bản dịch tiếng Việt của nội dung hiệp ước đăng tải trên Công báo. Tương tự cũng áp dụng như vậy đối với tên các cơ quan của các tổ chức quốc tế, ví dụ, tổ chức UNICEF, tổ chức Liên hợp quốc (UNDP). Nếu trong thỏa thuận thành lập không có thỏa thuận nào về tên gọi các cơ quan của các tổ chức này thì dùng tên gọi đã được tổ chức quốc tế này sử dụng khi nói về các cơ quan của mình.

VI. QUY ĐỊNH MỤC ĐÍCH CỦA VĂN BẢN

Việc quy định mục đích của văn bản nhằm xác định ý nghĩa có tính nguyên tắc của việc ban hành văn bản, cũng là định hướng cho các cơ quan thực thi pháp luật (tổ chức thực hiện văn bản) hành xử đúng với mục đích của văn bản, nhất là với các cơ quan quy định chi tiết thi hành hay hướng dẫn việc thực hiện văn bản.

Người ta ít chú ý tới việc quy định mục đích của văn bản, song đó lại là một quy định cần thiết, giống như sợi chỉ đỏ xuyên suốt toàn bộ văn bản và làm cho các bên có quyền, nghĩa vụ liên quan hiểu hơn các quyền, nghĩa vụ cụ thể của họ.

Việc quy định mục đích của văn bản thực sự có ý nghĩa đối với các thẩm phán khi họ phải đưa ra các phán quyết phù hợp. Bản thân người soạn thảo cũng cần phải chú ý đến mục đích của văn bản và cần xem đó như là một trong những nguyên tắc chỉ đạo của việc soạn thảo.

VII. SỬ DỤNG ĐỊNH NGHĨA

1. Thế nào là điều khoản định nghĩa?

Điều khoản định nghĩa *"nhằm nói cho người đọc một cách chính xác nhà soạn thảo dự định một từ nhất định mang ý nghĩa gì. Nhà soạn thảo sử dụng điều khoản định nghĩa để quy định ý nghĩa của những từ ngữ mà họ sử dụng trong văn bản pháp luật"*[39].

Người đọc thường phải tìm hiểu các thuật ngữ để có thể hiểu được văn bản nhưng người soạn thảo nên cố gắng tránh việc sử dụng những từ ngữ

[39] "*Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ*", sđd.

phức tạp không cần thiết và chỉ dùng những thuật ngữ kỹ thuật nếu không có cách thay thế hoặc đối tượng đọc văn bản là chỉ những người thuộc nhóm ngành nghề liên quan.

Ví dụ: Pháp lệnh thương phiếu giải thích các thuật ngữ chuyên môn: thương phiếu, hối phiếu, lệnh phiếu, người bị ký phát, người ký phát, người phát hành,…

2. Khi nào sử dụng định nghĩa?

Người soạn thảo chỉ nên sử dụng định nghĩa khi:

- Một từ hay một cụm từ không được sử dụng theo nghĩa thông thường của nó hay được sử dụng với một trong nhiều nghĩa thông thường của nó (định nghĩa phải làm rõ nghĩa nào được áp dụng).

Ví dụ: Luật Hải quan giải thích: *"**Hàng hóa** bao gồm hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh; hành lý, ngoại hối, tiền Việt Nam của người xuất cảnh, nhập cảnh; vật dụng trên phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh; kim khí quý, đá quý, cổ vật, văn hóa phẩm, bưu phẩm, các tài sản khác xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hoặc lưu giữ trong địa bàn hoạt động hải quan"*. Trong ngôn ngữ thông dụng, từ *"hàng hóa"* rất quen thuộc với mọi người, nhưng từ *"hàng hóa"* được nêu trong các điều, khoản của Luật Hải quan sẽ chỉ được hiểu như đã định nghĩa và giới hạn trong phạm vi nêu trên.

- Khi trong văn bản sử dụng nhiều lần các từ đó và nếu không giải thích thì khi đặt thuật ngữ đó vào những ngữ cảnh khác nhau, người đọc có thể hiểu theo nhiều cách khác nhau. Chính vì vậy, khi sử dụng các thuật ngữ ở các điều, khoản khác nhau, người soạn thảo cần chú ý để tránh sự mâu thuẫn trong cùng văn bản đó. Đặc biệt, trong trường hợp từ có đa nghĩa, nếu trong một quy phạm không thể làm rõ nghĩa của từ thì cần có giải thích thuật ngữ hay còn gọi là quy phạm định nghĩa.

Ví dụ: Luật Giao thông đường bộ quy định: *''Người điều khiển phương tiện tham gia giao thông gồm người điều khiển xe cơ giới, xe thô sơ, xe máy chuyên dùng tham gia giao thông đường bộ''. Hoặc ''người lái xe là người điều khiển xe cơ giới''*. Nếu như có quy phạm định nghĩa trong văn bản *''người lái xe là người điều khiển xe cơ giới''* thì không có nghĩa là thẩm phán, cảnh sát hoặc người có thẩm quyền xử phạt bất kỳ được phép hiểu: *''người lái xe là người điều khiển xe cơ giới và xe thô sơ''*.

- Chủ định hạn chế hay mở rộng nghĩa thông thường của từ hoặc cụm từ: Các quy phạm định nghĩa hay việc giải thích từ ngữ trong văn bản sẽ tránh được hoặc hạn chế được sự mập mờ ẩn chứa trong các từ ngữ (*Ví dụ:* định nghĩa về *"pháo"* như sau: *''pháo nghĩa là những hỗn hợp có thể cháy và nổ, hoặc chất hoặc hợp chất hoặc vật có mục đích đó gây cháy và nổ, hoặc đối với nó nhà sản xuất chuẩn bị cho mục đích làm ra hoặc gây ra hiệu quả có thể nhìn thấy được, nghe thấy được sự cháy, sự nổ hoặc tiếng nổ''*).

- Tránh lặp lại quá nhiều: Trong một văn bản, cần có cả một danh mục dài hoặc những quy định dài để giải thích, mô tả làm rõ ý của từ hoặc ngữ, khái niệm phức tạp nào đó, nhất là những quy định đó được lặp đi lặp lại nhiều lần trong văn bản.

Ví dụ: Điều 4 Luật Hải quan năm 2001 (được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2005) có một số từ ngữ được giải thích như sau: *''**Thông quan** là việc cơ quan hải quan quyết định hàng hóa được xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện vận tải được xuất cảnh, nhập cảnh''*; hoặc *"**Người khai hải quan** bao gồm chủ hàng hóa, chủ phương tiện vận tải hoặc người được chủ hàng hóa, chủ phương tiện vận tải ủy quyền''*.

3. Một số điểm cần lưu ý khi sử dụng định nghĩa

- Các định nghĩa nên được đặt ở phần đầu của văn bản trừ khi phạm vi áp dụng chúng chỉ giới hạn đối với một phần, mục, khoản hay bộ phận khác của văn bản; trong trường hợp đó, nên đặt các định nghĩa tại phần đầu của phần, mục, khoản hay bộ phận đó;

- Tránh sử dụng quá nhiều định nghĩa;

- Lưu ý rằng tính chắc chắn của một định nghĩa có thể dẫn đến việc lạc hậu nhanh chóng của định nghĩa do sự phát triển nhanh của thị trường và công nghệ;

- Không nên định nghĩa một cụm từ trừ khi nó là một danh từ đơn, động từ, tính từ, trạng từ;

- Một định nghĩa chỉ nên định nghĩa các từ hay cụm từ và không nên chứa quy định nào của văn bản hoặc hoạt động hay vấn đề thuộc về nội dung của văn bản;

- Một định nghĩa không được bao gồm thuật ngữ mà nó dự định định nghĩa. Khi giải thích thuật ngữ, cần tránh giải thích bằng chính các thuật

ngữ cũng cần phải giải thích. Trong trường hợp không thể sử dụng các từ ngữ khác nhau để giải thích mà buộc phải dùng lại như vậy thì nên lưu ý trật tự của từ ngữ giải thích.

Ví dụ: Trong Luật Di sản văn hóa có giải thích cụm từ *''di sản văn hóa phi vật thể''* tại Điều 4 và cũng tại Điều này sau đó giải thích từ *''sưu tập''* phải sử dụng lại cụm từ *''di sản văn hóa phi vật thể''*, *''Sưu tập là một tập hợp các di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia hoặc di sản văn hóa phi vật thể, được thu thập, gìn giữ, sắp xếp có hệ thống theo những dấu hiệu chung về hình thức, nội dung và chất liệu để đáp ứng nhu cầu tìm hiểu lịch sử tự nhiên và xã hội''*.

- Một từ hay cụm từ được sử dụng trong luật không nên được định nghĩa trong các văn bản dưới luật vì mục đích của luật trừ khi luật đó quy định thẩm quyền rõ ràng việc đó;

- Người soạn thảo không nên chuẩn bị các định nghĩa cho đến khi các nội dung chính của văn bản đã được soạn thảo xong bởi 2 lý do: *thứ nhất*, không lãng phí thời gian để cố buộc từ ngữ trong văn bản phải phù hợp với định nghĩa mình đã đặt ra quá sớm; *thứ hai*, trong quá trình soạn thảo, có thể định hình rõ hơn việc sử dụng định nghĩa nào là cần thiết hay không cần thiết. Sẽ lãng phí thời gian nếu như cuối cùng lại thấy cần loại bỏ những định nghĩa được đưa vào từ sớm trong khi đó người soạn thảo cần chú ý tập trung vào vấn đề trọng tâm của dự thảo.

VIII. VIỆN DẪN VĂN BẢN

Các nguyên tắc viện dẫn phải được rất chú ý tuân thủ, không phải vì tính thống nhất về hình thức bề ngoài của luật, nghị định, mà còn vì sự chính xác cần thiết của thông tin.

Các thông tin chính xác là cần thiết để xác định được tương đối về văn bản được viện dẫn. Các nguyên tắc viện dẫn vì vậy đặc biệt quan trọng, nhất là khi một đoạn văn bản phải viện dẫn một đoạn văn khác, hoặc tại phần mở đầu của luật sửa đổi hoặc của một văn bản sửa đổi phải viện dẫn văn bản được sửa đổi, hoặc tại phần mở đầu của một nghị định phải viện dẫn văn bản uỷ quyền ban hành nghị định.

Về nguyên tắc, luật, pháp lệnh và nghị định khi viện dẫn phải viện dẫn đầy đủ, có nghĩa là phải có tên văn bản dùng để viện dẫn (tên viện dẫn),

ngày/tháng/năm thông qua và chỉ dẫn về các lần sửa đổi, bổ sung văn bản nếu có.

Trong phần mở đầu của luật sửa đổi, bổ sung hoặc của luật/pháp lệnh sửa đổi, bổ sung, hoặc trong phần mở đầu của nghị định thì luôn sử dụng cách viện dẫn đầy đủ. Những luật hoặc văn bản pháp luật đã quen thuộc với mọi người, hoặc ở những đoạn văn bản mà sự viện dẫn là nhắc lại thì chỉ cần nêu tên viện dẫn của văn bản là được.

Ví dụ: Những luật đã quen thuộc với mọi người là Hiến pháp, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự. Những luật này là những luật cơ bản và dành cho tất cả mọi người nên được cho là mọi người đều biết. Các luật/pháp lệnh và nghị định khác cũng là cơ bản nhưng lại chỉ dành cho một nhóm người nhất định. Từ thực tế pháp luật cũng cho phép coi những văn bản này là quen thuộc đối với nhóm người nhất định đó, ví dụ: Bộ luật Lao động.

1. Khi nào viện dẫn?

- Trong luật và nghị định thì không phải bao giờ cũng phải viết đầy đủ nội dung các sự việc và các hậu quả pháp lý. Các nhà làm luật hoặc nghị định có thể tận dụng các đoạn văn bản có sẵn và bằng cách viện dẫn vào những đoạn văn bản này. Có thể viện dẫn vào một quy định khác hoặc viện dẫn từng phần của quy định.

- Thông qua việc viện dẫn thì quy định được viện dẫn trở thành một bộ phận cấu thành của quy định viện dẫn (quy định chính).

- Có thể viện dẫn vào một văn bản áp dụng tại một thời điểm nhất định hoặc trong một khoảng thời gian nhất định. Về nguyên tắc đó phải là những văn bản đang có hiệu lực vào thời điểm quy định chính có hiệu lực (được gọi là viện dẫn tĩnh). Nhưng cũng có thể viện dẫn vào một văn bản đang hiện hành (được gọi là viện dẫn linh hoạt).

Có thể viện dẫn vào những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc do có sai phạm khi công bố nên bị vô hiệu. Loại viện dẫn này chỉ cần điều kiện là văn bản được viện dẫn được phổ biến rộng rãi và ai cũng có thể tiếp cận (một viện dẫn như vậy có bản chất là viện dẫn tĩnh, bởi vì nội dung viện dẫn không thể sửa đổi được nữa).

- Viện dẫn nhắc nhở là những viện dẫn chỉ dẫn vào những quy định khác (*ví dụ "thẩm quyền của Tòa án được quy định tại Luật Tổ chức tòa*

án"; *"thẩm quyền của Hội thẩm nhân dân được quy định tại Pháp lệnh về Hội thẩm nhân dân"*). Viện dẫn loại này không quy định hiệu lực của quy định được viện dẫn, mà chỉ thông báo về một quy định có sẵn đang được áp dụng và giúp người khác có thể tìm thấy dễ dàng. Viện dẫn loại này nên hạn chế tối đa sử dụng, vì một kỹ thuật lập pháp mà chỉ đơn thuần là thông tin không có chủ ý là thừa.

Ví dụ: Điều 30 Luật Dạy nghề quy định: *"Sinh viên học hết chương trình cao đẳng có đủ điều kiện thì được dự thi, nếu đạt yêu cầu thì được hiệu trưởng các trường quy định tại Điều 29 của Luật này cấp bằng tốt nghiệp cao đẳng theo quy định của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước về dạy nghề ở trung ương"*.

Nếu đoạn văn bản được viện dẫn là một quy định pháp luật, thì chỉ viện dẫn nếu nó phù hợp dùng để diễn đạt bổ sung cho nội dung của quy định chính. Điều kiện căn bản để đoạn văn bản có tính phù hợp dùng để viện dẫn là tính phổ thông của đoạn văn bản, có nghĩa là mọi người đều có điều kiện để hiểu được. Ngoài ra, nó còn phải dễ tiếp cận bởi vì đoạn văn được viện dẫn là một bộ phận cấu thành của quy định chính.

2. Lợi ích và bất lợi của kỹ thuật viện dẫn

- Kỹ thuật viện dẫn có nhiều lợi ích: Viện dẫn để tạo ra văn bản ngắn gọn, đơn giản, tránh được phải nhắc lại toàn bộ nhiều đoạn văn bản. Nó cũng giúp tránh được những sự vênh về nội dung của quy định pháp luật. Ngoài ra, nó còn đảm bảo những sự việc tương tự nhau phải có các điều kiện giống nhau hoặc có những hậu quả giống nhau.

Trong một số trường hợp, việc viện dẫn là không thể tránh khỏi. Một số nội dung từ thực tế chỉ có thể quy định bằng cách viện dẫn. Ví dụ như bản đồ, biểu đồ, bảng biểu, biểu mẫu, những thứ mà không thể hiện được bằng văn xuôi.

- Ngược lại, viện dẫn cũng có những hạn chế. Viện dẫn làm đứt quãng sự liên kết của mạch văn bản. Toàn bộ nội dung của quy định không thể nắm bắt được đầy đủ nếu chỉ đọc quy định chính mà chưa liên hệ đọc các đoạn văn bản được viện dẫn. Những hạn chế này có thể được giảm thiểu nếu trong quy định chính chỉ dẫn nội dung của đoạn văn được viện dẫn.

Nếu bản thân quy định được viện dẫn cũng chứa một sự viện dẫn khác, thì phải chỉ ra cả những quy định được viện dẫn khác đó nữa bên

cạnh quy định được viện dẫn, nếu điều đó cần thiết, để làm rõ thực chất của quy định.

3. Kỹ thuật viện dẫn văn bản

Khi viện dẫn văn bản có liên quan, phải ghi đầy đủ tên, loại, số, ký hiệu văn bản; tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản.

Trong trường hợp viện dẫn phần, chương, mục của một văn bản quy phạm pháp luật thì phải xác định cụ thể phần, chương, mục của văn bản đó.

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

Trong trường hợp viện dẫn đến phần, chương, mục, điều, khoản, điểm của một văn bản quy phạm pháp luật 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.

IX. QUY ĐỊNH CHUYỂN TIẾP

Khi một văn bản bị sửa đổi, bãi bỏ hay thay thế, cần cân nhắc liệu văn bản hay điều khoản mới có thể có hiệu lực kể từ ngày dự kiến mà không gặp khó khăn nào không, hoặc liệu điều khoản chuyển tiếp có cần không? Nếu cần có điều khoản chuyển tiếp thì điều khoản này phải được đặt cuối văn bản hay sau điều khoản liên quan. Nên đặt ở cuối văn bản nếu điều khoản chuyển tiếp chỉ được áp dụng trong một thời gian ngắn nhất định, hoặc ảnh hưởng tới một số ít người, đối với một số phần của văn bản.

Trình bày điều khoản chuyển tiếp

Quy định chuyển tiếp được sử dụng trong văn bản nhằm xử lý các mối quan hệ pháp lý đang tồn tại trước khi văn bản được ban hành. Quy định chuyển tiếp được quy định thành điều riêng tại phần cuối cùng của văn bản, được đặt tên là "quy định chuyển tiếp". Quy định chuyển tiếp được sử dụng trong các trường hợp: nhằm bảo vệ quyền cơ bản của công dân; bảo đảm hài hòa lợi ích của người dân và lợi ích của Nhà nước; bảo vệ lợi

ích kinh tế của Nhà nước, xã hội và công dân; hoặc không cần thiết phải áp dụng ngay lập tức các quy định của văn bản mới đối với các quan hệ pháp lý đang tồn tại trước đó.

X. QUY ĐỊNH VỀ BÃI BỎ, THAY THẾ VĂN BẢN KHÁC

Điều khoản bãi bỏ, thay thế là điều khoản quy định việc bãi bỏ, thay thế một hoặc một vài văn bản, điều, khoản, điểm đã có khi văn bản mới được ban hành. Do vậy, nếu văn bản mới được ban hành rõ ràng là nhằm thay thế một văn bản khác thì phải tuyên bố rõ là bãi bỏ văn bản bị thay thế đó. Trường hợp một văn bản mới được ban hành sẽ làm vô hiệu các quy định của các văn bản khác thì cũng phải nêu rõ trong văn bản các điều, khoản cần bị bãi bỏ đó, tránh sử dụng cụm từ *"những quy định trước đây trái với văn bản này thì bãi bỏ"*. Người soạn thảo cần thiết kế điều khoản để liệt kê cụ thể những văn bản, điều, khoản nào cần bị bãi bỏ, thay thế ngay trong văn bản đang được soạn thảo.

Về mặt kỹ thuật, có nhiều nước sử dụng cách in nghiêng, in đậm hoặc gạch ngang chữ để cho người đọc thấy rõ đâu là quy định bị bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, như vậy rất thuận lợi cho việc thi hành.

Có thể phải tiến hành sửa đổi hậu quả, tức là thực hiện sửa đổi do việc sửa đổi hay quy định mới trong một văn bản khác ảnh hưởng trực tiếp đến nó.

Cũng có thể áp dụng phương pháp một văn bản sửa nhiều văn bản để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật; có nghĩa là khi sửa đổi một quy định về một vấn đề nào đó có thể kéo theo hệ quả là một số văn bản quy phạm pháp luật khác cũng phải sửa đổi, bãi bỏ hoặc thay thế; nếu cũng là văn bản do cùng một cấp ban hành (cùng một cơ quan ban hành với văn bản mới) thì nên sửa đổi đồng thời các văn bản đó.

XI. QUY ĐỊNH VỀ HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN

Để tránh được sự thiếu chặt chẽ trong văn bản pháp luật, mọi người phải được biết chính xác ngày mà văn bản bắt đầu có hiệu lực áp dụng. Việc không xác định rõ hiệu lực của văn bản ngay trong văn bản mà căn cứ vào ngày đăng Công báo (*ví dụ:* văn bản có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày đăng Công báo) hoặc ngày ký ban hành (quy định văn bản có hiệu

lực sau 10 ngày kể từ ngày ban hành văn bản hoặc thông qua văn bản) đều không thuận lợi cho người áp dụng.

Ngoài ra, quy định ngày có hiệu lực của văn bản phải cân nhắc thời điểm nào thì các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành (*ví dụ:*quy định hiệu lực của luật phải tính đến việc khi nào thì có thể ban hành các văn bản dưới luật).

XII. QUY ĐỊNH VỀ THỜI HẠN, THỜI ĐIỂM, HIỆU LỰC VÀ CHẤM DỨT HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN

1. Trình bày thời hạn, thời điểm

Trường hợp thời hạn được xác định bằng phút, giờ, ngày, tuần, tháng, quý, năm thì thời hạn được trình bày bằng số chỉ độ dài của thời hạn và đơn vị thời hạn.

Trường hợp thời điểm được xác định bằng phút, giờ, ngày, tuần, tháng, quý, năm thì thời điểm được trình bày bằng số chỉ thời điểm và đơn vị thời điểm.

Đơn vị thời hạn, đơn vị thời điểm được thể hiện bằng chữ và được trình bày liền sau số chỉ độ dài của thời hạn, số chỉ thời điểm.

2. Trình bày hiệu lực thi hành

Tên văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản bị thay thế, bãi bỏ phải được liệt kê cụ thể tại điều quy định về hiệu lực thi hành của văn bản. Trường hợp các văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản bị thay thế, bãi bỏ quá nhiều thì phải được lập thành danh mục ban hành kèm theo.

Một số văn bản quy phạm pháp luật có tính chất quy định tạm thời nhưng thời hạn có hiệu lực không được xác định rõ. Đối với những văn bản như vậy, nên có điều khoản quy định hiệu lực, *ví dụ: ''Văn bản này (hoặc quyết định này) chấm dứt hiệu lực sau 5 năm (hoặc 3 năm) kể từ ngày có hiệu lực''*. Các văn bản điều chỉnh về những vấn đề phức tạp, thiếu ổn định hoặc người soạn thảo thấy rằng biện pháp quy định còn có tính thử nghiệm thì nên quy định điều khoản chấm dứt hiệu lực sau một số năm thực hiện.

CHƯƠNG III
HƯỚNG DẪN CÁCH SOẠN THẢO LUẬT

I. HƯỚNG DẪN CÁCH SOẠN THẢO LUẬT

1. Tên của luật

Tên gọi của luật là một thông tin ngắn gọn về nội dung của luật bằng một số ít từ nối với nhau, với tên gọi của mình, luật được phân biệt với các luật khác và có thể dùng để viện dẫn. Tên gọi được dùng là tên viện dẫn của luật nếu như luật đó không có một tên gọi ngắn.

Tên gọi phải thể hiện đó là một luật. Thông tin thứ bậc văn bản là quan trọng để phân biệt với các văn bản có thứ bậc pháp lý thấp hơn, *ví dụ*: nghị định. Thông tin nội dung nên sử dụng những khái niệm thể hiện rõ nhất đối tượng điều chỉnh của luật và với khái niệm đó luật được dễ dàng phân biệt với các luật khác. Chỉ cần nêu từ chỉ đối tượng điều chỉnh của luật là đủ. *Ví dụ:* Luật về tiếp cận thông tin; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Dạy nghề; Luật Đầu tư; Luật Đấu thầu; Luật Sở hữu trí tuệ;...

Một luật về nguyên tắc nên xác định một tên viết tắt chính thức (để đưa vào cơ sở dữ liệu và thuận cho việc viện dẫn). Giống như tên gọi, tên viết tắt phải phục vụ cho việc nhận biết luật và sau đó là không gây nhầm lẫn. Tên viết tắt của luật phải được phân biệt với tất cả các tên viết tắt của các luật khác đang cùng có hiệu lực với nó. Tên viết tắt không nên bị thay đổi chừng nào luật còn tồn tại, kể cả khi tên gọi của luật bị thay đổi.

2. Mục lục nội dung

Mỗi một luật lớn nên có một phần mục lục nội dung (ví dụ: Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự...), nhằm tạo thuận lợi cho người áp dụng có cái nhìn khái quát và có định hướng. Đối với những người soạn thảo, nó có lợi ích ở chỗ buộc những người này phải chú ý ngay từ ban đầu việc xây dựng luật một cách có hệ thống. Sự cần thiết phải xây dựng các phần, chương, mục, tiểu mục có thể được nhận biết từ sớm.

Nếu dự kiến có một mục lục nội dung, thì nó phải bao gồm toàn bộ các thành phần của luật chi tiết tới từng điều luật là thành phần nhỏ nhất.

Tất cả các tiêu đề của các thành phần trong luật phải được đưa vào.

Mục lục nội dung cũng giống như tiêu đề luật và lời nói đầu của luật sẽ phụ thuộc vào nội dung của luật. Nếu trong giai đoạn soạn thảo hoặc trong quy trình ban hành nội dung luật bị sửa đổi thì phải kiểm tra lại mục lục nội dung có còn thống nhất nữa không [40].

Nên làm mục lục khi mới dự thảo, sau đó không nên quan tâm quá vì các điều phải sửa đổi thường xuyên cho đến khi chuẩn bị trình.

3. Thành phần của luật

- Các điều luật và tên gọi: Luật chia thành các điều và thành các phần lớn (ví dụ: phần, chương, mục). Trong điều chứa các khoản; trong khoản chứa các điểm.

- Tất cả các điều của một luật phải được đánh số liên tiếp. Việc đánh số không bị các thành phần lớn của luật làm gián đoạn (tức là bắt đầu mỗi thành phần lớn thì các điều cũng không bị đánh số thứ tự lại).

Một chữ cái bổ sung vào số thứ tự của điều (*ví dụ* Điều 27a) chỉ xuất hiện sau, chứ không bao giờ sử dụng khi luật được ban hành lần đầu tiên. Điều có thể được chia nhỏ thành từng khoản nếu cần thiết. Sau các khoản là điểm (nếu cần). Chia nhỏ hơn nữa thì nên tránh (nhất là tránh các gạch đầu dòng hoặc dấu cộng). Nếu do nội dung cần phải thể hiện chi tiết thì phải bố cục bằng cách khác.

- Các thành phần lớn của luật: Một phần lớn của luật phải bao gồm nhiều điều và có một tên gọi. Tên gọi có thể là *"phần"*, *"chương"*, *"mục"* cũng như *"tiểu mục"*. Việc chia luật thành các phần lớn như vậy không làm ảnh hưởng đến việc gọi tên điều luật. Một phần lớn được đánh số thứ tự; ví dụ như *"mục 3"* sẽ không cần viết ra khi viện dẫn.

Phân chia thành bao nhiêu phần lớn của luật tuỳ thuộc vào phạm vi điều chỉnh của luật. Những luật có ít hơn 20 điều về nguyên tắc phân chia thành các phần lớn là không cần thiết.

---

[40] Tại Canađa: mục lục của luật không thuộc thành phần của luật nhưng các luật đều có lời nói đầu để tiện cho việc theo dõi. Tại Đức: yêu cầu phải chú ý là phần mục lục nội dung luôn phải đặt ở phía sau lời nói đầu để phần này cũng thuộc vào thành phần của luật và phải sửa đổi theo nếu luật bị sửa đổi.

Các phần lớn của một luật phải luôn được gọi tên thống nhất và đánh số thứ tự liên tục (*ví dụ:* chương 1, chương 2; mục 1, mục 2 hoặc tương tự).

4. Tiêu đề các thành phần của luật

Nếu luật được chia thành nhiều phần lớn như chương, mục thì các chương, mục phải có một tiêu đề nhỏ.

Ví dụ: Trong Luật Đầu tư:

Chương V- Lĩnh vực, địa bàn đầu tư, ưu đãi và hỗ trợ đầu tư

Mục 1: Lĩnh vực, địa bàn đầu tư

Mục 2: Ưu đãi đầu tư

Tiêu đề nhỏ có thể là cụm từ chỉ nội dung của phần đó. Tiêu đề nhỏ có nhiệm vụ cung cấp thông tin. Đối với các nhà soạn thảo văn bản thì tiêu đề nhỏ là một công cụ bổ sung thể hiện nội dung dự kiến. Đối với người đọc thì nó lại là công cụ trợ giúp để hiểu luật.

Để dễ theo dõi và như là một sự trợ giúp để hiểu luật, mỗi điều luật cũng nên có một tiêu đề nhỏ. Cách chọn tiêu đề cho điều luật là chọn cụm từ chỉ nội dung của điều, nếu phạm vi nội dung quy định của điều luật nhỏ. Nhưng nếu nội dung quy định của điều luật rộng, thì khó có thể chọn được cụm từ chỉ nội dung quy định của điều luật. Cần thiết phải có tiêu đề nhỏ cho từng điều luật bởi vì tiêu đề nhỏ giúp cho nhà soạn thảo sớm nhận thấy khiếm khuyết trong bố cục của nội dung luật và từ đó có thể xây dựng được một trật tự quy định rành mạch.

Nếu người ta quyết định soạn thảo theo cách mỗi điều có một tiêu đề, thì tất cả các điều của luật đều phải có tiêu đề. Đối với một số nội dung thì có những tiêu đề cố định. Quy định chuyển tiếp thì có tiêu đề *"Quy định chuyển tiếp"* hoặc *"điều khoản chuyển tiếp"*.

Điều cuối cùng của một luật là điều quy định về hiệu lực. Điều này có tiêu đề *"Hiệu lực"*.

5. Bố cục luật

Bố cục bên ngoài của luật phụ thuộc vào nội dung của luật. Vì vậy không thể đưa ra một công thức phù hợp chung. Mặc dù vậy vẫn có những quy tắc cơ bản phải chú ý khi soạn thảo luật. Đó là:

- Nội dung quan trọng phải đứng trước nội dung không quan trọng;

- Quy định nội dung phải đứng trước quy định thủ tục;

- Quy định có tính nguyên tắc phải đứng trước quy định có tính ngoại lệ;

- Quy định về nghĩa vụ phải đứng trước quy định về chế tài;

- Quy định về thẩm quyền phải đứng trước quy định về trình tự, thủ tục.

Luật nên có bố cục như sau:

Phạm vi điều chỉnh

Nội dung chính

Thẩm quyền và thủ tục

Quy định về chế tài

Quy định chuyển tiếp

Quy định bãi bỏ các quy định trước đây

Quy định thay đổi các quy định khác

Quy định về hiệu lực

6. Quy định uỷ quyền ban hành nghị định

Quy định uỷ quyền ban hành nghị định thuộc về phần nội dung chính của luật. Quy định này có thể đặt ở cuối phần nội dung chính hoặc trực tiếp tại nơi nói về quy định mà nghị định phải bổ sung. Nếu để tập trung các quy định uỷ quyền vào một chỗ thì sẽ dễ theo dõi hơn.

7. Các bảng biểu, danh sách, sơ đồ

Các bảng biểu, danh sách, sơ đồ có vai trò giảm tải độ lớn của luật hoặc bổ sung nội dung luật thì nên đưa vào phần phụ lục kèm theo luật. Phần phụ lục có mức độ hình thức văn bản là luật.

Ví dụ: Điều 5 Pháp lệnh Án phí, lệ phí năm 2009 quy định: *"Mức án phí, lệ phí Toà án đối với từng loại vụ việc được quy định cụ thể tại Danh mục mức án phí, lệ phí Tòa án ban hành kèm theo Pháp lệnh này"*.

Phụ lục là một phần của luật. Nếu có nhiều quy định của luật đều có chỉ dẫn vào phụ lục nên đánh số thứ tự phụ lục.

8. Quy định chuyển tiếp

Luật có đầy đủ hiệu lực vào thời điểm có hiệu lực của luật nếu như không có quy định gì khác. Điều này có nghĩa là vào thời điểm đó luật điều chỉnh các quan hệ pháp lý đã hình thành trước đó và những quan hệ pháp lý hình thành từ thời điểm luật có hiệu lực không có sự khác nhau. Nhưng thông thường thì một sự chuyển giao thẳng từ một thực trạng pháp lý này sang một thực trạng pháp lý khác là không thể, vì các lý do khác nhau phải chú ý tới các quan hệ pháp lý đang tồn tại. Vì thế ở đây cần phải có quy định chuyển tiếp, trong đó sẽ quy định xử lý như thế nào đối với các mối quan hệ pháp lý *đang tồn tại từ trước đó*.

Liệu có cần phải có quy định chuyển tiếp hay không hoàn toàn phụ thuộc vào nội dung pháp luật phải điều chỉnh, và cần phải thẩm định một cách trực tiếp. Chính vì vậy, không thể hướng dẫn chung chung luật nào thì cần quy định chuyển tiếp.

Tuy nhiên, có những nguyên tắc cơ bản cần chú ý sau:

- Nếu phải để quan hệ pháp lý đã hình thành trước đó áp dụng ngay lập tức một quy định mới, thì phải cân nhắc giữa cái được và cái mất dưới giác độ lòng tin của người dân và quyền lợi nhà nước. Nếu quy định mới đối với nhà làm luật là cấp thiết và việc vận dụng ngay quy định mới là điều bắt buộc, thì các quan hệ pháp lý đang tồn tại càng bắt buộc phải thích ứng ngay lập tức với quy định mới.

- Việc thể hiện quy định chuyển tiếp thường được dành cho khoảng không gian thoải mái. Trong nhiều trường hợp chỉ cần quy định là luật mới hoặc một số quy định của luật mới không áp dụng đối với các quan hệ pháp lý hình thành trước đó, mà chỉ áp dụng đối với các quan hệ pháp lý hình thành từ thời điểm luật mới có hiệu lực. Việc áp dụng hoặc không áp dụng quy định mới đối với quan hệ pháp lý đã tồn tại trước đó có thể còn phụ thuộc vào nhiều điều kiện khác nữa.

Các điều kiện đó có thể là những ngày dấu mốc hoặc những sự kiện dấu mốc trước khi luật mới có hiệu lực, hoặc là khi hoàn thành một số yêu cầu nhất định sau khi luật có hiệu lực. Trong những trường hợp này thì chỉ cần luật mới tự chỉ dẫn, *ví dụ "Quy định của luật này được áp dụng..."*.

Ví dụ: Điều 121 *Luật Xây dựng* quy định:

"1. Công trình xây dựng đang tồn tại phù hợp với quy hoạch nhưng chưa phù hợp về kiến trúc được phép tồn tại theo hiện trạng; trường hợp cải tạo, nâng cấp, sửa chữa công trình thì phải tuân theo quy định của Luật này.

2. Công trình xây dựng đang tồn tại nhưng không phù hợp với quy hoạch thì được xử lý như sau:

a) Chủ công trình được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, cấp giấy phép xây dựng tạm có thời hạn phù hợp với thời gian thực hiện quy hoạch khi có nhu cầu cải tạo, nâng cấp, sửa chữa...".

Tuy nhiên, nếu hiệu lực của luật không đồng nhất mà chỉ có sự chỉ dẫn của luật thì không đủ. Khi đó, phải thể hiện quy định chuyển tiếp gắn với thời điểm có hiệu lực nào. Để làm việc đó, có thể miêu tả một thời điểm có hiệu lực một cách chung chung (*ví dụ: "thời điểm luật có hiệu lực theo quy định của điều ..."* hoặc *"điều ... quy định thời điểm luật có hiệu lực"*). Cách khác tốt hơn là chỉ ra một ngày tháng cụ thể có hiệu lực hoặc khi nào thì có hiệu lực kể từ một thời điểm xác định.

Nếu quy định chuyển tiếp gắn với thời điểm có hiệu lực và thời điểm có hiệu lực là sau một thời gian so với một thời điểm xác định thì có thể viết như sau: *"Luật này có hiệu lực vào ngày ... kể từ khi luật được công bố trên Công báo"*.

Quy định chuyển tiếp về nguyên tắc được viết thành một điều tại phần các quy định cuối cùng của luật. Quy định chuyển tiếp phải được đặt tách riêng so với quy định hiệu lực. Nếu từng điều của luật đều có tiêu đề, thì quy định chuyển tiếp có tiêu đề là *"Quy định chuyển tiếp"* nếu như không đưa ra được tiêu đề khác.

Nếu dự đoán luật sẽ thường xuyên bị sửa đổi và mỗi lần đều cần một quy định chuyển tiếp giống nhau, thì nên xem xét có thể xây dựng ở đây một quy định chuyển tiếp cố định không (quy định khống).

Ví dụ: Luật về án phí quy định: *"Các tranh chấp phát sinh trước khi luật sửa đổi có hiệu lực, thì chịu án phí theo quy định vào thời điểm lúc phát sinh"*.

Quy định chuyển tiếp khống có thể quy định một sự kiện là điểm chuyển giao giữa luật mới và luật cũ, đó là sự kiện dấu mốc để xử lý các trường hợp theo quy định của luật cũ.

Ví dụ: "Án phí được tính theo quy định của pháp luật vào thời điểm ký kết hợp đồng".

Quy định chuyển tiếp khống có thể quy định sự tiếp tục có hiệu lực của luật cũ nếu đáp ứng các điều kiện bắt buộc nhất định.

9. Điều khoản sửa đổi các quy định liên quan

Luật mới không chỉ cần thống nhất trong chính bản thân nó, không được có mâu thuẫn, mà còn phải thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành. Nếu luật mới mâu thuẫn với các quy định đang tồn tại hoặc khiến cho chúng trở thành không đúng nữa hoặc cần phải sửa đổi thì việc sửa đổi các quy định hiện hành cần phải đảm bảo thống nhất với luật mới.

Nếu luật với các quy định sửa đổi có hiệu lực thì quy định sửa đổi có hiệu lực cùng với luật.

10. Các quy định về hiệu lực

10.1. Quy định thời điểm có hiệu lực

Đối với mỗi luật thì phải xác định thời điểm có hiệu lực[41]. Vì việc xác định thời điểm có hiệu lực của luật thuộc về công việc ban hành quy định, nên cần do nhà làm luật thực hiện. Sẽ là không đúng nếu như Chính phủ hoặc một Bộ được uỷ quyền quy định thời điểm có hiệu lực của luật. Khi thời điểm có hiệu lực được xác định thì các quy định pháp lý bao gồm cả các quy định uỷ quyền ban hành nghị định của luật bắt đầu hết hiệu lực hoặc bắt đầu được áp dụng.

Cần phải phân biệt sự tồn tại của luật và hiệu lực của luật. Luật tồn tại khi được công bố nhưng không phải đương nhiên luật có hiệu lực ngay. Vào thời điểm nào với những điều kiện nào thì một luật có hiệu lực, thì có thể quy định riêng. Các quy định có vai trò là quy định chuyển tiếp phải tách bạch khỏi các quy định về hiệu lực.

---

[41] Có nước quy định: nếu văn bản không xác định thời điểm có hiệu lực, thì sẽ có hiệu lực sau 15 ngày kể từ khi Công báo đăng tải văn bản được phát hành.

Ngay trong dự thảo đầu tiên đã nên có quy định về thời điểm có hiệu lực. Trong suốt quá trình soạn thảo ban hành luật phải chú ý tới quy định này. Vì quy trình ban hành văn bản pháp luật thường kéo dài, nên phải đảm bảo vào thời điểm ban hành luật, quy định thời hiệu phải tương thích. Sự sửa đổi để tương thích là cần thiết, vì nếu không có thể dẫn đến tình trạng ngược là thời điểm luật có hiệu lực lại trước cả thời điểm luật được ban hành, hoặc không kịp cho việc chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc thi hành văn bản.

Vị trí quy định hiệu lực thường là điều cuối cùng của luật. Như vậy thì quy định về hiệu lực mới bao trùm lên tất cả các quy định của luật.

10.2. Các cách soạn thảo quy định về hiệu lực

Về cơ bản nhà làm luật có thể tự do quy định về thời điểm luật có hiệu lực. Mặc dù vậy vẫn phải chú ý các hoàn cảnh và tác động nhất định. Rất nhiều quy định cần một khoảng thời gian chuẩn bị nhất định để đi vào áp dụng. Nếu như các quy định điều chỉnh trực tiếp vào hành vi của con người hoặc cần phải có sự chuẩn bị tổ chức hành chính (*ví dụ*: ban hành nghị định hướng dẫn), thì phải để một quãng thời gian nhất định từ khi ban hành tới khi có hiệu lực. Toàn bộ quãng thời gian này được cân nhắc tùy theo quy mô của quy định mới và công việc chuẩn bị cần thiết.

Quy định về hiệu lực có thể được phân tách tuỳ theo đòi hỏi: các quy định của một luật có thể có thời điểm hiệu lực khác nhau (*gọi là hiệu lực không đồng bộ*).

Khi hiệu lực các quy định của luật không đồng bộ thì nên gộp tất cả các quy định có cùng thời điểm hiệu lực với nhau. Chúng được gộp vào với nhau theo thứ tự các điều. Trong quy định về thời hiệu thì phải xác định thời điểm các quy định cùng có hiệu lực. Về nguyên tắc thì nội dung này được quy định bằng một câu. Nếu cần phải có nhiều câu thì nên lập thành một khoản cho dễ theo dõi.

Sẽ hiệu quả nếu trong quy định hiệu lực, trước hết nêu các nhóm quy định nhỏ với các thời điểm hiệu lực riêng biệt, còn câu cuối cùng thì viết như sau: *"các quy định khác của luật có hiệu lực vào ngày..."*. Không cần phải nêu các quy định khác còn lại của luật.

Các quy định về các thời điểm hiệu lực khác nhau nên đặt theo thứ tự tương ứng với thứ tự thời điểm (*thời gian trước đặt trước, thời gian sau đặt sau*).

Trong trường hợp hiệu lực không đồng bộ mà quy định thời hiệu lại phụ thuộc vào một quy định khác trong luật, thì phải thể hiện rõ thời điểm nào là thời điểm có hiệu lực. Có thể viết một cách gián tiếp như sau: *"có hiệu lực theo điều... của luật này"*. Nếu nêu được một ngày tháng cụ thể thì tốt hơn.

Quy định hiệu lực không đồng bộ thường cần thiết ở các văn bản có quy định về phạt tiền và trách nhiệm hình sự. Nếu toàn bộ luật hoặc từng phần của luật có hiệu lực hồi tố, nhưng riêng các quy định về phạt tiền và trách nhiệm hình sự thì không được có hiệu lực hồi tố. Vì sự hồi tố như vậy là không được phép.

Quy định hiệu lực không đồng bộ cũng được sử dụng trong các luật có uỷ quyền ban hành nghị định, trong đó thời điểm có hiệu lực của luật lại phụ thuộc vào nghị định hướng dẫn. Nếu chỉ chuẩn bị trước thì cũng không đủ để cho nghị định hướng dẫn sẽ có hiệu lực đồng thời với luật. Phải chú ý là chỉ ban hành nghị định khi mà quy định uỷ quyền ban hành nghị định đã có hiệu lực. Ngoài ra việc ban hành nghị định không đồng nghĩa là thời điểm có hiệu lực của nghị định, vì từ khi ban hành tới khi công bố vẫn còn cần một khoảng thời gian nữa (in ấn, phát hành). Để cho nghị định và luật có hiệu lực đồng thời, quy định uỷ quyền ban hành nghị định phải có hiệu lực trước, có nghĩa là có hiệu lực ngay *"vào ngày công bố"* trước khi các quy định khác của luật có hiệu lực. Chỉ như vậy mới có đủ thời gian chuẩn bị, ban hành và công bố nghị định. Thời điểm có hiệu lực của nghị định như vậy có thể quy định trùng với thời điểm các quy định khác còn lại của luật có hiệu lực.

Quy định uỷ quyền ban hành nghị định phải được chỉ dẫn chính xác trong quy định về hiệu lực.

Nhiều khi cần thiết phải quy định nhiều luật (từng phần hoặc toàn bộ) có hiệu lực cùng một ngày (được gọi là có hiệu lực liên đới). Đó là trường hợp như luật chính và luật hướng dẫn không được ban hành trong cùng một quy trình nhưng phải có hiệu lực trong cùng một ngày. Dấu hiệu nhận biết hiệu lực liên đới là luật chính sẽ không thể có hiệu lực nếu không có luật hướng dẫn.

Nếu phải quy định ngày luật có hiệu lực phụ thuộc vào một sự kiện đặc biệt, thì người ta gọi đó là quy định hiệu lực có điều kiện. Sự kiện đặc biệt có thể đơn thuần là một hành động (*ví dụ*: nộp tiền cho một quỹ cứu trợ) hoặc là sự kiện pháp lý (*ví dụ:* ký kết hiệp ước quốc tế, một hành vi pháp lý có hiệu lực). Trong các trường hợp quy định hiệu lực có điều kiện thì luật bắt đầu có hiệu lực kể từ khi sự kiện là điều kiện xuất hiện. Sự kiện là điều kiện để luật có hiệu lực phải được nêu trong luật, nếu không thì thời điểm luật có hiệu lực sẽ rơi vào tình trạng không xác định.

Có thể kết hợp cách quy định hiệu lực không đồng bộ với cách quy định hiệu lực có điều kiện.

11. Hiệu lực hồi tố

Về nguyên tắc luật có hiệu lực từ sau khi công bố. Nhưng với một số điều kiện nhất định thì luật lại có hiệu lực đối với thời gian đã qua trước ngày luật được công bố. Nếu phải cân nhắc để quy định hiệu lực hồi tố của một luật thì luôn cần phải có một sự thẩm định tính hợp pháp và hiệu quả.

Hiệu lực hồi tố của quy định về phạt tiền và trách nhiệm hình sự là không hợp pháp. Nguyên tắc chung của pháp luật các nước (có nước coi là một nguyên tắc pháp luật chung như Cộng hoà Pháp, có nước quy định trong Hiến pháp như Cộng hoà liên bang Đức: một hành vi chỉ bị trừng phạt nếu quy định sự trừng phạt đã có khi hành vi đó diễn ra). Nếu một luật phải có hiệu lực hồi tố thì quy định hiệu lực hồi tố phải loại trừ không áp dụng đối với quy định phạt tiền và trách nhiệm hình sự. Có thể soạn thảo như sau: *"riêng đối với các quy định về phạt tiền và trách nhiệm hình sự thì chỉ có hiệu lực sớm nhất vào ngày luật được công bố"*.

Trong nhiều trường hợp khác thì quy định hiệu lực hồi tố cũng không được phép. Đó là trường hợp các quy định điều chỉnh một hành vi nhất định của đối tượng chịu điều chỉnh. Điều này xuất phát từ thực tế luật chưa công bố tức là chưa tồn tại nên tất nhiên không biết nên không thể tuân thủ được (chính vì vậy, *việc đăng Công báo văn bản là một quy định cần đặc biệt chú ý tuân thủ*). Quy định hiệu lực hồi tố cũng không thể xoá bỏ được *"giai đoạn không biết"* đã qua. Thường thì trước khi luật được công bố, hành vi của đối tượng chịu điều chỉnh là không đúng theo quy định của luật. Nhưng vào thời điểm đó thì cũng không thể thực hiện đúng theo quy định của luật được vì quy định đó chưa được công bố và cũng chưa có

hiệu lực. Trước khi quy định được công bố thì quyền lực nhà nước không thể căn cứ vào quy định đó trong bất kể trường hợp nào. Trong các trường hợp này có thể kiểm tra xem có cách nào cho phép sửa chữa về mặt pháp lý đối với các hành vi khiếm khuyết trước khi quy định được công bố hay không.

Đối với các sự kiện hoặc vụ việc đã xảy ra trước khi luật được công bố nhưng theo luật mới đối tượng chịu điều chỉnh sẽ được thuận lợi hơn hoặc phải chịu hậu quả pháp lý nhẹ hơn thì về nguyên tắc được quy định hiệu lực hồi tố.

12. Xác định chính xác thời điểm có hiệu lực của văn bản, của quy định

Đối với tất cả các hoạt động ban hành pháp luật thì thời điểm có hiệu lực phải được xác định chính xác như có thể. Điều này xuất phát từ đòi hỏi về tính minh bạch pháp lý.

Một cách rõ ràng và dễ áp dụng là cách nêu cụ thể ngày có hiệu lực. Với cách này thì thời điểm có hiệu lực là 0 giờ của ngày được nêu ra.

Ví dụ: Luật này có hiệu lực vào ngày 01 tháng 01 năm 2007.

Quy định luật có hiệu lực vào ngày công bố cũng sẽ có vấn đề. Khi quy định như vậy tức là luật có hiệu lực hồi tố đối với thời gian đầu của ngày xuất bản Công báo và điều này là không được phép. Quy định luật có hiệu lực sau một thời hạn tính bằng tuần hoặc tháng kể từ ngày công bố cũng không phải là đã xác định chính xác thời điểm luật có hiệu lực. Vì như thế thì không rõ là ngày công bố luật có được tính là ngày đầu tiên của thời hạn đó hay là ngày công bố không được tính vào thời hạn đó.

Thông thường trong thực tế lập pháp để thể hiện chính xác thời điểm luật có hiệu lực, thì giữa ngày luật được công bố và ngày đầu tiên luật có hiệu lực nên để ra một khoảng thời gian; luật cần có khoảng thời gian dài hơn nghị định để chuẩn bị cho việc soạn thảo, ban hành nghị định và thiết lập các tổ chức, triển khai các nhiệm vụ cần thiết cho việc thực thi luật.

13. Thời điểm hết hiệu lực, thời điểm bắt đầu có hiệu lực của luật

Ngược lại với thời điểm có hiệu lực thì thời điểm hết hiệu lực của một luật thường không được xác định trước. Phần lớn các luật đều không có

quy định khi nào thì hết hiệu lực. Luật không tồn tại vĩnh viễn nhưng tồn tại trong một thời gian không xác định.

Chỉ có những luật được gọi là luật tính theo thời gian là có xác định thời gian có hiệu lực (thời hiệu). Luật tính theo thời gian là những luật trong đó có quy định ngày bãi bỏ luật. *Ví dụ*, một luật có quy định: "*luật này có hiệu lực vào ngày 01 tháng 3 năm 2007 và hết hiệu lực vào ngày 01 tháng 9 năm 2009*".

Ngay trong một luật cũng có những quy định chỉ có hiệu lực trong một khoảng thời gian (thời hiệu).

Khác với luật tính theo thời gian là các luật được ban hành để đạt một mục đích. Những luật này chỉ có hiệu lực cho tới khi mục đích đặt ra đạt được. Khi đạt được mục đích thì các luật đó tự khắc hết hiệu lực. Thời điểm hết hiệu lực của các luật này không được xác định[42].

Kỹ thuật này chỉ nên sử dụng trong trường hợp ngoại lệ. Nên tìm cách quy định luôn trong luật thời điểm luật hết hiệu lực. Trong mọi trường hợp nếu một luật khác được ban hành có cùng mục đích với luật cũ thì phải tận dụng cơ hội đó bãi bỏ luôn luật cũ.

Trong các trường hợp khác thì quy định thời hiệu của luật còn có thể là điều buộc phải làm. Phải quy định thời hiệu cho luật nếu thấy sự kéo dài thời gian điều chỉnh của luật là có vấn đề hoặc thực tế hoàn cảnh có thể thay đổi mà sự điều chỉnh của luật là không cần nữa. *Ví dụ:* luật cứu trợ khẩn cấp hoặc quy định giải quyết vấn đề trong trường hợp khẩn cấp.

Phải để quy định hết hiệu lực và có hiệu lực thành điều cuối cùng của luật chính. Điều này có tiêu đề (nếu như mỗi điều đều có tiêu đề) là: *"Hiệu lực, hết hiệu lực"*.

Nếu có thể nên nêu cụ thể thời điểm hết hiệu lực. Đó có thể là 0 giờ hay 24 giờ của một ngày xác định. Ví dụ có thể viết: *"luật này hết hiệu lực vào ..."*. Nếu không thể xác định được thời điểm cụ thể thì viết*: "luật này hết hiệu lực sau ngày ..."*.

---

42 Ví dụ: Luật điều tra dân số năm 1987 của Cộng hòa liên bang Đức. Hiến pháp cho phép quy định thời hiệu đối với các văn bản pháp luật liên quan tới luật ngân sách hàng năm (Điều 110 khoản 4) cũng như các luật được ban hành trong tình trạng phòng vệ và các nghị định xuất phát từ các luật đó.

Luật có thể hết hiệu lực phụ thuộc vào một sự kiện đặc biệt (được gọi là hết hiệu lực có điều kiện). Điều kiện để luật hết hiệu lực phải được công bố, nếu như không làm vậy thì thời điểm hết hiệu lực của luật sẽ không xác định được.

Đối với các luật có thời hiệu mà sau đó phát hiện thấy luật vẫn còn cần thiết trong một thời gian không xác định thì có thể huỷ bỏ thời hiệu của luật (luật trở thành có hiệu lực trong một khoảng thời gian không xác định).

Có thể quy định thời hiệu của luật trong phần quy định chuyển tiếp. Có thể quy định luật hết hiệu lực sau khi hết giai đoạn chuyển tiếp.

Về kỹ thuật lập pháp, thời hiệu của luật nên hạn chế sử dụng, kể cả khi có các điều kiện để làm điều đó. Một mặt quy định thời hiệu của luật thường là tác động tiêu cực tới tính thuyết phục của lập pháp, ảnh hưởng tới sự mong chờ của người áp dụng. Mặt khác có nguy cơ thời hiệu sẽ bị kéo dài tuỳ tiện khi hạn cuối của thời hiệu đến gần. Bởi vì thường khi đó không đủ thời gian để thẩm tra lại kỹ lưỡng xem quy định có còn cần thiết nữa hay không hoặc biện pháp áp dụng có hiệu quả hay không. Ngược lại khi đó cũng quá ít thời gian để quyết định có huỷ bỏ thời hiệu và chuyển thành luật không thời hiệu.

II. CÁC ĐIỂM LƯU Ý CHUNG KHI SOẠN THẢO LUẬT SỬA ĐỔI

Phần lớn hoạt động lập pháp hiện nay không phải là ban hành quy định mới, mà là sửa đổi các quy định hiện hành. Bất cứ dự án sửa đổi pháp luật nào cũng phải đảm bảo tính thống nhất và rành mạch của hệ thống pháp luật:

(i) Phải sửa đổi pháp luật để đảm bảo tính hợp lý. Sự cùng tồn tại của nhiều luật khác nhau trên cùng một lĩnh vực dẫn đến sự không rành mạch và gây khó khăn khi áp dụng.

(ii) Tất cả các dự định sửa đổi pháp luật phải được kết hợp với nhau để tránh sự vượt quá phạm vi điều chỉnh. Khi dự kiến sửa đổi một luật, nếu nhận thấy trong tương lai gần sẽ lại phải có sửa đổi nữa thì phải kiểm tra thật cẩn thận xem có cần thiết phải tách thành hai lần sửa luật khác nhau hay có thể gộp thành một luật sửa đổi luật (*tập trung lập pháp*).

(iii) Nếu nhiều luật quy định cùng về một nội dung là không cần thiết, cần phải hợp nhất chúng lại với nhau (*hợp nhất pháp luật*).

(iv) Để luật pháp có sự trong sáng và không có các quy định thừa thì bất kỳ dự định sửa đổi pháp luật nào cũng đều phải được kiểm tra xem luật dự kiến được sửa đổi có quy định nào thừa hoặc có các quy định có thể được thể hiện bằng cách đơn giản hơn.

(v) Sửa đổi pháp luật phải đưa ra các quy định ổn định.

Để sửa đổi pháp luật đang hiện hành thì có nhiều hình thức (*luật bãi bỏ luật, luật bổ sung luật, luật sửa nhiều luật*), những hình thức này khác nhau cơ bản về mặt cấu trúc. Trong các hình thức này, hình thức nào thích hợp là phụ thuộc vào yêu cầu sửa đổi của từng luật. Điều kiện để lựa chọn được hình thức sửa đổi là xác định chính xác yêu cầu cần sửa đổi của luật.

Có sự phân biệt giữa sửa đổi chính luật và sửa đổi các luật chịu tác động do chính luật bị sửa đổi. Sửa đổi chính luật và sửa đổi các quy định của luật khác do chịu tác động của chính luật bị sửa đổi đều là chức năng của việc sửa đổi pháp luật, nghĩa là đều phải được thực hiện để làm minh bạch hệ thống pháp luật.

Sửa đổi chính luật nhằm trực tiếp hiện thực hóa một mục đích của pháp luật. Việc sửa chính luật sẽ khiến cho nhiều quy định của các luật khác trở thành không đúng nữa, việc sửa đổi các quy định của luật khác chịu tác động do chính luật bị sửa đổi sẽ đảm bảo tính phù hợp của chính luật mới với pháp luật hiện hành. Sửa đổi các quy định của các luật khác chịu tác động do sửa đổi chính luật không bao giờ được thực hiện trong một quy trình ban hành pháp luật độc lập, mà luôn đi kèm với quy trình sửa đổi chính luật.

Việc sửa đổi các quy định của các luật khác chịu tác động do sửa đổi chính luật phải được nghiên cứu thật kỹ lưỡng. Vì tính tổng thể của trật tự pháp luật nên thông thường cần phải sửa đổi nhiều các quy định chịu tác động do sửa đổi chính luật hơn là ban đầu dự kiến.

Sửa đổi pháp luật hiện hành có nghĩa là nội dung đang hiện hành được thay thế bằng một nội dung mới. Một sự sửa đổi luật về mặt kỹ thuật pháp lý được chia thành hai phần riêng biệt. Một phần được gọi là sửa đổi khung văn bản. Nó bao gồm các chỉ dẫn thể hiện vị trí nào trong văn bản

luật được sửa đổi và sửa đổi bằng kỹ thuật gì. Quy định kỹ thuật sửa đổi (*ví dụ:* tại Điều 2 từ *"công dân"* được thay thế bằng từ *"cá nhân"*) được gọi là mệnh lệnh sửa đổi.

Phần khác là sửa đổi nội dung quy định trong văn bản. Đối với phần này phải chú ý tuân theo các hướng dẫn chung về cách soạn thảo quy định pháp luật.

Luật sửa đổi được hiểu bao gồm phần sửa đổi khung văn bản và phần sửa đổi nội dung quy định trong văn bản. Các luật sửa đổi phần lớn chỉ gồm các mệnh lệnh sửa đổi đối với từng từ, từng thành phần của từng câu hoặc tương tự như vậy, những mệnh lệnh này không được sắp xếp theo mức độ quan trọng, mà đơn thuần chỉ theo thứ tự điều khoản của luật. Chỉ xem luật sửa đổi thì không thể thấy được toàn văn luật sau khi được sửa đổi.

Khi soạn thảo luật sửa đổi thì trước hết phải soạn thảo các nội dung mới dự kiến của luật, lập một danh mục các quy định chỉnh sửa cần thiết. Vì vậy, trong giai đoạn soạn thảo cần phải có bản tổng hợp về nội dung của luật đang hiện hành, của luật mới soạn thảo và các sửa đổi.

Cái lợi của kỹ thuật sửa đổi luật là ở chỗ thể hiện được các nội dung thực sự được sửa đổi và vị trí tương ứng của các nội dung được sửa đổi trong luật. Mặt khác, với người nào thường xuyên phải vận dụng quy định của luật thì kỹ thuật sửa đổi luật sẽ giúp họ nhận biết trực tiếp được nội dung của quy định sửa đổi.

Cái được và cái hạn chế của kỹ thuật sửa đổi luật cần phải được cân nhắc. Cái lợi thường là nhiều hơn cái hạn chế nếu:

(i) Nội dung sửa đổi là nhằm vào đối tượng điều chỉnh của luật;

(ii) Trọng tâm của pháp luật là phải xử lý những thay đổi thực tế đang diễn ra;

(iii) Các quy định được sửa đổi là một phần nhỏ của luật .

Khi phải quy định mới toàn bộ một nội dung thì nên xây dựng một luật mới và huỷ bỏ các quy định cũ. Một luật thay thế cho một hoặc nhiều luật đang hiện hành được gọi là luật bãi bỏ luật.

Nếu dự thảo luật chỉ giới hạn trong việc sửa đổi luật hiện hành, thì nói chung trong toàn văn dự thảo phải sử dụng ngôn ngữ sửa đổi pháp luật.

Khi sửa đổi luật thì cũng có thể phải có thêm các quy định mới. Kỹ thuật để thực hiện việc này có thể là xây dựng luật sửa đổi đơn và luật sửa đổi nhiều luật.

Nếu nội dung quy định mới có quy mô lớn thì những sửa đổi do tác động của quy định mới và các quy định chuyển tiếp có thể đưa chung vào một luật hướng dẫn. Luật hướng dẫn có thể được sử dụng như là quy định chuyển tiếp cần thiết của luật sửa đổi.

III. SOẠN THẢO LUẬT THAY THẾ

1. Dấu hiệu nhận biết

Luật thay thế là một cách để sửa đổi luật; đó cũng là một hình thức của một luật sửa đổi. Thông qua luật thay thế thì một luật đang hiện hành được quy định lại hoàn toàn mới. Mục đích sửa đổi tổng thể, khác với luật sửa đổi chỉ thay đổi ở các điều khoản trong luật, thể hiện ở chỗ nhà làm luật quy định mới toàn văn luật tương lai. Luật cũ bị huỷ bỏ.

Luật thay thế giống như ngôn ngữ luật mới (ngôn ngữ quy định pháp luật - khác với ngôn ngữ sửa đổi pháp luật). Qua luật mới không thể nhận biết được cái gì trong luật được sửa đổi, cái gì giữ nguyên. Về mặt kỹ thuật lập pháp, luật thay thế tuân theo cách soạn thảo một luật mới, ví dụ cách thể hiện tên luật, thành phần...

Luật thay thế về nguyên tắc có tên gọi giữ nguyên như tên gọi của luật được thay thế. Tên gọi để phân biệt giữa một luật mới với luật cũ là không cần thiết vì luật thay thế có vị trí của luật được thay thế. Ngoài ra hai luật này chỉ phân biệt với nhau ở ngày tháng thông qua.

Dấu hiệu để nhận biết và là thành phần cần phải có của một luật thay thế là quy định hết hiệu lực của luật hiện hành. Theo đó phải thể hiện rõ luật được thay thế bị bãi bỏ. Nếu luật thay thế có vai trò thay thế cho nhiều luật, thì phải kể tên ra tất cả các luật bị thay thế này.

2. Quy định hết hiệu lực của luật được thay thế được xây dựng kết hợp cùng với quy định về hiệu lực của luật thay thế

Tiêu đề của điều khoản này - nếu các điều khoản phải có tiêu đề - là "*Hiệu lực, hết hiệu lực*". Luật được thay thế phải được viện dẫn đầy đủ,

có nghĩa là với tên dùng để viện dẫn (tên gọi hoặc tên gọi ngắn, nếu có), ngày tháng thông qua hoặc ngày tháng công bố và các chỉ dẫn về các lần sửa đổi nếu có.

3. Nếu có nhiều luật được thay thế, thì quy định huỷ bỏ hiệu lực của các luật này có thể đưa thành một điều khoản riêng có tiêu đề *"Hết hiệu lực của các quy định hiện hành"*

Sự liệt kê các luật được thay thế hết hiệu lực hoặc bị bãi bỏ nhiều khi mất nhiều công sức. Mặc dù cố gắng nhưng cũng không chắc chắn có tìm hết được các luật được bãi bỏ hay không, nên ngoại lệ có thể sử dụng thêm một quy định bao trùm nói về tất cả các luật khác được bãi bỏ mà không được liệt kê ra. Mặc dù vậy, quy định bao trùm này phải chỉ ra một cách cụ thể nhất tính chất chung của các luật bị bãi bỏ dưới giác độ nguồn, lĩnh vực hoặc các đặc điểm chung khác.

Đối với các viện dẫn vào luật cũ, phải kiểm tra kỹ lưỡng lại xem chúng có thể và có nên tiếp tục tồn tại là các viện dẫn vào luật mới, bởi vì luật cũ và luật mới có cùng một tên gọi. Đối với từng viện dẫn phải kiểm tra lại xem chúng có còn đúng về mặt nội dung và hình thức hay không. Có trường hợp phải chỉnh sửa lại các viện dẫn cho thích hợp. Khi chỉnh sửa viện dẫn thì phải viện dẫn đầy đủ luật mới, bởi vì thực tế luật mới vẫn chưa được mọi người biết tới.

Nếu phụ lục của luật được thay thế không thay đổi và tiếp tục tồn tại với vị trí là phụ lục của luật thay thế, thì có thể soạn thảo theo mẫu câu sau trong điều khoản về hiệu lực và hết hiệu lực: *"luật... trừ phần phụ lục.... đồng thời hết hiệu lực"*.

IV. SOẠN THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU

1. Dấu hiệu nhận biết

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều (sau đây gọi là *"luật sửa đổi đơn"*) là một cách để sửa đổi pháp luật. Nó thực ra là một hình thức thay thế pháp luật, nhưng được phân biệt với luật sửa nhiều luật.

Luật sửa đổi đơn là luật sửa đổi nội dung chính của một luật duy nhất. Ngoài ra, nó còn có thể có thêm các quy định sửa đổi các luật khác do tác

động của luật chính được sửa đổi nếu điều đó cần thiết để đảm bảo tính thống nhất của pháp luật hiện hành (*sửa đổi luật khác do bị tác động*).

Luật sửa đổi đơn không phải là luật sửa đổi nội dung chính của nhiều luật khác. Để sửa đổi nội dung chính của nhiều luật khác nhau thì xây dựng luật sửa nhiều luật (*xem phần sau*).

Luật sửa đổi đơn đòi hỏi một kỹ thuật sửa đổi đặc biệt, bởi vì mục đích của nó không phải như luật thay thế là quy định mới toàn bộ một luật mà chỉ là sửa đổi từng điểm trong luật, ngoài ra không động chạm gì tới bản chất và hình thức của luật.

2. Tiêu đề của luật sửa đổi đơn (riêng lẻ)

Luật sửa đổi đơn phải có một cái tên. Tên là thành phần chính thức của luật. Tên của luật sửa đổi đơn nên được xây dựng với một công thức cố định. Hiện nay, chúng ta thường có các luật sửa đổi, bổ sung một số điều nhưng sau đó lại có luật có tên tương tự, rất khó cho việc theo dõi, tìm kiếm, tra cứu. (*Ví dụ:* có thể học theo kinh nghiệm của nước ngoài, tên của luật sửa đổi bao gồm chữ số nói lên lần sửa đổi và tên luật được sửa đổi như Luật sửa đổi lần thứ ba Luật Khiếu nại, tố cáo).

3. Ngày, tháng, năm công bố luật

Ngày, tháng, năm công bố luật sửa đổi đơn là ngày, tháng, năm mà Chủ tịch nước ký quyết định công bố.

4. Phần mở đầu của luật sửa đổi đơn

Luật sửa đổi đơn là luật độc lập nên cần phải có một lời nói đầu.

5. Bố cục của luật sửa đổi đơn

Luật sửa đổi đơn được chia thành từng điều khoản, trong đó chứa các quy định sửa đổi. Sau từ *"điều"* là con số ả-rập chỉ thứ tự điều. Ví dụ: *"Điều 7"*. Về cơ bản thì không cần phải có tiêu đề cho mỗi điều khoản.

Tại luật sửa đổi đơn, về nguyên tắc thì tất cả các quy định sửa đổi liên quan tới luật được tập hợp thành *"Điều 1"* của luật sửa đổi đơn.

Nhưng nguyên tắc này không áp dụng nếu các quy định sửa đổi có thời điểm hiệu lực cách xa nhau. Trường hợp này thì nên bố trí sao cho tất

cả các quy định sửa đổi có cùng thời điểm hiệu lực thành một điều. Thứ tự các điều được sắp xếp theo thứ tự thời gian (*quy định sửa đổi có hiệu lực trước thành điều đứng trước, có hiệu lực sau thành điều đứng sau*). Bố cục này sẽ giúp cho quy định về thời điểm hiệu lực được đơn giản. Trong nội bộ một điều thì các quy định sửa đổi cũng được sắp xếp theo thứ tự các điều được sửa đổi của luật (*quy định sửa đổi điều đứng trước đưa lên trước, quy định sửa đổi điều đứng sau thì đứng sau*).

Nếu khi sửa đổi một quy định mà đã xác định được các sửa đổi khác phải thực hiện sau, thì nên gộp các sửa đổi này lại với nhau. Để làm việc này thì phải thể hiện nội dung luật ở lần sửa đổi đầu tiên và cả nội dung luật ở lần sửa đổi sẽ phải thực hiện sau đó. Chú ý, thời điểm có hiệu lực ở đây là không đồng nhất.

Cũng có thể một quy định có hai sự sửa đổi hoặc nhiều sự sửa đổi trong một quy trình sửa đổi pháp luật và các sự sửa đổi này lại có thời điểm hiệu lực khác nhau. Giống như khi soạn thảo một luật mà các quy định có thời điểm hiệu lực không đồng nhất thì đưa tất cả các sửa đổi có cùng thời điểm hiệu lực được gộp thành một điều riêng.

Quy định sửa đổi các luật khác do tác động của luật chính bị sửa đổi được gộp thành Điều 2. Nếu cần có thể xây dựng nhiều điều khoản cho nội dung này.

Điều khoản cuối cùng của luật đơn sửa đổi là điều quy định về hiệu lực.

6. Lệnh sửa đổi *"bãi bỏ"*

Lệnh sửa đổi *"bãi bỏ"* nhằm bỏ đi một đoạn văn bản mà không có sự thay thế nào. Lệnh sửa đổi *"bãi bỏ"*[43] và "*hết hiệu lực*" chỉ là cách gọi khác nhau do có vị trí khác nhau trong văn bản, thực chất chúng có bản chất là một. Nếu một lệnh sửa đổi là bãi bỏ một thành phần của luật, nếu đặt ở cuối điều khoản hoặc ở điều khoản cuối cùng quy định về hiệu lực

[43] Khái niệm huỷ bỏ, bãi bỏ chưa được phân định rạch ròi trong Hiến pháp. Trong khoa học pháp lý Việt Nam, đối với văn bản quy phạm pháp luật, người ta thường nói "huỷ bỏ" khi văn bản/quy định được ban hành trái pháp luật, nói "bãi bỏ" khi văn bản/quy định không còn phù hợp với thực tế, cần phải thay thế bằng quy định khác.

và hết hiệu lực, thì sẽ dùng lệnh *"hết hiệu lực"*. Cũng là lệnh đó, nhưng đặt ở chỗ khác, thì dùng lệnh *"bãi bỏ"*.

Nếu một điều do bị bãi bỏ một khoản hoặc nhiều khoản mà chỉ còn lại một khoản, việc phân chia nhỏ điều thành khoản trở nên thừa, vì vậy phải bỏ việc phân chia nhỏ điều thành khoản.

Việc bãi bỏ các điều, khoản, số và chữ cái, sẽ tạo ra các chỗ trống về mặt thứ tự. Việc đánh lại ký hiệu thứ tự cần phải có một lệnh sửa đổi khác. Ngoài ra còn có nguy cơ là các viện dẫn vào văn bản đã được đánh lại ký hiệu thứ tự sẽ không còn đúng nữa. Nếu có e ngại như vậy thì nên đánh ký hiệu thứ tự khống, tức là có thứ tự ký hiệu nhưng không có nội dung. Khi công bố luật ở những chỗ khống này chỉ cần để từ *"không còn nội dung"*.

Khi các từ hoặc một phần của câu bị bãi bỏ, thì phải chú ý sao cho phần còn lại của câu được đúng ngữ pháp. Khi đó cũng phải chú ý tới các dấu ngắt được đặt đúng trong câu (dấu phẩy, hai chấm, ngoặc đơn...).

7. Lệnh sửa đổi *"bổ sung"*

Lệnh sửa đổi *"bổ sung"* được sử dụng khi phải bổ sung vào chỗ cuối một thành phần của luật để mở rộng thành phần này. Phần văn bản thêm vào là thành phần của luật và được soạn thảo bằng ngôn ngữ quy định pháp luật và được nhận biết bằng dấu hiệu để trong ngoặc kép.

Lệnh sửa đổi được bắt đầu bằng từ *"sau"* nếu như thành phần bổ sung có vị trí bằng thành phần đứng trước. *Ví dụ: "**Sau** khoản 4 bổ sung khoản 5 như sau..."*

8. Lệnh sửa đổi *"thay thế"*

Lệnh sửa đổi *"thay thế"* được sử dụng thay thế mới toàn bộ lời văn một thành phần nào đó của luật hoặc được sử dụng khi thay đổi từng từ riêng biệt hoặc từng phần câu trong một thành phần của luật.

9. Lệnh sửa đổi liên quan

Ngoài các trường hợp sửa đổi căn bản, nhiều khi phải sửa đổi để thay thế các từ bằng từ mới. *Ví dụ:* Bộ Thương mại được thay thế bằng Bộ Công thương (do có sự sáp nhập Bộ Thương mại và Bộ Công nghiệp).

10. Bố cục của điều khoản sửa đổi các quy định liên quan

Do tác động việc sửa đổi luật có thể phải sửa đổi các luật khác (sửa đổi quy định liên quan - sửa đổi hậu quả). Sửa đổi quy định liên quan là để đảm bảo tính thống nhất của luật được sửa đổi với các quy định khác của pháp luật, tùy theo từng trường hợp cụ thể mà lựa chọn lệnh sửa đổi cho phù hợp. Một quy định sửa đổi chung trọn gói là không thể (*Ví dụ:* không được quy định: *"Các quy định tại văn bản pháp luật khác được sửa đổi phù hợp với luật mới được sửa đổi này"*). Quy định như vậy không thể hiện được nội dung gì và vi phạm nguyên tắc minh bạch của pháp luật.

Các sửa đổi hậu quả về nguyên tắc được đưa chung thành một điều. Nếu luật có tiêu đề cho từng điều, tiêu đề của điều này là *"Sửa đổi các luật khác"*.

V. SOẠN THẢO LUẬT SỬA NHIỀU LUẬT

1. Tại sao cần soạn thảo *"luật sửa nhiều luật"*?

Một văn bản có thể được ban hành có nội dung hoàn toàn mới (ban hành mới một văn bản) hoặc là sửa đổi, bổ sung, thay thế một văn bản đã được ban hành trước đó (ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung).

Trên thực tế, mỗi Ban soạn thảo hoặc cơ quan được giao chủ trì soạn thảo chỉ quan tâm đến việc soạn thảo dự thảo được giao, soạn thảo từng văn bản đơn lẻ. Việc sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật khác có liên quan với văn bản mới được ban hành ít được thực hiện ngay mà thường được thực hiện rất lâu sau đó và được áp dụng theo trình tự ban hành một văn bản mới.

Về nguyên tắc, trong trường hợp ban hành quy định mới mà có mâu thuẫn với văn bản khác đã được ban hành trước đó thì văn bản được ban hành trước sẽ được sửa đổi, bổ sung để bảo đảm sự thống nhất và bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống văn bản. Văn bản mới ban hành hầu như không sửa đổi các quy định của văn bản đã ban hành trước quy định về cùng một vấn đề. Theo quy trình thông thường, để các văn bản có liên quan này được sửa đổi, bổ sung, trước hết phải được đưa vào chương trình, phải lý giải sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung, phải thành lập Ban soạn thảo, phải thẩm định, thẩm tra và cuối cùng Quốc hội phải thảo luận, thông qua

vấn đề đã được thảo luận từ lần ban hành văn bản trước. Quy trình như vậy không chỉ làm mất nhiều thời gian, tiền bạc mà còn làm cho pháp luật không bảo đảm tính thống nhất.

Ví dụ: Trong thực tế soạn thảo, thường gặp phải những vướng mắc như: muốn sửa đổi quy định về hợp đồng kinh tế thì phải thành lập Ban soạn thảo để sửa đổi Pháp lệnh về hợp đồng kinh tế; muốn sửa đổi quy phạm về chế tài hình sự thì phải thành lập Ban soạn thảo để sửa đổi Bộ luật Hình sự…, hoặc khi soạn thảo các luật chuyên ngành thường không đưa ra biện pháp chế tài hình sự đối với các hành vi vi phạm mà chỉ viện dẫn áp dụng các chế tài hiện hành trong Bộ luật Hình sự. Tuy vậy, chính trong quá trình xây dựng, ban hành mới cũng như sửa đổi, bổ sung các luật chuyên ngành, người soạn thảo có thể phát hiện ra các hành vi cần phải xử lý bằng chế tài hình sự, nhưng vấn đề này không được đặt ra và do đó, bỏ lỡ cơ hội hoàn thiện các quy định pháp luật về hình sự cũng như về lĩnh vực chuyên ngành.

Cần tránh sử dụng một công thức rất cũ hiện nay, đó là đưa ra điều khoản: "*những quy định trước đây trái với văn bản này đều bãi bỏ*", điều này đã dẫn đến tình trạng khi một văn bản mới ra đời vẫn chưa thể xác định chính xác được những quy định nào hoặc văn bản nào đã bị bãi bỏ, hết hiệu lực thi hành.

Phương pháp dùng một luật để sửa đổi, bổ sung nhiều đạo luật khác nhau đã được sử dụng rộng rãi tại nhiều nước trên thế giới. Phương pháp này được sử dụng trong nhiều lĩnh vực nhưng nổi bật nhất là trong việc sửa đổi, bổ sung, ban hành pháp luật để thực thi các hiệp định thương mại quốc tế khi mà những nghĩa vụ của quốc gia thành viên luôn vượt khỏi phạm vi điều chỉnh về một lĩnh vực của một đạo luật nhất định.

Việc áp dụng kỹ thuật lập pháp "luật sửa nhiều luật" góp phần khắc phục được tình trạng hệ thống pháp luật mâu thuẫn và các quan hệ xã hội sẽ được điều chỉnh kịp thời hơn.

Ví dụ: Để thể chế hóa nghị quyết của Đảng về lĩnh vực đầu tư, Luật Đầu tư sẽ được sửa đổi, bổ sung. Bởi vì, chính sách khuyến khích đầu tư không dừng ở một số lĩnh vực, mà nó xuyên suốt nhiều lĩnh vực của cuộc sống như: lĩnh vực giáo dục, lĩnh vực giao thông đường bộ, đường thủy, lĩnh vực y tế, lĩnh vực đất đai, lĩnh vực văn hóa, lĩnh vực xây dựng… Do

đó, khi sửa đổi Luật Đầu tư, thì Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Giao thông đường bộ, Luật Dược, Luật Giáo dục cũng phải được sửa đổi, bổ sung theo để bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật.

2. Dấu hiệu nhận biết - khi nào cần soạn thảo luật sửa nhiều luật?

Luật sửa nhiều luật là một cách sửa đổi nhiều luật khác nhau[44].

Phải lựa chọn hình thức luật sửa nhiều luật nếu nội dung chính của nhiều luật có liên quan với nhau phải sửa đổi và việc sử dụng luật sửa đổi đơn là không thể.

Hình thức luật sửa nhiều luật thường được lựa chọn khi có nhiều dự án sửa đổi lớn hoặc khi có những cuộc cải cách. Khi đó, nhiều quy trình ban hành văn bản pháp luật có thể được kết hợp với nhau, những dự án sửa đổi cùng được thảo luận chung trong một quy trình ban hành văn bản pháp luật và được thông qua chỉ bằng một hoạt động lập pháp.

Điều kiện để lựa chọn hình thức văn bản này là các nội dung chính cần sửa đổi của các luật phải có sự liên quan với nhau.

3. Cách soạn thảo

Luật sửa đổi nhiều luật có thể sửa đổi tất cả các loại văn bản pháp luật chính. Trong một điều khoản dưới một tiêu đề gói gọn, luật sửa đổi nhiều luật có thể:

(i) Sửa đổi nhiều văn bản trong đó bao gồm cả nhiều luật, hoặc

(ii) Bãi bỏ nhiều luật đồng thời thay thế bằng các luật mới, hoặc

(iii) Bổ sung thêm các quy định mới đồng thời sửa đổi luật hoặc huỷ luật.

Ngoài ra, luật sửa nhiều luật còn có thể có thêm nội dung sửa đổi các quy định có liên quan khác, nếu như điều này là cần thiết để đảm bảo sự thống nhất của pháp luật hiện hành với các quy định được sửa đổi hoặc quy định mới trong luật sửa nhiều luật.

Các hướng dẫn cần lưu ý đối với luật, luật thay thế và luật sửa đổi đơn cũng được áp dụng đối với luật sửa nhiều luật, nếu trong luật sửa nhiều

[44] Ở Cộng hoà liên bang Đức, luật này còn được gọi là luật các điều khoản hoặc luật sửa đổi trùm (bao trùm lên các luật khác).

luật có các thành phần giống như của các luật đó. Vì vậy, ở đây chỉ lưu ý thêm một số điểm đặc thù riêng của luật sửa nhiều luật.

Luật sửa nhiều luật chỉ có một phần mở đầu, lời kết và quy định chuyển tiếp duy nhất. Luật sửa nhiều luật, kể cả khi nó tạo ra hoặc bãi bỏ nhiều luật, chỉ thể hiện một quy trình lập pháp duy nhất.

- *Tiêu đề của luật sửa nhiều luật*: Luật sửa nhiều luật cũng phải có một tên gọi. Tên gọi của luật là thành phần chính thức của luật. Tên gọi của luật là "tên viện dẫn" của luật.

- Bố cục: Luật sửa nhiều luật được phân chia thành các điều.

- Khi ký hiệu số điều thì dùng các con số ả rập (ví dụ: Điều 1, Điều 2).

- Trong luật sửa nhiều luật, về nguyên tắc quy định sửa đổi một luật được đưa thành một điều riêng, không phụ thuộc vào việc luật đó chỉ được sửa đổi một số quy định hay bị bãi bỏ hay được thay thế mới. Chỉ sửa đổi các quy định liên quan của các luật khác mới được phép đưa vào một điều chung. Nếu liệt kê một danh sách các luật được sửa đổi sẽ làm cho luật sửa nhiều luật dễ theo dõi hơn.

- Chỉ xây dựng các thành phần lớn bao gồm một số điều nếu đó là một luật sửa nhiều luật lớn và quan trọng, những luật sửa đổi liên quan tới nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau.

- Các thành phần lớn phải có một tên gọi. Thông thường có nhiều tên gọi như "phần", hoặc "chương" hoặc "mục". Sự đánh số các thành phần này không phải là thừa. Điều này cần thiết cho việc viện dẫn luật, vì khi viện dẫn phải viết cả tên gọi của thành phần và số thứ tự của nó.

- Tiêu đề của từng điều: Mỗi một điều của luật sửa nhiều luật phải có tiêu đề. Nếu điều khoản có nội dung là sửa đổi hoàn toàn một luật (quy định mới hoặc huỷ bỏ), thì tiêu đề của luật đó đồng thời được đưa vào tiêu đề của điều sửa đổi. Tiêu đề của điều sửa đổi sẽ bao gồm từ chỉ mục đích của sự sửa đổi và tên viện dẫn của luật được sửa đổi (ví dụ: Điều 1 sửa đổi Luật Sở hữu trí tuệ).

Nếu điều khoản có nội dung sửa đổi lại nằm trong một thành phần lớn của luật có tiêu đề cao hơn, có mục đích là "sửa đổi" một nhóm các luật hoặc một nhóm các văn bản trên một lĩnh vực pháp luật, thì tiêu đề của điều sửa đổi chỉ cần nêu tên viện dẫn của luật được sửa đổi là đủ.

Ví dụ: Luật sửa đổi các quy định về Luật A, B, C

Điều 1: Luật A

Điều 2: Luật B

Điều 3: Luật C

Điều khoản sửa đổi quy định có liên quan để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật phải được thể hiện tại tiêu đề.

Ví dụ: Tiêu đề như:

"Sửa đổi liên quan" hoặc

"Sửa đổi các luật khác" hoặc

"Sửa đổi các quy định pháp luật khác".

- Bố cục từng điều: Nếu đó là điều khoản sửa đổi nội dung chính của một luật có bố cục giống như của Điều 1 trong luật sửa đổi đơn.

Có thể bãi bỏ các quy định hiện hành bằng:

(i) Một điều khoản dưới tiêu đề "*Các quy định bị bãi bỏ*";

(ii) Điều khoản cuối cùng của luật sửa nhiều luật với tiêu đề "*Bãi bỏ các quy định hiện hành*";

(iii) Quy định cuối cùng của luật sửa nhiều luật "*Hiệu lực và hết hiệu lực*".

Điều sửa đổi các quy định liên quan được chia thành các khoản. Mỗi khoản sửa đổi một luật liên quan riêng.

Ví dụ: Điều X Sửa đổi các quy định có liên quan khác

Luật ... được sửa đổi như sau:

Điều ... của luật ... được sửa đổi như sau:

...

Nếu cần thiết thì có thể xây dựng thành một điều riêng khi sửa đổi một luật có liên quan. Cách soạn thảo nội dung khung bên ngoài và lệnh sửa đổi được áp dụng theo các hướng dẫn chung đối với luật sửa đổi.

- *Quy định chuyển tiếp:* Các quy định chuyển tiếp về nguyên tắc không nên tổng hợp thành một điều khoản cuối cùng của luật sửa nhiều luật. Tốt nhất thì nên bổ sung chúng vào các quy định cuối cùng của các luật, nơi bắt buộc phải có các quy định này mỗi khi ban hành hoặc sửa đổi các luật. Bằng cách này sẽ tránh được việc luật sửa nhiều luật phải quy định "những cái còn lại", biến luật sửa nhiều luật thành một dạng "luật phụ", rất khó xác định thời điểm có hiệu lực. Ngoài ra, còn tránh được sự rối rắm và tốn nhiều công sức để lọc ra quy định cần thiết.

- *Hiệu lực:* Tại luật sửa nhiều luật, quy định về hiệu lực áp dụng tương tự theo các nguyên tắc khi soạn thảo luật mới, luật thay thế và luật sửa đổi đơn, bởi vì luật sửa nhiều luật có thể mang trong mình tất cả các hình thức văn bản này.

Vị trí của quy định hiệu lực phải ở điều khoản cuối cùng của một văn bản pháp luật. Vì vậy, điều khoản cuối cùng của luật sửa nhiều luật phải quy định thời điểm (hoặc các thời điểm) có hiệu lực của luật. Từng điều riêng có chứa toàn bộ luật (luật quy định mới hoặc luật thay thế) chính vì vậy không được có các quy định riêng về hiệu lực.

- Tiêu đề của điều khoản cuối cùng có tên *"Hiệu lực"*.

Nếu là trường hợp hiệu lực không đồng nhất, thì phải chú ý nêu tên chính xác các phần văn bản có thời điểm hiệu lực xác định khác nhau. Về cơ bản, phải kể tên từng điều luật cụ thể. Nếu trong một điều khoản chỉ có lệnh sửa đổi là thời điểm hiệu lực được xác định thì thời điểm này phải được chỉ ra cụ thể.

Nếu nhiều quy định được sửa đổi trong một luật sửa nhiều luật có cùng thời điểm hiệu lực, không nên kể ra từng quy định đó vì sẽ tạo ra sự rối rắm trong điều khoản hiệu lực. Trường hợp này, cần sử dụng một khái niệm chung bao gồm tất cả các quy định đó.

Lưu ý, luật sửa nhiều luật gồm nhiều quy trình sửa đổi pháp luật được kết hợp với nhau.

CHƯƠNG IV
HƯỚNG DẪN SOẠN THẢO NGHỊ ĐỊNH

I. HƯỚNG DẪN CHUNG VỀ HÌNH THỨC PHÁP LÝ CỦA NGHỊ ĐỊNH

1. Nghị định cũng giống như luật bao gồm các quy định pháp lý mang tính ràng buộc. Nghị định không do Quốc hội mà do cơ quan hành pháp được uỷ quyền ban hành. Nội dung của nghị định phải tuân theo quy định uỷ quyền ban hành. Chúng phải phù hợp với nội dung và mục đích được uỷ quyền và không được vượt quá phạm vi được uỷ quyền. Khi soạn thảo và ban hành nghị định phải tuân theo quy định uỷ quyền.

2. Để nghị định không bị vô hiệu, thì phải chú ý thật chính xác tới phạm vi được uỷ quyền ban hành nghị định. Kể cả dưới góc độ hình thức cũng phải đặc biệt chú trọng trong quá trình soạn thảo.

3. Về mặt hình thức, nghị định có hai loại: nghị định và nghị định sửa đổi. Nghị định được xây dựng và soạn thảo giống như luật. Các quy định cơ bản khi soạn thảo luật được áp dụng tương tự. Khi thể hiện một nghị định thì chú ý tuân theo chỉ dẫn dành cho luật.

4. Nghị định sửa đổi gồm có: nghị định thay thế (là một nghị định quy định hoàn toàn mới một nghị định), nghị định sửa đổi đơn (là loại nghị định mà nội dung chính là sửa đổi một nghị định) và nghị định sửa đổi nhiều nghị định (là loại nghị định sửa đổi nhiều nghị định khác nhau). Bố cục, hình thức chung bên ngoài và hình thức cụ thể bên trong đối với việc soạn thảo nghị định sửa đổi được áp dụng tương tự theo các hướng dẫn dành cho luật sửa đổi.

5. Có nhiều cách ban hành nghị định khác nhau tuỳ theo mục đích của nghị định.

Nghị định chỉ được ban hành để tạo ra một nghị định mới lần đầu tiên. Để chỉnh sửa một nghị định cho thích ứng thì thường là ban hành một nghị định sửa đổi chứ không ban hành một nghị định mới (nghị định thay thế) và không đồng thời hủy bỏ nghị định cũ. Chỉ khi phải sửa đổi căn bản một nghị định thì mới nên ban hành một nghị định thay thế.

6. Một nghị định về cơ bản được sửa đổi bằng một nghị định sửa đổi đơn. Nghị định sửa đổi đơn thì soạn thảo đơn giản hơn soạn thảo một nghị định sửa đổi nhiều nghị định (là loại văn bản được yêu cầu cao hơn khi soạn thảo phần mở đầu và quy định hiệu lực). Chỉ soạn thảo một nghị định sửa đổi nhiều nghị định nếu có sự liên quan về mặt nội dung giữa các quy định được sửa đổi của các nghị định đó.

Ví dụ: Nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khuyến khích đầu tư cũng sẽ hướng dẫn việc khuyến khích đầu tư trên các lĩnh vực giáo dục, giao thông, y tế, xây dựng, đất đai. Do vậy, để đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là thuận tiện cho việc áp dụng, thì khi xây dựng, ban hành nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khuyến khích đầu tư, sẽ đồng thời sửa đổi, bổ sung các nghị định có liên quan đến lĩnh vực khuyến khích đầu tư.

II. SOẠN THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Tiêu đề

Tiêu đề của nghị định về cơ bản được xây dựng giống như tiêu đề của luật. Cách tốt nhất là xây dựng tên gọi nghị định bằng cách tên gọi chỉ đối tượng được điều chỉnh. Đối với nghị định khi đặt tên cũng phải chú ý sao cho tên nghị định có thể dùng vào việc viện dẫn; do vậy, tên của nghị định nên ngắn gọn.

2. Phần mở đầu

Trong phần mở đầu phải viện dẫn các căn cứ pháp lý của nghị định. Tại phần mở đầu đằng sau cụm từ *"Căn cứ"* là phần liệt kê tất cả các quy định mà dựa vào đó nghị định được ban hành.

Căn cứ pháp lý của một nghị định chính là quy định uỷ quyền ban hành nghị định trong luật. Quy định này phải được nêu chính xác tên điều, khoản, câu. Nếu chỉ viện dẫn chung chung vào một luật là không đáp ứng yêu cầu về viện dẫn. Nếu nội dung, mục đích và phạm vi uỷ quyền ban hành nghị định còn được nhiều văn bản khác quy định, thì các văn bản đó cũng phải được đưa vào phần mở đầu.

Tóm lại, tại phần mở đầu phải nêu tất cả các quy định uỷ quyền hiện hành vào thời điểm thông qua nghị định, các quy định đã được thông qua, đã có hiệu lực và đang có hiệu lực.

3. Quy định về hiệu lực

Việc quy định về thời điểm có hiệu lực và hết hiệu lực của nghị định về cơ bản là giống như cách quy định tại các luật.

Thời điểm có hiệu lực của nghị định không được quy định sớm hơn thời điểm ban hành luật có chứa quy định uỷ quyền.

Một số quy định uỷ quyền ban hành nghị định có quy định về thời hiệu của nghị định. Nếu vậy thì trong nghị định phải có quy định thời điểm cụ thể nghị định hết hiệu lực. Cách quy định chấm dứt hiệu lực của nghị định cũng tương tự như cách quy định luật hết hiệu lực.

Nếu quy định về uỷ quyền ban hành nghị định bị huỷ bỏ thì cũng không ảnh hưởng tới hiệu lực của nghị định đã được ban hành trên cơ sở uỷ quyền. Nghị định này chỉ bị huỷ bỏ do một quy định uỷ quyền ban hành nghị định mới hoặc do một luật.

CHƯƠNG V
KỸ THUẬT TRÌNH BÀY VĂN BẢN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

I. TRÌNH BÀY VĂN BẢN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU,

1. Khái niệm văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều

Văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều là văn bản sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, thay thế một hoặc một số quy định của văn bản hiện hành sau khi được ban hành.

2. Tên của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều

Tên của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều gồm tên loại văn bản có kèm theo cụm từ "sửa đổi, bổ sung một số điều của" và tên đầy đủ của văn bản được sửa đổi, bổ sung một số điều.

3. Bố cục của văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều

Nội dung văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của một văn bản được bố cục thành các điều theo thứ tự: điều quy định về nội dung sửa đổi, bổ sung; điều quy định về việc hủy bỏ, bãi bỏ hoặc thay đổi từ ngữ liên quan đến nhiều điều, khoản trong văn bản hiện hành; điều quy định về trách nhiệm tổ chức thực hiện (nếu có) và điều quy định về thời điểm có hiệu lực của văn bản.

các Các khoản quy định nội dung sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế được sắp xếp theo thứ tự tương ứng với trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung.

4. Cách đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung

Việc đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung phải căn cứ vào nội dung bổ sung để xác định vị trí của điều, khoản bổ sung trong văn bản hiện hành.

Đánh số thứ tự của điều, khoản bổ sung bằng cách ghi kèm chữ cái theo bảng chữ cái tiếng Việt vào sau số chỉ điều, khoản đứng liền trước đó.

Số thứ tự của chương, mục, điều, khoản được bổ sung được thể hiện gồm phần số và phần chữ. Phần số được thể hiện theo số thứ tự của

chương, mục, điều, khoản trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần chữ được sắp xếp theo thứ tự trong bảng chữ cái tiếng Việt.

Số thứ tự của điểm được bổ sung được thể hiện gồm phần chữ và phần số. Phần chữ được thể hiện theo thứ tự của điểm trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần số được sắp xếp theo thứ tự bắt đầu từ số 1.

5. Trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung một số điều

Việc trình bày văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều không được làm thay đổi trật tự các điều, khoản không bị sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, thay thế của văn bản hiện hành.

II. TRÌNH BÀY VĂN BẢN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NHIỀU VĂN BẢN

1. Khái niệm văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản

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

2. Tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản

Tuỳ theo nội dung được sửa đổi, bổ sung, tên của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản được thể hiện như sau:

Hình thức văn bản (ví dụ: nghị định/thông tư) kèm theo cụm từ "sửa đổi, bổ sung một số điều của" văn bản được sửa đổi, bổ sung (ví dụ: nghị định/thông tư) có cùng nội dung sửa đổi, bổ sung liên quan được khái quát hoá (ví dụ: liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản) hoặc liệt kê cụ thể tên văn bản được sửa đổi, bổ sung.

3. Bố cục của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản

Tùy theo nội dung, văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản có thể bố cục thành các điều khác nhau, mỗi điều chứa đựng nội dung được sửa đổi, bổ sung của một văn bản, trừ điều cuối cùng quy định về trách nhiệm/tổ chức thực hiện/thời điểm có hiệu lực của chính văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản đó.

Nội dung các điều, khoản của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản phải xác định rõ tên văn bản, điều, khoản, điểm của các văn bản liên quan được sửa đổi, bổ sung.

Tên điều của văn bản là mệnh lệnh chỉ dẫn việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế của từng văn bản cụ thể.

Điều của văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản có thể được bố cục thành khoản; khoản có thể được bố cục thành các điểm.

Khoản gồm mệnh lệnh chỉ dẫn việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế chương, mục, điều, khoản, điểm kèm theo nội dung sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế.

Nội dung sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ, thay thế được sắp xếp theo thứ tự tương ứng với trật tự các điều, khoản của văn bản được sửa đổi, bổ sung.

CHƯƠNG VI
KỸ THUẬT HỢP NHẤT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. KHI NÀO CẦN HỢP NHẤT?

Việc không tiến hành hợp nhất văn bản và văn bản sửa đổi, bổ sung làm cho các cơ quan nhà nước cũng như người dân gặp nhiều khó khăn khi thực hiện pháp luật và trích dẫn các điều luật. Về mặt nội dung và hình thức, phần nội dung sửa đổi, bổ sung có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, thống nhất với các phần còn lại trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Vì vậy, nội dung sửa đổi, bổ sung cần được đưa vào văn bản được sửa đổi, bổ sung để đảm bảo sự toàn vẹn về hình thức và nội dung của văn bản đó.

Hợp nhất văn bản là việc đưa nội dung sửa đổi, bổ sung trong văn bản sửa đổi, bổ sung vào văn bản được sửa đổi, bổ sung theo quy trình, kỹ thuật quy định. Hợp nhất văn bản nhằm làm cho hệ thống pháp luật đơn giản, rõ ràng, dễ sử dụng; góp phần bảo đảm tính thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

Văn bản được hợp nhất là văn bản sửa đổi, bổ sung và văn bản được sửa đổi, bổ sung. *Văn bản hợp nhất* là văn bản được hình thành sau khi hợp nhất văn bản sửa đổi, bổ sung với văn bản được sửa đổi, bổ sung.

Việc hợp nhất văn bản phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

- Chỉ hợp nhất văn bản sửa đổi, bổ sung với văn bản được sửa đổi, bổ sung do cùng cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;

- Bảo đảm tính chính xác về nội dung, thời điểm có hiệu lực thi hành của các quy định trong văn bản được hợp nhất;

- Tuân thủ quy trình, kỹ thuật hợp nhất văn bản.

II. KỸ THUẬT HỢP NHẤT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Tên văn bản hợp nhất

Tên văn bản hợp nhất là tên văn bản được sửa đổi, bổ sung. Ngay sau tên văn bản hợp nhất phải liệt kê tên văn bản được sửa đổi, bổ sung và tên văn bản sửa đổi, bổ sung. Kèm theo tên văn bản được sửa đổi, bổ sung và

văn bản sửa đổi, bổ sung phải ghi rõ số, ký hiệu và ngày, tháng, năm công bố/ký ban hành, ngày có hiệu lực của từng văn bản.

2. Hợp nhất nội dung được sửa đổi

Việc hợp nhất nội dung được sửa đổi được thực hiện như sau:

- Văn bản được sửa đổi, bổ sung có điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ được sửa đổi thì số thứ tự điều, khoản, điểm trong văn bản hợp nhất vẫn được giữ nguyên như văn bản được sửa đổi, bổ sung;

- Trong văn bản hợp nhất phải có ký hiệu chú thích ngay tại điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ được sửa đổi;

- Tại cuối trang của văn bản hợp nhất phải ghi chú rõ ngày có hiệu lực của quy định sửa đổi điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ và tên, số, ký hiệu của văn bản sửa đổi, bổ sung.

3. Hợp nhất nội dung được bổ sung

Việc hợp nhất nội dung được bổ sung được thực hiện như sau:

- Văn bản được sửa đổi, bổ sung có chương, mục, điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ được bổ sung thì số thứ tự chương, mục, điều, khoản, điểm trong văn bản hợp nhất vẫn được giữ nguyên như văn bản được sửa đổi, bổ sung;

- Số thứ tự của chương, mục, điều, khoản được bổ sung được thể hiện gồm phần số và phần chữ. Phần số được thể hiện theo số thứ tự của chương, mục, điều, khoản trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần chữ được sắp xếp theo thứ tự trong bảng chữ cái tiếng Việt.

Số thứ tự của điểm được bổ sung được thể hiện gồm phần chữ và phần số. Phần chữ được thể hiện theo thứ tự của điểm trong văn bản được sửa đổi, bổ sung. Phần số được sắp xếp theo thứ tự bắt đầu từ số 1;

- Trong văn bản hợp nhất phải có ký hiệu chú thích ngay tại chương, mục, điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ được bổ sung;

- Tại cuối trang của văn bản hợp nhất phải ghi chú rõ ngày có hiệu lực của quy định bổ sung chương, mục, điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ và tên, số, ký hiệu của văn bản sửa đổi, bổ sung.

4. Hợp nhất nội dung được bãi bỏ

Việc hợp nhất nội dung được bãi bỏ được thực hiện như sau:

- Văn bản được sửa đổi, bổ sung có chương, mục, điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ được bãi bỏ thì trong văn bản hợp nhất không thể hiện nội dung được bãi bỏ;

- Số thứ tự chương, mục, điều, khoản, điểm trong văn bản hợp nhất được giữ nguyên như văn bản được sửa đổi, bổ sung, đồng thời có ký hiệu chú thích và ghi rõ cụm từ "được bãi bỏ" ngay sau tên chương, mục, điều, khoản, điểm đó.

- Đối với đoạn, cụm từ được bãi bỏ thì ngay tại vị trí của đoạn, cụm từ đó phải có ký hiệu chú thích;

- Tại cuối trang của văn bản hợp nhất phải ghi chú rõ ngày có hiệu lực của quy định bãi bỏ chương, mục, điều, khoản, điểm, đoạn, cụm từ và tên, số, ký hiệu của văn bản sửa đổi, bổ sung.

5. Thể hiện điều khoản chuyển tiếp trong văn bản hợp nhất

Trong trường hợp văn bản sửa đổi, bổ sung có quy định điều khoản chuyển tiếp thì trong văn bản hợp nhất phải thể hiện nội dung điều khoản chuyển tiếp, kèm theo ký hiệu chú thích thể hiện tên, số, ký hiệu của văn bản sửa đổi, bổ sung.

PHẦN III:

KỸ THUẬT THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

CHƯƠNG I
KHÁI QUÁT VỀ THẨM ĐỊNH DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. NỘI HÀM CỦA THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là một công đoạn bắt buộc trong quá trình soạn thảo, ban hành văn bản. Việc thẩm định được tiến hành trước khi dự án, dự thảo văn bản đó được trình lên cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản xem xét, quyết định. Đó là hoạt động xem xét, đánh giá về nội dung, chính sách pháp luật và hình thức của dự án, dự thảo văn bản nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án, dự thảo trong hệ thống pháp luật và tính khả thi của văn bản sau khi được ban hành.

Nội hàm của hoạt động thẩm định dự án, dự thảo văn bản chính là việc trả lời câu hỏi dự án, dự thảo văn bản nhằm mục đích để giải quyết vấn đề gì và phạm vi điều chỉnh của nó có đạt được mục đích đã đề ra hay không. Tiếp theo đó, trọng tâm của thẩm định là trả lời câu hỏi liệu dự án, dự thảo văn bản đó có bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, có bảo đảm phù hợp với các văn bản pháp luật có thứ bậc pháp lý cao hơn, có tương thích với các quy định của luật pháp quốc tế và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc gia nhập. Việc thẩm định cũng được tập trung vào giải quyết vấn đề việc ban hành văn bản pháp luật đó có tạo nên sự mâu thuẫn, phá vỡ tính tổng thể, đồng bộ của hệ thống pháp luật đang hiện hành ở các khía cạnh: văn bản đó có bảo đảm về mặt trật tự? thứ tự ưu tiên của văn bản có được tôn trọng? Các viện dẫn trong quy định của văn bản có chính xác, rõ ràng? Có tránh được sự trùng lặp và mâu thuẫn với các văn bản khác? Các nội dung quy định có được diễn đạt rõ ràng và dễ hiểu đối với những người bình thường? Mối quan hệ giữa nguyên tắc và các trường hợp ngoại lệ có được quy định rõ? Các biện pháp xử lý và trách nhiệm pháp lý trong văn bản có tương xứng với các hành vi vi phạm? Các biện pháp bảo đảm thực hiện và những trở ngại có thể gặp phải khi thực thi văn bản? Tính ổn định và niềm tin của dân chúng vào văn bản có bị thay đổi, phá vỡ khi các quy định của văn bản bị sửa đổi, bổ sung một cách thường xuyên?

Như vậy, có thể khái quát thẩm định dự án, dự thảo văn bản là thẩm định về nội dung, chính sách pháp luật và hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Việc thẩm định dự án, dự thảo tập trung vào các vấn đề sau đây:

1. Thẩm định sự cần thiết ban hành văn bản

Thẩm định về sự cần thiết ban hành văn bản là việc đánh giá về nhu cầu, mức độ cần thiết phải đặt ra yêu cầu ban hành văn bản để giải quyết các vấn đề của thực tiễn quản lý nhà nước. Việc đánh giá về sự cần thiết ban hành văn bản tập trung vào cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn làm căn cứ cho việc ban hành văn bản.

Theo đó, ý kiến đánh giá thể hiện ở các vấn đề sau đây:

- Việc ban hành văn bản là nhằm thể chế hoá chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng; quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn;

- Việc ban hành văn bản là nhằm để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề đặt ra của xã hội;

- Việc ban hành văn bản là nhằm để giải quyết tình trạng pháp luật hiện hành chưa có quy định hoặc đã có quy định nhưng các biện pháp đó chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề hoặc quy định không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội;

- Khả năng các quy định của dự án, dự thảo bảo đảm giải quyết vấn đề mà văn bản cần phải giải quyết nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước;

- Sự cần thiết của các chính sách, quy định mới trong dự án, dự thảo.

2. Thẩm định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản

Thẩm định về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản là nhằm đánh giá về các vấn đề liên quan đến đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản đó ở các góc độ:

- Sự phù hợp giữa đối tượng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo.

- Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với chính sách cơ bản của dự án, dự thảo;

- Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với các quy định cụ thể của dự án, dự thảo.

3. Thẩm định sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

Nội dung này tập trung đánh giá về các vấn đề:

- Nội dung của văn bản có phù hợp với những văn kiện của Đảng làm cơ sở cho việc ban hành văn bản;

- Nội dung của dự án, dự thảo đã bảo đảm thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách được thể hiện trong văn kiện của Đảng.

4. Thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp của dự án, dự thảo và tính thống nhất của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Đây là phần đánh giá quan trọng nhất trong nội dung thẩm định. Theo đó, *nội dung thẩm định về tính hợp hiến, cần nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo*:

- Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc, tinh thần của Hiến pháp về bản chất của Nhà nước;

- Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về chế độ kinh tế;

- Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước.

Đối với nội dung thẩm định về tính hợp pháp, cần nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

- Sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản;

- Sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với quy định của văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn. (Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định không phù hợp với quy định của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn, 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);

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trong nội dung thẩm định về tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật, phải nêu rõ ý kiến đánh giá sự thống nhất giữa quy định của dự án, dự thảo với các quy định của văn bản hiện hành khác do cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề.

Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, 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 án, dự thảo và đề xuất phương án xử lý.

Trong nội dung thẩm định về tính tương thích của dự án, dự thảo văn bản với điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

- Mức độ chuyển hoá các quy định của điều ước quốc tế vào các quy định của dự án, dự thảo;

- Những cản trở, khó khăn mà quy định của dự án, dự thảo có thể gây ra đối với việc thực hiện điều ước quốc tế và đề xuất hướng giải quyết;

- Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với quy định của các điều ước quốc tế có liên quan. Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, dự thảo trái hoặc không thống nhất với quy định của điều ước quốc tế thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất hướng xử lý;

- Sự phù hợp giữa nội dung dự án, dự thảo với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã có kế hoạch tham gia.

5. Thẩm định tính khả thi của dự án, dự thảo

Thẩm định về tính khả thi của dự án, dự thảo là đánh giá về các vấn đề sau:

- Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với điều kiện kinh tế - xã hội;

- Sự toàn diện của các biện pháp, sự tương xứng, hợp lý của các chế tài trong dự án, dự thảo so với yêu cầu giải quyết vấn đề.

Trong trường hợp các biện pháp nhằm giải quyết vấn đề của dự án, dự thảo gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội, đến các đối tượng khác trong xã hội thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề nghị biện pháp khắc phục;

- Có cơ chế bảo đảm thực thi theo hướng xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện;

- Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với chủ trương cải cách hành chính;

- Sự rõ ràng, cụ thể của các quy định trong dự án, dự thảo để có thể hiểu đúng, hiểu thống nhất, thuận tiện khi thực hiện và áp dụng được ngay khi văn bản có hiệu lực thi hành mà không phải ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, trừ trường hợp uỷ quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với điều kiện thực tế về nguồn tài chính, nguồn nhân lực để thi hành văn bản; trình độ quản lý, trình độ dân trí.

6. Thẩm định ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

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 án, dự thảo:

- Tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự án, dự thảo;

- Việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành;

Trường hợp trong dự án, dự thảo sử dụng thuật ngữ chuyên ngành, thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo thì các thuật ngữ này phải được giải thích rõ ràng;

- Ngôn ngữ được sử dụng trong dự án, dự thảo phải rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu;

- Tuân thủ thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật.

II. CHỦ THỂ THỰC HIỆN VIỆC THẨM ĐỊNH

Việc thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện bởi các chủ thể sau:

- *Bộ Tư pháp*: thẩm định các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội; dự thảo nghị định của Chính phủ; dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo.

- *Hội đồng thẩm định*: Đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định của Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định.

- *Tổ chức pháp chế Bộ, ngành*: dự thảo thông tư của các bộ, cơ quan ngang bộ phải được tổ chức pháp chế của bộ, ngành đó thẩm định trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành. Đối với một số bộ, ngành, tổ chức pháp chế còn thẩm định cả dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ mà bộ, cơ quan ngang bộ được giao chủ trì soạn thảo trước khi các dự thảo văn bản này được trình lên Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét, quyết định việc trình dự thảo lên cơ quan có thẩm quyền.

Việc thẩm định được tiến hành theo cơ chế Hội đồng tư vấn thẩm định đối với các dự án, dự thảo...

III. QUY TRÌNH THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN

1. Quy trình thẩm định do Bộ Tư pháp thực hiện

Theo sự phân công của Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Thủ trưởng đơn vị cử đại diện lãnh đạo đơn vị và các chuyên viên phối hợp soạn thảo với cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo.

Việc thẩm định tại mỗi đơn vị thuộc Bộ Tư pháp do một lãnh đạo đơn vị trực tiếp phụ trách với số lượng chuyên viên hợp lý, bảo đảm hoạt động nghiên cứu thẩm định các dự án, dự thảo có sự trao đổi, thảo luận tập thể. Vì vậy, các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp được phân công thẩm định dự án, dự thảo phải tổ chức các nhóm nghiên cứu trong đơn vị theo chuyên ngành hoặc lĩnh vực pháp luật mà đơn vị được giao quản lý, theo dõi.

Người đứng đầu đơn vị được phân công chủ trì thẩm định có trách nhiệm tổ chức cuộc họp thẩm định tại đơn vị mình; phân công đại diện lãnh đạo đơn vị và các chuyên viên đã trực tiếp tham gia soạn thảo chịu trách nhiệm chính trong việc chuẩn bị văn bản thẩm định. Khi xét thấy cần thiết, người đứng đầu đơn vị được phân công chủ trì thẩm định đề nghị các đơn vị liên quan phối hợp thẩm định bằng văn bản hoặc tổ chức cuộc họp thẩm định dự án, dự thảo.

Trong trường hợp được phân công hoặc được đề nghị phối hợp thẩm định (không chủ trì thẩm định), thì người đứng đầu đơn vị có trách nhiệm tổ chức việc nghiên cứu dự án, dự thảo trong đơn vị mình và gửi ý kiến tham gia bằng văn bản cho đơn vị chủ trì thẩm định hoặc cử đại diện tham gia cuộc họp thẩm định.

Đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định của Chính phủ có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì theo đề xuất của đơn vị chủ trì thẩm định, Bộ trưởng, Thứ trưởng Bộ Tư pháp phụ trách lĩnh vực thẩm định quyết định tổ chức cuộc họp để thảo luận về nội dung dự án, dự thảo. Thành phần cuộc họp gồm đại diện đơn vị thuộc Bộ Tư pháp được phân công chủ trì thẩm định, đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, các nhà quản lý, nhà khoa học và chuyên gia am hiểu về vấn đề chuyên môn thuộc nội dung dự án, dự thảo.

Căn cứ vào nội dung thẩm định, ý kiến của các đơn vị phối hợp thẩm định (trong trường hợp có phối hợp thẩm định) và trên cơ sở biên bản cuộc họp thẩm định, chuyên viên được phân công có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo văn bản thẩm định. Trong quá trình chuẩn bị dự thảo văn bản thẩm định, nếu có vấn đề vướng mắc thì lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định phải kịp thời báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo của Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng Bộ Tư pháp trực tiếp phụ trách lĩnh vực thẩm định.

QUY TRÌNH THẨM ĐỊNH TRONG CƠ QUAN BỘ TƯ PHÁP

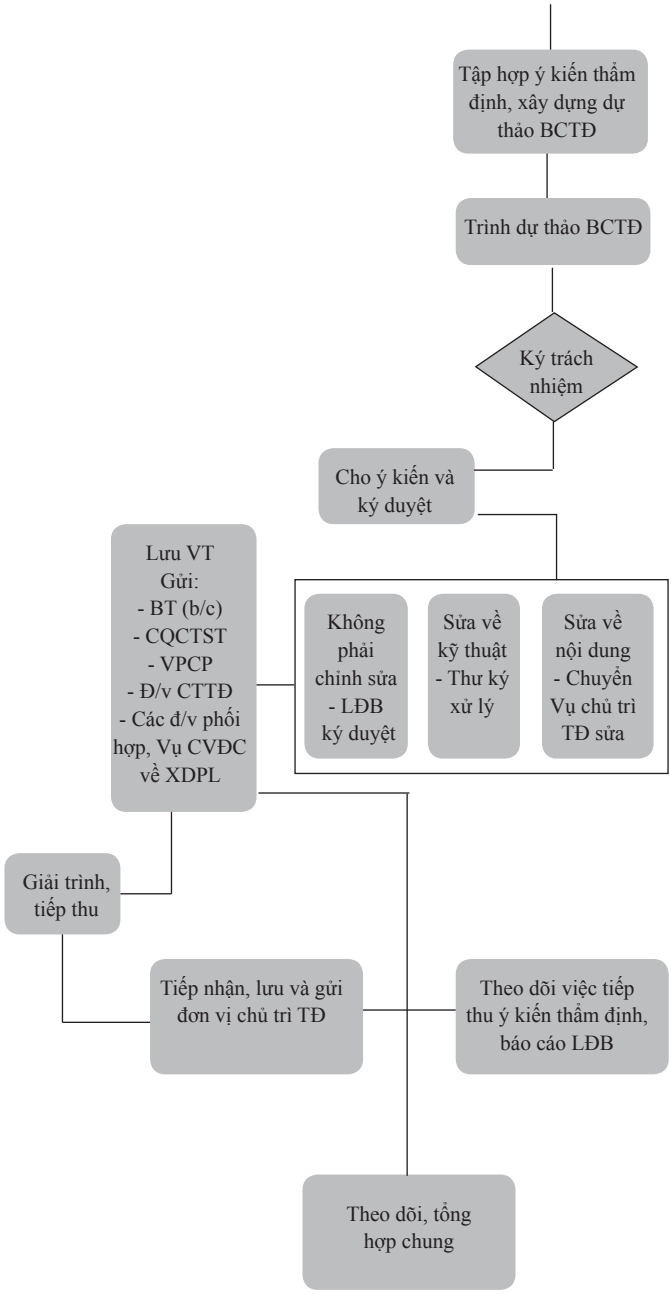
Các bước quy trình	**Nội dung**	**Thời gian**	**Người thực hiện**	**Ghi chú**
Bước 1	- Tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ thẩm định *Nhận hồ sơ bổ sung (nếu có)* - Chuyển hồ sơ thẩm định đến đơn vị đã được phân công thẩm định (theo kế hoạch) và gửi một bộ hồ sơ đến Bộ trưởng/Thứ trưởng phụ trách. *Nếu dự thảo ngoài kế hoạch:* *- Đề xuất phân công thẩm định* *- Trình Lãnh đạo Bộ phân công thẩm định* *- Chuyển đến đơn vị được phân công*	1 ngày 2 ngày	Văn phòng Bộ Văn phòng Bộ	Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định
Bước 2	- Tổ chức nghiên cứu, phân công thẩm định trong đơn vị - Đề nghị các đơn vị có liên quan phối hợp thẩm định bằng văn bản hoặc tổ chức cuộc họp liên Vụ	10 ngày 7 ngày 3 ngày	Lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định	- Đối với L, PL - Đối với NĐ - Đối với QĐ Dự án Luật, pháp lệnh, NĐ độc lập

Các bước quy trình	Nội dung	Thời gian	Người thực hiện	Ghi chú
	- Đề xuất LĐB, tổ chức họp tư vấn thẩm định gồm: LĐB chủ trì, đơn vị chủ trì TĐ, đại diện CQCT soạn thảo, đại diện các đơn vị thuộc Bộ, chuyên gia. - Đề xuất LĐB Thành lập Hội đồng thẩm định			
Bước 3	- Tập hợp ý kiến thẩm định, chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định; - Báo cáo Trưởng phòng cho ý kiến, chỉnh lý; lãnh đạo phụ trách cho ý kiến và ký trách nhiệm - Trình Hồ sơ thẩm định lên LĐB	5 ngày 4 ngày 3 ngày	Đơn vị chủ trì thẩm định	- Đối với L, PL - Đối với NĐ - Đối với QĐ - Dự thảo BCTĐ - Ý kiến tham gia thẩm định của các đơn vị phối hợp - BB các cuộc họp (nếu có)
Bước 4	Cho ý kiến chỉnh lý và ký duyệt			- Đối với L, PL - Đối với NĐ, QĐ

Cơ quan CT Soạn thảo	Văn phòng Bộ	Vụ CVĐC về XDPL	Lãnh đạo Bộ	Đơn vị chủ trì thẩm định	Đơn vị phối hợp	Thời gian/Tài liệu tham chiếu, biểu mẫu
Chuyển HSTĐ	Tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ Nhận Hồ sơ thẩm định Phân công thẩm định			Nhận Hồ sơ thẩm định Đề nghị các đ/v có liên quan phối hợp TĐ/huy động Nhóm chuyên gia Cho ý kiến	Đề xuất LĐB, tổ chức họp tư vấn thẩm định gồm LĐB chủ trì, đ/v chủ trì TĐ, đại diện CQCT ST, đại diện các đ/v thuộc Bộ, chuyên gia Tổ chức nghiên cứu thẩm định	Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định Thời gian (TG): + 1 ngày (kể từ khi tiếp nhận đủ hồ sơ). Trong trường hợp hồ sơ cần thẩm định đã được phân công theo kế hoạch. + 2 ngày trong trường hợp hồ sơ thẩm định cần trình LĐB để phân công - Tổ chức nghiên cứu, phân công thẩm định trong đơn vị - Công văn mời họp - Công văn đề nghị phối hợp thẩm định - Ý kiến tham gia thẩm định của các đ/v phối hợp - Ý kiến của Nhóm chuyên gia - BB các cuộc họp TG: - 10 ngày đối với L, PL - 7 ngày đối với NĐ - 3 ngày đối với QĐ

Tiếp theo trang sau

Tiếp theo



Dự thảo BCTĐ
- Ý kiến tham gia thẩm định của các đ/v phối hợp
- Ý kiến của Ban Tư vấn
- BB các cuộc họp

TG:
- 5 ngày đối với L, PL
- 4 ngày đối với NĐ
- 3 ngày đối với QĐ

TG:
- 3 ngày đối với L, PL
- 2 ngày đối với NĐ, QĐ

TG:
2h làm việc

Các bước quy trình	Nội dung	Thời gian	Người thực hiện	Ghi chú
Bước 1	Tiếp nhận công văn yêu câu thẩm định và hồ sơ thẩm định, trình Vụ trưởng phân công thẩm định	Thời gian từ bước 1 - bước 3 là một ngày làm việc	Văn thư đơn vị	Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định
Bước 2	Chịu trách nhiệm hoặc phân công Vụ phó phụ trách lĩnh vực tổ chức thẩm định.		Vụ trưởng	Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định
Bước 3	Phân công Trưởng phòng chịu trách nhiệm tổ chức thẩm định, trong đó chuyên viên trực tiếp tham gia soạn thảo (hoặc theo dõi soạn thảo) chịu trách nhiệm tập hợp các ý kiến góp ý.		Lãnh đạo Vụ phụ trách	Tất cả các dự án, dự thảo
Bước 4	- Đề xuất LĐB, tổ chức họp tư vấn thẩm định gồm LĐB chủ trì, đơn vị chủ trì TĐ, đại diện CQCT soạn thảo, đại diện các đơn vị thuộc Bộ, các chuyên gia - Đề nghị các đ/v có liên quan phối hợp thẩm định. - Liên hệ làm việc với CQCT soạn thảo yêu cầu cung cấp thêm thông tin hoặc trao đổi những vấn đề chưa rõ, còn có ý kiến khác nhau.	Thời gian thực hiện từ bước 4 - bước 6 là - 9 ngày - 6 ngày - 2 ngày	Lãnh đạo Vụ phụ trách Lãnh đạo Vụ phụ trách Trưởng phòng Trưởng phòng	- Đối với L, PL, - Đối với NĐ - Đối với QĐ

Các bước quy trình	Nội dung	Thời gian	Người thực hiện	Ghi chú
	- Tổ chức nghiên cứu thẩm định trong nội bộ phòng và các phòng, ban trong đ/v: Tổ chức họp phòng góp ý, thẩm định (có thể đề nghị các phòng, ban khác tham gia ý kiến bằng văn bản hoặc tham gia họp). - Đề xuất LĐB thành lập Hội đồng thẩm định đối với L, PL, NĐ phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau.			
Bước 5	- Tập hợp ý kiến thẩm định trong đơn vị và ngoài đơn vị, chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định - Báo cáo Trưởng phòng cho ý kiến chỉnh lý dự thảo BCTĐ	4 ngày 3 ngày 2 ngày	Chuyên viên chịu trách nhiệm	- Đối với L, PL - Đối với NĐ - Đối với QĐ
Bước 6	- Báo cáo lãnh đạo phụ trách cho ý kiến chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo - Ký trách nhiệm	1 ngày	Lãnh đạo phụ trách Lãnh đạo phụ trách/Vụ trưởng	- Đối với L, PL - Đối với NĐ - Đối với QĐ
Bước 7	Trình Lãnh đạo Bộ cho ý kiến và ký duyệt	2h làm việc	Văn thư đ/v	Dự thảo Báo cáo thẩm định

Văn thư đơn vị	Vụ trưởng	Phó Vụ trưởng phụ trách	Trưởng phòng	Phòng	Chuyên viên tham gia TBT/ theo dõi ST	Thời gian/ Tài liệu tham chiếu, biểu mẫu
Chuyển HSTĐ	Chịu trách nhiệm hoặc Phân công	Phân công	Chịu trách nhiệm tổ chức thẩm định			Hồ sơ các dự án, dự thảo phải thẩm định TG: 1 ngày làm việc
	Đề xuất LĐB, tổ chức họp tư vấn thẩm định gồm LĐB chủ trì, đơn vị chủ trì TĐ, đại diện CQCT soạn thảo, đại diện các đ/v thuộc Bộ, chuyên gia	Đề nghị các đ/v có liên quan TĐ/ huy động Nhóm chuyên gia	Liên hệ CQCT soạn thảo để trao đổi, cung cấp thông tin, nghiên cứu thẩm định trong nội bộ phòng và các phòng, ban trong đơn vị		Đề xuất LĐB thành lập Hội đồng thẩm định	- Công văn mời họp - QĐ thành lập HĐTĐ kèm giấy mời họp - Công văn đề nghị phối hợp thẩm định - Ý kiến tham gia thẩm định của các đơn vị phối hợp - Ý kiến của Ban Tư vấn - BB các cuộc họp **TG:** - 9 ngày đối với L, PL - 6 ngày đối với NĐ - 2 ngày đối với QĐ

Văn thư đơn vị	Vụ trưởng	Phó Vụ trưởng phụ trách	Trưởng phòng	Phòng	Chuyên viên tham gia TBT/ theo dõi ST	Thời gian/ Tài liệu tham chiếu, biểu mẫu
					Tập hợp ý kiến thẩm định, xây dựng Dự thảo Báo cáo thẩm định	- Dự thảo BCTĐ **TG:** - 4 ngày đối với L, PL - 3 ngày đối với NĐ - 2 ngày đối với QĐ
			Xem xét, góp ý			- Dự thảo BCTĐ **TG:** 1 ngày
		Xem xét, góp ý				**TG:** 2h làm việc
Ký trách nhiệm						- Dự thảo BCTĐ; - Ý kiến tham gia của các đơn vị phối hợp; - BB các cuộc họp (nếu có)
Trình Lãnh đạo Bộ						

Bước 5	Gửi Báo cáo thẩm định cho cơ quan chủ trì ST, Văn phòng Chính phủ, Bộ trưởng, các đơn vị phối hợp thẩm định, Vụ CVĐC về XDPL; Lưu VT và gửi lưu đ/v chủ trì thẩm định	2h làm việc	Văn thư Bộ	Từ bước 1 - bước 6 là kết thúc thời gian thẩm định theo Luật
Bước 6	- Theo dõi việc chỉnh lý, tiếp thu ý kiến thẩm định của CQCT ST - Báo cáo Lãnh đạo Bộ để chuẩn bị cho phiên họp Chính Phủ.		Đơn vị chủ trì thẩm định	

2. Quy trình thẩm định do Hội đồng thẩm định thực hiện

Đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định, nghị quyết của Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định. Thành phần của Hội đồng thẩm định gồm Chủ tịch Hội đồng thẩm định, Thư ký Hội đồng và các thành viên khác là đại diện Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp và đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan. Chủ tịch Hội đồng thẩm định và Thư ký Hội đồng do Bộ trưởng Bộ Tư pháp chỉ định. Căn cứ vào tính chất, nội dung của dự án, dự thảo, Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thể mời các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia Hội đồng thẩm định.

Hội đồng thẩm định hoạt động theo nguyên tắc tập thể, biểu quyết theo đa số, chấm dứt hoạt động và tự giải thể sau khi văn bản đã được thẩm định và gửi đến cơ quan, người có thẩm quyền.

Quy trình thẩm định do Hội đồng thẩm định thực hiện chủ yếu là thông qua cuộc họp của Hội đồng thẩm định. Cuộc họp thẩm định dự án, dự thảo do Chủ tịch Hội đồng thẩm định triệu tập và chủ tọa. Cuộc họp thẩm định chỉ được tiến hành trong trường hợp có mặt ít nhất 2/3 tổng số thành viên của Hội đồng thẩm định. Trong trường hợp không thể tham

gia cuộc họp thẩm định, thành viên Hội đồng phải gửi Chủ tịch Hội đồng thẩm định ý kiến thẩm định của mình bằng văn bản. *Cuộc họp thẩm định của Hội đồng thẩm định được tiến hành theo trình tự sau*:

- Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo trình bày những nội dung cơ bản của dự án, dự thảo; cung cấp những thông tin có liên quan tới dự án, dự thảo và nêu những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về dự án, dự thảo.

- Thành viên Hội đồng thẩm định thảo luận tập thể về sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo; sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật; sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với các điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; tính khả thi của dự án, dự thảo; việc tuân thủ thủ tục và trình tự soạn thảo; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản.

Trong trường hợp thành viên Hội đồng thẩm định vắng mặt thì Thư ký Hội đồng thẩm định đọc ý kiến thẩm định của thành viên đó.

- Hội đồng thẩm định biểu quyết về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau. Trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì quyết định theo ý kiến của Chủ tịch Hội đồng thẩm định.

- Thư ký Hội đồng thẩm định ghi biên bản cuộc họp của Hội đồng thẩm định. Biên bản phải ghi đầy đủ các ý kiến phát biểu tại cuộc họp; những vấn đề chưa được Hội đồng thẩm định nhất trí cũng phải được ghi rõ trong biên bản. Biên bản cuộc họp phải được Chủ tịch và Thư ký Hội đồng thẩm định ký.

Trên cơ sở biên bản cuộc họp của Hội đồng thẩm định và căn cứ vào nội dung thẩm định, Thư ký Hội đồng thẩm định chuẩn bị dự thảo văn bản thẩm định để trình Chủ tịch Hội đồng thẩm định xem xét, ký văn bản thẩm định.

3. Quy trình thẩm định do tổ chức pháp chế Bộ, ngành thực hiện

Hiện nay, hầu hết các bộ, cơ quan ngang bộ đều đã ban hành Quy chế xây dựng, ban hành và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ. Việc thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

do tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ được thực hiện theo Quy chế xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ, ngành. Thông thường, quy trình thẩm định được thực hiện như sau:

Vụ pháp chế có trách nhiệm thẩm định các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do các đơn vị khác thuộc bộ soạn thảo. Đối với các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Vụ pháp chế được giao chủ trì soạn thảo, hoặc đối với dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ mà bộ, cơ quan ngang bộ được giao chủ trì soạn thảo hoặc tuỳ theo tính chất, nội dung của từng dự thảo thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có thể thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định. Về nguyên tắc, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chỉ xem xét văn bản sau khi có ý kiến thẩm định.

Việc thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Vụ pháp chế hoặc Hội đồng thẩm định thực hiện bao gồm các nội dung: sự cần thiết ban hành văn bản; phạm vi, đối tượng điều chỉnh; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật hiện hành; tính khả thi của văn bản; kỹ thuật soạn thảo, ngôn ngữ pháp lý của dự thảo; phương án xử lý những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; việc tuân thủ thủ tục và trình tự soạn thảo.

Trong trường hợp đơn vị thẩm định (*Vụ pháp chế hoặc Hội đồng thẩm định*) xét thấy dự thảo văn bản quy phạm pháp luật chưa thể trình lên lãnh đạo có thẩm quyền duyệt ký thì yêu cầu đơn vị dự thảo chỉnh lý, bổ sung dự thảo. Trong trường hợp cần thiết, đơn vị thẩm định có thể yêu cầu đơn vị chủ trì soạn thảo báo cáo những vấn đề thuộc nội dung dự thảo; tự mình hoặc cùng đơn vị chủ trì soạn thảo tổ chức khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc phạm vi dự án, dự thảo.

Đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ việc thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Sau khi đơn vị thẩm định có ý kiến thẩm định, đơn vị chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến thẩm định để chỉnh lý dự thảo văn bản để trình lãnh đạo bộ, cơ quan ngang bộ, nếu có ý kiến khác với ý kiến của cơ quan thẩm định thì đơn vị soạn thảo báo cáo lãnh đạo bộ xem xét, quyết định.

CHƯƠNG II
KỸ NĂNG THẨM ĐỊNH

I. TIÊU CHÍ CHUNG CỦA MỘT DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TỐT

Ý nghĩa của việc thẩm định văn bản là nhằm góp phần tạo nên một dự thảo văn bản "tốt", thực sự mang lại hiệu lực, hiệu quả cho hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan nhà nước. *Để xác định thế nào là một dự thảo văn bản tốt, có thể căn cứ theo các tiêu chí sau đây*:

- Văn bản đó giải quyết được mục tiêu/vấn đề đặt ra nhưng phải bảo đảm tính hiệu quả, tính kinh tế.

- Các chính sách thể hiện trong văn bản rõ ràng, bảo đảm nhất quán với chính sách chung của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực mà văn bản điều chỉnh.

- Nội dung của văn bản phải hợp hiến, hợp pháp, bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- Nội dung văn bản phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập.

- Nội dung văn bản phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội; vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước đồng thời đảm bảo thúc đẩy phát triển xã hội.

- Nội dung văn bản phải đảm bảo tính khả thi (các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản như nguồn tài chính, nguồn nhân lực, các biện pháp đề ra để giải quyết phương án lựa chọn... phải được quy định cụ thể, đầy đủ và hợp lý).

- Nội dung các quy định minh bạch, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện (đối tượng chịu sự tác động của văn bản phải biết được họ phải làm gì? được phép làm gì? không được phép làm gì? Cơ quan nhà nước chỉ được phép làm gì, làm đến mức nào?...).

- Đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật; các quy định trong văn bản phải cụ thể, nhưng không quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành.

- Chế tài đặt ra phải hợp lý, tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm.

Việc thẩm định cũng chính là nhằm giải mã các vấn đề cụ thể của Dự thảo để nhằm bảo đảm văn bản được ban hành đáp ứng đầy đủ các tiêu chí nêu trên. Trả lời được câu hỏi "văn bản đó có tốt không" theo các tiêu chí này chính là đã làm tốt công tác thẩm định.

II. SƯU TẬP TÀI LIỆU LIÊN QUAN ĐẾN DỰ THẢO

1. Tập hợp tài liệu

Để phục vụ cho việc thẩm định, việc thu thập, tập hợp các tài liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo văn bản được đề nghị thẩm định là bước chuẩn bị hết sức cần thiết. Theo đó, căn cứ vào nội dung của dự thảo để xác định các tài liệu cần thiết phục vụ cho việc nghiên cứu, đối chiếu, so sánh là bằng chứng cho các lập luận, lý lẽ khi đánh giá các vấn đề của dự thảo. *Các tài liệu liên quan cần được tập hợp gồm*:

- Các văn kiện của Đảng.

- Các văn bản quy phạm pháp luật có thứ bậc pháp lý cao hơn, các văn bản điều chỉnh về cùng một vấn đề và các văn bản điều chỉnh các vấn đề có liên quan.

- Các điều ước quốc tế có liên quan.

- Các tài liệu trong hồ sơ thẩm định, gồm bản thuyết minh chi tiết, báo cáo đánh giá tác động, báo cáo tổng kết tình hình thi hành pháp luật, báo cáo kinh nghiệm nước ngoài, bản tổng hợp và tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức có liên quan và bản sao ý kiến góp ý...

- Các công trình nghiên cứu khoa học, đề tài, đề án, chương trình, chiến lược, kế hoạch, nội quy, quy chế...

- Các sách báo, tài liệu tham khảo khác.

2. Xử lý tài liệu

Sau khi đã tập hợp tài liệu, cần phải tiến hành nghiên cứu, xử lý những tài liệu chứa đựng các quy định hết hiệu lực hoặc các văn bản đã hết hiệu lực, tránh việc sử dụng, viện dẫn nhầm các quy định này khi đối chiếu, so

sánh với các quy định trong dự thảo văn bản thẩm định. Đồng thời, cần lưu ý đến các nguyên tắc áp dụng văn bản trong trường hợp có xung đột về nội dung (nguyên tắc áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn, văn bản do cùng cơ quan ban hành về cùng vấn đề). Điều này đặc biệt lưu ý đối với các điều ước quốc tế, các văn bản, quy định mang tính chuyên ngành.

3. Trả lời câu hỏi

Sau khi nghiên cứu các tài liệu liên quan và đối chiếu chúng với các quy định trong dự thảo văn bản, người thẩm định cần đặt ra những câu hỏi như: có cần thiết ban hành văn bản không? Chủ thể nào? Chủ thể đó được phép thực hiện những gì? Tổ chức thực hiện như thế nào? Mức độ thực hiện đến đâu? (đây chính là các câu hỏi về thẩm quyền, phạm vi, mức độ, đối tượng điều chỉnh của văn bản) để giải quyết được các vấn đề nêu trong dự thảo văn bản.

4. Các quy định của Hiến pháp cần được chú ý khi thẩm định

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, nghiên cứu, đối chiếu các quy định của dự thảo với các quy định của Hiến pháp có liên quan, *cần đặc biệt lưu ý tới các quy định của Hiến pháp có liên quan mật thiết tới các nội dung của dự thảo văn bản thẩm định, gồm*:

+ Các quy định của Dự thảo có phù hợp với bản chất của Nhà nước được quy định trong Hiến pháp. Đó là các vấn đề về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hoá tốt đẹp của mình. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số.

+ Các quy định của dự thảo văn bản có làm hạn chế quyền cơ bản của công dân hoặc những quyền tương đương quyền cơ bản quy định trong

Hiến pháp không? Các quy định đó có hạn chế quyền tự do, dân chủ của công dân không? Nếu có, hạn chế quyền tự do nào và căn cứ nào để hạn chế? Những phạm trù nào thuộc về quyền tự do được bảo vệ? Những phạm trù này có bị can thiệp bởi Nhà nước và sự can thiệp có được phép? Quy định của Hiến pháp có cho phép luật hoặc trên cơ sở của luật can thiệp vào phạm trù thuộc quyền tự do được bảo vệ hay không...?

+ Các quy định của dự thảo văn bản có tôn trọng hay xâm phạm tới quyền bình đẳng và quyền bình đẳng đặc thù (cấm tuyệt đối sự phân biệt đối xử) quy định trong Hiến pháp không?

+ Các quy định có phù hợp với chế độ sơ hữu và các chế độ kinh tế được quy định trong Hiến pháp không?

+ Các quy định trong dự thảo văn bản có phù hợp với các nguyên tắc cơ bản trong Chương VI, VII, VIII, IX, X của Hiến pháp về dân chủ, nhà nước xã hội, nhà nước pháp quyền, phân công, phân nhiệm quyền lực và các nguyên tắc hiến pháp chung khác không?

III. XÂY DỰNG ĐỀ CƯƠNG VĂN BẢN THẨM ĐỊNH

Trên cơ sở nghiên cứu hồ sơ, tài liệu của dự án, dự thảo văn bản thẩm định và các vấn đề cần phát biểu tại báo cáo thẩm định, để bảo đảm tính toàn diện, đầy đủ, tránh bỏ sót nội dung thẩm định cũng như bảo đảm các vấn đề trình bày trong báo cáo thẩm định lôgíc, mạch lạc, thuyết phục, người thẩm định nên xây dựng đề cương cho báo cáo thẩm định trước khi bắt đầu xây dựng báo cáo thẩm định. Đề cương thẩm định cần thể hiện cụ thể những vấn đề sẽ phát biểu, những lập luận, chứng cứ để chứng minh cho vấn đề nêu tại báo cáo thẩm định.

Thông thường, một văn bản thẩm định phải bảo đảm thể hiện đầy đủ các nội dung thuộc phạm vi thẩm định. Trong một số trường hợp đặc biệt, văn bản thẩm định chỉ chứa đựng một vài nội dung đánh giá như khi cơ quan thẩm định chưa đồng ý về sự cần thiết ban hành văn bản thì không tiến hành đánh giá về các quy định cụ thể của dự thảo, hoặc trên cơ sở đánh giá các quy định cụ thể của dự thảo để đưa ra ý kiến phản bác cho sự cần thiết phải ban hành văn bản. Do vậy, việc xây dựng đề cương chi tiết cho báo cáo thẩm định cần phải bám sát vào các vấn đề sẽ phát biểu tại báo cáo thẩm định để có những dự liệu chính xác.

Đối với văn bản thẩm định của Hội đồng thẩm định, trên cơ sở ý kiến của các thành viên Hội đồng thẩm định và kết luận của Chủ tịch Hội đồng thẩm định, thư ký Hội đồng thẩm định có trách nhiệm chuẩn bị báo cáo thẩm định trình Chủ tịch ký. Bố cục, nội dung của văn bản thẩm định phải thể hiện các nội dung thuộc phạm vi thẩm định, không phải đơn thuần là ý kiến của từng thành viên thẩm định phát biểu được thể hiện dưới hình thức biên bản thẩm định. Do vậy, thư ký được giao nhiệm vụ chuẩn bị báo cáo thẩm định của Hội đồng thẩm định cũng cần thiết phải xây dựng đề cương thẩm định tương tự như văn bản thẩm định do các chủ thể khác thực hiện.

IV. TRẢ LỜI CÁC CÂU HỎI ĐỂ PHÁT HIỆN VẤN ĐỀ TRONG DỰ THẢO VĂN BẢN THẨM ĐỊNH

Mấu chốt quan trọng nhất của hoạt động thẩm định là phát hiện vấn đề và lập luận, trình bày quan điểm cho những vấn đề trong dự thảo văn bản thẩm định đã được phát hiện. Việc thẩm định và phát hiện vấn đề xoay quanh các nội dung và phạm vi thẩm định như đã nêu trên. Để có thể phát hiện chính xác vấn đề, đưa ra các lập luận, quan điểm chặt chẽ, chính xác, lôgíc cho những vấn đề đó, *cần tập trung trả lời các câu hỏi sau đây*:

1. Nhóm câu hỏi về sự cần thiết ban hành văn bản

Tại nội dung này, *để trả lời cho câu hỏi lớn lý do, mục đích ban hành văn bản là gì, người thẩm định cần tập trung vào nghiên cứu các vấn đề sau đây*:

- Thực trạng của pháp luật hiện hành: vấn đề mà dự thảo văn bản đang hướng tới điều chỉnh đã được quy định trong văn bản nào chưa? Nếu đã có, thì cần phân tích lý do tại sao các quy định đó vẫn chưa giải quyết được vấn đề, cần phải có quy định mới hoặc quy định sửa đổi, bổ sung? Thông thường, lý do của việc đã có quy định mà vẫn chưa giải quyết được vấn đề là do quy định đó thiếu cụ thể, rõ ràng hoặc đã lạc hậu, không theo kịp với sự thay đổi của các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh, hoặc các biện pháp để giải quyết vấn đề vẫn chưa đủ hiệu lực, đủ mạnh; do cơ chế thi hành và điều kiện thi hành chưa được bảo đảm, chưa tương xứng (như chưa bảo đảm các nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thực hiện; ý thức pháp luật của người dân còn chưa cao...). Trong trường hợp chưa có quy định cụ thể về vấn đề này thì cần phân tích có cần thiết ban hành văn bản mới hay chỉ cần ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung.

- Tình hình chung của đất nước, quốc tế: cần phân tích các vấn đề liên quan đến tình hình chung của đất nước và quốc tế với tính chất là các yếu tố ảnh hưởng và tác động trực tiếp tới quá trình đề xuất ban hành văn bản cũng như nội dung của văn bản.

- Các quy định của dự thảo văn bản có đáp ứng yêu cầu của các chính sách pháp luật, cam kết quốc tế không? các chính sách/quy định/biện pháp đưa ra trong dự thảo có giải quyết được các vấn đề/mục tiêu cơ bản đặt ra hay không?

Trên cơ sở các lý do đó, để trả lời cho sự cần thiết ban hành văn bản, cần nghiên cứu thật kỹ dự thảo tờ trình, các tài liệu khác trong hồ sơ thẩm định như báo cáo tổng kết tình hình thi hành văn bản, đánh giá tác động, bản thuyết minh chi tiết... để có thể nắm bắt được các cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn cho việc cần thiết ban hành văn bản.

Phát biểu về sự cần thiết ban hành văn bản thực chất là việc trả lời câu hỏi lớn về lý do và mục đích ban hành văn bản. Theo đó, người thẩm định cần xem xét các lý do có thể phải ban hành văn bản thông qua trả lời nhóm các câu hỏi sau:

(i) Nhóm câu hỏi về lý do chủ yếu của việc ban hành văn bản:

** Đối với dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội,* nghị định quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội *(sau đây gọi chung là nghị định độc lập),* các câu hỏi gồm*:*

- *Câu hỏi 1:* việc ban hành văn bản xuất phát từ yêu cầu thực tiễn trong nước và quốc tế (nhu cầu về điều chỉnh các quan hệ xã hội mới; yêu cầu từ thực tiễn hội nhập quốc tế,...).

- *Câu hỏi 2:* việc ban hành văn bản xuất phát từ yêu cầu cần thể chế hoá chủ trương, chính sách mới của Đảng.

- *Câu hỏi 3:* từ sự bất cập của các quy định pháp luật hiện hành trong lĩnh vực đó nên cần phải can thiệp thêm bằng văn bản:

+ Nếu thiếu văn bản điều chỉnh thì giải pháp chính là phải ban hành một văn bản quy phạm pháp luật hay chỉ cần một văn bản cá biệt?

+ Nếu đã có quy định nhưng nội dung bất cập (như quy định thiếu cụ thể, rõ ràng; quy định đã lạc hậu so với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, hiện tại hoặc các biện pháp quy định trong văn bản chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề, thiếu nguồn lực để thực thi) thì giải pháp chính là cần ban hành một văn bản mới hay chỉ cần sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành?

- *Câu hỏi 4:* Các lý do khác (nếu có).

Các ví dụ minh họa về phát biểu sự cần thiết ban hành văn bản trong các báo cáo thẩm định:

Ví dụ: Về sự cần thiết ban hành Pháp lệnh tôn giáo, việc trả lời và lập luận cho các câu hỏi về sự cần thiết ban hành văn bản này như sau:

"Xuất phát từ yêu cầu bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân đã được ghi nhận tại Điều 70 Hiến pháp 1992 và tại Điều 18 Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị mà Việt Nam gia nhập ngày 24 tháng 9 năm 1982 và để tăng cường quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo, Bộ Tư pháp nhất trí với Tờ trình của Ban Tôn giáo Chính phủ về sự cần thiết ban hành Pháp lệnh về tôn giáo.

Tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu của một bộ phận nhân dân, liên quan đến quyền cơ bản của công dân và là một lĩnh vực hết sức quan trọng và nhạy cảm về chính trị, xã hội của nước ta. Chính vì vậy, chúng tôi nhất trí với ý kiến của nhiều cơ quan là: việc ban hành Pháp lệnh này phải thể hiện được chính sách về tự do tín ngưỡng, tôn giáo của Đảng và Nhà nước ta trong tình hình mới hiện nay, đáp ứng được nguyện vọng chính đáng của nhân dân, củng cố niềm tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, củng cố khối đại đoàn kết toàn dân, tạo được tinh thần phấn khởi của đồng bào tôn giáo, đồng thời bảo đảm sự quản lý nhà nước về hoạt động tôn giáo."

** Đối với dự án, dự thảo nghị định và các văn bản hướng dẫn thi hành khác,* các câu hỏi gồm:

- *Câu hỏi 1:* Lý do ban hành là:

+ Cần quy định chi tiết một số điều của luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội (theo uỷ quyền của các cơ quan nói trên).

+ Cần hướng dẫn và quy định cụ thể các biện pháp thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội (theo thẩm quyền của Chính phủ).

- *Câu hỏi 2:* Các lý do khác (nếu có).

Ví dụ: Về sự cần thiết ban hành Dự thảo Nghị định về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường, việc trả lời các câu hỏi và lập luận cho các câu hỏi đó như sau:

"Theo Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2004 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/01/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, trong đó có giao "Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trình Chính phủ trong Quý IV năm 2005 Đề án kiện toàn và tăng cường năng lực cho bộ máy quản lý, bảo vệ môi trường ở các bộ, ngành, địa phương, khu chế xuất, khu công nghiệp". Hơn nữa, tại khoản 5 Điều 123 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 có giao "Chính phủ quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này", cho nên việc xây dựng văn bản trình cơ quan có thẩm quyền ban hành là cần thiết."

Ví dụ: Về sự cần thiết ban hành Nghị định quy định danh mục vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức, báo cáo thẩm định viết:

"Theo Điều 43 Luật Phòng, chống tham nhũng, Chính phủ có trách nhiệm ban hành danh mục các vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác liên quan đến việc quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước, trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân. Để triển khai thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng thì việc ban hành Nghị định quy định danh mục vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức là cần thiết."

(ii) Nhóm các câu hỏi về chính sách của dự án, dự thảo văn bản

- *Câu hỏi 1:* Trong hồ sơ gửi thẩm định (tờ trình/báo cáo đánh giá tác động/bản thuyết minh chi tiết) đã nêu rõ các chính sách chủ yếu của dự

án, dự thảo văn bản hay chưa? Mục đích, nội dung của các chính sách đó là gì? Lý do của việc ban hành chính sách đó? Các chính sách đó đã phải là giải pháp tối ưu nhằm giải quyết vấn đề đặt ra hay chưa?

- *Câu hỏi 2:* Các chính sách của dự án, dự thảo văn bản nêu trong hồ sơ gửi thẩm định có nhất quán với các chính sách được đề xuất trong giai đoạn lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định hay không?

Nếu có những điều chỉnh về chính sách pháp lý của dự án, dự thảo văn bản so với hồ sơ được duyệt ở giai đoạn lập dự kiến chương trình thì đã nêu rõ trong hồ sơ gửi thẩm định (Tờ trình) chưa? Lý do của việc điều chỉnh chính sách là gì? Có cần thiết không?

Ví dụ: Về sự cần thiết ban hành văn bản quy định về chính sách khuyến khích đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo, báo cáo thẩm định viết:

"Để khuyến khích đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo (như: thực hiện các hoạt động tuyên truyền pháp luật, tư vấn pháp luật, các hoạt động trên lĩnh vực y tế, giáo dục, hoạt động phục vụ nông nghiệp, nông thôn…), qua đó góp phần ổn định cuộc sống của đồng bào ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo, chúng tôi cho rằng việc xây dựng văn bản quy định về chính sách hỗ trợ đối với tất cả đội ngũ làm việc tại miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo trình cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản này là cần thiết".

Sau khi phân tích các vấn đề nêu trên, kết hợp với nghiên cứu, công văn thẩm định cần kết luận về sự cần thiết ban hành văn bản, trong đó nêu rõ quan điểm có cần thiết ban hành văn bản không.

Ví dụ: Để đi đến kết luận không cần thiết phải ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về xếp hạng tổ chức Cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ và Cục thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục thuộc Bộ, báo cáo thẩm định viết:

"Ngày 08 tháng 8 năm 2006 Bộ Tư pháp đã có Công văn số 2482/BTP-PLHSHC về việc góp ý Dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về xếp hạng tổ chức Cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ và Cục thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục thuộc Bộ. Tại Công

văn nói trên, qua việc nghiên cứu Dự thảo Tờ trình và phân tích, đối chiếu nội dung của Dự thảo Quyết định với Nghị định số 204/2004/NĐ-CP, Bộ Tư pháp đề nghị cần cân nhắc thêm về sự cần thiết ban hành Quyết định trong trường hợp việc xếp hạng Cục chỉ là làm cơ sở tính toán mức phụ cấp lãnh đạo đối với các chức danh lãnh đạo tại các tổ chức này.

Tuy nhiên, tại Tờ trình số 3388/TTr-BNV ngày 12 tháng 9 năm 2006, Bộ Nội vụ cho rằng mục đích của Dự thảo Quyết định không chỉ dừng ở việc làm cơ sở tính toán mức phụ cấp lãnh đạo đối với các chức danh lãnh đạo tại các tổ chức Cục mà còn nhằm 3 mục đích chính là: - quy định các tiêu chí chung và tiêu chuẩn cụ thể có tính pháp lý để làm căn cứ cho việc xếp hạng Cục, tổ chức tương đương có cơ sở khoa học và thực tế được công bằng, khách quan; - quy định ngay việc phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm cho các bộ, cơ quan ngang bộ xếp hạng tổ chức đối với các Cục, tổ chức tương đương để kịp thời thực hiện việc xếp hạng tổ chức được thường xuyên, kịp thời theo các tiêu chí, tiêu chuẩn xếp hạng; - tăng cường công tác quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước (trang 5 Tờ trình). Về vấn đề này, chúng tôi có ý kiến như sau:

***Thứ nhất**, tại Tờ trình, cơ quan soạn thảo chưa nêu rõ được trên thực tế hiện nay có bao nhiêu Cục và tổ chức tương đương thuộc phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Quyết định và những bất cập, vướng mắc trong việc xếp hạng để làm cơ sở cho việc ban hành cũng như căn cứ cho nội dung của các quy định của Dự thảo Quyết định. Tờ trình cũng chưa đưa ra được con số dự kiến sẽ có bao nhiêu Cục và tổ chức tương đương sẽ được xếp vào hạng nào khi các quy định của Quyết định được thực hiện. Hơn nữa, một nội dung quan trọng mà Tờ trình chưa đề cập là việc xếp hạng Cục và các tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục là **nhằm mục đích** gì? Theo chúng tôi, để tăng tính thuyết phục và làm cơ sở cho cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định, Tờ trình cần làm sâu sắc hơn nội dung này.*

***Thứ hai**, tại Tờ trình, cơ quan soạn thảo cho rằng trong Nghị định số 204/2004/NĐ-CP ngày 14 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, **Cục và các tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ**, cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục chưa được xếp hạng. Tuy nhiên, tại mục 4 của bảng phụ cấp lãnh đạo ban hành kèm theo Nghị định số*

*204/2004/NĐ-CP, **Cục và các tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ** đã được xếp hạng theo 3 hạng (I, II và III) và có ghi chú chỉ rõ: hạng I áp dụng đối với Cục xếp loại 1 (cũ), hạng II áp dụng đối với Cục xếp loại 2 (cũ) và hạng III áp dụng đối với Cục tương đương cấp Vụ thuộc Bộ. Do đó, về cơ bản, việc xếp hạng đối với Cục và tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ đã được thực hiện theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP.*

Tại Mục 5 của bảng phụ cấp lãnh đạo ban hành kèm theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP, do phụ cấp lãnh đạo đối với các chức danh lãnh đạo của Cục và các tổ chức tương đương thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục thuộc Bộ được quy định cụ thể và không căn cứ vào hạng của Cục.

*Như vậy, trên thực tế hiện nay chỉ có Cục và tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ có tính chất tương đương với **Cục hạng I, hạng II** theo cách xác định của Nghị định số 204/2004/NĐ-CP nhưng thành lập sau khi Nghị định này được ban hành - tức là từ 14/12/2004 trở lại đây (với điều kiện là trong quyết định thành lập Cục chưa chỉ rõ đó là Cục hạng nào) hoặc các Cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ có điều chuyển lớn về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức dẫn đến thay đổi về hạng, Cục và tổ chức tương đương thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục thuộc Bộ là chưa được xếp hạng.*

***Thứ ba**, hiện nay số lượng các Cục và tổ chức tương đương thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục thuộc bộ là con số **cụ thể và tính toán được**. Bên cạnh đó, với chủ trương đẩy mạnh cải cách hành chính, tăng cường tinh giản bộ máy, con số này sẽ được khống chế ở một mức hợp lý. Hơn nữa, như trên đã đề cập, trên cơ sở Nghị định số 204/2004/NĐ-CP thì chỉ còn một số Cục mới thành lập sau khi Nghị định này được ban hành hoặc Cục có điều chuyển lớn về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức dẫn đến thay đổi về hạng, Cục và tổ chức tương đương thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục là chưa được xếp hạng. Vì vậy, chúng tôi đề nghị cân nhắc thêm về mục đích ban hành Quyết định để thực hiện việc xếp hạng Cục một cách **thường xuyên và kịp thời**.*

***Thứ tư**, việc phân hạng các tổ chức tham mưu, thực thi pháp luật thuộc cơ cấu tổ chức cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong Nghị*

định số 204/2004/NĐ-CP cũng chỉ tập trung vào mục đích tính toán chế độ tiền lương và phụ cấp lãnh đạo đối với các chức danh lãnh đạo thuộc các tổ chức này. Còn những vấn đề liên quan đến tăng cường công tác quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước… cũng là mục đích của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Tổ chức Chính phủ, các nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan thuộc Uỷ ban nhân dân… Do vậy, trong trường hợp Dự thảo Quyết định không chỉ dừng lại ở mục đích xếp hạng Cục và tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Cục thuộc Tổng cục để tính tiền lương và phụ cấp lãnh đạo thì nội dung văn bản phải bổ sung nhiều vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý của các hạng Cục khác nhau và khi đó, văn bản sẽ được ban hành bởi một cơ quan có thẩm quyền khác.

Trên cơ sở những phân tích trên đây, Bộ Tư pháp đề nghị không ban hành Quyết định này bởi lẽ, để phù hợp về mặt thẩm quyền, văn bản chỉ điều chỉnh các ***Cục chưa được xếp hạng*** *thì đối tượng, phạm vi điều chỉnh là rất hẹp; còn trong trường hợp văn bản hướng tới cả việc giải quyết những vướng mắc trong việc xếp hạng* ***Cục và tổ chức tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ*** *(đã được xếp hạng theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP) mà nguyên nhân của những vướng mắc là do những quy định bất cập của Nghị định số 204/2004/NĐ-CP thì cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Nghị định này."*

2. Nhóm câu hỏi về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản

Đặt câu hỏi cho vấn đề về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản để làm rõ vấn đề đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản đó có phù hợp với mục tiêu ban hành, chính sách của văn bản và các điều khoản quy định trong dự thảo có phù hợp với phạm vi, đối tượng điều chỉnh của dự thảo hay không. Theo đó, các câu hỏi thường được đặt ra cho vấn đề này gồm:

- *Câu hỏi 1*: Giữa đối tượng áp dụng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo văn bản có phù hợp, tương xứng không?

- *Câu hỏi 2*: Đối tượng, phạm vi điều chỉnh có phù hợp với chính sách của dự án, dự thảo văn bản không?

- *Câu hỏi 3:* Các quy định của dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với phạm vi, đối tượng điều chỉnh không?

- *Câu hỏi 4:* Tên gọi của dự án, dự thảo văn bản đã phản ánh đúng về cơ bản phạm vi, đối tượng điều chỉnh mà dự án, dự thảo văn bản cần điều chỉnh hay chưa?

Ví dụ: trả lời các câu hỏi về phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật Thanh tra, trong báo cáo thẩm định thể hiện như sau:

"Việc soạn thảo Dự thảo Luật Thanh tra mới để thay thế Luật Thanh tra hiện hành được thực hiện trên cơ sở quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật là cần sửa đổi, bổ sung cơ bản, toàn diện nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tế đặt ra, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước. Trên thực tế, việc nghiên cứu, xây dựng Dự thảo Luật Thanh tra mới đã xác định và quy định cụ thể vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức thanh tra về Thanh tra hành chính và Thanh tra chuyên ngành. Do đó, Bộ Tư pháp tán thành việc sửa đổi toàn diện Luật Thanh tra hiện hành nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Thanh tra nhà nước có đối tượng, phạm vi hoạt động và có nhiều nội dung khác biệt với Thanh tra nhân dân, do đó Bộ Tư pháp cũng tán thành với quan điểm cho rằng Dự thảo Luật Thanh tra chỉ quy định về Thanh tra nhà nước, còn Thanh tra nhân dân cần được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác (chẳng hạn, có thể quy định trong Dự án Luật về giám sát của nhân dân)."

Ví dụ: trả lời các câu hỏi về phạm vi điều chỉnh và đối tượng được phép chơi tại casino, điểm trò chơi điện tử có thưởng của Dự thảo Nghị định về quản lý hoạt động kinh doanh casino và trò chơi điện tử có thưởng, báo cáo thẩm định thể hiện như sau:

"1. Về phạm vi điều chỉnh của Nghị định

Có ý kiến đề nghị tách quy định quản lý hoạt động kinh doanh casino và trò chơi điện tử có thưởng thành 2 Nghị định riêng biệt.

Cơ quan soạn thảo cho rằng, phạm vi điều chỉnh như dự thảo Nghị định là hợp lý vì yêu cầu quản lý loại hình trò chơi, người chơi, cơ chế tài chính, kiểm tra giám sát trong hoạt động kinh doanh casino và trò chơi

điện tử có thưởng về cơ bản là giống nhau; những vấn đề khác nhau giữa hai loại hình này đều được quy định riêng trong dự thảo Nghị định.

Bộ Tư pháp nhất trí với giải trình của cơ quan soạn thảo.

2. Về đối tượng được phép chơi tại casino, điểm trò chơi điện tử có thưởng

Có ý kiến đề nghị nên cho phép một số đối tượng là người Việt Nam có thu nhập cao được phép chơi tại casino, điểm trò chơi điện tử có thưởng để hạn chế được hiện tượng chảy máu ngoại tệ khi những đối tượng này du lịch sang các nước lân cận để chơi casino hoặc chơi bài trực tuyến qua mạng.

Cơ quan soạn thảo cho rằng, để thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư vào dự án khu giải trí phức hợp và hạn chế được hiện tượng một bộ phận người có thu nhập cao, có nhu cầu giải trí ra nước ngoài thì việc mở rộng đối tượng là hợp lý. Việc cho một bộ phận người Việt Nam được chơi casino cũng góp phần công khai, minh bạch hơn hoạt động casino và góp phần chống cờ bạc chợ đen hiện nay. Tuy nhiên, tại thời điểm hiện tại thì chỉ cho phép người mang hộ chiếu nước ngoài được phép chơi tại casino và trò chơi điện tử có thưởng.

Bộ Tư pháp nhất trí với giải trình của cơ quan soạn thảo. Tuy nhiên, đề nghị cơ quan soạn thảo báo cáo giải trình thêm với các cơ quan có thẩm quyền trước khi quyết định vấn đề này vì nếu chỉ cho phép người mang hộ chiếu nước ngoài được phép chơi tại casino và trò chơi điện tử có thưởng thì sẽ khó khăn trong việc hạn chế tình trạng một số người Việt Nam ra nước ngoài chơi casino làm chảy máu ngoại tệ một cách không cần thiết cũng như không hạn chế được tình trạng đánh bạc bất hợp pháp trong nước hiện nay."

Ví dụ: để phát biểu về phạm vi điều chỉnh của *Dự thảo Luật Cơ yếu*, tại báo cáo thẩm định trả lời các câu hỏi về vấn đề này như sau:

"Theo quy định tại Điều 1 Dự thảo Luật, Luật này quy định về hoạt động cơ yếu, nhiệm vụ, quyền hạn, nguyên tắc tổ chức của Cơ yếu Việt Nam, chế độ, chính sách đối với người làm công tác cơ yếu; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động mật mã để bảo vệ thông tin. Như vậy, so với Pháp lệnh hiện hành, Dự thảo Luật lần này đã

mở rộng phạm vi điều chỉnh - bao gồm cả những vấn đề liên quan đến hoạt động mật mã để bảo vệ thông tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước (mật mã dân sự). Về vấn đề này, Bộ Tư pháp có ý kiến như sau:

- Thứ nhất, hoạt động mật mã để bảo vệ thông tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước trước hết là vấn đề không thuộc phạm trù cơ yếu, đồng thời là vấn đề mới mà chúng ta chưa có nhiều kinh nghiệm. Tại thời điểm xây dựng và trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh Cơ yếu, vấn đề này cũng đã được đặt ra nhưng gặp rất nhiều khó khăn cả về cơ sở lý luận cũng như kinh nghiệm thực tiễn về chính sách quản lý hoạt động nghiên cứu, sản xuất và sử dụng mật mã dân sự, đặc biệt là việc xác định tính chất, mức độ, phạm vi quản lý như thế nào là phù hợp. Vì lý do trên, Pháp lệnh đã không quy định cụ thể vấn đề mật mã dân sự mà giao Chính phủ quy định về việc quản lý, nghiên cứu, sản xuất và sử dụng mật mã để bảo vệ thông tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước (Điều 40 Pháp lệnh Cơ yếu). Trên cơ sở này, ngày 08 tháng 5 năm 2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 73/2007/NĐ-CP về hoạt động nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh và sử dụng mật mã để bảo vệ thông tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước. Tính đến thời điểm này, Nghị định mới được ban hành và triển khai thực hiện chưa được 2 năm, hiệu quả điều chỉnh cũng như các tác động của các quy định chưa được đánh giá một cách đầy đủ và toàn diện. Trong khi đó, phần lớn các quy định của Dự thảo Luật về vấn đề này lại được xây dựng trên cơ sở nâng cấp và khái quát hoá các quy định của Nghị định. Vì vậy, chúng tôi cho rằng, việc quy định cụ thể ngay trong Dự thảo Luật các vấn đề liên quan đến chính sách quản lý đối với vấn đề mật mã dân sự trong điều kiện chưa có cơ sở lý luận vững chắc và còn thiếu kinh nghiệm thực tế cần được cân nhắc kỹ lưỡng và thận trọng hơn.

- Thứ hai, phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật được mở rộng hơn so với Pháp lệnh hiện hành (Pháp lệnh chỉ điều chỉnh những vấn đề liên quan đến hoạt động cơ yếu- ***hoạt động cơ mật đặc biệt thuộc lĩnh vực an ninh quốc gia, sử dụng mật mã để bảo vệ thông tin bí mật nhà nước*** *- khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh; trong khi đó, ngoài hoạt động cơ yếu, Dự thảo Luật điều chỉnh cả* ***hoạt động nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh, sử dụng mật mã để bảo vệ thông tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước)****. Tuy nhiên, về cơ bản Dự thảo Luật vẫn giữ nguyên tinh thần các*

quy định hiện hành của Pháp lệnh. Điều này tạo nên sự bất hợp lý ngay trong văn bản về cấu trúc và nội dung của các quy định. Cụ thể, các quy định tại Chương I (chính sách về hoạt động cơ yếu, nguyên tắc hoạt động của Cơ yếu Việt Nam, bảo đảm điều kiện cho hoạt động cơ yếu, xây dựng lực lượng cơ yếu, bảo vệ bí mật trong hoạt động cơ yếu, mã hoá thông tin bí mật nhà nước...) và Chương IV (nhiệm vụ, quyền hạn, nguyên tắc tổ chức của Cơ yếu Việt Nam, người làm việc trong tổ chức cơ yếu...) chỉ phù hợp với tính chất của hoạt động cơ yếu, chưa phù hợp với hoạt động mật mã dân sự. Nói cách khác, các quy định về hoạt động mật mã dân sự chưa ăn nhập một cách thực sự vào tinh thần, nội dung của Dự thảo Luật Cơ yếu.

Với các lý do được phân tích ở trên, Bộ Tư pháp đề nghị chỉ nên đưa vào Dự thảo Luật Cơ yếu các quy định mang tính nguyên tắc về hoạt động nghiên cứu, kinh doanh và sử dụng mật mã dân sự (như khuyến khích tổ chức, cá nhân nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ mật mã dân sự; kinh doanh mật mã dân sự là lĩnh vực kinh doanh có điều kiện, chỉ được kinh doanh mật mã dân sự trong danh mục sản phẩm, dịch vụ do Chính phủ quy định; sử dụng mật mã dân sự phải đăng ký...). Trên cơ sở các quy định đó giao Chính phủ quy định cụ thể thì phù hợp hơn."

Ví dụ: phát biểu về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của *Dự thảo Luật Viên chức*, tại báo cáo thẩm định viết:

"Theo quy định tại Điều 1 Dự thảo thì Luật quy định về viên chức, tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức, quyền, nghĩa vụ và các điều kiện bảo đảm thực hiện nghĩa vụ của viên chức; các quy định của Luật chỉ áp dụng đối với viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Liên quan đến đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Dự thảo, Bộ Tư pháp có ý kiến như sau:

- Một là, Bộ Tư pháp nhất trí với quy định của Dự thảo cũng như ý kiến giải trình của Ban soạn thảo về việc chỉ điều chỉnh viên chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Bộ Tư pháp thấy rằng, khác với đơn vị sự nghiệp ngoài công lập phải vận hành theo cơ chế thị trường cạnh tranh, tự chịu trách nhiệm bằng vốn và tài sản của chính mình, hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, không phân biệt mức độ tự chủ về tài chính, về cơ bản đều dựa trên nguồn tài sản, ngân sách của Nhà

nước và với nhiệm vụ cơ bản và quan trọng nhất là phục vụ nhân dân và vì lợi ích cộng đồng. Do vậy, một cơ chế quản lý chặt chẽ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó bao gồm việc thực hiện quyền và nghĩa vụ, tuyển dụng, sử dụng, quản lý con người làm việc trong các đơn vị này nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ cũng như bảo đảm tài sản, ngân sách nhà nước được sử dụng một cách hiệu quả - là cần thiết. Việc áp dụng mô hình quản lý chung đối với hai loại hình đơn vị sự nghiệp nói chung, và đối với con người làm việc trong hai loại hình đơn vị sự nghiệp nói riêng, là không phù hợp và không khả thi. Bên cạnh đó, trên thực tế, pháp luật cũng đã có quy định về việc thực hiện quyền và nghĩa vụ, tuyển dụng, sử dụng và quản lý đối với những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập (như pháp luật về lao động, giáo dục, hành nghề y dược tư nhân…). Đối tượng điều chỉnh của Luật Viên chức, do đó, chỉ nên giới hạn trong phạm vi những người hoạt động nghề nghiệp trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Phạm vi điều chỉnh hẹp như vậy cũng phù hợp với quy định của Hiến pháp về khái niệm "viên chức nhà nước".

- Hai là, đối với việc tuyển dụng viên chức là người nước ngoài, Bộ Tư pháp đề nghị không quy định nội dung này trong Dự thảo Luật. Bên cạnh những lý do như Ban soạn thảo đã nêu tại trang 12 Tờ trình Chính phủ, Bộ Tư pháp thấy rằng, trong trường hợp cần thu hút tài năng, khai thác và tận dụng các tiến bộ về kỹ thuật, khoa học công nghệ của các nước trên thế giới, có thể tuyển dụng và sử dụng người nước ngoài vào làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập thông qua cơ chế hợp đồng lao động theo pháp luật lao động mà không thể để người nước ngoài thành viên chức Nhà nước ta được.

- Ba là, các lĩnh vực hoạt động của viên chức thuộc phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật là rất rộng, dẫn đến đội ngũ những người được xác định là viên chức đa dạng về ngành nghề, trình độ chuyên môn và tính chất hoạt động, vì vậy, để bảo đảm tính khả thi, các quy định của Dự thảo phải linh hoạt, có thể điều chỉnh phù hợp với lĩnh vực mà viên chức hoạt động. Theo Bộ Tư pháp, Dự thảo Luật chỉ nên tập trung quy định những vấn đề cơ bản nhất, chung nhất liên quan đến viên chức, còn những vấn đề cụ thể thì nên để pháp luật về ngành, lĩnh vực đó điều chỉnh và những vấn đề cụ thể hơn nữa có thể quy định trong những loại văn bản khác như hợp đồng làm việc, điều lệ, nội quy, quy chế của đơn vị sự nghiệp…

- Bốn là, ngoại trừ quy định cho phép viên chức khi được điều động, bổ nhiệm giữ vị trí trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp (bao gồm cả vị trí theo quy định là công chức) được tiếp tục tham gia các hoạt động nghề nghiệp theo quy định của Chính phủ (khoản 3 Điều 30), Dự thảo Luật chưa có quy định rõ ràng và cụ thể để giải quyết các trường hợp công chức chuyển thành viên chức và ngược lại. Trên thực tế, các lĩnh vực hoạt động của viên chức luôn gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan hành chính nhà nước, vì vậy, sẽ có không ít trường hợp công chức chuyển sang làm viên chức và ngược lại, viên chức chuyển sang làm công chức. Trong hầu hết các trường hợp chuyển đổi này, công chức, viên chức đều đã được thử thách trong công tác, làm quen với nhiệm vụ, quyền hạn, có kinh nghiệm làm việc - việc áp dụng cơ chế tuyển dụng như tuyển dụng mới đối với họ là không thích hợp và không cần thiết. Hơn nữa, cũng cần có cơ chế cụ thể để giải quyết những hệ quả của việc chuyển đổi vị trí như việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ sau khi thôi là công chức, viên chức. Để tránh những vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Cán bộ, công chức cũng như thực hiện Luật Viên chức sau này, Bộ Tư pháp đề nghị cân nhắc bổ sung các quy định liên quan đến vấn đề chuyển đổi từ công chức sang viên chức và chuyển đổi từ viên chức sang công chức.

- Năm là, một trong những vấn đề cơ bản được xác định thuộc phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật là "điều kiện bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ của viên chức", tuy nhiên, trong nội dung Dự thảo, còn thiếu các quy định cụ thể, rõ ràng về vấn đề này. Bộ Tư pháp thấy rằng đây là một nội dung quan trọng trong chính sách quản lý và sử dụng viên chức, đề nghị có sự đầu tư nghiên cứu thể hiện đậm nét hơn trong Dự thảo Luật."

3. Nhóm câu hỏi về sự phù hợp của dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

Đặt câu hỏi cho vấn đề bảo đảm sự phù hợp của dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng chính là nhằm giải mã các nội dung lớn sau: vấn đề mà dự thảo điều chỉnh được nêu cụ thể trong văn kiện nào của Đảng? Các quy định của dự thảo có điểm nào trái với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng (về lĩnh vực cần điều chỉnh)? Nếu có thì trái như thế nào.

Nhóm câu hỏi cho vấn đề này gồm:

- *Câu hỏi 1:* Đường lối, chủ trương của Đảng cần thể chế hoá thành chính sách của dự án, dự thảo văn bản quy định trong văn kiện nào của Đảng?

- *Câu hỏi 2*: Nội dung dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với với định hướng chủ trương, chính sách của Đảng về lĩnh vực đó không?

- *Câu hỏi 3*: Trong trường hợp phát hiện nội dung dự án, dự thảo có những quy định chưa phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng (nếu có) trong lĩnh vực đó, thì đề xuất cơ quan có thẩm quyền xin ý kiến chỉ đạo của Đảng.

Ví dụ: Phát biểu về sự phù hợp của *Dự thảo Luật Thanh niên* với đường lối, chủ trương của Đảng, báo cáo thẩm định viết:

"Về cơ bản, các quy định của Dự thảo phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng. Tuy nhiên, Dự thảo chưa thể hiện được đầy đủ tinh thần của Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, lần thứ IX. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII đặt ra chủ trương: "Coi trọng hơn nữa việc rèn luyện thế hệ trẻ về chính trị, tư tưởng, văn hoá, nghề nghiệp, lối sống. Quan tâm đào tạo nghề và giải quyết việc làm, đáp ứng nhu cầu học tập, lao động sáng tạo, hoạt động văn hoá nghệ thuật, thể thao và giải trí lành mạnh cho thanh, thiếu niên. Tạo môi trường xã hội lành mạnh, ngăn ngừa các tệ nạn xã hội và văn hoá phẩm độc hại.

Do vậy, Luật Thanh niên cần thể chế hoá chủ trương của Đảng nêu trên và tinh thần quy định của Hiến pháp (Điều 66) thành các cơ chế pháp lý cụ thể, có phân công, phân nhiệm rõ ràng trách nhiệm của các cấp, các ngành trong từng lĩnh vực."

4. Nhóm câu hỏi về bảo đảm tính hợp hiến của dự thảo

Câu hỏi lớn nhất trong quá trình thẩm định chính là bảo đảm sự phù hợp của dự thảo văn bản với Hiến pháp. Để giải mã vấn đề này, người thẩm định cần tập trung vào trả lời nhóm câu hỏi sau đây:

- *Câu hỏi 1*: Nội dung của dự án, dự thảo văn bản dựa trên quy định cụ thể hay tinh thần, nguyên tắc nào của Hiến pháp về bản chất nhà nước, nội dung cơ bản của chế độ kinh tế, nghĩa vụ cơ bản của công dân, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước?

- *Câu hỏi 2:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với với tinh thần, nguyên tắc, quy định của Hiến pháp về bản chất nhà nước, nội dung cơ bản của 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? (Quốc hội; Uỷ ban thường vụ Quốc hội; Chủ tịch nước; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; Toà án, Viện kiểm sát; Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân).

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 nội dung dự thảo:

- Các quy định 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 hạn chế quyền tự do của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản hay không? Căn cứ để hạn chế?

- 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 (các luật về an sinh xã hội, về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân)?

Nếu dự án, dự thảo có quy định nào không phù hợp với Hiến pháp thì cần phân tích và nêu rõ:

+ Không phù hợp với tinh thần, nguyên tắc hoặc điều khoản cụ thể nào của Hiến pháp?

+ Có vượt khỏi phạm vi quy định, tinh thần của Hiến pháp hay không? Và nếu có thì về vấn đề gì?

+ Trong trường hợp phát hiện nội dung của dự án, dự thảo 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.

Ví dụ: Phát biểu về tính hợp hiến của *Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ*, báo cáo thẩm định viết:

"Dự án Luật đã hướng tới việc loại bỏ cơ quan thuộc Chính phủ ra khỏi đối tượng điều chỉnh của Luật. Theo chúng tôi, khi Hiến pháp vẫn ghi nhận sự tồn tại loại hình cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 112 Hiến pháp) thì việc loại bỏ loại hình cơ quan này ở một văn bản ở tầm luật là trái Hiến pháp."

Hoặc, về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng, báo cáo thẩm định viết*: "theo quy định của Hiến pháp (khoản 9 Điều 103) thì Chủ tịch nước quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân, vì vậy, đề nghị xem lại quy định về thẩm quyền của Thủ tướng trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm các sĩ quan cấp tướng."*

Ví dụ: Phát biểu về tính hợp hiến của *Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, báo cáo thẩm định viết:

"Theo quy định tại Điều 9 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam bao gồm các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Điều này hoàn toàn phù hợp với khoản 1 Điều 1 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện hành. Việc bổ sung tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (khoản 1 Điều 1 Dự thảo) là chưa phù hợp với tinh thần của Hiến pháp."

5. Về tính hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo văn bản trong hệ thống pháp luật

Câu hỏi lớn tiếp theo cần phải nghiên cứu để giải mã khi tiến hành thẩm định nội dung của dự án, dự thảo văn bản là văn bản đó có bảo đảm tính hợp pháp hay không. Nhóm câu hỏi cho vấn đề này bao gồm:

- *Câu hỏi 1:* Căn cứ pháp lý chủ yếu để ban hành văn bản là gì và các căn cứ đó có chính xác hay không?

- *Câu hỏi 2:* Có đúng thẩm quyền ban hành văn bản (về hình thức và nội dung) hay không?

+ *Hình thức* văn bản có phù hợp với yêu cầu của pháp luật về nội dung của từng loại văn bản hay không? (ví dụ: vấn đề nào phải do luật, nghị quyết của Quốc hội quy định; vấn đề nào ban hành dưới hình thức pháp lệnh hoặc nghị định,...).

+ *Nội dung* dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với thẩm quyền của chủ thể ban hành không? (thuộc thẩm quyền quy định của Quốc hội hay Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ,...).

- *Câu hỏi 3:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có bảo đảm tính hợp pháp hay không? Cụ thể:

+ Có quy định nào trái với văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn không? Nếu có thì phải phân tích xem có phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước không? Nêu cụ thể và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền.

+ Có đảm bảo tính đầy đủ trong nội dung dự án, dự thảo văn bản theo yêu cầu của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn thuộc lĩnh vực đó hay không? Chỉ rõ những nội dung còn thiếu, dẫn chiếu điều khoản cụ thể.

(Câu số 3 chủ yếu dành cho các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội)

- *Câu hỏi 4*: Văn bản có tuân thủ đúng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản không? Ví dụ: Hồ sơ thẩm định có đầy đủ các tài liệu cần thiết chưa (dự án, dự thảo văn bản, Tờ trình, Bản thuyết minh chi tiết; báo cáo đánh giá tác động (RIA); tổng hợp ý kiến đóng góp của các bộ, ngành, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản,...)?; có lấy ý kiến các đối tượng theo quy định không? Có thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập theo quy định không?...

- *Câu hỏi 5:* Đảm bảo tuân thủ đúng các nguyên tắc ban hành văn bản do Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định hay không? cụ thể:

+ Cách quy định hiệu lực của văn bản, hiệu lực hồi tố;

+ Đảm bảo nguyên tắc ủy quyền theo quy định của Luật;

+ Tính đồng bộ trong các quy định của dự án, dự thảo văn bản.

- *Câu hỏi 6:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành không? Cụ thể:

+ Có mâu thuẫn giữa các quy định của dự án, dự thảo với các quy định hiện hành do cùng cấp có thẩm quyền ban hành không (ví dụ: nội dung dự án, dự thảo nghị định có mâu thuẫn với nội dung của một hoặc nhiều nghị định hiện hành khác về cùng một lĩnh vực) và trong tờ trình/dự án, dự thảo văn bản đã có phương án giải quyết mâu thuẫn đó chưa?

+ Nếu trong tờ trình đã nêu nhưng thấy đề xuất chưa hợp lý thì ngay trong Báo cáo thẩm định phải chỉ rõ mâu thuẫn này và đề xuất cơ quan chủ trì soạn thảo phải có phương án giải quyết những mâu thuẫn đó (có thể đề xuất ban hành một văn bản sửa nhiều văn bản; có thể đề nghị kéo dài thời điểm có hiệu lực của văn bản nhằm có đủ thời gian cần thiết sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành để kịp thời có hiệu lực vào cùng thời điểm).

Ví dụ: Trả lời cho các câu hỏi về bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ, báo cáo thẩm định viết:

"Để bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất của Dự thảo, đề nghị xem lại thẩm quyền phê chuẩn số lượng đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh được bầu vì theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 11) thì đây là thẩm quyền của Chính phủ".

Ví dụ: phát biểu về tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của Dự thảo Quyết định quy định về chính sách khuyến khích đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo, báo cáo thẩm định viết:

"Theo quy định tại khoản 4 Điều 16 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 thì Chính phủ quyết định và chỉ đạo thực hiện các chính sách, chế độ về đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Như vậy, thẩm quyền quyết định chính sách khuyến khích hỗ trợ đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phục vụ nông nghiệp, nông thôn ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ là Chính phủ và hình thức văn bản là nghị định (Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm

1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002).

"Theo quy định tại khoản 5 Điều 17 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân thì Hội đồng nhân dân là cơ quan có thẩm quyền quyết định chính sách thu hút và một số chế độ khuyến khích đối với cán bộ, công chức trên địa bàn phù hợp với khả năng của ngân sách địa phương. Do vậy, Điều 4 Dự thảo quy định trách nhiệm của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh "Hàng năm xây dựng kế hoạch, tự cân đối nguồn ngân sách địa phương và lồng ghép các chương… để thực hiện chính sách khuyến khích" là chưa phù hợp với khoản 5 Điều 17 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân."

Ví dụ***:*** Phát biểu về thẩm quyền thành lập Phòng bảo vệ môi trường tại Dự thảo Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường, báo cáo thẩm định viết: Theo quy định tại khoản 3 Điều 17 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân và điểm a khoản 1 Điều 12 Nghị định số 171/2004/NĐ-CP thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, trong đó có việc thành lập phòng bảo vệ môi trường, do vậy, việc quy định thẩm quyền thành lập phòng này là thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là chưa bảo đảm phù hợp với quy định của Luật và của Nghị định.

Ví dụ: Phát biểu về các nội dung của *Dự thảo Luật Trưng mua, trưng dụng*, báo cáo thẩm định nêu:

"*Bộ Tư pháp đồng ý về việc quy định chặt chẽ điều kiện, trường hợp áp dụng việc trưng mua, trưng dụng tài sản. Tuy nhiên, cần phải làm rõ ngay từ đầu và thể hiện trong nội dung của Dự thảo Luật về mục đích, ý nghĩa cũng như tính hợp pháp và tính hợp lý của biện pháp quản lý đặc biệt này. Như đã nêu ở trên, việc trưng mua, trưng dụng tài sản chỉ đặt ra* ***khi thật cần thiết****, có thể khẩn cấp hay không khẩn cấp, vì mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia hoặc cộng đồng, ngay cả khi chủ thể có quyền sở hữu đối với tài sản không mong muốn. Do đó, đề nghị chỉnh sửa Điều 12 và Điều 23 của Dự thảo như khuyến nghị đối với sửa đổi khoản 1 Điều 1 để phát huy hơn nữa quy định của Luật và "hợp pháp hoá" các hành vi của các cơ quan nhà nước trong thực tế. Chỉ có thể bảo đảm tính*

hợp pháp thông qua các quy định cụ thể, rõ ràng và nhất là bảo đảm cả tính hợp lý của các biện pháp đó.

Còn việc bảo đảm lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu phải thể hiện rõ tại các quy định về trình tự, thủ tục tiến hành trưng mua, trưng dụng sao cho minh bạch. Về vấn đề này, Dự thảo Luật cũng cần quy định rõ hơn về việc thương lượng, thoả thuận giá, định giá tài sản, thời hạn thanh toán và thủ tục thanh toán, bồi thường hay đền bù thiệt hại... tránh quy trình xử lý theo hướng thuận cho các cơ quan nhà nước, áp đặt đối với các đối tượng liên quan. Trong Dự thảo Luật còn nhiều quy định uỷ quyền cho Chính phủ về các vấn đề vừa nêu nên chưa thấy rõ chính sách minh bạch của Nhà nước về bảo đảm lợi ích của người có tài sản được trưng mua, trưng dụng."

"Điều 14 Dự thảo quy định về thẩm quyền quyết định trưng mua tài sản và Điều 24 quy định thẩm quyền quyết định trưng dụng tài sản. Chúng tôi đề nghị nghiên cứu hai vấn đề sau:

Thứ nhất, Luật cần quy định rõ thẩm quyền quyết định trưng mua, trưng dụng tài sản có sự phân biệt thay vì quy định một cách chung chung là "Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện"... có thẩm quyền ra quyết định và không uỷ quyền vấn đề này cho Chính phủ vì nếu như luật không phân biệt thẩm quyền của các chủ thể thì có nghĩa là luật chưa quy định về thẩm quyền, một nội dung cần được điều chỉnh bằng luật. Luật cần quy định rõ hơn về thẩm quyền ra quyết định trưng mua, trưng dụng của từng chủ thể cụ thể; quy định rõ trong trường hợp nào thì Thủ tướng Chính phủ quyết định trưng mua, trưng dụng tài sản, trường hợp nào thì Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã được quyền quyết định...

Thứ hai, Dự thảo Luật trao thẩm quyền khá hạn chế cho một số đối tượng mà xét về tính khả thi thì có thể làm giảm hiệu quả của các quy định hay biện pháp, ví dụ như đối với chủ thể là Thủ tướng Chính phủ. Việc hạn chế các đối tượng ra quyết định hoặc trao cho người có vị trí thẩm quyền cao như Thủ tướng, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có thể nhằm hạn chế sự tuỳ tiện hoặc lạm dụng song bằng cách khác, có thể có biện pháp khác hạn chế sự tuỳ tiện trong việc ra quyết định trưng mua, trưng dụng như quy định chặt chẽ và cụ thể về điều kiện trưng mua, trưng dụng. Bên cạnh đó, trong thực tế, có nhiều tình huống cấp thiết xảy

ra, nếu phải chờ đợi đến các chủ thể có thẩm quyền quyết định trưng mua, trưng dụng tài sản như Dự án Luật quy định ra quyết định trưng mưa, trưng dụng thì sẽ khó đáp ứng được yêu cầu xử lý tình huống một cách kịp thời và hiệu quả. Vì vậy, để việc trưng mua, trưng dụng tài sản có thể góp phần tích cực vào việc xử lý các tình huống khẩn cấp, bảo đảm quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia, cần mở rộng thêm phạm vi các chủ thể có thẩm quyền quyết định việc trưng mua, trưng dụng tài sản ở một cấp độ hợp lý hơn, đồng thời quy định rõ và chặt chẽ các trường hợp, điều kiện trưng mua, trưng dụng đối với từng chủ thể đó (làm rõ các thẩm quyền tương ứng với các chủ thể khác nhau và có thể xem đây như là một trong những quy định cơ bản của Luật hoặc "ở tầm luật").

Cụ thể là, ở cấp trung ương, đề nghị bổ sung thẩm quyền ra quyết định trưng dụng tài sản của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng trong trường hợp vì lý do quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an trong trường hợp vì lý do an ninh để tăng tính trách nhiệm của các Bộ trưởng này, đồng thời tránh cho Thủ tướng Chính phủ những vấn đề sự vụ. Ngay cả điều kiện "vì lợi ích quốc gia" cũng không chỉ do Thủ tướng đảm nhiệm mà có thể cả các chủ thể là các Bộ trưởng liên quan (ví dụ Bộ trưởng Bộ Văn hoá trong trường hợp trưng mua nhà tại phố cổ Hội An, phố cổ Hà Nội...). Tuy nhiên, cần thiết phải phân định thẩm quyền giữa các chủ thể. Chẳng hạn như, nếu vì lợi ích cộng đồng, các chủ thể như Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp huyện cũng có thể ra quyết định; còn vì lợi ích quốc gia thì nên Thủ tướng hoặc Bộ trưởng quản lý lĩnh vực có liên quan (ví dụ: tài sản được coi như di sản văn hoá có thể do Bộ trưởng Bộ Văn hoá quyết định); trưng dụng tài sản vì mục đích an ninh có thể do Bộ trưởng Bộ Công an quyết định v.v..."

"Tại Điều 24 quy định "Chính phủ quy định chi tiết thẩm quyền quyết định trưng dụng tài sản và loại tài sản được trưng dụng theo các trường hợp cụ thể". Theo chúng tôi, quy định này là bất hợp lý và chưa phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Do tầm quan trọng của vấn đề trưng mua, trưng dụng tài sản của tổ chức, cá nhân nên Hiến pháp đã xác định ngay cả vấn đề về "thể thức" cũng phải được Quốc hội quy định; do đó, khó có thể uỷ quyền cho Chính phủ quy định về thẩm quyền. Mặt khác, pháp luật khó có thể điều chỉnh (dù đó là văn bản của Chính phủ) theo hướng chi tiết thẩm quyền quyết định trưng dụng tài sản và loại tài sản được trưng dụng ***theo các trường hợp cụ thể****". Vì vậy, có thể xác định tiêu chí bằng*

cách phân loại theo tính chất, quy mô hoặc giá trị của tài sản theo các khung khác nhau để trao thẩm quyền tương ứng cho các chủ thể."

Ví dụ: Phát biểu về tính hợp pháp của *Dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành*, báo cáo thẩm định viết:

"3.1. Về tên gọi "tổ chức phối hợp liên ngành"

Theo trình bày tại Dự thảo Tờ trình và tinh thần quy định tại Dự thảo Quy chế, "tổ chức phối hợp liên ngành" được hiểu là tên gọi tắt của các Hội đồng, Uỷ ban thường xuyên hoặc lâm thời được Thủ tướng thành lập để giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành theo quy định tại khoản 4 Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001. Tuy nhiên, vì "tổ chức phối hợp liên ngành" là tên gọi mới và chưa được sử dụng trong Luật Tổ chức Chính phủ, để tránh tình trạng hiểu lầm là có việc hiểu và vận dụng không đúng quy định của Luật, chúng tôi đề nghị đưa nội dung Điều 2 Dự thảo (hình thức tổ chức của tổ chức phối hợp liên ngành) lên Điều 1 và chuyển thành nội dung giải thích "tổ chức phối hợp liên ngành trong Quy chế này được hiểu là các Hội đồng, Uỷ ban…".

Ngoài ra, chúng tôi đề nghị cân nhắc thêm về việc xác định hình thức tổ chức của tổ chức phối hợp liên ngành là Ban chỉ đạo, Ban (Tổ) công tác (Điều 2 Dự thảo). Một mặt, theo chúng tôi, khi Luật Tổ chức Chính phủ không quy định các hình thức Ban Chỉ đạo, Tổ công tác thì không quy định thêm các hình thức này như Dự thảo. Mặt khác, chúng tôi cho rằng, để nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước và tránh tình trạng các bộ, ngành thông qua tổ chức phối hợp chuyên ngành chuyển việc lên Thủ tướng Chính phủ hoặc bộ, ngành khác, nguyên tắc quán triệt là một công việc nên được giao cho một bộ, ngành cụ thể thực hiện; trong trường hợp cần giải quyết vấn đề quan trọng phát sinh, Ban chỉ đạo hoặc Ban (tổ) công tác sẽ do bộ, ngành đó thành lập để tập trung trong chỉ đạo và kiểm tra, chứ không nhất thiết phải do Thủ tướng Chính phủ thành lập."

6. Nhóm câu hỏi về tính khả thi của dự thảo

Nhằm bảo đảm các quy định, chính sách trong Dự thảo thực sự đi vào cuộc sống, có đầy đủ các điều kiện để triển khai thực hiện trên thực tế,

báo cáo thẩm định rất chú trọng để phát biểu về vấn đề này. Nhóm câu hỏi thường được sử dụng để trả lời cho cầu hỏi về bảo đảm tính khả thi của dự thảo gồm:

- *Câu hỏi 1:* Các chính sách/quy định trong văn bản có phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội vào thời điểm ban hành/thời điểm có hiệu lực của văn bản không?

- *Câu hỏi 2:* Có bảo đảm sự tương xứng/hợp lý của các biện pháp quy định trong văn bản với mục tiêu được xác định khi ban hành văn bản không? Mức độ có thể giải quyết vấn đề theo mục tiêu đặt ra như thế nào? Đề xuất giải pháp khắc phục trường hợp các biện pháp giải quyết vấn đề gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội.

- *Câu hỏi 3:* Quy định của dự án, dự thảo có bảo đảm đầy đủ cơ chế để giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản như nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện? (ví dụ: Nếu phạm vi của văn bản đòi hỏi phải giải quyết 10 vấn đề nhưng dự án, dự thảo chỉ giải quyết 5 - 6 vấn đề là chưa đủ).

- *Câu hỏi 4:* Bảo đảm tính minh bạch, mức độ rõ ràng trong các quy định để từng đối tượng chịu sự tác động của văn bản (các cơ quan, tổ chức, cá nhân) biết họ được làm gì, làm như thế nào, cơ quan nhà nước chỉ được làm gì... trong quá trình thi hành văn bản.

- *Câu hỏi 5:* Các quy định trong dự án, dự thảo văn bản có bảo đảm là giải pháp tốt nhất để thực thi các chính sách hay chưa? (trên cơ sở đánh giá kết quả báo cáo đánh giá tác động của văn bản, trong đó có mô tả, phân tích định tính và cả định lượng về chi phí lợi ích đảm bảo chi phí ít nhất/hiệu quả cao nhất/rủi ro ít nhất/ít tác động tiêu cực nhất đến quyền và nghĩa vụ của công dân,...).

- *Câu hỏi 6:* Các quy định có phù hợp với chủ trương cải cách hành chính của Nhà nước không?

- *Câu hỏi 7:* Các quy định có phù hợp với những điều kiện thực tế để thi hành hay không?

+ *Thứ nhất:* Bảo đảm phù hợp với những điều kiện về kinh phí; về nguồn nhân lực; trang thiết bị hiện đại hay không? (trên cơ sở tham khảo ý kiến của các bộ, ngành, tổ chức khác như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Thông tin và Truyền thông,...).

+ *Thứ hai,* có bảo đảm sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo văn bản với điều kiện khác hay không? Cụ thể:

. Trình độ dân trí, ý thức sẵn sàng chấp nhận của người dân.

. Phù hợp với những điều kiện đặc thù về địa lý, về trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đối tượng chịu sự tác động của văn bản (thành thị, nông thôn, miền núi...).

. Quy định lộ trình tổ chức thực hiện văn bản có hợp lý không?...

- *Câu hỏi 8:* Các chế tài quy định có bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật nghiêm minh, bảo đảm lợi ích cộng đồng, nhưng không quá gây bất lợi cho người dân hay không?

Ví dụ: Phát biểu về tính khả thi của *Dự thảo Nghị định quy định về tiêu chuẩn đối với thân nhân sỹ quan Quân đội*, báo cáo thẩm định viết:

"Dự thảo Nghị định quy định về tiêu chuẩn đối với thân nhân sỹ quan Quân đội nhưng chỉ có các điều quy định về đối tượng được hưởng, chế độ được hưởng, nhưng không có các quy định về hồ sơ, trình tự, thẩm quyền giải quyết chế độ, cho nên, nếu được ban hành thì không khả thi."

Hoặc cũng có thể các quy định trong văn bản quá chung chung dẫn đến khó thực hiện, thực hiện không thống nhất hoặc dễ dẫn đến tuỳ tiện trong việc áp dụng, thực hiện văn bản.

Ví dụ: Về tính khả thi của *Dự thảo Nghị định quy định danh mục vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức*, báo cáo thẩm định viết:

"Để việc thực hiện Nghị định được thống nhất trên cả nước và cũng nhằm tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện, đặc biệt tránh xáo trộn thông qua việc chuyển đổi các đối tượng ở những vị trí công tác không cần thiết phải chuyển đổi, chúng tôi đề nghị quý cơ quan có khảo sát, tham khảo ý kiến, nghiên cứu thêm các vị trí công tác liên quan đến việc quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước, trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân để đưa ra ***danh mục các vị trí công tác thuộc diện định kỳ chuyển đổi chính xác hơn, cụ thể hơn*** *thay vì phạm vi quá rộng như trong dự thảo. Lấy ví dụ: cũng trong phạm vi hoạt động hải quan (khoản 2), hoạt động quản lý tài chính, ngân sách,*

tài sản của Nhà nước (khoản 1), nhưng không phải ***bất kỳ vị trí nào*** *trong các lĩnh vực trên đều phải định kỳ chuyển đổi, mà chỉ những vị trí có khả năng tạo thành ê-kíp, đường dây tham nhũng mới cần chuyển đổi. Việc quy định danh mục vị trí phải được thể hiện ngay trong Nghị định này mà không nên giao cho các cơ quan tự xây dựng."*

Ví dụ: Về tính khả thi của *Dự thảo quyết định quy định về chính sách khuyến khích đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo*, báo cáo thẩm định viết:

"... Quy định chính sách hỗ trợ đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phục vụ nông nghiệp, nông thôn ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo là cần thiết, tuy nhiên, thực tế cho thấy, các tỉnh có các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa thường là những tỉnh nghèo, do vậy, việc quy định kinh phí hỗ trợ do ngân sách địa phương bảo đảm sẽ vượt quá khả năng ngân sách của địa phương, chưa bảo đảm khả thi trên thực tế. Vì vậy, đề nghị cân nhắc tùy theo điều kiện thực tế của địa phương để quy định giao cho ngân sách trung ương bảo đảm, hỗ trợ."

Ví dụ: Về tính khả thi của *Dự thảo Pháp lệnh tôn giáo*, báo cáo thẩm định viết:

"Việc quy định trước khi được công nhận, các giáo hội phải có danh sách nhân sự lãnh đạo của giáo hội được Nhà nước chấp thuận là chưa hợp lý, vì rằng một khi giáo hội chưa được công nhận thì làm sao đã có đội ngũ lãnh đạo được Nhà nước chấp thuận? Phải chăng đây là dự kiến danh sách nhân sự lãnh đạo của giáo hội?"

"Cần cân nhắc việc quy định các đại hội, hội nghị của tổ chức tôn giáo phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điều 19). Chúng tôi thiết nghĩ đây là một trong những hoạt động thuần tuý của tổ chức tôn giáo, liệu Nhà nước có nên dùng cơ chế "cho phép" như quy định tại khoản b Điều này không? Nên chăng quy định trước khi tiến hành các hoạt động này các tổ chức tôn giáo chỉ phải đăng ký."

"Khoản 2 Điều 19 nên quy định chặt chẽ hơn bởi vì đối với tất cả các hoạt động có dấu hiệu lợi dụng để tuyên truyền chống lại Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phá hoại sự nghiệp đoàn kết toàn dân, hoạt động mê tín dị đoan, ảnh hưởng lớn đến tài sản, tính mạng của người

dân thì đều bị đình chỉ chứ không chỉ là các hoạt động đã được đăng ký, cho phép hoạt động được quy định tại Khoản 1 Điều này".

"Số lượng các chức sắc, chức việc trong các tôn giáo là khá lớn. Vì vậy, không nhất thiết cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có ý kiến chấp thuận trước khi quyết định về các trường hợp phong chức, phong tước, phong phẩm, bổ nhiệm, thuyên chuyển đối với tất cả đối với chức sắc, chức việc tôn giáo (theo quy định tại Điều 20 Dự thảo) mà chỉ nên quy định việc bắt buộc phải có ý kiến chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi có quyết định nói trên đối với một số chức sắc, chức việc quan trọng và trong Dự thảo cần quy định rõ những chức việc, chức sắc nào. Giới hạn như vậy là nhằm tránh công việc cho các cơ quan nhà nước có trách nhiệm liên quan đến công tác tôn giáo, đơn giản hoá thủ tục hành chính và đặc biệt tránh việc các cơ quan nhà nước can thiệp quá sâu vào công việc nội bộ của các tổ chức tôn giáo đã hoạt động hợp pháp.

Cũng tương tự như vậy, theo chúng tôi cần cân nhắc mức độ quy định về sự công nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với người do tổ chức tôn giáo hoặc tín đồ bầu ra vì đây là việc nội bộ của tôn giáo. Còn để thực hiện việc quản lý nhà nước về nhân sự đối với các tổ chức tôn giáo, chỉ cần quy định trách nhiệm của các tổ chức tôn giáo phải thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền danh sách những người do tổ chức tôn giáo hoặc tín đồ bầu ra".

"Việc tổ chức, cá nhân tôn giáo nhận viện trợ của tổ chức, cá nhân tôn giáo nước ngoài để phục vụ hoạt động tôn giáo phải được sự chấp thuận trước của cơ quan quản lý nhà nước về tôn giáo ở trung ương là quá chặt chẽ (Điều 31). Trong thực tế có những trường hợp cá nhân nước ngoài viện trợ để xây dựng, tu bổ chùa, miếu, nhà trẻ, mẫu giáo... có nhất thiết phải được sự chấp thuận của cơ quan quản lý nhà nước về tôn giáo ở trung ương hay chỉ cần sự chấp thuận của cơ quan quản lý nhà nước về tôn giáo ở địa phương là đủ".

"Các quyền và nghĩa vụ của chức việc, chức sắc, nhà tu hành (tại các Điều 12, Điều 13, Điều 14) cần được xác định rõ nét hơn. Ví dụ các quyền được bày tỏ tín ngưỡng, tôn giáo của mình, tiến hành các nghi lễ thờ cúng, cầu nguyện tại gia đình và cơ sở thờ tự... (Điều 9) là những quyền đặc trưng của tín đồ, tương tự như vậy thì các chức việc, chức sắc, nhà

tu hành có những quyền đặc trưng gì? Phải chăng đó là các quyền hành đạo, quản đạo, truyền đạo?"

"Không nên quy định điều kiện của người đi tu cũng như điều kiện tu học. Tại Điều 11 cũng cần phải thể hiện rõ ý: nghiêm cấm việc bắt ép đi tu, bắt ép tu học. Khoản 2 nên thay cụm từ "vị thành niên" thành "chưa thành niên". Điểm b, Khoản 2 nên cân nhắc việc đi tu học có cần phải được cấp có thẩm quyền cho phép hay không? Và nếu cần thì đề nghị quy định rõ cấp có thẩm quyền cho phép."

Ví dụ: Về tính khả thi của Dự thảo *Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường*, báo cáo thẩm định viết:

"Trong Dự thảo Nghị định có quy định về việc kiện toàn tổ chức cơ quan chuyên môn, bộ phận về bảo vệ môi trường. Theo đó, đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường sẽ tăng lên rất nhiều (gần gấp đôi so với số lượng hiện đang làm việc). Điều này đòi hỏi Nhà nước hiện tại phải có lực lượng khá đông đảo được đào tạo chuyên ngành về bảo vệ môi trường. Để bảo đảm tính khả thi của văn bản, bảo đảm văn bản được ban hành phù hợp với tình hình thực tế và tránh tình trạng tuyển dụng đội ngũ không đủ trình độ chuyên môn làm nhiệm vụ bảo vệ môi trường, chúng tôi đề nghị Quý cơ quan ước tính số người có trình độ chuyên môn phù hợp với công tác bảo vệ môi trường mà hiện nay không hoặc chưa làm nhiệm vụ chuyên môn bảo vệ môi trường ứng với từng lĩnh vực cụ thể, làm cơ sở cho Chính phủ quyết định có ban hành Nghị định với việc tăng tổ chức, tăng đội ngũ làm công tác bảo vệ môi trường vào thời điểm này không."

Ví dụ: Về tính khả thi của *Dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành*, báo cáo thẩm định viết:

"3.2. Về chức năng và điều kiện thành lập tổ chức phối hợp liên ngành (Điều 3 và Điều 5 Dự thảo)

Điều 3 Dự thảo quy định chức năng của tổ chức phối hợp liên ngành là giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những công việc liên ngành vượt quá thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ

trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ. Chúng tôi đề nghị nghiên cứu quy định chặt chẽ hơn quy định này và bảo đảm phù hợp với tinh thần quy định tại khoản 4 Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ là Hội đồng, Uỷ ban thường xuyên hoặc lâm thời giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành để tránh tình trạng áp dụng tuỳ tiện trong thực tiễn khi Quy chế được ban hành, tức là trong mọi trường hợp để giải quyết những công việc liên ngành vượt quá thẩm quyền của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan liên quan đều đề xuất việc thành lập tổ chức phối hợp liên ngành.

Cũng liên quan đến vấn đề này, Bộ Tư pháp đề nghị không đưa trường hợp "những vấn đề quan trọng có tính liên ngành đã được các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ phối hợp xử lý nhưng không xử lý được vì còn nhiều ý kiến khác nhau" (đoạn cuối điểm a khoản 1 Điều 5) vào điều kiện thành lập tổ chức phối hợp liên ngành. Các lý do cụ thể là:

Thứ nhất, theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ và Quy chế làm việc của Chính phủ, đây là trách nhiệm giải quyết của Thủ tướng Chính phủ. Khi có ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, thì Thủ tướng với thẩm quyền được pháp luật quy định, có trách nhiệm xem xét và quyết định trên cơ sở cân nhắc các ý kiến của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ. Việc thành lập một tổ chức phối hợp liên ngành trong trường hợp này là không cần thiết, bởi lẽ, một mặt, hơn ai hết, với tư cách là người đứng đầu cơ quan phụ trách ngành, lĩnh vực liên quan, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ tham gia vào việc giải quyết vấn đề đó là đã là những người am hiểu, có nhiều thông tin nhất và có thể cung cấp những ý kiến xác đáng nhất về vấn đề cần giải quyết. Mặt khác, nếu thành lập tổ chức phối hợp liên ngành trong trường hợp này, cũng không thể và không nên loại trừ các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đã tham gia phối hợp giải quyết vấn đề ra khỏi thành viên của tổ chức, trong khi đó, giữa họ vẫn tồn tại những ý kiến khác nhau, và như vậy, vẫn phải đặt ra việc giải quyết vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các thành viên.

Thứ hai, nếu trường hợp này được coi là điều kiện thành lập tổ chức phối hợp liên ngành sẽ dẫn đến sự tuỳ tiện trong áp dụng, hậu quả là tình trạng thành lập tràn lan các tổ chức và đi ngược lại tinh thần cải cách hành chính (và cũng đi ngược lại mục đích của việc ban hành Quy chế), gây ra tình trạng cồng kềnh về tổ chức, hoạt động không hiệu quả và tốn kém về ngân sách. Bên cạnh đó, nó có thể dẫn đến sự thiếu tích cực của các bộ, ngành trong việc phối hợp giải quyết vấn đề vì tâm lý cho rằng tổ chức phối hợp liên ngành sẽ được thành lập sau đó và vô hình chung, việc thuộc trách nhiệm giải quyết của bộ, ngành lại bị chuyển lên Thủ tướng Chính phủ.

Thứ ba, xét về tính hiệu quả, sẽ khó đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành nếu tổ chức được thành lập trong trường hợp này. Trên thực tế, có nhiều tổ chức chỉ hoạt động trên danh nghĩa, nhưng vẫn duy trì một cơ cấu tổ chức cồng kềnh đi kèm với bộ máy giúp việc. Bên cạnh đó, thành viên của các tổ chức phối hợp liên ngành thường là người đứng đầu bộ, ngành, nên phổ biến tình trạng một người là thành viên của rất nhiều tổ chức, và hoạt động của họ với tư cách là thành viên của tổ chức phối hợp liên ngành chỉ mang tính hình thức, họ không thể đầu tư nhiều thời gian và tâm huyết vào công việc của tổ chức trong khi phải gánh vác những nhiệm vụ quan trọng, phức tạp của người đứng đầu phụ trách ngành, lĩnh vực. Chúng tôi cho rằng, trong trường hợp này, sẽ hiệu quả hơn nếu đề cao vai trò của Thủ tướng trong việc giải quyết những vấn đề còn ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, nâng cao trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của các bộ, ngành trong ngành, lĩnh vực quản lý cũng như tăng cường phối hợp giữa bộ chủ quản với các bộ hữu quan giải quyết vấn đề quan trọng, liên ngành.

3.3. Về sự cần thiết của việc phân biệt tổ chức phối hợp chuyên ngành do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu và tổ chức phối hợp liên ngành không do Thủ tướng đứng đầu

*Theo quy định của Dự thảo Quy chế, tổ chức phối hợp liên ngành do Thủ tướng Chính phủ thành lập có chức năng **giúp Thủ tướng Chính phủ** nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những công việc quan trọng, liên ngành. Dự thảo Quy chế cũng xác định có tổ chức phối hợp liên ngành do **Thủ tướng đứng đầu** và có tổ chức phối hợp liên ngành **không do Thủ tướng đứng đầu** (mà do Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ*

quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đứng đầu). Vì vậy, chúng tôi cho rằng, đối với hai loại tổ chức phối hợp liên ngành này, cần có các cơ chế rất khác nhau về chế độ làm việc, quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu, chế độ thông tin, báo cáo… và các nội dung này cần được làm rõ ngay trong Dự thảo Quy chế. Về vấn đề này, chúng tôi có ý kiến cụ thể ở các phần sau.

3.4. Về thành phần của tổ chức phối hợp liên ngành

Trong thực tế, tình trạng lãnh đạo của bộ, ngành là thành viên của quá nhiều tổ chức phối hợp liên ngành là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến việc chỉ tồn tại trên danh nghĩa, hoạt động kém hiệu quả của các tổ chức phối hợp liên ngành. Do vậy, quy định của Dự thảo Quy chế phải khắc phục được bất cập này trong thực tế. Theo chúng tôi, để đạt được mục đích đó, thay vì quy định một cách chung chung: "Các ủy viên là đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan" như Điều 7 Dự thảo, cần nghiên cứu để quy định rõ đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan ở một cấp thích hợp, bảo đảm cho người đó có đủ điều kiện về thời gian cũng như trình độ chuyên môn để tham gia có hiệu quả các hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành.

3.5. Về việc sáp nhập, giải thể tổ chức phối hợp liên ngành (Điều 12, Điều 13 Dự thảo)

Để tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện Quy chế sau khi được ban hành, Bộ Tư pháp đề nghị nghiên cứu bổ sung tiêu chí sáp nhập tổ chức phối hợp liên ngành. Đối với trường hợp giải thể, chúng tôi đề nghị bổ sung trường hợp tổ chức phối hợp hoạt động không hiệu quả, trường hợp vấn đề cần giải quyết không còn là vấn đề quan trọng, liên ngành hoặc Bộ, ngành đã có đủ điều kiện giải quyết vấn đề… vào tiêu chí giải thể tổ chức phối hợp liên ngành. Ngoài ra, chúng tôi cũng đề nghị nghiên cứu thêm ý kiến của Bộ Nội vụ tại Công văn số 4415/BNV-TCBC ngày 15 tháng 12 năm 2006 về vấn đề này."

7. Nhóm câu hỏi về sự phù hợp của dự thảo với điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập

Nhóm câu hỏi cho vấn đề này bao gồm:

- *Câu hỏi 1:* Đã có điều ước quốc tế đa phương, song phương nào liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo chưa?

- *Câu hỏi 2:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có tương thích với điều ước quốc tế song phương/đa phương hay không? Có điểm nào trái với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch tham gia không? Nếu có thì mức độ trái như thế nào (trái với một hoặc nhiều nguyên tắc, quy định của điều ước quốc tế)?

- *Câu hỏi 3:* Cách quy định của dự án, dự thảo văn bản 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,...).

- *Câu hỏi 4*: Nội dung cụ thể của dự án, dự thảo đã nội luật hoá được điều ước quốc tế hoặc thoả thuận quốc tế chưa? Mức độ nội luật hoá của dự án, dự thảo và hướng giải quyết tiếp theo như thế nào?

Ví dụ: Thẩm định về tính tương thích của *Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán* với điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định viết:

"...Về cơ bản, Dự thảo Luật tương thích với điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Tuy nhiên, liên quan đến việc hoạt động chứng khoán có yếu tố nước ngoài, Hội đồng cho rằng, đây là vấn đề đang có tính thời sự, liên quan đến cam kết của Việt Nam với các tổ chức quốc tế như WTO, ASEAN. Các Điều 76, 77, 78 của Luật Chứng khoán hiện hành liên quan đến hoạt động chứng khoán có yếu tố nước ngoài có nội dung còn chưa rõ ràng hoặc chưa phù hợp với các quy định của WTO. Nghị quyết số 71/2006/QH11 về việc phê chuẩn Nghị định thư gia nhập WTO của Việt Nam đã ghi rõ việc áp dụng trực tiếp các cam kết của Việt Nam, đồng thời giao Chính phủ rà soát, trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật còn chưa thống nhất với quy định của WTO. Theo cam kết, năm 2012 Việt Nam phải mở cửa hoàn toàn, cho phép thành lập công ty chứng khoán 100% vốn nước ngoài. Do đó, cần có sự nghiên cứu để mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật Chứng khoán cho phù hợp với các cam kết của Việt Nam.

Về công nhận chứng chỉ hành nghề chứng khoán nước ngoài: Theo thông lệ quốc tế, nếu giữa các nước đã có thỏa thuận công nhận lẫn nhau thì phải có nghĩa vụ công nhận chứng chỉ của nước có thỏa thuận với mình. Tuy nhiên, hiện nay Luật Chứng khoán không quy định theo đó, Việt

Nam đương nhiên công nhận chứng chỉ hành nghề chứng khoán của nước có thỏa thuận công nhận lẫn nhau với nước ta. Do vậy, đề nghị cân nhắc bổ sung quy định về việc công nhận lẫn nhau chứng chỉ hành nghề liên quan đến hoạt động kinh doanh chứng khoán tại Việt Nam. Trong trường hợp vấn đề này đã được quy định tại các văn bản hướng dẫn, đề nghị nâng lên quy định trong Luật để khẳng định rõ hơn nữa việc thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam trong các Hiệp định thương mại đa phương và song phương."

Ví dụ: Thẩm định về tính tương thích của *Dự thảo Luật Kiểm toán độc lập* với điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định viết:

"Về cơ bản, Dự thảo Luật tương thích với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, sau khi rà soát với các cam kết quốc tế của Việt Nam khi gia nhập WTO, trong đó có cam kết về dịch vụ kế toán, kiểm toán và ghi sổ kế toán (CPC 862), Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo cần xem xét và cân nhắc những điểm sau đây:

a/ Về tiêu chuẩn kiểm toán viên (Điều 14): Điều 14 quy định người muốn trở thành kiểm toán viên phải có đạo đức nghề nghiệp, trung thực, liêm khiết, có ý thức chấp hành pháp luật; có bằng tốt nghiệp đại học trở lên thuộc chuyên ngành kinh tế, tài chính, ngân hàng, kế toán, kiểm toán; đạt kỳ thi và được Bộ Tài chính cấp Chứng chỉ kiểm toán viên. Tuy nhiên, trong thực tế nhiều điều ước quốc tế của Việt Nam ký với các nước khác có các cam kết về công nhận lẫn nhau các chứng chỉ nghề nghiệp, trong đó có chứng chỉ về kiểm toán, do đó, việc quy định người nước ngoài phải đạt kỳ thi cấp chứng chỉ của Bộ Tài chính mới được thực hiện dịch vụ kiểm toán tại Việt Nam là khá cứng nhắc và không phù hợp với thông lệ quốc tế. Do vậy, để thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam về vấn đề này, Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo bổ sung quy định hướng dẫn việc công nhận lẫn nhau về tiêu chuẩn của kiểm toán viên.

b/ Về chi nhánh hoặc công ty của doanh nghiệp kiểm toán ở nước ngoài (Điều 39): Theo quy định tại Điều này thì doanh nghiệp kiểm toán được thành lập chi nhánh hoặc công ty ở nước ngoài theo quy định pháp luật của nước sở tại mà không nói rõ có phải theo quy định của pháp luật Việt Nam hay không? Hội đồng cho rằng, việc đầu tư ra nước ngoài phải

tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam về đầu tư ra nước ngoài và các quy định pháp luật của nước sở tại về điều kiện thành lập, hoạt động (Điều 74 Luật Đầu tư). Vì vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo sửa đổi, bổ sung điều này cho đầy đủ.

c/ Về tổ chức kiểm toán nước ngoài (Điều 43): Theo quy định tại điều này thì tổ chức kiểm toán nước ngoài được thực hiện hoạt động kiểm toán tại Việt Nam theo các hình thức sau: (1) thành lập doanh nghiệp kiểm toán tại Việt Nam (điều kiện, thủ tục thành lập doanh nghiệp kiểm toán được thực hiện theo quy định của Luật này và các văn bản hướng dẫn có liên quan); (2) kết nạp một doanh nghiệp kiểm toán được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam làm thành viên và thực hiện kiểm toán dưới tên của tổ chức thành viên đó; (3) hợp tác với một doanh nghiệp kiểm toán được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam trong từng cuộc kiểm toán riêng lẻ (trường hợp này báo cáo kiểm toán phải do doanh nghiệp kiểm toán của Việt Nam ký và phát hành); (4) được Bộ Tài chính chấp thuận cho từng cuộc kiểm toán nếu thực hiện độc lập một cuộc kiểm toán ở Việt Nam và lưu hành báo cáo kiểm toán ở Việt Nam trong trường hợp theo yêu cầu hoặc theo cam kết của Chính phủ.

Ngoài các hình thức quy định như trên, tổ chức kiểm toán nước ngoài được hành nghề kiểm toán tại Việt Nam theo các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên phải đảm bảo có ít nhất năm kiểm toán viên hành nghề có hợp đồng lao động với tổ chức kiểm toán nước ngoài và có đủ các điều kiện theo quy định tại điểm a, c, d, đ, e khoản 1, Điều 16 của Luật này. Hội đồng cho rằng, cần sửa quy định này theo hướng, việc tổ chức kiểm toán nước ngoài được đầu tư, thành lập doanh nghiệp kiểm toán tại Việt Nam phải tuân thủ các điều kiện và hình thức được quy định tại Luật này và các văn bản pháp luật khác có liên quan."

8. Phát biểu về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo

Nhóm câu hỏi phục vụ cho việc phát biểu các vấn đề về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản tại báo cáo thẩm định gồm:

- *Câu hỏi 1:* Bố cục của dự án, dự thảo có bảo đảm tính hợp lý, khoa học hay không? (thể hiện trong cách cơ cấu các nhóm vấn đề theo chương, mục, điều, khoản của dự án, dự thảo văn bản).

- *Câu hỏi 2:* Nội dung các quy định có đảm bảo tính rõ ràng, nhất quán của các thuật ngữ chuyên môn được sử dụng trong văn bản hay không? Trường hợp có sự giới hạn trong sử dụng thuật ngữ chuyên ngành thì có được giải thích rõ ràng trong văn bản không?

- *Câu hỏi 3:* Việc đảm bảo tính rõ ràng, chính xác trong cách thức quy định các điều khoản chuyển tiếp và trong việc dẫn chiếu các quy định trong nội dung dự án, dự thảo văn bản. Quy định trong dự thảo văn bản có đủ rõ, cụ thể để đối tượng chịu sự tác động của văn bản (người dân, doanh nghiệp, tổ chức...) biết họ được làm gì? làm như thế nào? cơ quan nhà nước chỉ được làm gì? trong phạm vi, giới hạn nào?

- *Câu hỏi 4:* Ngôn ngữ trong dự án, dự thảo văn bản có đảm bảo diễn đạt rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu hay không?

- *Câu hỏi 5:* Cách diễn đạt của dự án, dự thảo/các quy định của dự án, dự thảo có quá chi tiết hay không (dẫn đến nguy cơ sớm phải sửa đổi, bổ sung văn bản).

- *Câu hỏi 6:* Đối với dự án, dự thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh thì dự án, dự thảo đã quy định cụ thể, trực tiếp các quy định cụ thể của luật, pháp lệnh hay chưa? có lặp lại nội dung quy định của luật, pháp lệnh về vấn đề đó hay không?

- *Câu hỏi 7:* Văn bản có tuân thủ đúng về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật không?

- *Câu hỏi 8:* Bên cạnh các nguyên tắc/quy định chung, dự thảo đã tính đến trường hợp ngoại lệ chưa?

- *Câu hỏi 9:* Dự thảo đã quy định về nguyên tắc áp dụng văn bản trong trường hợp có xung đột về nội dung chưa?

- *Câu hỏi 10:* Liệu dự thảo có cần các quy định chuyển tiếp không? Các quy định chuyển tiếp cần được quy định như thế nào trong dự thảo? Dự thảo đã quy định cụ thể về việc loại bỏ văn bản hết hiệu lực chưa?

- *Câu hỏi 11:* Có cần thiết phải sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các quy định của các văn bản khác do cùng một cơ quan có thẩm quyền ban hành hay không? (áp dụng phương pháp một văn bản sửa nhiều văn bản).

Ví dụ: Về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo của *Dự án Luật Tổ chức Chính phủ*, báo cáo thẩm định viết:

"21. Về việc sửa đổi, bổ sung về từ ngữ (Điều 2 Dự án Luật)

- Để bảo đảm tính logic và tiện theo dõi, đề nghị giữ nguyên cơ cấu của Luật hiện hành, không gộp các chương II và III thành một chương và không đổi tên các chương (khoản 1). Và như vậy, đề nghị bỏ khoản 2 và khoản 3.

- Đề nghị giải thích rõ việc bỏ đoạn "trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri" tại khoản 9 Điều 23 và khoản 5 Điều 11 Luật hiện hành.

- Đề nghị xem lại việc thay thế cụm từ "các văn bản pháp luật của nhà nước" bằng cụm từ "các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên" tại Điều 26 Luật hiện hành. Theo tinh thần của Hiến pháp (khoản 5 Điều 114 Hiến pháp), tiêu chí để Thủ tướng Chính phủ xem xét việc đình chỉ thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là nghị quyết đó trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên."

Ví dụ: Tại công văn thẩm định *Dự thảo Pháp lệnh Tôn giáo*, nội dung thẩm định về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản được tập trung vào:

"Điều 3: Khi giải thích về khái niệm tín ngưỡng (Khoản 1) cần nêu rõ tín ngưỡng trong Pháp lệnh này chỉ giới hạn tín ngưỡng tôn giáo. Các khái niệm tôn giáo, tổ chức tôn giáo, giáo hội, hoạt động mê tín dị đoan cũng cần được diễn đạt lại cho chính xác. Đề nghị sửa từ "đồ" tại Khoản 11 thành "để". Trong Dự án đề cập rất nhiều cụm từ "sinh hoạt tôn giáo" và "hoạt động tôn giáo", đề nghị giải thích cụm từ "sinh hoạt tôn giáo" để phân biệt với "hoạt động tôn giáo"."

Ví dụ: Tại báo cáo thẩm định *Dự thảo Nghị định quy định về việc chuyển đổi vị trí công tác*, nội dung này được nêu như sau:

"Theo quy định tại Điều 43 Luật Phòng, chống tham nhũng, Chính phủ có trách nhiệm ban hành danh mục các vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác liên quan đến việc quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước, trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân. Do vậy, chúng tôi đề nghị Quý cơ quan cân nhắc

sửa tên Nghị định thành: Nghị định quy định danh mục vị trí công tác và thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với cán bộ, công chức, viên chức.

Đề nghị Quý cơ quan xây dựng thành các điều quy định về phạm vi áp dụng, nguyên tắc hỗ trợ, đối tượng được hỗ trợ, phương pháp hỗ trợ, thời gian hỗ trợ, trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan trong quá trình thực hiện việc hỗ trợ…"

9. Các vấn đề pháp lý khác

Bên cạnh các vấn đề cơ bản nêu trên, báo cáo thẩm định cũng cần được phát biểu về các vấn đề pháp lý khác của dự án, dự thảo văn bản. Theo đó, các vấn đề này bao gồm:

- Các vấn đề, nội dung cơ bản của dự án, dự thảo còn có nhiều quan điểm khác nhau: với nội dung này, câu hỏi thường là quan điểm nào là phù hợp, cơ quan thẩm định ủng hộ quan điểm nào và không ủng hộ quan điểm nào? Lý do và lập luận cụ thể về ủng hộ hoặc không ủng hộ các quan điểm đó.

- Trường hợp dự án, dự thảo có nội dung liên quan đến vấn đề bình đẳng giới, thì cơ quan thẩm định thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 21 Luật Bình đẳng giới.

- Về quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản (hiệu lực của toàn bộ văn bản và hiệu lực của từng quy định của văn bản, hiệu lực hồi tố), các quy định chuyển tiếp trong dự án, dự thảo để điều chỉnh các mối quan hệ pháp lý đã hình thành từ trước khi văn bản được ban hành.

- Về hồ sơ thẩm định có đầy đủ các tài liệu cần thiết chưa (báo cáo nghiên cứu; RIA; tổng hợp ý kiến đóng góp của các bộ, ngành,...);

- Về trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản: cơ quan soạn thảo có tuân thủ đúng trình tự soạn thảo không? (ví dụ như đã xin ý kiến các bộ, ngành, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản chưa?,...); có cần yêu cầu cơ quan soạn thảo cung cấp thêm tài liệu không?

- Trong trường hợp ý kiến của cơ quan thẩm định khác với ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo về những vấn đề cơ bản thì cần yêu cầu tổ chức cuộc họp hai bên (cơ quan chủ trì soạn thảo và Bộ Tư pháp) hoặc họp liên

ngành (có huy động chuyên gia) để trao đổi về những ý kiến khác nhau đó.

Ví dụ: Báo cáo thẩm định *Dự thảo quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo Trung ương phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa"* viết:

"Ngày 15 tháng 5 năm 2006, Bộ Tư pháp nhận được Dự thảo Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo trung ương phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá" được gửi kèm theo Công văn yêu cầu thẩm định Dự thảo. Theo tiêu đề Dự thảo, Quy chế này sẽ được ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Để bảo đảm thực hiện đúng các quy định về trình tự, thủ tục thẩm định văn bản quy phạm pháp luật và để Bộ Tư pháp có cơ sở khi nghiên cứu, thẩm định văn bản, Bộ Tư pháp đề nghị Quý Ban bổ sung Dự thảo Tờ trình, Dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế, bản tổng hợp ý kiến góp ý của các bộ, ngành và các tài liệu có liên quan khác (nếu có). Đối với Dự thảo Quy chế lần này, Bộ Tư pháp xin có ý kiến theo thủ tục ***góp ý****."*

Ví dụ: Về trình tự, thủ tục soạn thảo *Dự thảo Nghị định của Chính phủ về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu*, báo cáo thẩm định viết:

"Trong quá trình soạn thảo Dự thảo Nghị định, cơ quan soạn thảo đã cơ bản tuân thủ đầy đủ các thủ tục, trình tự soạn thảo văn bản theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Dự thảo Nghị định đã được cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của các bộ, ngành có liên quan. Cơ quan soạn thảo đã nghiêm túc nghiên cứu tiếp thu ý kiến, hoàn thiện Dự thảo Nghị định trước khi gửi Bộ Tư pháp thẩm định.

Tuy nhiên, đề nghị cơ quan soạn thảo lưu ý một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, theo quy định tại Điều 63 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì Hồ sơ gửi thẩm định của cơ quan soạn thảo vẫn còn thiếu 02 tài liệu: Bản thuyết minh chi tiết và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản. Để khắc phục thiếu sót này, đề nghị cơ quan soạn thảo hoàn thiện 02 tài liệu này trong hồ sơ Dự thảo Nghị định gửi trình Chính phủ theo quy định tại Điều 64 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, việc xây dựng báo cáo đánh giá tác động cần tuân thủ đầy đủ quy định tại Điều 32 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP, trong đó nêu rõ các phương án xử lý và đánh giá tác động đối với từng nội dung sửa đổi, bổ sung mới của Dự thảo Nghị định để lựa chọn phương án xử lý trong từng vấn đề của Dự thảo Nghị định.”

PHẦN IV:

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

CHƯƠNG I
NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

I. KHÁI NIỆM ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Đánh giá tác động pháp luật *(Regulatory Impact Assessment - viết tắt là RIA)* là một tập hợp các bước lôgíc hỗ trợ cho việc chuẩn bị các đề xuất chính sách. Đánh giá tác động pháp luật (RIA) bao gồm việc nghiên cứu sâu các hoạt động đi kèm với quá trình xây dựng chính sách và chính thức hóa các kết quả nghiên cứu bằng một bản báo cáo độc lập. Tiến hành RIA bao gồm việc trả lời một số câu hỏi chủ yếu sau: Đâu là bản chất, mức độ và sự phát triển của vấn đề? Đâu là các mục tiêu mà quốc gia theo đuổi? Đâu là các tác động về môi trường, kinh tế và xã hội của các lựa chọn chính sách? Đâu là ưu và nhược điểm của các lựa chọn chính sách chính? Việc giám sát và đánh giá về sau được tổ chức như thế nào?

Đặc điểm của RIA là tìm ra một phương pháp tối ưu, là phương pháp có thể giúp đưa ra câu trả lời đáng tin cậy đối với các vấn đề mà thực tiễn điều hành chính sách công đặt ra, nhưng phải làm điều đó một cách khẩn trương, hiệu quả, minh bạch và không tốn kém.

RIA tập trung chủ yếu vào những mặt sau:

- Tác động tiềm năng về xã hội, môi trường, tài chính, kinh tế;

- Tác động đến hệ thống văn bản;

- Tác động đến các nhóm chủ thể trong xã hội (như người tiêu dùng, doanh nghiệp, nhân viên, nông thôn, đô thị, tôn giáo, giới,…)

Thực hiện RIA là bảo đảm thu hút sự tham gia của công chúng vào quá trình hoạch định chính sách. Quá trình thực hiện RIA giúp cơ quan soạn thảo có cái nhìn *tổng thể, toàn diện* về vấn đề sẽ được giải quyết trong văn bản, trong đó bao gồm những đánh giá *mặt được* và *mặt hạn chế* của các phương án đưa ra; từ đó tham mưu cho cơ quan có thẩm quyền hướng giải quyết đúng đắn, hiệu quả hơn. Về phía cơ quan ban hành, RIA chính là nguồn cung cấp thông tin đầy đủ, toàn diện về các phương án lựa chọn, không lựa chọn, làm cơ sở để các thành viên Chính phủ, Đại biểu

Quốc hội thảo luận, quyết định phương án giải quyết vấn đề một cách phù hợp, hiệu quả và kinh tế.

Đứng về mặt ban hành chính sách mang tính vĩ mô, RIA mang lại những kết quả sau đây:

Thứ nhất: giảm bớt rủi ro các lỗi về chính sách, vì cơ quan có thẩm quyền đã:

- Xác định được mục tiêu của việc ban hành văn bản;

- Đánh giá tác động đầy đủ sự thay đổi dự kiến;

- Xác định và đánh giá các phương án lựa chọn để đạt được mục tiêu;

- Đảm bảo tính hài hoà, thống nhất với các phương án đang sử dụng;

- Biết trước là liệu lợi ích có lớn hơn chi phí hay không;

- Đảm bảo quá trình xây dựng chính sách có sự tham gia của người dân và đảm bảo tính minh bạch của việc xây dựng chính sách;

- Tính đến bảo đảm tuân thủ các thoả thuận quốc tế.

Thứ hai: cải thiện tình hình lạm phát về văn bản quy phạm pháp luật vì văn bản chỉ được ban hành sau khi đã cân nhắc tương đối đầy đủ các tác động kinh tế - xã hội và thấy lợi ích của việc thi hành lớn hơn chi phí.

II. NHỮNG ĐIỂM CẦN LƯU Ý TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN RIA

1. Quy trình tham khảo ý kiến gắn với RIA

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các phương pháp tham vấn mang tính kết hợp đều phù hợp với tất cả các nước. Việc lấy ý kiến sớm thông qua các hình thức lấy ý kiến không chính thức đối với các nhóm đối tượng chủ chốt cần được thực hiện bằng quy trình tham vấn nhiều lớp dựa trên các chuẩn mực thống nhất, kết hợp với các phương pháp tiếp cận được thiết kế chu đáo nhằm hướng tới sự đối thoại mạnh mẽ hơn và thu thập dữ liệu chất lượng cao hơn.

2. Các phương pháp thu thập dữ liệu và các chuẩn mực chất lượng dữ liệu

Bởi các chương trình RIA được hoà nhập vào các quy trình hoạch định chính sách, các chính sách pháp luật cần xây dựng các chuẩn mực chất lượng dữ liệu nghiêm ngặt, chặt chẽ hơn cho RIA và cần khuyến khích việc sử dụng báo cáo đánh giá khoa học khi xử lý dữ liệu quan trọng và mức độ chắc chắn không cao.

3. Tăng cường chức năng thẩm định của cơ quan thẩm định RIA trung ương

Chức năng thẩm định chưa được thực hiện tốt ở nhiều nước nhưng ở các nước tiên tiến thì các quy trình kiểm tra với cơ chế khuyến khích RIA mạnh mẽ hơn đang được triển khai thực hiện. Ở những nước có chất lượng RIA thấp thì hoàn toàn không có chế tài nào rõ ràng dành cho các nhà làm luật có lỗi trong việc không chuẩn bị báo cáo RIA đầy đủ, không tiến hành tham vấn theo quy định hoặc không có phản ứng gì trước những vấn đề bức xúc cần quan tâm. Chính phủ cần thành lập cơ quan trung ương về kiểm tra chất lượng RIA nhằm bảo đảm RIA trước khi trình lên các Bộ trưởng phải đạt mức chất lượng tối thiểu. Bộ, ngành nào không có khả năng tuân thủ cần phải giải thích trước Chính phủ tại sao họ không thể đáp ứng chuẩn mực tối thiểu.

4. Sự tham gia của các tổ chức khác vào RIA

Việc thiết lập một mạng lưới các tổ chức hỗ trợ lẫn nhau tham gia vào chương trình lập pháp/lập quy là yếu tố đặc biệt quan trọng bảo đảm cho thành công. Các tổ chức này có thể bao gồm các nhóm tư vấn về pháp luật thuộc cộng đồng kinh doanh và có cơ cấu tổ chức ở cấp Bộ thực hiện giám sát thống nhất chất lượng RIA và văn bản pháp luật.

5. Sớm lên kế hoạch và xây dựng báo cáo RIA

Cần bắt đầu triển khai RIA đủ sớm để lồng ghép kết quả của nó vào trong các quyết định chính sách. Việc không triển khai xây dựng RIA đủ sớm dường như ít trở thành vấn đề hơn ở những nước có hoạt động xây dựng chương trình lập pháp/lập quy hàng năm. Quy trình lập chương trình lập pháp/lập quy cung cấp thông tin sớm cho công luận về các sáng kiến

lập pháp/lập quy, khi vẫn còn có thể chỉnh sửa về cơ bản các quyết định lập pháp/lập quy[45].

Để thúc đẩy việc sớm triển khai xây dựng RIA, các báo cáo hàng năm về kế hoạch và ưu tiên lập pháp/lập quy là các phương tiện tiềm năng cho việc bắt đầu chuẩn bị RIA và cho việc xác lập thứ tự ưu tiên ban hành văn bản. Một số nước đòi hỏi việc thẩm định, sàng lọc RIA sớm và mở đường cho việc tham vấn sớm hơn và có ý nghĩa hơn về các giải pháp cần lựa chọn, về xây dựng văn bản pháp luật.

RIA phải được thực hiện càng sớm càng tốt và được thực hiện trước khi bắt tay vào việc dự thảo quy định. Không thực hiện RIA sau khi giải pháp đã được lựa chọn, bởi RIA không đơn giản chỉ nhằm mục tiêu xác định chi phí của một giải pháp. Ở nhiều nước, RIA được yêu cầu thực hiện rất sớm, ngay từ giai đoạn xây dựng chương trình làm luật. Mọi đề xuất xây dựng pháp luật đều phải kèm theo RIA đơn giản mới được xem xét để đưa vào chương trình xây dựng pháp luật

6. Giám sát việc tuân thủ kết hợp với báo cáo công khai về việc thực hiện

Trách nhiệm báo cáo về việc thực hiện RIA cần được đẩy mạnh. Thông lệ giám sát và báo cáo được áp dụng ở một số nước trong số các nước tiên tiến nhất. Các công cụ bao gồm thẻ điểm cho RIA và giám sát việc thực hiện thông qua cơ sở dữ liệu theo dõi sự tuân thủ. Ít nhất hàng năm, kết quả thực hiện của từng nhà làm luật cần được báo cáo công khai.

7. Việc đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học

Một phương pháp tiếp cận có tổ chức hơn cho việc đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học đối với các vấn đề kỹ thuật có thể giúp bảo đảm áp dụng có hiệu quả hoạt động thẩm định chuyên môn này và các nguồn lực khoa học khan hiếm được sử dụng có hiệu quả.

Trong thập kỷ vừa qua, các vấn đề pháp luật đã trở nên ngày càng phải dựa vào khoa học kỹ thuật nhiều hơn. Xu hướng này đã tạo áp lực ngày

[45] *Ví dụ*: Canada, Hoa kỳ và Uỷ ban châu Âu đều có chương trình lập pháp. Tại Hoa kỳ, tóm tắt các RIA được công bố 2 lần hàng năm trên một website về chương trình xây dựng pháp luật liên bang. Chương trình xây dựng pháp luật liên bang cho biết những quy định mà các bang dự kiến ban hành trong 6 tháng tới.

càng lớn lên các nhà làm luật là những người thường không có đủ kỹ năng cần thiết để tiếp cận, hiểu nghĩa và áp dụng các kiến thức khoa học là nền tảng cơ sở của quyết định lập pháp/lập quy. Ở một vài nước, sự gia tăng việc tham khảo ý kiến chuyên môn của các nhà khoa học đã trở thành một chiến lược quan trọng để bảo đảm chất lượng văn bản pháp luật. Một kỹ thuật để thực hiện điều đó được gọi là việc thẩm định chuyên môn của các nhà khoa học.

Các cơ quan quản lý có thể nghiên cứu cách tiếp cận từ trên xuống và có tổ chức hơn nhằm bảo đảm rằng hoạt động đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học được áp dụng và các nguồn lực khoa học khan hiếm được sử dụng có hiệu quả. *Ví dụ*, một nhóm thẩm định chuyên môn của các nhà khoa học có kiến thức chuyên sâu về một lĩnh vực cụ thể, chẳng hạn như đánh giá rủi ro hoặc chất lượng dữ liệu có thể đưa ra kết quả thẩm định tốt hơn với chi phí thấp hơn so với một loạt các nhóm đánh giá chuyên môn lâm thời được thiết lập ở nơi này nơi khác trong hệ thống hành chính công.

8. Nâng cao tính trách nhiệm của các bộ đối với các RIA thuộc thẩm quyền của mình và sử dụng RIA trong quy trình lập pháp

Người trực tiếp soạn thảo quy định pháp luật sẽ trực tiếp thực hiện RIA. Nói cách khác, Ban soạn thảo sẽ chịu trách nhiệm chính và trực tiếp thực hiện RIA. RIA sẽ không còn ý nghĩa nếu người trực tiếp soạn thảo không quan tâm, không tham gia vào việc thực hiện RIA hoặc cơ quan soạn thảo thuê hoàn toàn chuyên gia tư vấn bên ngoài thực hiện RIA cho mình bởi vì chỉ có người trực tiếp thực hiện RIA thì mới hiểu một cách sâu sắc và đầy đủ tác động và tìm ra giải pháp, lựa chọn quy định và kịp thời điều chỉnh dự thảo. Tuy vậy, cơ quan soạn thảo có thể thuê tư vấn thực hiện một số công đoạn của RIA, như tiến hành điều tra (nếu cần thiết), thu thập số liệu,... Cuối cùng thì cơ quan soạn thảo phải trực tiếp viết báo cáo RIA và đưa ra thảo luận, công bố rộng rãi báo cáo RIA.

Một số nước yêu cầu các Bộ trưởng phải xác nhận với tư cách cá nhân rằng các báo cáo RIA đáp ứng các chuẩn mực tối thiểu về chất lượng. Trong giai đoạn phát triển ban đầu của RIA, người ta vẫn quen cho rằng RIA là một phương pháp kỹ trị phù hợp cho các nhà phân tích, nhà kinh tế và các cán bộ cấp thấp khác chứ không đủ quan trọng để Bộ trưởng phải

chú ý. Điều đó có nghĩa là các Bộ trưởng hiếm khi biết đến nội dung của RIA. Khi RIA có vai trò chủ đạo và khi chất lượng của RIA trở thành vấn đề cần quan tâm không chỉ đối với các nhà phân tích mà ngay cả đối với Chính phủ và Quốc hội thì buộc các Bộ trưởng và các quan chức cấp cao phải chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng của các RIA do bộ, ngành của họ chuẩn bị. Logíc ở đây là nếu Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm cá nhân thì Bộ trưởng thực sự phải đọc RIA và bảo đảm rằng RIA đáp ứng chuẩn mực quy định.

Báo cáo RIA cuối cùng được chuyển đến các cơ quan liên quan: Bộ trưởng, cơ quan thẩm định, Chính phủ và sau cùng là Quốc hội (nếu là luật), Uỷ ban thường vụ Quốc hội (nếu là pháp lệnh). Các cơ quan này được mời sử dụng bản báo cáo RIA để thảo luận về dự thảo. Cơ quan thẩm tra của Quốc hội cũng sẽ sử dụng bản báo cáo RIA trong quá trình lập pháp. Các chứng cứ được trình bày trong bản báo cáo RIA sẽ giúp các bên tranh luận về các giá trị của đề xuất/hoặc dự thảo luật.

9. Đào tạo, bồi dưỡng về RIA nhiều hơn

Đào tạo, bồi dưỡng RIA là lĩnh vực mà Chính phủ có thể có đóng góp rất hiệu quả. Chính phủ cần thiết lập một chiến lược đào tạo, bồi dưỡng về RIA; đó có thể là thu hút nhiều nguồn lực cho việc đào tạo, bồi dưỡng hơn, nâng cao chất lượng và tính thống nhất của công tác đào tạo, bồi dưỡng về RIA và bảo đảm rằng các thực tiễn hiệu quả trên thế giới được chuyển nhanh chóng và hiệu quả đến các công chức.

10. Hoàn thiện các tài liệu hướng dẫn bằng văn bản về RIA

Việc xây dựng các tài liệu hướng dẫn RIA cập nhật, phản ánh các thực tiễn hiệu quả nói trên cần được coi là một ưu tiên hàng đầu đối với các Chính phủ.

11. Cung cấp sự trợ giúp giải quyết các vướng mắc kỹ thuật

Một kỹ thuật đã được áp dụng có hiệu quả nhằm tăng cường chất lượng RIA là tạo điều kiện cho các nhà phân tích RIA tiếp cận sự hỗ trợ kỹ thuật chất lượng cao trong quá trình chuẩn bị các RIA riêng rẽ. Các bộ, ngành cần xem xét việc chính thức hoá chức năng trợ giúp giải quyết các vướng mắc kỹ thuật để đào tạo các chuyên gia về thu thập dữ liệu, các kỹ

thuật định lượng và các phương án thay thế việc điều chỉnh bằng pháp luật nhằm tư vấn trong các lĩnh vực trên.

12. Các phương pháp thu thập dữ liệu và chuẩn mực chất lượng dữ liệu

Chính phủ cần xây dựng các chuẩn mực thu thập dữ liệu và chất lượng dữ liệu. Chiến lược thu thập dữ liệu cần bao gồm các vấn đề chẳng hạn như xây dựng và sử dụng mối quan hệ công - tư; bảo vệ chống mất cắp dữ liệu; và giảm chi phí thu thập dữ liệu. Các chuẩn mực chất lượng dữ liệu cần hướng tới việc đặt RIA trên nền tảng thông tin chất lượng cao, là điều giúp tăng cường độ tin cậy, tính minh bạch và ích lợi của RIA.

Công đoạn tốn kém và mất nhiều thời gian nhất của toàn bộ quy trình RIA là việc thu thập dữ liệu thích hợp và đáng tin cậy. Việc thu thập dữ liệu một thời từng là lĩnh vực riêng của các nhà nghiên cứu thì ngày nay, tất cả các nhà làm luật đều phải làm trong quá trình thực hiện công việc hàng ngày của họ. Vì vậy, họ phải nắm được các kỹ năng và các mối liên hệ để xác định nhu cầu về dữ liệu, xác định nguồn dữ liệu. Việc lựa chọn dữ liệu nào cần thu thập và phương pháp thu thập dữ liệu không phải là những quyết định biệt lập trong quy trình xây dựng pháp luật bởi chúng ảnh hưởng đến toàn bộ quy trình.

Nhà phân tích thường cần các dữ liệu rất cụ thể để gắn với các vấn đề mà văn bản pháp luật cụ thể đặt ra. Tức là, phần lớn RIA sẽ đòi hỏi sự pha trộn của các thông tin đã có sẵn và các thông tin được tính toán để gắn với các tác động vi mô của kiến nghị lập pháp/lập quy về mặt lợi ích, chi phí hoặc rủi ro. Điều đó có nghĩa là việc thu thập một số thông tin là cần thiết, hoặc thông qua các phương thức chính thức (chẳng hạn như các phương pháp thống kê, hoặc bằng các phương thức không chính thức như lấy ý kiến nhân dân). Thông thường, sẽ cần có sự pha trộn giữa các phương thức chính thức và không chính thức. Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế châu Âu – Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) đã lưu ý rằng: *"Chương trình tham vấn được xây dựng và thực hiện tốt có thể đóng góp vào việc nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật bằng cách cung cấp nguồn dữ liệu hiệu quả mà không tốn kém làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách, hỗ trợ ..."*.

13. Chủ thể thực hiện và thời điểm thực hiện RIA

Về nguyên tắc, cơ quan nào đề xuất các biện pháp thực hiện thì cơ quan đó chịu trách nhiệm thực hiện RIA. Điều này không hạn chế quyền thuê các chủ thể khác đánh giá ở một số công đoạn nhất định, nhưng cơ quan đề xuất phải là người chịu trách nhiệm về nội dung đánh giá.

RIA là một quá trình gồm nhiều giai đoạn, từ lúc đề xuất xây dựng chương trình cho đến khi ban hành văn bản. Tuy nhiên, ở giai đoạn đề xuất đưa vào chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (tức là giai đoạn đánh giá để giúp xác định liệu có đưa vào chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật không), thì việc đánh giá chỉ dừng ở mức độ sơ bộ.

Trong quá trình soạn thảo văn bản, cơ quan được giao soạn thảo chịu trách nhiệm thực hiện RIA tổng thể (đánh giá tổng thể). Nội dung của bản đánh giá phải luôn luôn được bổ sung cùng với quá trình chỉnh lý dự thảo. Đặc biệt là sau giai đoạn thẩm định, giai đoạn trình, giai đoạn thẩm tra.

CHƯƠNG II
CÁC TÁC ĐỘNG CẦN ĐƯỢC ĐÁNH GIÁ

I. ĐÁNH GIÁ CÁC TÁC ĐỘNG LÊN THỊ TRƯỜNG, TĂNG TRƯỞNG VÀ VIỆC LÀM

1. Tác động lên kinh tế vĩ mô

Các phần dưới đây đề cập đến các tác động có tính chất vi mô hoặc theo lĩnh vực. Mặc dù những tác động này sẽ có một số ảnh hưởng đến vấn đề nền kinh tế hoạt động như thế nào, nhưng tác động đối với toàn bộ các vấn đề kinh tế vĩ mô then chốt, chẳng hạn như sự tăng trưởng kinh tế, tỷ lệ thất nghiệp,... thường là khá nhỏ và không nhất thiết cần phải xem xét quá chi tiết trong bản phân tích.

Tuy nhiên, trong một số trường hợp một kiến nghị có thể có tác động nhận thấy rõ ở cấp độ kinh tế vĩ mô hoặc các tác động ở cấp độ kinh tế vi mô có thể gom góp lại, tích lũy thành tác động ở cấp độ kinh tế vĩ mô và trong những trường hợp này cần xem xét những vấn đề sau đây:

- Sự tăng trưởng kinh tế và mối liên hệ của nó với vấn đề đầu tư phát triển nhân lực và vốn vật chất, sự tham gia vào thị trường lao động, tình trạng thất nghiệp, hoạt động của các thị trường hàng hóa và vốn, v.v...

- Mức giá cả và sự ổn định và mối liên hệ của chúng kết hợp lại cung và cầu, chi phí sản xuất, v.v...

Thông thường, các tác động kinh tế của một chính sách, bất kể là chính sách đó nhắm tới việc đạt được các mục tiêu kinh tế, xã hội hay môi trường, đều được truyền tải tới nền kinh tế thông qua sự thay đổi về giá cả và chi phí. Những thay đổi này tác động lên hành vi của (một số) những người làm kinh tế mà những người đó về phần mình tác động đến các công ty, hộ gia đình và các cơ quan công quyền.

Nhằm giúp xác định các tác động kinh tế này và hiểu được các đặc trưng của chúng, phụ lục này đưa ra một danh sách chưa hoàn toàn đầy đủ những câu hỏi mà có thể được sử dụng như bước đầu tiên khi tiến hành việc phân tích tác động.

Khi định dạng tác động, cần dành sự quan tâm đặc biệt đến các yếu tố vốn được nhìn nhận rộng rãi là các yếu tố đóng vai trò quan trọng đến

năng suất (tức là đầu tư, sáng chế, hoạt động doanh nghiệp, nguồn nhân lực và môi trường cạnh tranh) và do vậy ảnh hưởng đến tính cạnh tranh. Tính cạnh tranh là một phạm trù gắn với khả năng của nền kinh tế nhằm bảo đảm cho dân chúng có được mức sống cao và ngày càng nâng lên cũng như tỷ lệ công ăn việc làm cao trên cơ sở bền vững. Sự cạnh tranh mạnh mẽ trong một môi trường kinh doanh thuận lợi là động lực then chốt cho việc nâng cao năng suất và tính cạnh tranh.

2. Tác động đến sự cạnh tranh trong thị trường nội địa

Sự cạnh tranh giúp các công ty lớn mạnh bằng cách từng công ty cố gắng làm tốt hơn công ty khác và bằng cách cải thiện những gì họ cung cấp cho người tiêu dùng. Sự cạnh tranh đồng thời giúp họ luôn duy trì năng lực cạnh tranh trong phạm vi khu vực và toàn cầu. Các đề xuất, kiến nghị về chính sách có thể có ảnh hưởng đến cách thức mà các công ty cạnh tranh với nhau.

Để nghiên cứu kỹ lưỡng các kiến nghị, đề xuất nhằm tìm ra những tác động tiêu cực có thể có lên sự cạnh tranh, cần bắt đầu bằng cách xác định cụ thể liệu các kiến nghị, đề xuất đó có bao hàm:

- Các quy định về tự do hóa (các ngành phục vụ công cộng trước đây thuộc mạng lưới độc quyền chẳng hạn như điện, viễn thông, lĩnh vực bưu chính, vận chuyển hành khách công cộng, v.v...) và các biện pháp thị trường nội địa;

- Các biện pháp làm tăng hoặc giảm các rào cản xuất nhập khẩu, khiến cho các công ty gia nhập hoặc rời bỏ thị trường khó khăn hơn hoặc dễ dàng hơn;

- Các quy định đặt ra các quyền thương mại đặc biệt hoặc loại trừ các hoạt động nhất định khỏi phạm vi áp dụng các quy tắc cạnh tranh;

- Các quy tắc theo lĩnh vực theo đuổi các mục tiêu chính sách kinh tế, môi trường hoặc khu vực;

- Các quy tắc chung điều chỉnh hoạt động kinh tế.

Nếu như vậy, cần tự hỏi những câu hỏi dưới đây:

- Đề xuất, kiến nghị đó có bao hàm những quy định nhằm loại trừ (một phần) một thị trường/lĩnh vực khỏi phạm vi áp dụng các quy tắc cạnh

tranh (*ví dụ*, các sản phẩm nhất định được sử dụng trong công nghiệp quốc phòng hoặc những sản phẩm nông nghiệp nhất định) và như vậy có khả năng tạo ra/tăng cường sự độc quyền không?

- Đề xuất, kiến nghị đó có bao hàm những quy định can thiệp trực tiếp vào cách thức các công ty tìm kiếm thị trường hoặc áp giá sản phẩm/dịch vụ của mình (*ví dụ,* các hạn chế về quảng cáo hoặc tiếp thị, các quy định ấn định mức giá tối đa/tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu) không; nó có hạn chế hoặc dành riêng việc phân phối cho các kênh/các bên trung gian nhất định và như vậy làm giảm cơ hội lựa chọn của người tiêu dùng hoặc tạo ra rào cản đối với những người mới đến không?

- Đề xuất, kiến nghị đó có bao hàm các quy định nhằm tạo điều kiện hoặc ép buộc các công ty thỏa thuận về giá cả hoặc phân chia người tiêu dùng/thị trường (*ví dụ,* một số tổ chức thị trường nhất định về sản phẩm nông nghiệp, chẳng hạn như thuốc lá) và như vậy đẩy giá cả tiêu dùng lên cao hoặc làm giảm các hoạt động sáng tạo không?

- Đề xuất, kiến nghị đó có bao hàm các quy định nhằm hạn chế khả năng tiếp cận đến các nguồn tài nguyên quan trọng (chẳng hạn như nguyên liệu thô, đất đai, bí quyết sản xuất hoặc kỹ thuật chế biến) trong các thị trường tập trung và như vậy làm loại trừ hoặc làm chậm việc thâm nhập thị trường của các sản phẩm/dịch vụ thay thế lựa chọn không (*ví dụ,* trong lĩnh vực truyền thông hoặc công nghệ thông tin hoặc trong lĩnh vực dược phẩm)?

- Đề xuất, kiến nghị đó có bao hàm các quy định (trên thực tế) tạo thuận lợi cho các nhà cung cấp hiện thời mà không có lợi cho các nhà cung cấp mới vào thị trường và như vậy làm giảm các tác động có lợi của quá trình tự do hoá không (*ví dụ,* tước đoạt những lợi ích nhất định của người tiêu dùng, chẳng hạn như có nhiều sự lựa chọn hơn và giá cả cạnh tranh hơn trong các lĩnh vực viễn thông, năng lượng, giao thông công cộng)?

- ...

3. Tác động lên các công ty về mặt đầu tư, chi phí hoạt động, sản phẩm và dịch vụ

Các kiến nghị, đề xuất có thể gây ảnh hưởng một cách có chủ ý hoặc vô ý lên các quyết định sản xuất của công ty. Trong bối cảnh của các tác

động có thể có lên các công ty về mặt đầu tư, chi phí hoạt động, sản phẩm và dịch vụ, liệu kiến nghị, đề xuất đó:

- Trực tiếp hay gián tiếp ảnh hưởng tới sự sẵn có hoặc chi phí đầu vào, *ví dụ:*

• Các nguyên liệu thô, bán thành phẩm, phụ tùng,...?

• Máy móc và thiết bị?

• Lao động?

• Phí cấp phép, chi phí thanh kiểm tra, v.v...

- Có tác động lên chi phí và/hoặc sự sẵn có của tài chính doanh nghiệp?

- Ảnh hưởng tới cấp độ và thời gian đầu tư của các doanh nghiệp?

Do hậu quả của các quyết định đầu tư và những thay đổi về sự sẵn có và/hoặc chi phí của đầu vào, liệu kiến nghị, đề xuất đó có ảnh hưởng như thế nào đến:

• Hoạt động sản xuất hàng hoá và cung cấp dịch vụ của các công ty?

• Phạm vi hàng hoá và dịch vụ mà các công ty cung cấp (các sản phẩm mới hoặc hàng thay thế)?

• Số lượng hàng hoá và dịch vụ mà các công ty cung cấp?

• Khả năng tồn tại được về mặt tài chính của các công ty hiện đang hoạt động trong thị trường có liên quan?

- Liệu các công ty sẽ có được lợi ích từ việc thương hiệu và hình ảnh công ty được cải thiện hay thông qua lợi ích của việc chấp thuận thông lệ Trách nhiệm Xã hội của công ty?

Cuối cùng, nếu các công ty phải đối mặt với chi phí gia tăng như là hệ quả của đề xuất, kiến nghị đó thì liệu cơ cấu thị trường sẽ hình thành theo hướng các công ty sẽ chuyển một phần hay toàn bộ các chi phí đó xuống cho khách hàng của mình hay chuyển lên cho các nhà cung cấp của họ?

4. Tác động lên sự phát triển và đổi mới công nghệ

Các kiến nghị, đề xuất có thể trực tiếp hoặc gián tiếp dẫn đến những tác động lên các hoạt động phát triển và đổi mới công nghệ của các công ty và cách thức theo đó các công ty và chế định được tổ chức. Khi các tác

động lên sự phát triển và đổi mới công nghệ có thể xảy ra thì liệu kiến nghị, đề xuất đó:

- Có ảnh hưởng đến cấp độ và thời gian của các hoạt động nghiên cứu và phát triển, ví dụ làm cho nó trở nên dễ dàng hoặc khó khăn hơn đối với các công ty để cấp kinh phí cho các hoạt động này?

- Duy trì/khuyến khích:

• Tiềm năng của các công ty tiếp tục đổi mới (bí quyết sản xuất, tài chính)?

• Sự phát triển và thực thi công nghệ mới?

• Sự phổ biến và áp dụng rộng rãi các công nghệ mới?

• Sự mở rộng kiến thức hiểu biết và bí quyết sản xuất?

• Sự khai thác các sáng chế và sáng kiến mới?

- Kiến nghị, đề xuất đó liệu sẽ dẫn đến những bước đổi mới về bảo vệ sinh thái, ví dụ thông qua những cách thức làm việc mới và sử dụng có hiệu quả hơn nguồn tài nguyên thiên nhiên và làm giảm chi phí làm sạch, giúp giảm chi phí cho các công ty?

5. Tác động lên các công ty về gánh nặng chi phí hành chính

Các kiến nghị, đề xuất có thể trực tiếp dẫn đến hậu quả làm tăng gánh nặng chi phí hành chính của các doanh nghiệp (*ví dụ,* do làm tăng thủ tục giấy tờ) hoặc ngược lại có thể dẫn đến làm giảm gánh nặng chi phí hành chính do việc đơn giản hoá/hài hoà hoá. Cả hai trường hợp đều sẽ để lại hệ quả lên các nhu cầu nguồn lực và chi phí cho doanh nghiệp. Khi tác động lên các công ty về gánh nặng chi phí hành chính có thể xảy ra, liệu kiến nghị, đề xuất đó sẽ:

- Làm tăng hay giảm gánh nặng chi phí hành chính của doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp mới thành lập? Đặc biệt, liệu nó làm tăng/giảm sự phức tạp về mặt hành chính hay tạo dấu ấn lên sự rõ ràng của các yêu cầu pháp lý và tính chắc chắn của pháp luật?

- Buộc các doanh nghiệp phải chi phí nhiều hơn cho việc thích nghi, chấp hành hoặc giao dịch?

- Bao hàm những yêu cầu về kỹ thuật, pháp lý và/hoặc hành chính đòi hỏi/cho phép/khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện các hoạt động và chức năng mới?

6. Tác động lên người tiêu dùng

Trong nhiều trường hợp, các kiến nghị, đề xuất mới tác động đến hoạt động của thị trường và hoạt động của các doanh nghiệp sẽ kéo theo những tác động gián tiếp lên các hộ gia đình. Trong những trường hợp khác, các hộ gia đình có thể chịu tác động trực tiếp của các kiến nghị, đề xuất mới. Trong bối cảnh đó, cần cân nhắc vấn đề liệu kiến nghị, đề xuất có khả năng:

- Làm ảnh hưởng đến giá cả hàng hoá và dịch vụ mà người tiêu dùng phải trả hay không? Nếu vậy, những hàng hoá, dịch vụ nào có liên quan và giá cả sẽ tăng bao nhiêu?

- Làm ảnh hưởng đến phạm vi/chất lượng/độ an toàn của hàng hoá và dịch vụ tiêu dùng?

- Làm ảnh hưởng đến việc bảo vệ dữ liệu?

- Làm ảnh hưởng đến thu nhập và tiền lương (còn lại sau khi nộp thuế và đóng bảo hiểm phí) của hộ gia đình?

- Làm ảnh hưởng đến mức độ bảo vệ lợi ích người tiêu dùng?

- Làm ảnh hưởng đến tiền lương hưu?

- Làm cho các hộ gia đình dễ dàng hơn hay khó khăn hơn trong việc vay hoặc tiết kiệm tiền, *ví dụ* thông qua khả năng tiếp cận đến các dịch vụ tài chính?

7. Tác động đến số lượng và chất lượng việc làm

Khi phân tích tác động lên số lượng việc làm, điều quan trọng là phải ước tính được những ảnh hưởng về mặt những biến động tuyệt đối của số lượng việc làm (được tạo ra, bị mất hoặc bị chuyển đổi), đồng thời phân biệt các tác động ngắn hạn lường trước với các tác động trung hạn lường trước. Những ước định này cũng phải được tiên liệu càng rõ ràng càng tốt cả về tỷ lệ người có việc làm, tỷ lệ thất nghiệp và ảnh hưởng thực tế. Thông thường, việc lập bảng phân tích thống kê chi tiết theo lĩnh vực và

loại công việc (loại hợp đồng, các cấp độ, v.v...) sẽ rất có ích. Điều quan trọng là phải xác định rõ nhóm dân số nào sẽ có lợi từ việc tạo ra các việc làm mới.

Tác động lên nhu cầu chất lượng việc làm cần được cân nhắc. Chất lượng việc làm phụ thuộc vào một số yếu tố chính liên quan đến *10 chỉ số chất lượng* sau đây:

1. Chất lượng công việc thực chất (bao gồm cả mức tiền lương và tính công bằng);

2. Các kỹ năng, học tập suốt đời và phát triển sự nghiệp;

3. Bình đẳng giới;

4. Sức khỏe và sự an toàn tại nơi làm việc;

5. Cân bằng giữa tính linh hoạt và sự an toàn;

6. Sự tham gia và khả năng tiếp cận đến thị trường lao động;

7. Tổ chức công việc và sự cân bằng công việc - cuộc sống;

8. Đối thoại xã hội và sự tham gia của người lao động;

9. Tính đa dạng và không phân biệt đối xử;

10. Kết quả tổng thể thực hiện công việc (bao gồm cả năng suất lao động).

Khi phân tích sự phân bố ảnh hưởng cần dành sự quan tâm đặc biệt đến:

- Sự phân bố các tác động theo lĩnh vực;

- Sự phân bố các tác động theo khu vực địa lý;

- Các cơ hội hiện đang được mở ra cho các nhóm và cá nhân bị loại ra khỏi thị trường lao động:

- Sự phân bố theo giới và độ tuổi;

- Những ảnh hưởng lên thu nhập và sức mua của các nhóm khác nhau.

Khi có khả năng xảy ra các tác động chính liên quan đến việc cơ cấu lại công ty trong một lĩnh vực cụ thể, việc phân tích không nên chỉ hạn chế ở phạm vi thời gian tĩnh mà cần cân nhắc đến quá trình thực thi và quá

trình thích nghi của các chủ thể tham gia. Do vậy cần ước định năng lực của tất cả những người lao động bị tác động trong việc dự báo các thay đổi và thích nghi với nhịp điệu của những thay đổi đó, cũng như các nguồn lực xã hội dự phòng hiện có.

Thêm nữa, tác động lên *"các thời kỳ chuyển tiếp"* giữa công việc với hoạt động giáo dục, đào tạo ban đầu, thời kỳ trì trệ và nghỉ hưu cần được cân nhắc.

8. Tác động lên các nước thứ ba và quan hệ đối ngoại

Một số kiến nghị, đề xuất nhất định có thể có tác động lên các nước thứ ba và quan hệ đối ngoại nói chung. Trong trường hợp này, cần cân nhắc liệu kiến nghị, đề xuất đó sẽ có tác động hay không đến:

- Các hiệp định và liên minh quốc tế (*ví dụ:* các quy tắc của WTO)?

- Việc mở rộng và/hoặc các quốc gia láng giềng?

- Các nước đang phát triển?

- Các nước khác?

9. Tác động đối với thương mại quốc tế và đầu tư xuyên quốc gia

Các kiến nghị, đề xuất về chính sách có thể có hệ quả về điều kiện mà theo đó các doanh nghiệp hoạt động so với các đối thủ cạnh tranh chính của họ ở nước ngoài. Những hệ quả này có thể khác nhau giữa ngắn hạn và dài hạn. Việc nhận thức được các đặc trưng chính của chế độ pháp lý mà các đối thủ cạnh tranh nước ngoài đó đang phải đối mặt là yếu tố quan trọng then chốt cho việc nghiên cứu kỹ lưỡng các tác động kinh tế.

Trong bối cảnh của các tác động có thể có lên thương mại và đầu tư xuyên quốc gia, liệu các kiến nghị, đề xuất về chính sách sẽ:

• Làm gia tăng hay giảm sự khác biệt về chế độ pháp lý mà các công ty trong nước và các đối thủ cạnh tranh ở các nước ngoài phải đối mặt?

• Đặt các công ty trong nước vào thế có lợi hay bất lợi so với các đối thủ cạnh tranh quốc tế của họ?

• Liệu các công ty và lĩnh vực sạch hơn sẽ phát triển mạnh trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua việc chuyển các đơn đặt hàng khỏi các công ty và lĩnh vực gây ô nhiễm?

• Thúc đẩy hoặc cản trở thương mại và đầu tư xuyên quốc gia vào nội địa hoặc từ trong nước sang các nước thứ ba?

• Góp phần vào việc bố trí lại hoạt động kinh tế vào hoặc ra khỏi nước ngoài?

10. Tác động lên các cơ quan công quyền

Trong trường hợp liên quan đến các cơ quan công quyền thì cần cân nhắc đến vai trò của họ trong mối quan hệ với kiến nghị, đề xuất:

• Các cơ quan công quyền có thực sự tham gia vào việc thực thi kiến nghị, đề xuất đó?

• Các cơ quan công quyền có chịu sự tác động giống như các đối tượng trực tiếp hoặc gián tiếp của kiến nghị, đề xuất đó?

Trong trường hợp thứ nhất, chi phí phát sinh (*ví dụ:* chi phí nhân lực và hạ tầng, việc đồng tài trợ cho các dự án, chi phí cưỡng chế, v.v...) không nên được đánh giá như tác động kinh tế mà như chi phí thực thi và được xem xét song song với chi phí thực thi mà Nhà nước phải bỏ ra. Trong bối cảnh này, cần xem xét các ngụ ý có thể có của kiến nghị đối với việc chi ngân sách công, các cam kết ngân sách tương lai, thuế và nếu thích hợp - đối với sự cân bằng ngân sách khu vực công và số nợ của Chính phủ.

Trong trường hợp thứ hai, khi các cơ quan công quyền là đối tượng của một sáng kiến chính sách như các cơ quan đại diện kinh tế thì một số vấn đề được nêu trong các phần từ 1 đến 7 có thể sẽ liên quan.

Các cơ quan công quyền có thể liên quan cả với tư cách là chủ thể thực thi một kiến nghị và với tư cách là đối tượng chịu tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của kiến nghị đó.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHI THỊ TRƯỜNG, ĐẶC BIỆT LÀ VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ SỨC KHOẺ

Bước đầu tiên trong xác định các tác động phi thị trường, chẳng hạn như tác động môi trường rõ ràng là việc thực hiện đánh giá chung về các tác động gây hại tiềm ẩn. Sau khi thực hiện xong bước này, điều quan trọng là phải xúc tiến tiếp, nếu có thể, việc định lượng và sau đó là tính thành tiền các tác động này. Nhận thức được sự khó khăn trong việc lượng giá một số tác động, đặc biệt là các tác động môi trường, vấn đề đặc biệt có ích là phải xác lập được quy trình ước định từ định lượng đến định tính đến tính toán thành tiền theo cách thức minh bạch và tránh phương pháp tiếp cận kiểu khép kín.

Việc tính thành tiền các tác động phi thị trường được thực hiện dễ dàng nhất khi các giá trị này được bộc lộ trên thị trường. *Ví dụ*, tổn hại do ô nhiễm không khí gây ra đối với mùa màng có thể làm giảm sản lượng thu hoạch mùa màng và điều này có thể được định thành tiền tương đối dễ. Tuy nhiên, khi giá trị của các tác động này không được bộc lộ trực tiếp thông qua thị trường thì có thể cần phải áp dụng các kỹ thuật khác.

Có các kỹ thuật đã được phát triển nhằm ước định lợi ích và chi phí tính theo tiền của các loại hàng hoá vốn không có giá trị thị trường thông qua việc miêu tả "sự sẵn sàng thanh toán" hoặc "sự sẵn sàng chấp nhận" một sản phẩm cụ thể. Các kỹ thuật đó bao gồm các Phương pháp ưu tiên khai báo (*định giá ngẫu nhiên, phân tích kết hợp, thử nghiệm chọn lựa*) và Phương pháp ưu tiên bộc lộ (*phương pháp chi phí di chuyển, áp giá hưởng lạc*).

Phương pháp ưu tiên khai báo có thể được thực hiện bằng cách phân tích, giải nghĩa các thị trường giả định và tham khảo ý kiến mọi người về giá trị của một sản phẩm cho trước thông qua bảng câu hỏi và phỏng vấn. Những kỹ thuật này đã được sử dụng, ví dụ, để xác định giá trị việc giảm nguy cơ chết non và thương tích không gây chết người và xác định giá trị hiện tại đối với môi trường và các toà nhà lịch sử. *Phương pháp ưu tiên bộc lộ* lại dựa vào các bằng chứng có được từ các giao dịch trên thị trường, ví dụ mối tương quan của sự phiền toái do tiếng ồn với giá nhà cửa.

Kỹ thuật chuyển giao lợi ích hoặc chi phí (thường được gọi là *"chuyển giao lợi ích")* cũng có thể được áp dụng để ước định giá trị của các tác

động không có giá thị trường. Trong kỹ thuật này, các giá trị có được qua một công trình nghiên cứu có thể được chuyển giao cho một nghiên cứu khác. Ví dụ, các giá trị ước định của chi phí phòng ngừa một tai nạn giao thông tại một Quốc gia thành viên có thể được sử dụng để ước định chi phí ở một Quốc gia thành viên khác. Việc áp dụng kỹ thuật này làm tăng tính không chắc chắn của giá trị ước định, nhưng có thể có ích cho việc đưa ra nhận định về tính chất nghiêm trọng của các tác động có khả năng xảy ra hoặc nếu có những hạn chế về mặt thời gian hoặc tiền bạc.

Các cơ sở dữ liệu về các công trình nghiên cứu giá trị ước định đã được xây dựng nhằm giúp cho việc áp dụng kỹ thuật chuyển giao lợi ích được dễ dàng hơn. Khi ước định giá trị của tác động, nguyên tắc về tính cân xứng cần được áp dụng, cũng như đối với tất cả các phần khác của Báo cáo đánh giá tác động: đừng dành quá nhiều công sức cho việc lượng giá các tác động phi thị trường nếu chúng chỉ là một phần rất nhỏ của tổng thể tác động.

Ví dụ: lượng giá tác động đối với sức khoẻ

Các tác động đối với sức khoẻ thường là một phần quan trọng của các lợi ích cải thiện chất lượng về môi trường. Ví dụ, trong các đánh giá lợi ích chất lượng không khí, giá trị của việc giảm nguy cơ các căn bệnh chết người thường có thể chiếm tới 80% tổng thể lợi ích. Chúng ta thường không thể làm giảm nguy cơ đến không mà không phải bỏ ra những chi phí đáng kể. Nếu chúng ta không tìm kiếm sự cân bằng thì hậu quả sẽ là chúng ta có thể bỏ tiền ra để làm giảm ô nhiễm không khí trong khi số tiền đó có thể cứu sống được nhiều người hơn nếu được chi cho việc chăm sóc về y tế.

Câu hỏi: Tại sao chúng ta muốn ước định thành tiền giá trị nguy cơ?

Nếu chúng ta tìm kiếm sự cân bằng chi phí của một chính sách với lợi ích mà nó đem lại thì chúng ta phải so sánh lợi ích của việc giảm nguy cơ so với chi phí. Bất cứ quyết định nào trong bối cảnh này đều có nghĩa là đặt giá trị được tính thành tiền ngụ ý lên các lợi ích về sức khoẻ. Việc ra quyết định sẽ dễ dàng hơn và nhất quán hơn nếu chúng ta có được ước định giá trị của các lợi ích sức khoẻ tính thành tiền. Giá trị tính thành tiền cho thấy sức mạnh của các ưu tiên của xã hội.

Câu hỏi: Chúng ta có thể lượng giá nguy cơ được không?

Chúng ta không thể - và không mong muốn - định giá bằng tiền tính mạng của bản thân chúng ta hoặc tính mạng của những người khác. Tuy nhiên, những thay đổi trong mức độ nguy cơ thì lại là vấn đề khác. Trong khi không ai có thể mặc cả tính mạng mình bằng một khoản tiền thì phần lớn mọi người sẽ sẵn sàng lựa chọn giữa thiết bị an toàn với các mức giá khác nhau và việc có được các mức độ an toàn khác nhau, hoặc giữa các cách khác nhau để qua đường so với việc tiết kiệm thời gian. Vì vậy, chúng ta có thể định được giá trị mà các cá thể đặt vào những thay đổi nhỏ về nguy cơ.

Câu hỏi: Làm thế nào chúng ta có thể lượng giá sức khoẻ bằng cách sử dụng những thay đổi nhỏ về nguy cơ đối với các cộng đồng dân cư lớn?

Giả sử rằng ô nhiễm không khí được cho là làm phát sinh nguy cơ chết non với tỷ lệ 1/1000. Cũng giả sử rằng 1000 người đang phải hứng chịu nguy cơ này và mỗi người trong số họ sẵn sàng trả trung bình 1500 $ nhằm làm giảm nguy cơ chết non này xuống còn bằng không. Khi đó, vì yếu tố nguy cơ này khi được áp dụng cho nhóm người đó sẽ dẫn chúng ta đến kết quả trung bình có một người chết (1 trong 1000 * 1000) và sự mong muốn trả tiền để tránh nguy cơ này gộp lại là $ 1500 * 1000, thì mức trị giá ngăn chặn mối hiểm hoạ chết người bằng thống kê này là 1,5 triệu USD.

Câu hỏi: Những nội dung trên cần được trình bày như thế nào?

Trong mọi trường hợp, các ước định về số lượng và tiền cần được trình bày cùng nhau. Điều đó có nghĩa là con số ước định về sinh mạng có thể được cứu sống cần được trình bày cùng với giá trị về tiền được cho là lợi ích thu được.

CHƯƠNG III
NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT

I. NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG SƠ BỘ CỦA VĂN BẢN

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động sơ bộ của văn bản nhằm xác định vấn đề của xã hội cần phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật, lập luận cơ sở để lựa chọn các chính sách cơ bản của văn bản, bảo đảm việc ban hành văn bản là phương thức tối ưu để đạt được mục tiêu. Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ phải nêu rõ vấn đề đặt ra cần giải quyết và mục tiêu của chính sách dự kiến, các phương án để giải quyết vấn đề đó; lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề trên cơ sở đánh giá tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật, tác động đến các quyền cơ bản của công dân, khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác.

Nội dung đánh giá tác động sơ bộ tập trung vào các vấn đề sau:

- Xác định những vấn đề xã hội cần giải quyết nhằm thuyết minh cho sự cần thiết của chính sách đề ra;

- Nêu rõ mục tiêu mong muốn của chính sách;

- Chi phí đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp: Mô tả định tính tất cả các chi phí lớn phát sinh đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Chi phí đối với các cơ quan nhà nước: Mô tả định tính tất cả các chi phí lớn phát sinh đối với các cơ quan nhà nước ở cả trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Lợi ích: Mô tả định tính tất cả lợi ích lớn đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Mô tả các tác động gián tiếp, trực tiếp của chính sách dự kiến đến các quyền và tự do cơ bản của công dân và các tác động tích cực, tiêu cực khác;

- Xác định các giải pháp để giải quyết từng vấn đề đặt ra trên cơ sở các phân tích định tính;

- Công bố về việc lấy ý kiến: Tóm tắt các ý kiến chính nhận được trong quá trình lấy ý kiến, nêu rõ đối tượng góp ý và tóm tắt các giải pháp hành động trên cơ sở các ý kiến góp ý.

II. NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG ĐƠN GIẢN VÀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG ĐẦY ĐỦ

Trên cơ sở kết quả đánh giá tác động sơ bộ, cơ quan chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách dự kiến trong văn bản trước khi soạn thảo văn bản và hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động đơn giản trong quá trình soạn thảo nhằm bảo đảm nội dung các quy định của dự thảo được dựa trên kết quả đánh giá tác động và là phương án tối ưu, theo cách thức tiết kiệm nhất để đạt được mục tiêu quản lý. Việc đánh giá tác động tập trung vào tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật; tác động đến các quyền cơ bản của công dân; khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác.

Báo cáo đánh giá tác động đơn giản phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết và mục tiêu của chính sách dự kiến, các phương án để giải quyết vấn đề; lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề trên cơ sở đánh giá tác động cụ thể các giải pháp để thực hiện các chính sách cơ bản của dự thảo văn bản dựa trên các phân tích định tính hoặc phân tích định lượng về chi phí, lợi ích, các tác động tích cực, tiêu cực của từng giải pháp.

Đối với một trong các trường hợp sau đây thì phải xây dựng báo cáo đánh giá tác động đầy đủ trên cơ sở phân tích định tính và phân tích định lượng các tác động khi kết quả đánh giá tác động đơn giản cho thấy:

+ Văn bản có thể làm phát sinh chi phí từ 10 tỷ đồng hàng năm trở lên cho Nhà nước, cơ quan, tổ chức hoặc doanh nghiệp, cá nhân;

+ Văn bản có thể tác động tiêu cực đáng kể đến các nhóm đối tượng trong xã hội;

+ Văn bản có thể tác động tới số lượng lớn doanh nghiệp;

+ Văn bản có thể làm tăng đáng kể giá tiêu dùng;

+ Văn bản còn nhiều ý kiến khác nhau, được công chúng quan tâm và có ảnh hưởng đáng kể đến lợi ích chung.

1. Nội dung đánh giá tác động đơn giản tập trung vào các vấn đề:

- Xác định những vấn đề xã hội cần giải quyết nhằm thuyết minh cho sự cần thiết của chính sách đề ra;

- Nêu rõ mục tiêu mong muốn của chính sách;

- Xác định các giải pháp chính (có thể là cần ban hành và/hoặc không cần văn bản quy phạm pháp luật) có khả năng đạt được mục tiêu mong muốn;

- Chi phí cho cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp: Mô tả định tính tất cả các chi phí lớn phát sinh đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Chi phí cho cơ quan nhà nước: Mô tả định tính tất cả các chi phí lớn phát sinh đối với các cơ quan nhà nước ở cả trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Lợi ích: Mô tả định tính tất cả lợi ích lớn đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp khi thực hiện các chính sách dự kiến;

- Mô tả tác động gián tiếp, trực tiếp của chính sách dự kiến đến các quyền và tự do cơ bản của công dân và các tác động tích cực, tiêu cực khác;

- Công bố về việc lấy ý kiến: Tóm tắt các ý kiến chính nhận được trong quá trình lấy ý kiến, nêu rõ đối tượng góp ý và tóm tắt các giải pháp hành động trên cơ sở các ý kiến góp ý;

- Đề xuất giải pháp: Đề xuất lựa chọn một trong các giải pháp và lý giải tại sao giải pháp đó sẽ đạt được mục tiêu với chi phí thấp nhất cho cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp và cơ quan nhà nước;

- Áp dụng và thi hành: Giải thích khả năng tuân thủ văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Theo dõi, giám sát: Giải thích cách thức cơ quan có thẩm quyền đánh giá kết quả việc thực hiện văn bản.

2. Nội dung đánh giá tác động đầy đủ tập trung vào các vấn đề:

- Xác định những vấn đề xã hội cần giải quyết nhằm thuyết minh cho sự cần thiết của chính sách đề ra;

- Nêu rõ mục tiêu mong muốn của chính sách;

- Xác định các giải pháp chính (có thể là cần ban hành và/hoặc không là văn bản quy phạm pháp luật) có khả năng đạt được mục tiêu mong muốn;

- Chi phí đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp: Phân tích định lượng chi phí đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp trong từng giải pháp;

- Chi phí đối với người tiêu dùng: Phân tích định lượng các chi phí có thể phát sinh đối với người tiêu dùng trong từng giải pháp;

- Chi phí đối với cơ quan nhà nước: Phân tích định lượng các chi phí đối với các cơ quan nhà nước ở cả trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã trong từng giải pháp;

- Lợi ích: Phân tích định lượng tất cả lợi ích lớn đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân khi thực hiện chính sách dự kiến;

- Mô tả tác động gián tiếp, trực tiếp của chính sách dự kiến đến các quyền và tự do cơ bản của công dân và các tác động tích cực, tiêu cực khác;

- Công bố về việc lấy ý kiến: Tóm tắt các ý kiến chính nhận được trong quá trình lấy ý kiến, nêu rõ đối tượng góp ý và tóm tắt các giải pháp hành động trên cơ sở các ý kiến góp ý;

- Đề xuất giải pháp: So sánh lợi ích, chi phí của các giải pháp, lý giải tại sao giải pháp đề xuất là giải pháp tối ưu để đạt được mục tiêu với chi phí thấp nhất cho doanh nghiệp, công dân và cơ quan nhà nước và mang lại các lợi ích có thể biện minh cho chi phí;

- Áp dụng và thi hành: Giải thích khả năng tuân thủ văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

- Theo dõi, giám sát: Giải thích cách thức cơ quan có thẩm quyền đánh giá kết quả của văn bản.

CHƯƠNG IV
QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT

I. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG SƠ BỘ

Quy trình đánh giá tác động sơ bộ được thực hiện thông qua 8 bước:

Bước 1: Xác định vấn đề

Để thực hiện bước này, cần dựa trên cơ sở xác định các vấn đề ưu tiên để tiến hành RIA là gì: như các vấn đề tranh cãi, hay các chi phí, lợi ích mà nó đem lại...

Bước 2: Xác định mục tiêu của vấn đề

Mỗi vấn đề cần xác định được mục tiêu cần đạt được. Mục tiêu đó có thể mang tính định tính (như tăng cường dân chủ) hoặc mang tính định lượng (như giảm gánh nặng cho doanh nghiệp bao nhiêu %).

Bước 3: Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề

Xác định phương án để đạt được mục tiêu đã được đặt ra tại bước 2. Mỗi vấn đề có thể có từ 3-6 phương án, trong đó, luôn có một phương án "" để đối chiếu, đó là phương án "*giữ nguyên hiện trạng*".

Bước 4: Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích

Bước 5: Xác định nhu cầu về dữ liệu

Tại bước này phải có dữ liệu cần thiết để trả lời các câu hỏi đặt ra, đặc biệt là các dữ liệu để có thể trả lời được các câu hỏi về ***định lượng*** (chẳng hạn như các chi phí phát sinh, thời gian thực hiện...).

Bước 6: Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó

Dữ liệu có thể được thu thập bằng các cách thức sau: dựa vào nguồn tài liệu sẵn có, tham khảo các công trình nghiên cứu, các kinh nghiệm liên quan, thông qua phỏng vấn, lập bảng hỏi...

Bước 7: Xác định biện pháp thực hiện

Cần phải làm rõ ai sẽ thu thập các dữ liệu để tiến hành RIA. Sau khi có dữ liệu, cần sắp xếp các dữ liệu mang tính định tính và định lượng vào các bảng biểu cho phù hợp.

Bước 8: Xây dựng báo cáo

II. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG ĐƠN GIẢN

Quy trình RIA đơn giản được thực hiện thông qua 10 bước:

Bước 1: Xác định vấn đề

Để thực hiện bước này, cần dựa trên cơ sở xác định các vấn đề ưu tiên để tiến hành RIA là gì: như các vấn đề tranh cãi, hay các chi phí, lợi ích mà nó đem lại...

Bước 2: Xác định mục tiêu của vấn đề

Mỗi vấn đề cần xác định được mục tiêu cần đạt được. Mục tiêu đó có thể mang tính định tính (như tăng cường dân chủ) hoặc mang tính định lượng (như giảm gánh nặng cho doanh nghiệp bao nhiêu %).

Bước 3: Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề

Xác định phương án để đạt được mục tiêu đã được đặt ra tại bước 2. Mỗi vấn đề có thể có từ 3-6 phương án, trong đó, luôn có một phương án “” để đối chiếu, đó là phương án “*giữ nguyên hiện trạng*”.

Bước 4: Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích

Chi phí đó gồm chi phí tài chính, chi phí nguồn nhân lực như thế nào. Phải xác định được những lợi ích và thiệt hại phải bỏ ra, những tác động tương ứng với các giải pháp được lựa chọn.

Bước 5: Xác định nhu cầu về dữ liệu

Tại bước này phải có dữ liệu cần thiết để trả lời các câu hỏi đặt ra, đặc biệt là các dữ liệu để có thể trả lời được các câu hỏi về ***định tính***.

Bước 6: Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó

Dữ liệu có thể được thu thập bằng các cách thức sau: dựa vào nguồn tài liệu sẵn có, tham khảo các công trình nghiên cứu, các kinh nghiệm liên quan, thông qua phỏng vấn, lập bảng hỏi...

Bước 7: Xác định biện pháp thực hiện

Cần phải làm rõ ai sẽ thu thập các dữ liệu để tiến hành RIA. Sau khi có dữ liệu, cần sắp xếp các dữ liệu mang tính định tính vào các bảng biểu cho phù hợp.

Bước 8: Đánh giá các dữ liệu đã thu thập được, phân tích các dữ liệu đó

Ví dụ, với mục đích đẩy nhanh quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì với giải pháp đề xuất sẽ phải tính toán mỗi giai đoạn đẩy nhanh sẽ tiết kiệm được bao nhiêu thời gian. Sau đó, thực hiện việc chấm điểm các giải pháp.

Bước 9: có sự thống nhất về các giải pháp để tìm ra giải pháp tối ưu để đề xuất đưa vào nội dung quy định của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Bước 10: Hoàn thiện giải pháp và đánh giá tác động của chúng sau quá trình tham vấn cộng đồng.

III. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG ĐẦY ĐỦ

Quy trình RIA đầy đủ được thực hiện thông qua 10 bước:

Bước 1: Xác định vấn đề

Để thực hiện bước này, cần dựa trên cơ sở để xác định các vấn đề ưu tiên để tiến hành RIA là gì: như các vấn đề tranh cãi, hay các chi phí, lợi ích mà nó đem lại...

Bước 2: Xác định mục tiêu của vấn đề

Mỗi vấn đề cần xác định được mục tiêu cần đạt được. Mục tiêu đó có thể mang tính định tính (như tăng cường dân chủ) hoặc mang tính ***định lượng*** (như giảm gánh nặng cho doanh nghiệp bao nhiêu %).

Bước 3: Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề

Xác định phương án để đạt được mục tiêu đã được đặt ra tại bước 2. Mỗi vấn đề có thể có từ 3-6 phương án, trong đó, luôn có một phương án “” để đối chiếu, đó là phương án “giữ nguyên hiện trạng”.

Bước 4: Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích

Chi phí đó gồm chi phí tài chính, chi phí nguồn nhân lực như thế nào. Phải xác định được những lợi ích và thiệt hại phải bỏ ra, những tác động tương ứng với các giải pháp được lựa chọn.

Bước 5: Xác định nhu cầu về dữ liệu

Tại bước này phải có dữ liệu cần thiết để trả lời các câu hỏi đặt ra, đặc biệt là các dữ liệu để có thể trả lời được các câu hỏi về ***định lượng*** (chẳng hạn như các chi phí phát sinh, thời gian thực hiện...)

Bước 6: Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó

Dữ liệu có thể được thu thập bằng các cách thức sau: dựa vào nguồn tài liệu sẵn có, tham khảo các công trình nghiên cứu, các kinh nghiệm liên quan, thông qua phỏng vấn, lập bảng hỏi...

Bước 7: Xác định biện pháp thực hiện

Cần phải làm rõ ai sẽ thu thập các dữ liệu để tiến hành RIA. Sau khi có dữ liệu, cần sắp xếp các dữ liệu mang tính định tính và định lượng vào các bảng biểu cho phù hợp.

Bước 8: Đánh giá các dữ liệu đã thu thập được, phân tích các dữ liệu đó

Ví dụ, với mục đích đẩy nhanh quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì với giải pháp đề xuất sẽ phải tính toán mỗi giai đoạn đẩy nhanh sẽ tiết kiệm được bao nhiêu thời gian. Sau đó, thực hiện việc chấm điểm các giải pháp.

Bước 9: Thống nhất về các giải pháp để tìm ra giải pháp tối ưu để đề xuất đưa vào nội dung quy định của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Bước 10: Hoàn thiện giải pháp và đánh giá tác động của chúng sau quá trình tham vấn cộng đồng.

CHƯƠNG V
PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG PHÁP LUẬT

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ

Để xác định rõ vấn đề, cần thiết phải tiến hành:

- Xác định mức độ của vấn đề;

- Xác định những người tham gia chính/những nhóm dân số bị ảnh hưởng;

- Đưa ra các nguyên nhân;

- Liệu vấn đề nằm trong phạm vi hành động giải quyết của Chính phủ?

1. Tại sao cần xác định rõ vấn đề?

Khi các vấn đề được nêu ra bằng các thuật ngữ chung chung hoặc khi việc diễn đạt vấn đề dựa trên các khái niệm không rõ ràng, việc xác định các mục tiêu phù hợp và xác định công cụ chính sách tốt nhất là không dễ dàng. Do đó, điều quan trọng là cần cung cấp cho các nhà xây dựng chính sách ý tưởng rõ ràng về vấn đề được nêu ra.

2. Cách thức đánh giá vấn đề

Cần bắt đầu bằng việc xác định và miêu tả vấn đề càng cụ thể càng tốt. Hầu hết các thông báo chính trị có nguồn từ một sáng kiến chính trị không mô tả chi tiết vấn đề. Vì vậy, cần thiết phải kiểm tra lại và chỉnh sửa lại định nghĩa ban đầu về vấn đề. *Ví dụ*: xác định các thành phần chính, giảm sự không rõ ràng về khái niệm và ước tính quy mô của vấn đề (liệu sẽ có một nghìn hoặc một triệu người bị ảnh hưởng và mức độ mà họ bị ảnh hưởng?). Đặc biệt, cần xác định mức độ mà vấn đề tự biểu hiện dưới hình thức là các vấn đề về xã hội, môi trường và kinh tế. Việc đánh giá vấn đề không được chỉ dựa trên một ý kiến chung.

Cùng với việc nêu vấn đề, cần giải thích lý do tại sao đó lại là một vấn đề. Tại sao tình hình hiện tại hoặc đang diễn biến lại không theo lý tưởng. Một lời khuyên hữu ích là hãy nhìn nhận vấn đề từ quan điểm của các nhóm lợi ích bị ảnh hưởng khác nhau. Một vài vấn đề về thực chất là có vấn đề. Cái gì là xấu hoặc tốt, được chấp nhận hoặc không đối với một

nhóm phụ thuộc vào các quan niệm và giá trị thịnh hành trong nhóm đó. Nêu rõ rằng một hoàn cảnh/tình huống là có vấn đề đối với nhóm X bởi vì nó trái với giá trị Y sẽ thúc đẩy việc phân tích. Cần nêu lên các nguyên nhân của vấn đề (cách thức các nhân tố dẫn đến vấn đề) và các cách thức mà các nguyên nhân này có ảnh hưởng lẫn nhau một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Thực hiện công việc đó giúp giải quyết các nguyên nhân gốc thay vì giải quyết các triệu chứng.

Ví dụ:

Các vấn đề	***Các nguyên nhân***
Sự lan truyền nhanh chóng của đại dịch HIV/AIDS ở quốc gia X	Sự sỉ nhục xung quanh căn bệnh làm cho mọi người không nói về nó (văn hóa bí mật) và ảnh hưởng xấu đến công tác phòng ngừa
Ô nhiễm không khí	Các công ty không phải trả giá cho việc thải khí gây ô nhiễm (thất bại về thị trường)
Các công ty không muốn buôn bán với các quốc gia X, Y, Z	Việc bảo vệ các quyền hợp pháp không được ghi nhận một cách thích đáng (thất bại về lập pháp)

Cần mang "bức tranh" định lượng và định tính của vấn đề và lập kế hoạch cho nó thành một hoàn cảnh "không có thay đổi về chính sách". Thực hiện điều đó nghĩa là trả lời câu hỏi về khả năng liệu vấn đề sẽ trở nên tốt hơn hay tồi tệ hơn nếu không đưa ra chính sách mới. Đây là viễn cảnh để so sánh và đánh giá các tác động của các lựa chọn chính sách. Việc so sánh sẽ dễ dàng hơn nếu xác định viễn cảnh cơ sở một cách cụ thể chi tiết hơn.

Xây dựng viễn cảnh "không thay đổi về chính sách" đòi hỏi xem xét một loạt các nhân tố có thể làm thay đổi trạng thái và mức độ của vấn đề, ví dụ như:

- Tác động của các chính sách/quy định hiện hành;

- Tác động của các lựa chọn chính sách do các chủ thể đề xuất văn bản trình ra;

- Sự phát triển của các thị trường liên quan;

- Các xu hướng gần đây của vấn đề và khả năng thay đổi các nguyên nhân của các xu hướng đó.

3. Phương pháp xác định vấn đề

Miêu tả một vấn đề đôi khi là công việc rất khó khăn. Trong số nhiều phương pháp cơ bản được đề cập thì phương pháp áng chừng và phương pháp lập biểu đồ vấn đề hình cây có thể giúp giải quyết khó khăn trên.

a) Sử dụng các nguồn viện dẫn

• Hãy kiểm tra chi tiết xem các con số đã được thu thập như thế nào. Các nguồn khác nhau có thể sử dụng các khái niệm chung khác nhau.

• Hãy sử dụng nhiều nguồn nhưng phải bảo đảm rằng ý kiến phải nhất quán.

• Nếu có thể thì nên tránh sử dụng các nguồn không đưa ra các khái niệm chung.

b) Sử dụng các kết quả khảo sát

• Hãy khảo sát ý kiến của các bên có liên quan một cách có hệ thống.

• Nếu không có đủ thời gian/nguồn lực để tiến hành một cuộc khảo sát riêng thì hãy tìm kiếm các kết quả khảo sát ở tầm quốc gia hoặc địa phương được thực hiện một cách thường xuyên bởi các tổ chức có uy tín (các trung tâm nghiên cứu, các tờ báo hàng đầu,...).

c) Phỏng đoán

• Sử dụng các tỷ lệ mà qua xem xét thấy không khác nhau lắm giữa các vùng để phỏng đoán một con số tuyệt đối (để phỏng đoán số người chết thì hãy nhân tỷ lệ chết với số dân - thay cho việc tổng hợp số liệu người chết từ sổ đăng ký khai tử).

• Nghiên cứu xem có các quy tắc phỏng đoán nào được chấp nhận rộng rãi không.

• Sử dụng các tỷ lệ tiêu biểu cho các hiện tượng tương tự nhau.

• Sử dụng một biến số đã biết rõ để phỏng đoán một biến số khác khi mối liên hệ giữa hai biến số đó được xác định (sự gia tăng dân số là một hàm số giữa thời gian và tỷ lệ tăng dân số trước đó).

II. XÁC ĐỊNH CÁC MỤC TIÊU

- Đặt ra các mục tiêu để giải quyết vấn đề và các nguyên nhân của vấn đề.

- Thiết lập mục tiêu ở một vài cấp độ để đưa ra "logic can thiệp".

- Đảm bảo các mục tiêu đồng bộ với các chính sách và chiến lược của quốc gia, ví dụ: Chính sách xoá đói giảm nghèo, chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật...

1. Tại sao cần đặt ra các mục tiêu?

Nếu không nhận thức rõ về các thành quả mà một chính sách trong tương lai sẽ đạt được thì rất khó để xác định được chương trình hành động phù hợp. Thậm chí càng khó hơn khi quyết định việc lựa chọn chính sách phù hợp nhất. Nhận thức rõ về các mục đích theo đuổi cũng cho phép các nhà làm luật khẳng định về đề xuất lôgíc can thiệp là hoàn toàn hợp lý. Cuối cùng, đó là phương cách để tăng cường sự hiểu biết chung về các mục đích của chính sách, sự hiểu biết này có tác dụng cho việc thi hành sau này, cho quá trình giám sát bằng các chỉ số cụ thể, cho việc đánh giá thành công và những vấn đề khác của việc can thiệp.

2. Cách thức đặt ra các mục tiêu

Các mục tiêu cần trực tiếp liên quan đến việc giải quyết vấn đề và các nguyên nhân gốc của nó, như đã được xác định ở phần trước. Cần đặt các mục tiêu theo trật tự và theo hướng càng chi tiết càng tốt.

Trong hầu hết các trường hợp, các mục tiêu được áp dụng ở các cấp bậc khác nhau và cần sắp xếp theo thứ bậc. Điều quan trọng nữa là cần làm rõ mối liên hệ giữa các mục tiêu: chỉ rõ mục tiêu từng phần có thể đạt được nếu một vài "x" tốt được tạo ra và cái gì mà mục tiêu chung có thể đạt được do thay đổi của từng bộ phận.

Một trong các cách xây dựng bộ các mục tiêu theo trật tự là phân biệt các mục tiêu chung, các mục tiêu cụ thể và các mục tiêu điều hành.

Hình 1: Các mục tiêu

Các mục tiêu chung

Đây là các mục tiêu tổng thể của một chính sách và được thể hiện dưới dạng kết quả của các mục tiêu đó hoặc tác động tối đa. Nếu thành công, việc can thiệp cần ít nhất tạo ra thay đổi theo hướng của mục đích chung (biết rằng việc đạt được các mục tiêu ở cấp độ cao luôn phụ thuộc vào các nhân tố khác nữa). Tiến trình hướng đến các mục tiêu chung luôn được đánh giá bởi các chỉ số tổng thể.

Ví dụ: Các mục tiêu chung: ngăn ngừa việc giảm dân số vùng nông thôn

Chỉ số: tỷ lệ tăng trưởng kinh tế ở các khu vực nông thôn

Các mục tiêu cụ thể

Đây là những mục tiêu tức thời của chính sách - các mục tiêu cần phải thực hiện ngay để đạt được các mục tiêu tổng thể. Chúng được biểu hiện dưới dạng các kết quả trực tiếp và ngắn hạn của chính sách.

Ví dụ: các mục tiêu cụ thể: khuyến khích các hoạt động kinh tế ở các vùng nông thôn

Chỉ số: số các doanh nghiệp mới được thành lập ở các vùng nông thôn

Việc xác định các mục tiêu có thể được thực hiện bắt đầu từ các mục tiêu chung hoặc mục tiêu điều hành. Trên thực tế, tính chất lặp lại của việc đặt ra mục tiêu có nghĩa là đi từ cấp độ này đến cấp độ khác cho tới khi thoả mãn rằng các mục tiêu phù hợp với nhau và với vấn đề cần giải quyết. Tuy nhiên trong mọi trường hợp không nhất thiết phải xem xét các mục tiêu ở tất cả các cấp độ trên, vì trên thực tế số các cấp độ liên quan sẽ khác nhau tuỳ theo các đặc trưng của chính sách.

Vào cuối quá trình đánh giá, điều lý tưởng là thông qua quá trình sửa và điều chỉnh liên tục, các mục tiêu sẽ trở nên cụ thể, có thể đánh giá được, có thể được chấp nhận, thực tế và phụ thuộc vào thời gian. Điều này là rất cần thiết đối với việc xây dựng các mục tiêu ở cấp độ điều hành.

Cuối cùng, các mục tiêu phải ít về số lượng và đề cập đến các thành phần chủ yếu. Đặt ra quá nhiều mục tiêu cho thấy các mục tiêu trong đề án chưa được làm rõ. Xác định vấn đề và các mục tiêu cho một Kế hoạch hành động thường có bước tiếp cận rộng hơn. Trong trường hợp này, điều quan trọng hơn là cần thiết lập mối liên hệ rõ ràng hơn giữa các vấn đề, các mục tiêu và các hành động về sau.

III. XÂY DỰNG CÁC GIẢI PHÁP/ PHƯƠNG ÁN CHÍNH SÁCH CHÍNH

Sau khi đã xác định được các mục tiêu, bước tiếp theo của quá trình đánh giá tác động là thiết lập việc lựa chọn chính sách nào và các cơ chế phân phối phù hợp nhất để đạt được các mục tiêu.

Các biện pháp khác nhau về các thành phần riêng lẻ/các tham số thiết kế của một chính sách, bao gồm các bản thảo để tăng tính "hợp lý" của các lựa chọn, sẽ bao gồm cả phạm vi văn bản, các yêu cầu thực thi và các phương pháp, v.v...

- Xác định các lựa chọn chính sách để đáp ứng các mục tiêu;

- Xem xét cơ chế phổ biến phù hợp nhất (các bước lập pháp, phi-lập pháp);

- Tiến hành giới hạn phạm vi bằng việc rà soát các hạn chế về kỹ thuật và các vấn đề khác bằng việc xem xét các tiêu chí hiệu quả và tính đồng bộ;

- Lập ra danh sách các lựa chọn có giá trị để tiếp tục phân tích.

1. Tại sao cần xem xét các giải pháp/phương án chính sách thay thế?

Xác định và rà soát một loạt lựa chọn cũng tạo ra tính minh bạch lớn hơn. Đó cũng là cách thức thông báo cho các nhà hoạch định chính sách và các nhóm lợi ích lý do loại bỏ một vài biện pháp ngay từ giai đoạn đầu. Điều đó cũng tạo điều kiện dễ dàng hơn cho việc chứng minh các lựa chọn được đề xuất và các lựa chọn sai trước đó và các biện pháp không khả thi.

2. Cách thức xác định các giải pháp/phương án

Bước đầu tiên là suy nghĩ một cách khái quát và lập ra danh sách ban đầu các lựa chọn thay thế khả thi có khả năng đạt được các mục tiêu đề ra. Cần luôn luôn có tư duy thông thoáng; ngay cả khi một lựa chọn có vẻ như là khả dĩ nhất thì cũng không nên lập tức loại trừ các biện pháp hứa hẹn khác.

Luôn luôn cần cân nhắc việc lựa chọn "không hành động", ngoại trừ trong các trường hợp khi có một nghĩa vụ thực thi các quy định khác. Cũng cần cân nhắc đến các lựa chọn dẫn đến việc hệ thống/sắp xếp hoặc đơn giản hóa các quy định hiện hành.

Khi xác định các lựa chọn, cũng cần tính đến các chính sách hiện hành trong chương trình lập pháp, lập quy có thể gây ảnh hưởng đến tác động của một lựa chọn. Trong một vài trường hợp, một lựa chọn cụ thể có thể nổi bật lên như là "biện pháp khả dĩ nhất" ở giai đoạn đầu. Cho dù là không nên loại trừ ngay các lựa chọn khác có khả năng thỏa mãn các mục tiêu đề ra, thì cũng cần cân nhắc về các tác động khác nhau của "biện pháp khả dĩ nhất" đó nếu có sự thay đổi của một hoặc nhiều tham số chủ yếu; ví dụ như việc thêm thời gian để đáp ứng các mục tiêu hoặc nhằm đạt được các mục tiêu mong muốn nhất (phương pháp này được gọi là "sự phân tích nhạy cảm").

3. Cách thức rà soát các giải pháp/phương án chính sách

Mục đích của quá trình nghiên cứu rà soát là lập ra một danh sách các lựa chọn khả dĩ nhất (thông thường có 3 hoặc 4 lựa chọn, loại trừ lựa chọn "không hành động") và dùng nó để tiến hành đánh giá sâu hơn về các tác động. Các lựa chọn này cần phải có tính thực tế. Cần có đủ thông tin để có thể chỉ ra lý do chọn hoặc loại bỏ một số lựa chọn sau khi rà soát trước khi tiến hành nghiên cứu sâu hơn. Các tiêu chí chính để rà soát các lựa chọn chính sách là:

- Tính hiệu lực: Mức độ đạt được các mục tiêu mong đợi của các lựa chọn.

- Tính hiệu quả: Mức độ đạt được các mục tiêu đối với từng cấp độ nguồn lực/chi phí ít nhất (hiệu quả - chi phí).

- Tính phù hợp: Mức độ các lựa chọn có thể hạn chế được các thỏa hiệp trên phạm vi về môi trường, xã hội và kinh tế.

IV. CÁC NGUỒN DỮ LIỆU, TẬP HỢP VÀ PHÂN TÍCH DỮ LIỆU

Cần sử dụng các nguồn dữ liệu có sẵn. Cũng cần tham khảo các trường hợp thực hiện tốt và các kinh nghiệm quốc tế. Hoặc cũng có thể phân tích theo con đường chính thức và có cấu trúc hơn, xây dựng mô hình nhân quả của các tác động và sử dụng nó để đánh giá định tính việc thực hiện các lựa chọn khác nhau.

Trong nhiều trường hợp, xác định vấn đề, phân tích quy mô và các nguyên nhân của nó phụ thuộc vào các kiến thức nghiên cứu cùng với các cuộc nghiên cứu hiện có. Điều đó có nghĩa rằng việc thực hiện không đòi hỏi các cuộc nghiên cứu do bên ngoài thực hiện lâu dài và tốn kém. Các tài liệu sẵn có có thể bao gồm các dữ liệu từ các báo cáo giám sát hoặc đánh giá từ các chương trình trước hoặc các chương trình tương tự, các nghiên cứu do các cơ quan bộ, ngành, trường, viện nghiên cứu thực hiện, các thông tin được thu thập từ những người có lợi ích liên quan (các hội thảo, lấy ý kiến công khai v.v...).

Việc phân tích mức độ tiến triển của tình huống cơ sở trong tương lai là một vấn đề phức tạp, vì nó liên quan đến việc thu thập dữ liệu mô tả tình hình hiện tại, sau đó đưa ra giả thiết về các hoàn cảnh trong tương lai và xây dựng một vài bức tranh về tương lai như là kết quả.

Kết quả sẽ tốt hơn nếu sử dụng các chuyên gia từ bên ngoài, hoặc tiến hành nghiên cứu tại chỗ các nghiên cứu và đánh giá hiện có, hoặc sử dụng kết quả các cuộc tư vấn với những người có lợi ích. Ngoài ra, các thông tin về công luận cũng sẵn có ở trên các cuộc khảo sát. Để tiến hành bước phân tích tác động nâng cao, cần phải sử dụng các dữ liệu định tính và định lượng từ các nhà có lợi ích khác nhau (người chịu tác động, xã hội dân sự, các chính quyền địa phương v.v...) bằng việc sử dụng một loạt các kỹ năng như phỏng vấn, các nhóm lựa chọn, các bảng câu hỏi, v.v...

Điều quan trọng là cần xác minh các dữ liệu là đã có sẵn ở các cơ quan dữ liệu và các cơ sở dữ liệu, hoặc được thu thập trên cơ sở nhanh chóng. Tuy nhiên việc xây dựng các mô hình định lượng thường tốn thời gian và nguồn lực. Do vậy, cần bắt đầu bằng việc thẩm tra liệu một trong các mô hình này đáp ứng được nhu cầu phân tích của việc đánh giá tác động. Nếu

bắt buộc cần có sự đáp ứng đó, việc sử dụng các nguồn lực được tiến hành trong một nhóm/tổ chức cần được lập ra đầu tiên (khi xây dựng một mô hình định lượng, cần thiết có thể ký hợp đồng thực hiện, kêu gọi đấu thầu).

Khi tiến hành phân tích định lượng, điều quan trọng cần ghi nhớ là trong một số trường hợp, mức độ không chắc chắn có thể quá cao để có thể có được các ước tính định lượng chính xác. Trong những trường hợp này, phạm vi các giá trị đáng tin cậy hoặc các hoàn cảnh khác nhau có thể được đưa ra, do đó có thể tránh được ảo tưởng về tính chính xác của các kết quả từ các phân tích định lượng. Các phương pháp như phân tích tính nhạy cảm về mặt định lượng có thể chỉ ra mức độ thay đổi các tham số cụ thể, các hoàn cảnh hoặc các giả thiết tác động đến các kết quả của các chính sách khác nhau đang được xem xét.

Bước phân tích định lượng tiếp theo là ước tính giá trị tiền tệ của các tác động tiêu cực (chi phí) và tích cực (lợi ích) làm thúc đẩy việc so sánh các chính sách. Tuy nhiên, điều quan trọng cần hiểu rằng không phải mọi tác động đều có thể được định lượng, cũng như không phải tất cả đều có thể được xác định bằng tiền. Trong các trường hợp khi đánh giá hàng triệu đồng thu được hay mất đi do một biện pháp được chứng minh là khó khăn hoặc không chắc chắn, thì nỗ lực chủ yếu là cần mô tả các tác động về mặt định lượng cho chính xác theo các thuật ngữ của các tác động đó (ví dụ: việc tính toán giảm rác thải theo phần trăm hoặc việc gia tăng tắc đường bằng số giờ mất đi).

Bất kể việc sử dụng phương pháp phân tích nào, *cần nhằm đến các kết quả có các đặc điểm sau*:

- Rõ ràng: cần làm rõ cách thức để đạt được các ước lượng về các tác động.

- Có tính tái sử dụng: những người khác cũng phải đạt đến cùng các kết quả giống nhau, sử dụng chung dữ liệu và phương pháp.

- Có tính thuyết phục mạnh mẽ: nếu sử dụng các phương pháp khác nhau hoặc các giả thiết để ước tính các tác động mà cho ra nhiều kết quả khác nhau, thì cần phải xem xét lại độ tin cậy của bản phân tích.

- Nếu các kết quả phụ thuộc vào việc lựa chọn một phương pháp phân tích cụ thể, hoặc nếu các dữ liệu sử dụng không đủ tính tin cậy, thì cần thiết phải đặt ra các mục tiêu này.

V. PHÂN TÍCH CÁC TÁC ĐỘNG CỦA CÁC GIẢI PHÁP/ PHƯƠNG ÁN CHÍNH SÁCH

Các phân tích tác động gồm:

- Xác định (trực tiếp hoặc gián tiếp) các tác động xã hội, kinh tế và môi trường và cách thức xảy ra các tác động;

- Xác định đối tượng bị tác động và cách thức bị tác động;

- Đánh giá các tác động về chất, lượng và tiền tệ nếu có thể và phù hợp;

- Cân nhắc các rủi ro và những gì chưa chắc chắn trong các giải pháp chính sách, bao gồm các cản trở khi tuân thủ.

1. Tại sao cần phân tích các tác động?

Việc phân tích tác động của mỗi lựa chọn chính sách là yếu tố chủ yếu của quá trình RIA và cần tiến hành đối với các lựa chọn chính sách thích hợp nhất, bao gồm cả lựa chọn không thay đổi về chính sách. Việc này giúp cung cấp thông tin về các tác động có thể xảy ra trong 3 địa hạt chính sách chính (kinh tế, môi trường và xã hội), cũng như các thỏa hiệp và hiệp lực. Nó cũng giúp xác định ra việc tăng cường các biện pháp (các cách thức mà một lựa chọn chính sách có thể được điều chỉnh để có hiệu lực, hiệu quả hơn) và/hoặc để giảm các biện pháp (như: giai đoạn chuyển đổi dài hơn, miễn giảm cho các nhóm hoặc các biện pháp phân phối lại). Do đó, nó cung cấp cho các nhà lập pháp thông tin chính xác về cơ sở để so sánh và xếp hạng các lựa chọn chính sách thích đáng.

2. Cách thức phân tích các tác động

Bản phân tích các tác động bao gồm việc dự đoán hệ quả theo dự kiến hoặc không theo dự kiến của mỗi lựa chọn trong phạm vi các lĩnh vực chính sách khác nhau. Cần ghi nhớ rằng sự đáng tin cậy của việc đánh giá tác động phụ thuộc nhiều vào việc đưa ra các kết quả dựa trên các dữ liệu đáng tin cậy và sự phân tích kỹ lưỡng; các kết quả này phải rõ ràng và dễ hiểu đối với những người không có chuyên môn.

Mục đích cuối cùng của việc phân tích tác động là nhằm đưa ra thông tin rõ ràng và đủ về các tác động của các lựa chọn chính sách khác

nhau để có thể được sử dụng làm cơ sở so sánh với các lựa chọn đó với nhau và với lựa chọn "không thay đổi chính sách" và "tình huống/hoàn cảnh cơ sở" được xây dựng nên như một bộ phận của việc phân tích vấn đề.

Bước tiếp cận được đề xuất dưới đây gồm 3 bước.

Bước 1: Xác định các tác động

Bước 1 là bước đầu tiên, xác định những hậu quả nào sẽ xảy ra nếu thi hành chính sách. Một vài tác động của chính sách mang tính chủ ý, do vậy nó được xác định ở trong bảng về các mục tiêu. Tuy nhiên cũng cần xác định một vài tác động nằm ngoài dự kiến. Việc rà soát các danh sách về các tác động (*xem các bảng dưới đây*), ngoài việc tham vấn với những người có lợi ích bên ngoài thì các chuyên gia sẽ giúp thực hiện công việc này.

Khi xác định các tác động, cần nêu rõ các mối liên hệ giữa nguyên nhân (hành vi, công cụ…) và kết quả (tác động). Cũng cần làm rõ ở mức độ nào thì các hành động được đề xuất sẽ góp phần đạt được các mục tiêu (về điều hành). Cần xác định một cách có hệ thống đối tượng bị ảnh hưởng bởi các tác động đã được xác định và tại thời điểm nào các tác động sẽ xảy ra.

Xác định các tác động lên các nhóm khác nhau trong xã hội là một phần chủ chốt trong bản báo cáo RIA. Các lựa chọn có lợi ích cho toàn thể xã hội có thể thất bại khi thực thi nếu không tính đến các tác động tích cực và tiêu cực lên toàn xã hội. *Có hai loại tác động lan truyền riêng biệt sau đây cần cân nhắc*:

- Các tác động lên các nhóm kinh tế và xã hội khác nhau: Xác định kỹ lưỡng "người được lợi" và "kẻ bị thua thiệt" giúp nhận ra các trở ngại của chính sách/đề án và có thể dẫn đến nhu cầu thay đổi nội dung, hoặc để đưa ra các biện pháp đi kèm để giảm bớt các tác động tiêu cực.

- Các tác động lên các bất công hiện có: *Ví dụ*, chúng ta cần so sánh các tác động về dân tộc, giới và vùng của đề án để xem đề án đó có để lại các bất công còn tồn tại, làm cho bất công đó thêm trầm trọng hay là để làm giảm bớt nó. Đây không phải là vấn đề đơn giản: các khác biệt về lối sống của nam và nữ có thể cho thấy rằng một đề án mang tính trung lập

về bình đẳng giới tính trên thực tế sẽ có các tác động khác nhau đến nam và nữ.

Một biện pháp hữu ích để xác định các tác động là xây dựng một mô hình nhân quả. Biện pháp này bắt đầu bằng việc xác định các tác động sẽ phát sinh như là kết quả của chính sách đã đạt được mục tiêu đề ra. Các tác động được xác định ngay từ đầu này sẽ tạo cơ sở cho việc xác định các tác động tiếp theo. Vì thế có thể xây dựng được biểu đồ các tác động phác họa được mối liên hệ nhân quả giữa các lựa chọn chính sách/các văn bản và tác động của chúng.

Mức độ phát triển mô hình nhân quả (ví dụ: dưới hình thức phạm vi các tác động được chỉ ra) và ở mức độ chi tiết ra sao là một vấn đề thuộc về phán đoán. Mô hình chi tiết sẽ làm rõ hơn nhưng yêu cầu thời gian và công sức nhiều hơn. Điều quan trọng là những gì liên quan vào quá trình xây dựng mô hình được thống nhất và nó miêu tả một hình ảnh rõ ràng và chính xác về các tác động và các nguyên nhân của các tác động đó; và có thể sử dụng mô hình như là nền tảng để có thể tiến hành các phân tích tiếp theo.

Trong vài trường hợp, cơ sở để thiết lập mối quan hệ nhân quả giữa các tác động có thể không rõ ràng trong biểu đồ. Nếu vậy, các tác động tức thời cần được đưa vào và/hoặc các giả định để xây dựng mối liên hệ cần được nêu rõ ràng.

Khi xác định các tác động, cần rà soát các lựa chọn trong danh sách giới hạn đối với các tác động về xã hội, môi trường và kinh tế được trình bày trong các bảng dưới đây. Cần ghi nhớ rằng các câu hỏi được trình bày trong bảng không bao trùm được hết mọi khía cạnh cũng như mang tính quyết định cuối cùng. Chúng được xây dựng để đảm bảo rằng các tác động và các vấn đề liên quan đến chính sách cụ thể được xem xét trong quá trình RIA. Các loại tác động nằm ngoài danh sách này nhưng nếu có liên quan đến việc đánh giá tác động cụ thể thì cũng cần được xem xét.

Không nên xem các bảng này như là "*liệt kê những mục cần kiểm tra*" đối với những câu hỏi chỉ cần trả lời đơn giản rằng "*có*" hoặc "*không*". Các bảng này như công cụ trợ giúp để tư duy phạm vi các tác động rộng lớn hơn đối với các lựa chọn chính sách so với những gì được cho là thích đáng ngay từ khi bắt đầu đánh giá tác động.

Bảng 1: Các tác động về kinh tế

Các tác động lên:	**Các câu hỏi chính**
Tính cạnh tranh, việc buôn bán và các dòng vốn đầu tư	Liệu việc lựa chọn có tác động lên vị thế cạnh tranh của các công ty trong nước khi so sánh với các đối thủ cạnh tranh bên ngoài? Liệu nó có làm nảy sinh các dòng vốn đầu tư qua biên giới (bao gồm cả việc bố trí lại các hoạt động kinh tế)? Liệu có cần các đề án này để sửa chữa các kết quả không mong muốn của sự phát triển thị trường?
Sự cạnh tranh trong thị trường nội địa	Liệu việc lựa chọn có ảnh hưởng đến chính sách cạnh tranh và việc vận hành của nền kinh tế nội địa? *Ví dụ*: liệu nó có làm giảm sự lựa chọn của khách hàng, giá cả gia tăng do giảm sự cạnh tranh, việc tạo ra các rào cản cho các nhà cung cấp mới và các nhà cung cấp dịch vụ, việc thúc đẩy các hành vi chống cạnh tranh hoặc việc sát nhập của các công ty độc quyền, việc phân chia thị trường, v.v...
Chi phí hoạt động và hành vi kinh doanh	Liệu nó có áp đặt các điều chỉnh bổ sung, việc tuân thủ hoặc các chi phí giao dịch lên các doanh nghiệp? Liệu lựa chọn có ảnh hưởng đến chi phí của các đầu vào thiết yếu (nguyên liệu, máy móc, lao động, năng lượng v.v...)? Liệu có ảnh hưởng đến việc tiếp cận với các nguồn tài chính? Liệu có tác động lên các chu trình đầu tư? Liệu có bao gồm cả việc rút lui của một số loại sản phẩm ra khỏi thị trường? Liệu việc quảng cáo rao bán các sản phẩm bị hạn chế hay bị cấm đoán? Liệu nó có các quy định nghiêm ngặt hơn về hành vi của một doanh nghiệp cụ thể? Liệu nó có trực tiếp gây ra việc đóng cửa của các doanh nghiệp? Liệu một vài sản phẩm hoặc một vài doanh nghiệp bị đối xử phân biệt trong các hoàn cảnh có thể so sánh?
Chi phí hành chính lên các doanh nghiệp	Liệu lựa chọn có bắt buộc các thủ tục hành chính bổ sung lên các doanh nghiệp hoặc làm tăng tính phiền phức về thủ tục hành chính? Liệu các chi phí này đè nặng lên các doanh nghiệp vừa và nhỏ?

Các quyền về tài sản	Liệu các quyền về tài sản cũng bị ảnh hưởng? (đất đai, động sản, các tài sản hữu hình, vô hình)? Liệu việc giành, mua bán và sử dụng các quyền về tài sản bị hạn chế? Liệu có khả năng mất hoàn toàn về tài sản?
Cải tiến và nghiên cứu	Liệu lựa chọn thúc đẩy hay ngăn cản việc nghiên cứu và phát triển? Liệu lựa chọn thúc đẩy việc xây dựng và phổ biến các phương pháp sản xuất mới, các công nghệ và sản phẩm? Liệu lựa chọn ảnh hưởng đến các quyền về sở hữu trí tuệ (các sáng chế, nhãn hiệu thương mại, bản quyền, các quyền sáng chế khác)? Liệu lựa chọn thúc đẩy hoặc hạn chế các nghiên cứu về công nghiệp và học thuật? Liệu lựa chọn làm gia tăng hiệu quả về nguồn lực?
Những người tiêu dùng và các hộ gia đình	Liệu có tác động đến giá cả mà người tiêu dùng phải trả? Liệu có tác động đến khả năng hưởng lợi của khách hàng từ thị trường nội địa? Liệu có tác động lên chất lượng và sự dồi dào của các hàng hóa/dịch vụ mà khách hàng mua hoặc sự lựa chọn của khách hàng (cụ thể trong các thị trường chưa hoàn chỉnh hoặc không tồn tại kinh tế thị trường)? Liệu có ảnh hưởng đến việc thông tin cho khách hàng và việc bảo vệ khách hàng? Liệu có tác động đáng kể lên tình hình tài chính của các cá nhân/các hộ gia đình, ngay lập tức hay về lâu dài? Liệu có ảnh hưởng đến việc bảo vệ gia đình và trẻ em về mặt kinh tế?
Các vùng hoặc các lĩnh vực cụ thể	Liệu có tác động lên các lĩnh vực nhất định? Liệu có tác động cụ thể lên các vùng nhất định, ví dụ về các công việc được tạo ra hoặc mất đi? Liệu có các hậu quả nhất định cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ?

Các nước thứ ba hoặc các quan hệ quốc tế	Liệu có tác động đến chính sách thương mại và các nghĩa vụ quốc tế, kể cả các nghĩa vụ trong khối WTO? Liệu có ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại và chính sách phát triển hay không? Liệu có tác động đến các nước thứ ba?
Các cơ quan công quyền	Liệu có hệ quả về mặt ngân sách đối với các cơ quan công quyền ở các cấp độ chính quyền khác nhau, ngay lập tức và về lâu dài? Liệu có yêu cầu thành lập mới hoặc tái cơ cấu các cơ quan công quyền hiện có?
Mô hình kinh tế vĩ mô	Đâu là hệ quả tổng thể của lựa chọn đối với việc tăng trưởng kinh tế và việc sử dụng lao động? Liệu có góp phần cải tiến điều kiện đầu tư và việc vận hành phù hợp của các thị trường? Liệu có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến lạm phát?

Bảng 2: Các tác động lên môi trường

Các tác động đến:	**Các câu hỏi chủ yếu**
Chất lượng không khí	Liệu có tác động lên việc thải các chất axit, các chất quang hóa hoặc các chất thải gây hại khác ảnh hưởng đến sức khỏe của con người, phá hoại mùa màng, nhà cửa hoặc gây suy thoái môi trường (gây ô nhiễm đất đai hoặc sông ngòi)?
Chất lượng nước và các nguồn tài nguyên	Liệu làm tăng/giảm chất lượng/số lượng nguồn nước ngọt và nguồn nước ngầm? Liệu có làm tăng/giảm chất lượng các nguồn nước ở các khu vực biển và ven biển (đổ các chất thải, các chất dinh dưỡng, dầu, kim loại nặng và các chất gây ô nhiễm khác)? Liệu có ảnh hưởng đến các nguồn nước để uống?
Chất lượng đất hoặc các nguồn tài nguyên	Liệu có tác động đến quá trình axit hóa, gây ô nhiễm hoặc làm tăng độ mặn của đất, hoặc tỷ lệ xói mòn đất? Liệu có gây mất quỹ đất (nhà cửa hoặc công trình xây dựng) hoặc làm tăng diện tích đất không sử dụng được (qua việc khử ô nhiễm đất)?

Khí hậu	Liệu có làm ảnh hưởng đến việc thải các chất làm thủng tầng ôzôn (CFCs, HCFCs) và các khí từ nhà kính (ví dụ: cácbon dioxit, metan) vào không khí?
Các tài nguyên có thể hoặc không thể hồi phục	Liệu có ảnh hưởng đến việc sử dụng các nguồn lực có thể hồi phục (nước ngọt, cá) nhanh hơn so với khả năng chúng sinh ra? Liệu có làm tăng/giảm việc sử dụng các nguồn tài nguyên không thể hồi phục (nước ngầm, kháng sản v.v...)
Đa dạng sinh học, hệ thực vật, hệ động vật và phong cảnh	Liệu có làm giảm số các loài/giống/chủng tộc trong một vùng (ví dụ: làm giảm tính đa dạng sinh vật học) hoặc làm giảm các loài (bằng cách thúc đẩy việc bảo tồn)? Liệu có ảnh hưởng đến các loài đang gặp nguy hiểm hoặc đang được bảo vệ, hoặc nơi cư trú hoặc các khu vực sinh thái nhạy cảm? Liệu có làm phân chia khu vực phong cảnh thành các khu vực nhỏ hơn hoặc làm tác động đến các tuyến di cư, các hành lang sinh thái hoặc các vùng đệm? Liệu có ảnh hưởng đến giá trị tham quan của khu vực được bảo vệ?
Việc sử dụng đất	Liệu có khiến bắt buộc đưa các vùng đất khác vào sử dụng lần đầu tiên? Liệu có ảnh hưởng đến các vùng đất được chỉ định là vùng nhạy cảm vì các lý do về sinh thái? Liệu có gây thay đổi trong việc sử dụng đất (ví dụ: việc phân chia giữa đất đô thị và đất nông thôn, hoặc thay đổi loại hình đất nông nghiệp)?
Sản xuất/tái chế/ tạo ra chất thải	Liệu có tác động đến việc tạo ra chất thải (chất thải rắn, chất thải nơi đô thị, chất thải nông nghiệp, công nghiệp, chất thải từ việc khai thác mỏ, chất thải phóng xạ và độc hại) hoặc tác động đến cách thức xử lý, tiêu hủy hoặc tái chế chất thải?
Khả năng hoặc phạm vi các rủi ro về môi trường	Liệu có tác động đến khả năng xảy ra hoặc việc phòng ngừa các hỏa hoạn, các vụ nổ, sập nhà, tai nạn hoặc rò rỉ khí thải? Liệu có tác động đến nguy cơ thải trái phép hoặc vô ý các chất gây hại cho môi trường hoặc các sinh vật bị thay đổi gen? Liệu có làm tăng/giảm các thảm họa thiên nhiên?

Việc vận chuyển và việc sử dụng năng lượng	Liệu có làm tăng/giảm việc tiêu thụ năng lượng và sản sinh nhiệt? Liệu có làm tăng hoặc giảm nhu cầu vận chuyển (hành khách hoặc hàng hóa) hoặc làm thay đổi phương thức vận chuyển? Liệu có làm tăng hoặc giảm việc thải khí từ các phương tiện?
Tác động của các hoạt động của các công ty lên môi trường	Liệu có làm thay đổi lượng cung cấp tài nguyên thiên nhiên bắt buộc trên mỗi sản phẩm? Liệu có dẫn đến khả năng việc sản xuất sẽ đòi hỏi nhiều hay ít năng lượng hơn? Liệu có làm cho sản phẩm thêm thân thiện/không thân thiện với môi trường hơn hoặc các dịch vụ sẽ rẻ hơn hoặc đắt hơn thông qua việc thay đổi về thuế, chứng nhận, sản phẩm, các quy tắc về thiết kế, các quy tắc về thu mua v.v...? Liệu có làm thúc đẩy hoặc hạn chế các hàng hóa thân thiện/không thân thiện với môi trường và các dịch vụ thông qua việc thay đổi các quy tắc về đầu tư vốn, các khoản vay, các dịch vụ bảo hiểm, v.v...? Liệu có làm cho các doanh nghiệp hoạt động thêm/bớt gây ô nhiễm qua việc thay đổi cách thức hoạt động của chúng?
Sức khỏe động và thực vật, an toàn thực phẩm cho người và động vật	Liệu có tác động lên sức khỏe của động và thực vật? Liệu có tác động lên việc bảo vệ cho động vật (ví dụ: đối xử nhân đạo đối với các động vật)? Liệu có tác động lên sự an toàn thực phẩm cho người và động vật?

Bảng 3: Tác động về xã hội

Các tác động lên:	**Các câu hỏi chính**
Công việc và các thị trường lao động	Liệu có thúc đẩy tạo ra các công việc mới? Liệu có trực tiếp gây ra nạn thất nghiệp? Liệu có gây hậu quả tiêu cực cụ thể lên các ngành nghề cụ thể, các nhóm công nhân, hoặc các cá nhân hành nghề tự do? Liệu có ảnh hưởng đến nhu cầu về người lao động? Liệu có tác động đến việc vận hành của thị trường lao động?
Các tiêu chuẩn và quyền về chất lượng công việc	Liệu có tác động lên chất lượng công việc? Liệu có ảnh hưởng đến việc tiếp cận của người lao động hoặc những người tìm việc với việc đào tạo nghề hoặc đào tạo liên tục? Liệu có ảnh hưởng đến sức khỏe, an toàn và nhân phẩm của người lao động? Liệu có trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng đến các quyền và nghĩa vụ hiện hành của người lao động, đặc biệt là các quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc thông tin và tư vấn với các tổ chức của mình và chống sa thải? Liệu có ảnh hưởng đến việc bảo vệ những người lao động trẻ tuổi tại nơi làm việc? Liệu có trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng đến các quyền và nghĩa vụ của những người tuyển dụng? Liệu có đưa ra các tiêu chuẩn tối thiểu về tuyển dụng? Liệu có thúc đẩy hoặc hạn chế việc tái cơ cấu, thích ứng với thay đổi và việc sử dụng các cải tiến kỹ thuật tại nơi làm việc?
Sự hòa nhập xã hội và bảo vệ các nhóm đặc biệt	Liệu có gây tác động đến việc tiếp cận với thị trường lao động hoặc việc chuyển đổi vào/ra thị trường lao động? Liệu có trực tiếp hoặc gián tiếp gây ra sự công bằng/bất công? Liệu có ảnh hưởng đến việc tiếp cận ngang nhau đối với các dịch vụ và hàng hóa? Liệu có ảnh hưởng đến các dịch vụ sắp xếp việc làm, hoặc đến các dịch vụ có ích lợi về kinh tế?

	Liệu có ảnh hưởng đến các nhóm cá nhân, công ty, địa phương, những người dễ bị tác động/tổn thương nhất, những người dễ rơi vào hoàn cảnh nghèo đói nhất, so với những người khác? Liệu có tác động đáng kể đến công dân của các nước thứ ba, trẻ em, phụ nữ, người tàn tật, người không có việc làm, người già, các đảng chính trị hoặc các tổ chức dân sự, các nhà thờ, các tổ chức tôn giáo, hoặc các nhóm thiểu số về tôn giáo, ngôn ngữ, dân tộc, những người tị nạn?
Công bằng trong đối xử và các cơ hội, không phân biệt đối xử	Liệu có ảnh hưởng đến việc đối xử công bằng và các cơ hội ngang nhau cho tất cả mọi người? Liệu có tác động đến bình đẳng giới? Liệu có bao gồm phân biệt đối xử giữa các nhóm hoặc các cá nhân một cách trực tiếp trên cơ sở giống, chủng tộc, màu da, dân tộc và nguồn xã hội, các đặc điểm về gen, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc tín ngưỡng, chính kiến, thành viên của thiểu số dân tộc, tài sản, nơi sinh, ốm yếu, tuổi tác hoặc định hướng giới tính? Hoặc liệu có thể dẫn đến việc phân biệt một cách gián tiếp?
Cuộc sống gia đình và cá nhân, các dữ liệu cá nhân	Liệu có ảnh hưởng đến tính riêng tư của các cá nhân (bao gồm nhà cửa và các liên lạc) hoặc quyền tự do đi lại? Liệu có ảnh hưởng đến cuộc sống gia đình hoặc việc bảo vệ gia đình về mặt xã hội, kinh tế và luật pháp? Liệu có liên quan đến việc xử lý các dữ liệu cá nhân hoặc quyền tiếp cận dữ liệu cá nhân của các cá nhân có liên quan?
Sự điều hành, tham gia, sự chấp hành tốt, tiếp cận công lý, phương tiện thông tin đại chúng và đạo đức	Liệu có tác động đến sự tham gia của những người có lợi ích trong các vấn đề điều hành như được quy định và trong biện pháp điều hành mới? Liệu những người thực thi và những người có lợi ích được đối xử trên cơ sở công bằng, với sự nhìn nhận thích đáng về sự khác biệt của họ? Liệu có tác động lên tính đa dạng về văn hóa và ngôn ngữ? Liệu có tác động đến quyền tự do/tự trị của các đối tác xã hội trong các lĩnh vực mà họ có đủ năng lực? Ví dụ: liệu có ảnh hưởng đến quyền thương lượng giữa công đoàn và người lao động ở mọi cấp độ và quyền khởi kiện tập thể?

	Liệu việc thi hành các biện pháp được đề xuất ảnh hưởng đến các thể chế công (ví dụ: liên quan đến các trách nhiệm của các thể chế đó)? Liệu có ảnh hưởng đến quyền của các cá nhân và các quan hệ với nền hành chính công? Liệu có tác động đến việc tiếp cận công lý của các cá nhân? Liệu có làm cho công chúng được thông tin đầy đủ hơn về một vấn đề cụ thể? Liệu có ảnh hưởng đến việc tiếp cận thông tin của công chúng? Liệu có ảnh hưởng đến phương tiện thông tin, tính đa dạng của thông tin và quyền tự do biểu đạt? Liệu có làm nảy sinh các vấn đề về đạo đức - sinh học (hệ vô tính, sử dụng cơ thể con người hoặc các bộ phận vì mục đích tài chính, nghiên cứu và thử gen; sử dụng thông tin về gen)?
Sức khỏe và an toàn công cộng	Liệu có tác động đến sức khỏe và an toàn của các cá nhân/dân số, bao gồm tuổi thọ trung bình, tử số và sự hành hoành của bệnh tật, thông qua các tác động lên môi trường kinh tế - xã hội (ví dụ: môi trường làm việc, thu nhập, giáo dục, nghề nghiệp, dinh dưỡng)? Liệu có làm tăng hoặc giảm khả năng khủng bố bằng sinh học? Liệu có làm tăng hoặc giảm khả năng nguy cơ về sức khỏe do các chất gây hại cho môi trường tự nhiên? Liệu có ảnh hưởng đến sức khỏe do thay đổi về độ ồn hoặc chất lượng của đất, không khí và nguồn nước trong các vùng dân cư? Liệu có ảnh hưởng đến sức khỏe do thay đổi về sử dụng năng lượng và xử lý chất thải? Liệu có tác động đến các chất gây hại cho sức khỏe liên quan đến lối sống như hút thuốc, uống rượu hoặc các hoạt động thể chất? Liệu có các tác động cụ thể lên các nhóm nguy cơ (xác định bằng độ tuổi, giống, khuyết tật, nhóm xã hội, sự di chuyển, tôn giáo, v.v...)

Tội phạm, chủ nghĩa khủng bố và an ninh	Liệu thúc đẩy hoặc cản trở đến an ninh, tội phạm và chủ nghĩa khủng bố? Liệu có ảnh hưởng đến các khả năng phát hiện tội phạm hoặc tiền/tài sản kiếm được từ việc phạm tội? Liệu có làm gia tăng số các hành vi phạm tội? Liệu có ảnh hưởng đến khả năng thực thi luật pháp? Liệu có tác động đến sự cân bằng giữa lợi ích an ninh và các quyền của người bị tình nghi? Liệu có ảnh hưởng đến quyền của các nạn nhân và nhân chứng?
Tiếp cận và các tác động lên các hệ thống giáo dục, y tế và bảo vệ về mặt xã hội	Liệu có tác động lên chất lượng các dịch vụ và việc tiếp cận với các dịch vụ đó? Liệu có tác động lên việc giáo dục và sự chuyển dịch của người lao động (sức khỏe, giáo dục, v.v...) Liệu có ảnh hưởng đến sự tiếp cận của các cá nhân với các cơ sở giáo dục công/tư hoặc tới các chương trình đào tạo nghề và đào tạo liên tục? Liệu có ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ qua biên giới và hợp tác ở các khu vực biên giới? Liệu có tác động lên việc cung cấp tài chính/tổ chức/tiếp cận các hệ thống giáo dục, y tế và xã hội (bao gồm cả đào tạo nghề)? Liệu có ảnh hưởng đến tính tự chủ của các trường đại học?

Bước tiếp cận miêu tả trên đây giúp ta cân nhắc một loạt các khả năng tác động chứ không chỉ tập trung vào một số tác động chủ chốt. Như vậy, bức tranh toàn cảnh về các khả năng tác động của chính sách sẽ được xây dựng nên.

Ví dụ, trong trường hợp cải cách thị trường chung cho đường ăn, các tác động không dự kiến được xác định như sau:

- Nhu cầu các sản phẩm thay thế giảm dẫn đến nạn thất nghiệp trong các vùng/ngành liên quan;

- Nguồn cung cấp ít hơn dẫn đến giá cả không ổn định;

- Việc chuyên chở hiệu quả hơn.

Sản xuất giảm và mất việc làm trong các vùng liên quan sẽ được cân bằng bằng việc duy trì các công việc (duy trì các công việc bằng cách đạt được mục tiêu chuyển sản xuất sang các vụ mùa thay thế).

Cần suy nghĩ về đối tượng tác động của chính sách và tại khung thời gian nào. Sau đó kiểm tra lại bằng danh sách các tác động đã được xác định. Điều này tạo cơ sở để nghiên cứu các ảnh hưởng phân tán như việc xác định "người được lợi" và "kẻ thua thiệt" giúp ta thấy trước các trở ngại đối với chính sách và có thể chỉ ra nhu cầu thay đổi nội dung, hoặc để đưa ra các biện pháp kèm theo để làm giảm các tác động tiêu cực. Ví dụ: một chính sách có thể làm cho khách hàng được hưởng hầu hết hoặc tất cả các lợi ích, trong khi doanh nghiệp chịu hầu hết các chi phí. Thậm chí ngay trong một nhóm cũng có các hiệu ứng lan truyền (giữa các công ty lớn và nhỏ, giữa các công ty vừa mới hoặc thâm nhập thị trường đã lâu, giữa các hộ gia đình có thu nhập cao và thấp, v.v...). Điều quan trọng là cần chú ý thích đáng đến các tác động tiềm tàng lên công luận.

Cuối cùng, các tác động có thể sẽ khác biệt đáng kể giữa các quốc gia thành viên hoặc các khu vực, đặt ra nhu cầu thi hành chính sách một cách linh hoạt.

Trong ví dụ nêu ở trên, sẽ có một số hiệu ứng tái phân phối giữa:

- Những người tiêu dùng được lợi từ việc giảm giá và những nhà sản xuất thu được ít lãi hơn và kết quả là các vùng sản xuất có thể bị mất việc;

- Các nhà sản xuất nhỏ hơn và ít khả năng cạnh tranh là những người dễ bị tác động hơn trong quá trình tái cơ cấu ngành nghề hơn so với các nhà sản xuất lớn hơn và hiệu quả hơn;

- Các công việc bị mất do kết quả của việc tái cơ cấu ngành nghề có thể tác động mạnh lên phụ nữ làm việc trong các hoạt động cơ cấu lại sản xuất.

Bước 2: Xác định các tác động quan trọng nhất

Xác định các tác động quan trọng nhất có thể được thực hiện nhanh chóng và với chi phí thấp nếu sử dụng các công cụ đơn giản như các công cụ được nêu dưới đây. Sau đó cần nỗ lực khi phân tích các tác động này.

Mô hình nhân quả dưới đây là công cụ đặc biệt hữu ích để xác định vì nó tạo nền tảng để tiến hành các phân tích hiệu quả, có xem xét tầm quan trọng và tính chất của các chính sách (nguyên tắc phân tích theo phần).

Cần thực hiện qua bước đánh giá định lượng; trong bước này, cần phải:

- Đưa ra khả năng (với mức độ thấp, trung bình hoặc cao) về việc các tác động được xác định sẽ xảy ra (hoặc ngược lại, nguy cơ là tác động sẽ không xảy ra). Điều này được thực hiện bằng cách đặt ra giả thuyết về các nhân tố nằm ngoài tầm kiểm soát của những người điều hành việc can thiệp và các nhân tố ảnh hưởng đến khả năng xảy ra của các tác động.

- Đánh giá phạm vi của mỗi tác động (thấp, trung bình và cao). Điều này được thực hiện bằng việc cân nhắc ảnh hưởng của việc can thiệp về hành vi của người chịu tác động và so sánh hoàn cảnh môi trường và kinh tế - xã hội khi tiến hành can thiệp. Tự xem xét liệu một số tác động là không thể thay đổi được.

- Đánh giá tầm quan trọng của mỗi tác động trên cơ sở hai thành phần phía trên (ví dụ: từ khả năng/phạm vi thấp cho tới khả năng/tác động cao).

Tác động của các văn bản pháp luật và các chương trình chi tiêu phụ thuộc một phần vào khả năng liệu chúng sẽ được thi hành thực sự và không chỉ phụ thuộc vào cách thức thi hành các văn bản luật đó. Mức độ tuân thủ cần được cân nhắc xem xét như là khả năng/nguy cơ của một tác động (*xem Hộp dưới đây*).

Dù sử dụng phương pháp gì, cần ghi nhớ các điểm sau đây khi xác định và miêu tả các tác động:

1. Tính đến tính phức tạp của bản phân tích, điều quan trọng là nó được thực hiện trong cách thức có tổ chức và rõ ràng, để trao đổi kết quả và tạo cơ sở cho các lần phân tích sâu hơn tiếp theo.

2. Cân nhắc các tác động ngắn và dài hạn: xác định các tác động ngắn hạn thường dễ dàng hơn nhưng không có nghĩa đó là các tác động quan trọng hơn.

3. Không bỏ qua các tác động không biểu thị được bằng định lượng hoặc tiền tệ.

4. Nhớ rằng các nhân tố khác nhau ảnh hưởng đến các tác động sẽ có tương tác với nhau.

5.Chú ý đến phạm vi bị ảnh hưởng của các tác động của chính sách do thi hành các chính sách khác.

6. Các tác động cần được xem xét trong hoàn cảnh thúc đẩy phát triển bền vững.

Bước 3: Phân tích tác động nâng cao

Bước tiếp cận trên cho phép xây dựng bản phân tích định lượng, theo cấu trúc về các tác động của chính sách. Khi thấy phù hợp, tiến hành các phân tích sâu hơn. Các phân tích này có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức, xây dựng dựa trên phân tích và các kết quả từ bước 2:

- *Phân tích định lượng chuyên sâu* về các tác động được lựa chọn sẽ tập trung vào các tác động được lựa chọn hoặc chuỗi các tác động về những dữ liệu định tính và định lượng được thu thập và phân tích định lượng, thường sử dụng phương pháp nghiên cứu các trường hợp/vụ việc hoặc nghiên cứu tổng thể.

Loại hình nghiên cứu này có thể được thực hiện trên chính nó, mặc dù trên thực tế thông thường nó được thực hiện cùng với sự phân tích định lượng về các tác động.

- *Phân tích định lượng các tác động* tập trung phân tích một vài hoặc nhiều tác động. Các tác động được lựa chọn được ước tính bằng các kỹ năng định lượng. Về cơ bản là để nhận thức được mức độ của các tác động của chính sách và ước tính lợi ích và chi phí dưới hình thức tiền tệ.

VI. SO SÁNH CÁC LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH

Sau khi đã phân tích các tác động liên quan, bước tiếp theo là so sánh chúng để thấy các ưu và khuyết điểm của mỗi chính sách. Từ đây có thể rút ra kết luận rằng lựa chọn chính sách nào sẽ nổi bật hơn. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần lặp lại rằng quyết định cuối cùng về khả năng và cách thức tiến hành là một quyết định chính trị.

- Cân nhắc các tác động tích cực và tiêu cực của mỗi chính sách;

- Nếu có thể, trình bày các kết quả theo tổng thể và theo từng phần;

- Trình bày các so sánh giữa các chính sách theo lĩnh vực;

- Xác định chính sách thích hợp nhất.

1. Cách thức so sánh các tác động của các lựa chọn chính sách khác nhau

Đối với tất cả các chính sách được xem xét (gồm cả chính sách "Không hành động"), cần xem xét các tác động tích cực và tiêu cực liên quan cùng với các chính sách khác, bất kể việc chúng được biểu hiện về mặt định tính, định lượng và tiền tệ. Khi chuẩn bị một đề xuất sửa đổi toàn bộ văn bản, đặc biệt cần cân nhắc liệu việc giảm các chi phí hiện hành sẽ làm ảnh hưởng đến các lợi ích của chính sách.

Ví dụ: Trong một vài ngành nghề, các nghĩa vụ pháp lý hạn chế việc tiếp cận với ngành nghề đó. Bãi bỏ các quy định nghĩa vụ về chứng chỉ có thể làm gia tăng sự cạnh tranh và làm tăng tính hài lòng của khách hàng. Nhưng nó cũng có thể tạo điều kiện cho những kẻ buôn bán lừa đảo. Lợi ích cho các nhà điều hành (chi phí đầu vào thấp hơn) có thể nặng hơn bởi các chi phí kiện tụng và tỷ lệ các hóa đơn chưa được thanh toán.

Các tác động của mỗi chính sách có thể được tổng kết bằng các lĩnh vực bị tác động (kinh tế, môi trường, xã hội) và bởi các tác dụng phụ. Trong bản tổng kết này, các tác động không nên được gộp lại. Các tác động tích cực và tiêu cực cần được nêu cạnh nhau. Trong một vài trường hợp, cần đánh giá tác động thực trên mỗi lĩnh vực tác động và đưa ra bản đánh giá toàn bộ tác động thực của chính sách. Tuy nhiên, khi tiến hành loại trình bày tác động lũy tích này, cần tránh có ấn tượng cho rằng các tác động bằng không hoặc thấp, khi trên thực tế đây là trường hợp các tác động tích cực và tiêu cực quan trọng của cùng một loại đã loại trừ nhau.

Bảng Tổng kết 1- Chính sách A

	Mô tả định tính	***Mô tả định lượng***	***Giá trị bằng tiền***
Các tác động về kinh tế			
Chi phí cho các doanh nghiệp Chi phí phụ	Nghĩa vụ lắp đặt thiết bị chống ô nhiễm không khí mới	Khoảng 400 công ty bị ảnh hưởng	400 triệu đồng

Các tác động về xã hội			
Các tác động phụ đối với cộng đồng	Chất lượng cuộc sống tốt hơn trong cộng đồng	Khoảng 100 doanh nghiệp được hưởng lợi	Không đo đếm được bằng tiền
Các tác động về môi trường			
Các tác động phụ về ô nhiễm không khí	Số tỷ lệ người chết giảm	Tỷ lệ chết yểu tránh được mỗi năm	Số Y tỷ đồng (giá trị của một người được cứu sống) nhân với X (số người được cứu sống)

Cũng có thể thêm một bảng so sánh tác động đối với các nhóm khác nhau. Bảng sau đây là một cách trình bày so sánh tổng hợp các lựa chọn chính sách xét về tính hiệu quả, tính hiệu lực, tính đồng bộ và các tiêu chí thích hợp khác.

Bảng

	Tính hiệu lực	***Tính hiệu quả***	***Tính đồng bộ***
Lựa chọn A	Đạt được mục tiêu A và B	Các nguồn lực X cần thiết để đạt mức ảnh hưởng Y	Cân bằng giữa các tác động tích cực và tiêu cực, trực tiếp và gián tiếp, dự kiến và không dự kiến trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường
Lựa chọn B	Đạt được mục tiêu chính sách A	Cần nguồn lực 2 X để đạt được mức ảnh hưởng Y	Các tác động kinh tế tích cực; các tác động tiêu cực ngoài dự kiến đối với môi trường như …
Lựa chọn C	…	…	…

2. Xếp hạng các lựa chọn

Quy trình đánh giá tác động không nhất thiết chỉ đưa ra các đánh giá chắc chắn hay những đề xuất liên quan đến chính sách cuối cùng. Ngoài ra, lựa chọn chính sách còn được quyết định bởi Ban soạn thảo/Bộ trưởng hoặc Chính phủ. Vì thế, không phải lúc nào bản báo cáo RIA cũng chỉ ra được lựa chọn nào tốt hơn các lựa chọn khác. Trong những trường hợp như vậy, tốt hơn hết là xếp hạng các lựa chọn theo nhiều tiêu chí khác nhau và cách xếp hạng khác nhau dựa trên các tiêu chí lựa chọn khác nhau. Tuy nhiên, để hỗ trợ cho quá trình hoạch định chính sách, trong mọi trường hợp, kết quả và lựa chọn thay thế cần được trình bày minh bạch và dễ hiểu, tạo cơ sở cho một cuộc thảo luận chính trị về những lợi ích và bất lợi tương đối của các lựa chọn liên quan. Điều này cho phép các nhà hoạch định chính sách chính trị kiểm tra các thoả hiệp giữa các nhóm chịu tác động và/hoặc giữa các tác động trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường. Nó cũng cho phép cải tiến việc soạn thảo các đề xuất để giúp giảm thiểu các thoả hiệp, xác định các biện pháp nhằm làm giảm các tác động tiêu cực và tối đa hoá các cơ hội.

Khi quyết định chính trị được đưa ra, cần phải trình bày tính xác đáng trong Bản ghi nhớ, chú giải. Ngoài ra, nếu cần lựa chọn cuối cùng phải được trình bày trong bản báo cáo RIA với điều kiện điều này không dẫn tới việc hạn chế việc trình bày các lựa chọn thay thế và việc xếp hạng các giải pháp này.

VII. ĐÁNH GIÁ VÀ GIÁM SÁT

1. Sự cần thiết lập kế hoạch giám sát và đánh giá tại giai đoạn đánh giá tác động

Các nhà hoạch định chính sách cần có các hệ thống để xác nhận việc thực thi đúng tiến độ và mức độ hoàn thành mục tiêu của chính sách. Khi một chính sách không đạt được mục tiêu của nó, các nhà hoạch định chính sách cũng cần biết liệu lý do xuất phát từ các kẽ hở trong chính sách hay do thực thi không hiệu quả (liệu việc phân tích vấn đề đã chính xác? Liệu các mục tiêu đã thích hợp và có thể thực hiện được? Liệu việc thi hành được giao cho những người có khả năng hiểu được chính sách và sẵn sàng tuân thủ nghiêm ngặt? Liệu việc thực thi không hiệu quả là do năng lực điều hành kém?)

Kế hoạch giám sát và đánh giá bao gồm cả việc tạo ra dữ liệu dựa trên các chỉ số được xây dựng kỹ lưỡng sẽ cung cấp các thông tin quý giá về vấn đề này và trợ giúp trong việc xác định cách thức tối ưu hoá chính sách can thiệp.

2. Những việc cần làm ở giai đoạn đánh giá tác động

Trong phạm vi nghiên cứu đánh giá tác động cần nỗ lực xác định một vài chỉ số cơ bản cho các mục tiêu chính sách chính và phác thảo kế hoạch giám sát và đánh giá. Tuy nhiên không cần thiết lập ra các chỉ số chi tiết các kế hoạch giám sát và đánh giá đối với các lựa chọn chính sách được xác định là một phần của đánh giá tác động. Điều này sẽ được thực hiện sau khi có lựa chọn chính trị chính sách phù hợp nhất bởi vì đây là bước cuối cùng trong quy trình xây dựng chính sách.

Việc xác định một vài chỉ số cơ bản đối với các mục tiêu chính sách chính là cần thiết (ví dụ: đối với các mục tiêu được gọi là mục tiêu chung). Có thể cho rằng những mục tiêu chung này có tính ổn định đối với các lựa chọn chính sách thay thế khác nhau trong bản đánh giá tác động.

Các chỉ số phải được kiểm tra dựa vào mục đích của chúng, ví dụ: để xác định mức độ thực thi thích hợp chính sách và các mục tiêu đã đạt được. Do đó, độ tin cậy và tính rõ ràng rất quan trọng. Một nhân tố quan trọng khác trong việc lựa chọn các chỉ số là dữ liệu thu thập nên dễ dàng, không tốn kém hơn giá trị thông tin cung cấp.

Khi đã xác định một lựa chọn tối ưu, cần thiết:

Mô tả ngắn gọn mức độ cần thiết của dữ liệu đối với việc đánh giá sự thực thi biện pháp can thiệp và thu thập tác động của việc thực thi chính sách;

Phác thảo tính chất, cường độ và mục đích của các lần đánh giá về sau.

Các câu hỏi cần đặt ra bao gồm:

- Các dữ liệu giám sát và các kết quả đánh giá cần thiết hoặc được sử dụng cho mục đích gì?

- Ai là người cung cấp và sử dụng chủ yếu các thông tin đó (ví dụ: Uỷ ban, các quốc gia thành viên, các trung gian như đại lý, nhà quản lý/người hưởng lợi, v.v...)?

- Theo thuật ngữ chung, đâu là vai trò và trách nhiệm của các đối tượng trên? Cách thức chia sẻ và tập hợp thông tin như thế nào?

- Có bao nhiêu cấu trúc giám sát và đánh giá đã tồn tại? Có cần đưa vào những cấu trúc mới?

- Liệu tình huống cơ bản đã được biết đến rộng rãi hoặc việc thu thập các dữ liệu sắp tới có cần thiết không khi mà đề xuất chính sách đã được thông qua?

CHƯƠNG VI
PHÂN TÍCH LỢI ÍCH, CHI PHÍ, RỦI RO CỦA CÁC QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. XÂY DỰNG CÁC ƯỚC TÍNH LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ

1. Một vài cân nhắc chung

Tài liệu phân tích cần xem xét các lợi ích và chi phí mong muốn của biện pháp được lựa chọn và của bất kỳ các biện pháp hợp lý khác. Làm sao biện pháp được đề xuất mang lại được các chi phí và lợi ích như đã dự đoán? Đâu là các giá trị được đo đếm bằng tiền của các khả năng lợi ích và chi phí phần lãi thực đối với xã hội? Để trình bày các kết quả, cần phải:

- Đưa vào bản phân tích các bảng liệt kê riêng rẽ về các lợi ích và chi phí bằng tiền tệ nêu rõ các loại và thời gian của các lợi ích và các chi phí, nêu các ước tính trong bảng liệt kê bằng tiền đôla một cách liên tiếp và không giảm (*xem phần "tỷ lệ giảm giá" dưới đây để có thêm thông tin về việc chiết khấu*);

- Liệt kê các lợi ích và chi phí có thể định lượng, nhưng không thể xác định được về mặt tiền tệ, bao gồm cả về mặt thời gian của các lợi ích và chi phí đó;

- Miêu tả các lợi ích và chi phí không thể định lượng được; và

- Xác định hoặc bổ sung các dữ liệu hoặc các nghiên cứu mà dựa vào đó để ước tính các lợi ích và các chi phí.

Khi việc ước tính các lợi ích và các chi phí chưa chắc chắn (*để thêm thông tin về phần này, xem "Xử lý những điều chưa chắc chắn" dưới đây*), cần nêu các ước tính các lợi ích và chi phí (bao gồm lợi ích của việc giảm nguy cơ rủi ro) mà phản ánh được việc phân phối xác suất đầy đủ các hệ quả tiềm tàng. Nếu có thể, trình bày việc phân chia xác suất các lợi ích và chi phí và bao gồm cả các ước tính giới hạn trên và dưới như là phần bù cho xu hướng trung tâm và các ước tính khác.

Nếu có sự bất đồng lớn về mặt khoa học hoặc thiếu kiến thức cũng gây hạn chế cho việc xây dựng sự phân chia xác suất có thể được bảo vệ về mặt khoa học, cần miêu tả các lợi ích và các chi phí theo một kịch bản

hợp lý và định rõ đặc điểm của chứng cứ và các giả định nhấn mạnh mỗi kịch bản thay thế.

Giá cả trên thị trường cung cấp dữ liệu dồi dào để ước tính các lợi ích và chi phí dựa trên việc sẵn sàng thanh toán nếu hàng hóa và dịch vụ bị tác động bởi quy định được trao đổi trong các thị trường cạnh tranh được vận hành hiệu quả. Chi phí cơ hội của một biện pháp bao gồm giá trị của các lợi ích bị từ bỏ như là kết quả của việc lựa chọn biện pháp đó. Chi phí cơ hội của việc cấm một sản phẩm - một loại thuốc, chất phụ gia thức ăn, hoặc hóa chất độc hại… là lợi ích thực bị từ bỏ (ví dụ: việc mất khách hàng hoặc thặng dư của nhà sản xuất) của sản phẩm đó, có tính đến các ảnh hưởng làm giảm nhẹ của các biện pháp thay thế tiềm năng. Việc sử dụng bất kỳ một nguồn lực nào đều có một chi phí cơ hội bất chấp việc nguồn lực này đã có sẵn hoặc phải mua. Ví dụ, nếu quy định của một nhà máy công nghiệp ảnh hưởng đến việc sử dụng đất hoặc nhà cửa thêm trong phạm vi của nhà máy này, thì việc phân tích chi phí phải bao gồm cả chi phí cơ hội của việc sử dụng đất hoặc thiết bị thêm này.

Ở một mức độ có thể, phải tính thành tiền bất kỳ một lợi ích bỏ qua đó và cộng chúng vào các chi phí khác của sự lựa chọn này. Phải cố gắng tính thành tiền bất kỳ một tiết kiệm chi phí nào nhờ sự lựa chọn và hoặc là cộng thêm khoản này vào các lợi ích hoặc trừ khoản này đi từ các chi phí của sự lựa chọn này. Tuy nhiên, không nên coi rằng các chi phí tránh được của việc không thực hiện lựa chọn lập pháp khác tương ứng với các lợi ích của một hành vi lập pháp khi không có mối quan hệ trực tiếp, cần thiết giữa hai việc trên. Cần phải thận trọng khi chi phí tránh được có thể quy về một quy định hiện hành. Thậm chí ngay cả khi có mối quan hệ trực tiếp giữa hai hành vi lập pháp, thì việc sử dụng các chi phí đã tránh được là một khó khăn, vì các quy định hiện hành không thể tối đa hóa lợi ích thực và do vậy, có thể là một chính sách cần xem xét.

Việc đánh giá lợi ích và chi phí khi giá thị trường khó xác định hoặc thị trường không tồn tại là khó hơn. Trong các trường hợp này, cần thực hiện các thay thế thích hợp để mô phỏng sự trao đổi của thị trường. Các đánh giá của sự sẵn sàng thanh toán căn cứ vào các phương pháp ưu tiên được biểu lộ có thể rất có ích. Một ví dụ, các nhà phân tích đôi khi sử dụng những biểu thức giá dựa trên sự phân tích hồi quy nhiều lần của hành vi thị trường để mô phỏng giá thị trường đối với hàng hóa đang quan tâm.

Kỹ thuật cho phép các nhà phân tích thực hiện việc định giá đối với các thuộc tính riêng liên quan đến một sản phẩm. Ví dụ, một ngôi nhà là một sản phẩm được đặc trưng bởi một loạt các thuộc tính bao gồm số phòng, tổng diện tích sàn và kiểu sưởi ấm và làm mát. Nếu có đủ dữ liệu về giao dịch trên thị trường nhà ở thì có thể phát triển một phương pháp định giá ẩn đối với các thuộc tính riêng như là giá ẩn của phòng tắm bổ sung hoặc một hệ điều hòa không khí trung tâm. Kỹ thuật này cũng có thể được mở rộng để phát triển một cách định giá đối với giá ẩn của các hàng hóa công cộng không mua bán trực tiếp được trên thị trường. Một nhà phân tích có thể thực hiện việc định giá ẩn đối với các hàng hóa công cộng như là chất lượng không khí và sử dụng các bãi đỗ xe công cộng bằng cách đánh giá hiệu quả của các hàng hóa này trên thị trường nhà ở. Việc thực hiện quá trình phân tích đánh giá lợi ích thu được do mô phỏng thị trường cũng có thể gợi ý về các chiến lược lập pháp thay thế tạo ra các thị trường như vậy.

Cần phải đề phòng việc tính hai lần vì một số thuộc tính thì nằm trong các việc đánh giá rộng hơn khác. Để minh họa, khi một quy định nâng cao chất lượng môi trường trong cộng đồng, thì giá trị bất động sản trong cộng đồng nói chung là tăng lên để phản ánh sự hấp dẫn hơn của cuộc sống trong môi trường tốt hơn. Bổ sung một cách đơn giản việc tăng giá trị tài sản vào giá trị được đánh giá của sức khỏe cộng đồng được cải thiện thì sẽ tính hai lần nếu như việc tăng giá trị tài sản phản ánh việc nâng cao sức khỏe cộng đồng. Để tránh vấn đề này, cần tách các hiệu quả gắn vào giá trị tài sản tăng do sức khỏe cộng đồng được nâng cao. Đồng thời, một việc phân tích không kết hợp được hậu quả của việc thay đổi sử dụng đất khi tính giá thì sẽ không nắm bắt được toàn bộ hiệu quả của quy định.

2. Các lợi ích và chi phí khó tính thành tiền

Cần phải tính thành tiền các đánh giá định lượng nếu có thể. Hãy sử dụng cơ sở và các giá trị hoặc các thủ tục có thể bảo vệ để tính thành tiền các lợi ích và chi phí, và đảm bảo rằng các giả thiết phân tích chủ yếu là có thể bảo vệ được. Nếu việc tính thành tiền là không thể thì hãy giải thích tại sao và đưa ra tất cả các thông tin định lượng có thể. Ví dụ như nếu có thể định lượng nhưng không thể tính thành tiền việc tăng chất lượng nước và số lượng cá do quy định về chất lượng nước, có thể mô tả các lợi ích về các dặm dòng chảy của chất lượng nước được nâng cao đối với người bơi thuyền và việc tăng số lượng cá đối với người câu cá. Cần mô tả thời

điểm và khả năng của các ảnh hưởng đó và tránh việc tính hai lần các lợi ích khi đánh giá hiệu quả bằng tiền và vật chất được hòa lẫn trong cùng một đánh giá.

3. Các lợi ích và chi phí khó định lượng

Nếu không thể định lượng các ảnh hưởng, có thể đưa ra bất kỳ một thông tin định lượng thích hợp nào cùng với việc mô tả các ảnh hưởng không định lượng được, như là lợi ích sinh thái, sự cải thiện chất lượng cuộc sống và vẻ đẹp thẩm mỹ. Cần thảo luận về các điểm mạnh và hạn chế của thông tin chất lượng, bao gồm cả thông tin về các lý do chính tại sao chúng không thể định lượng được. Có trường hợp có thể biết chắc chắn mức độ rủi ro, nhưng không biết số lượng lớn các cá nhân phải chịu rủi ro. Có trường hợp sự tồn tại của một rủi ro có thể căn cứ vào các giả thuyết suy đoán cao độ và mức độ rủi ro thì không được biết.

Đối với những trường hợp mà trong đó các lợi ích hoặc chi phí không định lượng được ảnh hưởng đến một sự lựa chọn chính sách, cần đưa ra một giải thích rõ ràng về cơ sở hợp lý của sự lựa chọn đó. Việc giải thích này có thể bao gồm thông tin chi tiết về bản chất, thời điểm, khả năng xảy ra, địa điểm và sự phân bổ các lợi ích và chi phí không định lượng đó. Thêm nữa, hãy bao gồm một bảng tóm tắt trong đó liệt kê tất cả những lợi ích và chi phí không định lượng được, và sử dụng phán đoán của mình để nêu bật (ví dụ, với các phạm trù hoặc vị trí thứ tự) những lợi ích hoặc chi phí được cho là quan trọng nhất (ví dụ, bằng cách cân nhắc các nhân tố như mức độ chắc chắn, tầm quan trọng mong đợi, và tính thuận nghịch của các ảnh hưởng).

Trong khi thường nhấn mạnh khó khăn để định lượng các lợi ích của các hành vi lập pháp, thì một số chi phí cũng khó định lượng. Các yêu cầu cho phép nhất định (ví dụ, Chương trình xem xét nguồn lực mới) hạn chế các quyết định về phương tiện sản xuất để thay đổi sang các sản phẩm mới và sử dụng các phương pháp đổi mới sản xuất. Khi các chương trình đó có thể áp đặt các chi phí đáng kể lên nền kinh tế, thì rất khó để định lượng và tiền tệ hóa các ảnh hưởng đó. Cũng tương tự như thế, các quy định thiết lập tiêu chuẩn phát ra đối với các xe giải trí, như xe máy, có thể ảnh hưởng bất lợi đến hiệu suất của xe về khả năng truyền động và gia tốc từ 0 đến 60 dặm trên giờ.

Thêm nữa, chi phí kết hợp với việc mất các thuộc tính đó có thể khó định lượng và tiền tệ hóa. Những điều này cần phải được phân tích một cách định lượng.

4. Tiền tệ hóa các lợi ích và chi phí của sức khỏe và sự an toàn

Cần phân tích lợi ích và chi phí của các quyết định chủ yếu về sức khỏe và an toàn thêm vào với phân tích chi phí hiệu quả. Phân tích lợi ích - chi phí cung cấp sự hiểu biết sâu sắc thêm vì: (a) nó cung cấp một số dấu hiệu về những cái mà công chúng muốn trả để cải thiện sức khỏe và sự an toàn; (b) nó cung cấp thông tin bổ sung về các ưu tiên cho sức khỏe bằng cách sử dụng một kế hoạch nghiên cứu khác hơn là sử dụng trong phân tích chi phí hiệu quả. Vì các phương pháp ưu tiên sức khỏe sử dụng để hỗ trợ phân tích chi phí hiệu quả và Phân tích lợi ích - chi phí có một số điểm mạnh và điểm hạn chế khác nhau, nên quan trọng là cung cấp cho các nhà ra quyết định cả hai phối cảnh đó.

Nếu các nghiên cứu sự ưu tiên bộc lộ về sự rủi ro về sức khỏe và sự an toàn thích hợp có thể thực hiện được, thì nên xem xét việc sử dụng các nghiên cứu này vào việc phát triển các đánh giá về tiền tệ. Nếu dữ liệu ưu tiên bộc lộ thích hợp không có, thì nên sử dụng dữ liệu có hiệu lực và thích hợp từ các nghiên cứu ưu tiên đã nói rõ.

Một lợi thế chủ yếu của các phương pháp ưu tiên đã nói rõ và phương pháp có ích cho sức khỏe khi so sánh với các phương pháp ưu tiên bộc lộ là chúng có thể biến đổi để đề cập đến các phạm vi của các khả năng, loại của các rủi ro về sức khỏe và số dân cụ thể bị ảnh hưởng bởi quy tắc dự kiến. Trong nhiều quyết định sẽ không có thông tin thích hợp từ các nghiên cứu ưu tiên bộc lộ. Trong hoàn cảnh này, cần xem xét đưa một nghiên cứu ưu tiên đã nói rõ hoặc sử dụng các giá trị từ các nghiên cứu ưu tiên đã nói rõ đã được công bố. Vì các lý do đã nêu trước, cần thận trọng khi sử dụng các giá trị từ các nghiên cứu ưu tiên đã nói rõ và mô tả trong phân tích các hạn chế của phương pháp này.

4.1. Các rủi ro tránh được về sức khỏe và sự an toàn

Liên quan đến các rủi ro tránh được về sức khỏe và sự an toàn, có sự đa dạng lớn trong bản chất và tính nghiêm trọng của các tình trạng sức khỏe suy yếu. Một chấn thương có thể điều trị hiệu quả trong phòng cấp

cứu không cần nằm viện hoặc chăm sóc thời gian dài khác với một chấn thương do chứng liệt hai chân. Các khác nhau về tính khắc nghiệt cũng quan trọng trong đánh giá các bệnh kinh niên. Một cơn bệnh viêm phế quản nặng, tuy có thể ít thường xuyên, nhưng đau và làm suy nhược cơ thể hơn nhiều so với các bệnh viêm phế quản nhẹ. Khoảng thời gian của một tình trạng sức khỏe suy yếu mà có thể kéo dài từ 1 hoặc 2 ngày cho đến nhiều năm hoặc thậm chí cả đời người (ví dụ, sai sót khi sinh dẫn đến chậm phát triển trí tuệ) thì cần được xem xét cẩn thận. Thông tin về cả tính nghiêm trọng và khoảng thời gian của tình trạng sức khỏe suy yếu là cần thiết trước khi có thể thực hiện nhiệm vụ tiền tệ hóa.

Khi tính bằng tiền các ảnh hưởng tránh được đến sức khỏe, thì rất cần phải cân nhắc 2 vấn đề:

1. Yêu cầu riêng để ngăn chặn các ảnh hướng tránh được đến sức khỏe, ưu tiên cho nhóm mục tiêu rủi ro, và

2. Tình trạng tài chính thực bên ngoài liên quan đến sức khỏe kém như là sự thay đổi giá y tế công cộng và bất kỳ một sự thay đổi nào cho một sản xuất kinh tế mà không trải nghiệm bởi nhóm mục tiêu.

Các nghiên cứu ưu tiên bộc lộ hoặc ưu tiên tuyên bố là cần thiết để đánh giá yêu cầu riêng; dữ liệu kinh tế học sức khỏe từ các nguồn xuất bản có thể được sử dụng một cách điển hình để đánh giá tình trạng tài chính bên ngoài do các thay đổi về tình trạng sức khỏe gây ra. Nếu sử dụng các giá trị tài liệu để tính bằng tiền các rủi ro an toàn và sức khỏe tránh được, thì cần phải đảm bảo rằng các giá trị mà đang lựa chọn là thích hợp đối với tính nghiêm trọng và khoảng thời gian ảnh hưởng sức khỏe được quy tắc đề cập tới.

Nếu các dữ liệu không sẵn có để trợ giúp việc tiền tệ hoá, có thể xem xét một phương pháp thay thế sử dụng các nghiên cứu có ích cho sức khỏe. Mặc dù tài liệu kinh tế học về đánh giá bằng tiền các trạng thái sức khỏe yếu đang gia tăng, nhưng có một tài liệu thuộc về điều trị đồ sộ hơn nhiều về cách thức mà các bệnh nhân, nhà cung cấp và cư dân cộng đồng đánh giá các trạng thái sức khỏe khác nhau. Tài liệu này đánh giá một cách điển hình lợi ích sức khỏe dựa trên các phương pháp mạo hiểm tiêu chuẩn, cân bằng thời gian hoặc quy mô phân loại. Thông tin lợi ích sức khỏe này có thể được kết hợp với các giá trị bằng tiền đã biết đối với các trạng thái

sức khỏe tốt để đánh giá các giá trị bằng tiền đối với một phạm vi rộng của trạng thái sức khỏe của tính nghiêm trọng và khoảng thời gian khác nhau. Nếu sử dụng phương pháp này, nên cẩn thận đưa ra các giả thuyết và các hạn chế về các đánh giá.

4.2. Các rủi ro không tránh được

Vì các cơ quan thường ban hành quy định về sức khỏe và an toàn để giảm các rủi ro cho cuộc sống, nên việc đánh giá các lợi ích này có thể là một phần chính của phân tích. Một phân tích tốt phải đưa ra các lợi ích này một cách rõ ràng và chứng minh tầm quan trọng của chúng. Các cơ quan có thể chọn để tiền tệ hóa các lợi ích này. Phương pháp tiếp cận sẵn sàng thanh toán là phương pháp tốt nhất để sử dụng nếu các việc giảm rủi ro không tránh được tiền tệ hóa.

Tuổi thọ có thể chỉ là một trong số các cân nhắc thích hợp gắn liền với quy tắc/quy định. Các quy định với các số lượng lớn các năm cuộc sống được kéo dài không nhất thiết là phải tốt hơn các quy định với các số lượng ít hơn các năm cuộc sống được kéo dài. Đánh giá rủi ro rộng cho những người về hưu vì những người này đối mặt với các rủi ro về sức khoẻ nói chung lớn hơn từ tất cả các nguyên nhân và họ có thể có các khoản tiết kiệm tích luỹ để chi bảo vệ sức khoẻ và an toàn của họ.

4.3. Đánh giá việc giảm rủi ro về sức khoẻ và an toàn cho trẻ em

Việc đánh giá tác động về sức khoẻ đối với trẻ em đặt ra khó khăn đặc biệt. Rất ít khả thi để đánh giá được ý muốn của một trẻ em để chi cho việc cải thiện sức khoẻ và một mối quan tâm của người lớn cho sức khoẻ riêng của người đó không cần thiết thích hợp để đánh giá sức khoẻ của trẻ em. Ví dụ, tiền trả thêm lương do các công nhân yêu cầu để chấp nhận các công việc độc hại không sẵn sàng chuyển vào các quy tắc mà các quy tắc này đưa tới lợi ích cho trẻ em.

Có một số ít các nghiên cứu kiểm tra các thiện ý của cha mẹ để trả tiền cho đầu tư vào sức khoẻ và sự an toàn cho con cái họ. Một số các nghiên cứu này đề xuất rằng cha mẹ có thể coi trọng sức khoẻ của trẻ em hơn là sức khoẻ của chính mình. Mặc dù triển vọng về cha mẹ này là một chiến lược nghiên cứu hứa hẹn, nó có thể cần phải mở rộng để bao gồm quan tâm của xã hội đối với sức khoẻ và an toàn của trẻ em.

Khi mục tiêu đầu tiên của một quy tắc là để giảm rủi ro về thương tổn, bệnh tật hoặc tử vong cho trẻ em, cần thực hiện một phân tích chi phí hiệu quả về quy tắc này. Cũng có thể phát triển một phân tích chi phí về lợi ích trong phạm vi mà các giá trị về tiền được quy cho các tác động về sức khoẻ được mong đợi đầu tiên. Đối với những quy tắc mà các lợi ích về sức khỏe được chờ đợi cho cả trẻ em và người lớn và quyết định thực hiện một phân tích chi phí lợi ích, thì các giá trị đối với trẻ em phải ít nhất là lớn bằng các giá trị đối với người lớn (cho cùng một khả năng và tác động) trừ khi có một bằng chứng đặc biệt và thuyết phục để đề xuất khác đi.

II. PHÂN TÍCH HIỆU QUẢ - CHI PHÍ

Ngân sách công phải được sử dụng phù hợp với các nguyên tắc quản lý tài chính đúng đắn, bao gồm việc đạt được mối quan hệ tốt nhất giữa nguồn lực được sử dụng và kết quả thu được. Do vậy, sự can thiệp công được coi là "*có hiệu quả*" hoặc "*mang lại lợi ích*" khi các mục tiêu được đề ra của nó đạt được với chi phí thấp nhất hoặc khi tác động mong đợi của nó đạt được tối đa với một mức độ nguồn lực định sẵn.

Báo cáo RIA cần cung cấp cơ sở hợp lý cho việc đưa ra nhận định này. Mục đích của phần này của Báo cáo là phân tích và so sánh hiệu quả chi phí của các giải pháp chính sách được lựa chọn khác nhau.

1. Đánh giá lợi ích thu được của các biện pháp đòi hỏi có chi phí *(ví dụ, các chương trình chi tiêu)*

Việc phân tích hiệu quả chi phí ngân sách gắn các tác động của một biện pháp can thiệp với tổng giá trị đầu vào (tổng chi phí) cần thiết để tạo ra tác động đó. Tiêu chí để đánh giá thường là chi phí tính theo mỗi đơn vị đầu ra đạt được (ví dụ, chi phí tạo ra một chỗ làm việc hoặc nuôi một đứa trẻ). Chi phí theo đơn vị này sau đó được so sánh với các biện pháp can thiệp khác hoặc các phương pháp khác cùng cho một kết quả đầu ra. Vấn đề một kiến nghị chính sách có hiệu quả xét dưới giác độ chi phí (có mang lại lợi ích) hay không phụ thuộc vào việc kiến nghị đó có chứng tỏ được nó tốt hơn những kiến nghị đang cạnh tranh khác hay không trong việc đạt được những mục đích định sẵn với chi phí ít hơn.

Ví dụ: Nếu mục đích của một biện pháp can thiệp là nhằm làm giảm tai nạn giao thông ở một khu vực xác định với một mức chi phí nhất định

thì Báo cáo Đánh giá tác động hiệu quả chi phí có thể cần phải so sánh chi phí và kết quả mong đợi của ba giải pháp lựa chọn sau đây:

- Một chiến dịch nâng cao nhận thức về an toàn giao thông đường bộ;

- Xây rào chắn nhằm chia tách người đi bộ với các phương tiện giao thông;

- Lắp đặt nhiều thêm đèn tín hiệu giao thông.

Các dạng chi phí cần tính đến bao gồm:

• Các khoản chi trực tiếp (cho những người thụ hưởng hoặc bên thứ ba) từ Ngân sách và các quỹ công khác;

• Chi phí hành chính cho các cơ quan công quyền (ví dụ: hỗ trợ bên ngoài dưới hình thức các nghiên cứu khả thi hoặc nghiên cứu đánh giá, chi phí tin học hoá, v.v...);

• Nguồn nhân lực cần thiết để quản lý biện pháp can thiệp.

Mức độ chi phí và mức độ kết quả trông đợi có thể đạt được rõ ràng là khác nhau trong từng giải pháp trong ba giải pháp lựa chọn nêu trên. Hiệu quả chi phí (lợi ích thu được) của các giải pháp đó có thể được so sánh thông qua việc ước lượng bằng con số cụ thể chi phí tính theo số lượng tai nạn tránh được trong từng trường hợp.

Các mục tiêu và kết quả trông đợi càng được xác định rõ ràng thì càng dễ đánh giá hiệu quả chi phí của từng giải pháp đề xuất. Nếu một sáng kiến đặt ra nhiều mục tiêu và không được xác định rõ ràng về mặt kết quả trông đợi thì sẽ khó để quy chi phí cho bất cứ tác động nào. Việc tính toán tỷ lệ hiệu quả chi phí có thể đòi hỏi phải đưa ra một số giả định. Những vấn đề này cần luôn luôn được nêu rõ trong Báo cáo RIA. Tuy nhiên, ngay cả khi không thể đưa ra được giá trị ước tính của hiệu quả chi phí một cách có cơ sở chắc chắn thì quá trình xác định tác động vẫn giúp ta hiểu và giải thích các hệ quả của giải pháp kiến nghị về phương diện các dạng chi phí khác nhau. Ở giác độ nào đó, điều này còn có ý nghĩa quan trọng hơn so với việc lượng hoá và tính toán chính xác.

Ở mức tối thiểu, một Báo cáo RIA phải:

Đưa ra được con số ước tính khái quát về chi phí thực hiện giải pháp can thiệp đang kiến nghị;

a. Đặt vấn đề liệu các mục đích có biện minh được cho chi phí phải bỏ ra hay không - ghi nhớ rằng rút cục thì đây là một sự nhìn nhận, đánh giá có tính chính trị;

b. Đặt vấn đề liệu kết quả tương tự có thể đạt được với chi phí ít hơn bằng cách sử dụng một phương pháp hoặc công cụ khác hay không, hoặc liệu với cùng chi phí như vậy có thể thu được nhiều kết quả hơn hoặc kết quả tốt hơn thông qua việc sử dụng một phương pháp hoặc công cụ khác hay không.

Những câu hỏi này có thể dẫn đến việc đánh giá lại hoặc là mục tiêu, hoạt động cần thực hiện, các giải pháp lựa chọn và cơ chế triển khai hoặc bất cứ sự kết hợp nào giữa các nội dung đó.

Phần này của bản phân tích có thể được kết hợp với việc so sánh các cơ chế triển khai khác nhau được nêu ra để lựa chọn. Bằng chứng để so sánh có thể được rút ra, ví dụ, từ việc đánh giá các biện pháp can thiệp tương tự trước đây.

2. Đánh giá hiệu quả chi phí của các biện pháp không đòi hỏi chi phí

Các dạng chi phí nói trên hay gặp trong bối cảnh các chương trình chi tiêu (hay các biện pháp có thể so sánh được), là những chương trình nhắm tới các đối tượng được xác định rõ ràng vốn hay được hiểu là những người được hưởng lợi từ biện pháp can thiệp đó (do vậy, họ thường được đề cập đến như là những người được hưởng lợi).

Ngược lại, không phải mọi đối tượng của biện pháp không đòi hỏi chi phí (ví dụ, một chính sách hay đạo luật) đều sẽ nhất thiết "*được hưởng lợi*" từ biện pháp đó. Những biện pháp này có xu hướng nhắm tới các mục tiêu rộng hơn (hoặc cấp cao hơn) hơn là một chương trình chi tiêu và có thể tạo ra cả những điểm thuận lợi và bất lợi cho các đối tượng khác nhau. Những điểm bất lợi như vậy rất có thể kéo theo những "*chi phí*" bổ sung cho một số đối tượng.

Những chi phí bổ sung này đại diện cho một loại tác động tiêu cực tiềm ẩn chính của công cụ chính sách và do vậy cần được đưa vào báo cáo phân tích hiệu quả chi phí của nó.

Bảng dưới đây trình bày những loại chi phí điển hình nhất có thể bắt nguồn từ những chính sách có chứa đựng các yếu tố đòi hỏi chi phí cũng như các yếu tố không đòi hỏi chi phí, và cả hai đều ở cấp độ của cơ quan hoặc các cơ quan thực thi biện pháp được đề xuất và những đối tượng của biện pháp đó.

Loại chi phí	***Chủ thể hoặc các chủ thể có liên quan đến việc thực thi biện pháp***	***Đối tượng***
Chi phí ngân sách	Các khoản chi trực tiếp từ ngân sách và các quỹ công khác. Chi phí hành chính (ví dụ: các nghiên cứu) cho các cơ quan công quyền Nguồn nhân lực cần thiết để thực thi biện pháp can thiệp đó.	Không thích hợp
Chi phí giao dịch	Chi phí liên quan đến việc thực thi, giám sát và cưỡng chế thực hiện chính sách.	Chi phí phát sinh trong quá trình xác định và lựa chọn phương thức chấp hành thích hợp nhất.
Chi phí chấp hành	Không thích hợp	Chi phí trực tiếp mà các đối tượng phải bỏ ra để chấp hành biện pháp chính sách, bao gồm cả chi phí hành chính* và chi phí cơ hội**
Chi phí thích nghi	Không thích hợp	Chi phí hoặc các nguồn lực phải cân đối lại do những thay đổi trong hành vi mà chính sách mới đòi hỏi (*liên quan đến sản xuất hoặc tiêu dùng*)

* Không giống như chi phí hành chính gắn với hoạt động của các cơ quan công quyền khi thi hành biện pháp can thiệp mới, chi phí hành chính mà các đối tượng phải gánh chịu bắt nguồn từ "*nghĩa vụ pháp lý*" của họ

phải cung cấp thông tin về hành vi hoặc hoạt động sản xuất của mình, bất kể cho các cơ quan công quyền hay cho các bên dân sự.

** Chi phí cơ hội đề cập đến sự lựa chọn giữa hai hoặc nhiều khả năng có giá trị nhất phải từ bỏ để chấp hành đúng đòi hỏi của chính sách mới. Các nguồn lực cần thiết để bảo đảm thực thi chính sách không thể dùng để bố trí cho mục đích khác. Do vậy, để có thể đánh giá đúng chi phí thực chất của một chính sách thì cần tính đến yếu tố những gì mà các nguồn lực này có thể sẽ đem lại nếu giả sử chúng được phân bổ cho phương án đầu tư an toàn nhất, tốt nhất. Điều thường được viện dẫn đến là mức lãi suất do các quỹ tiết kiệm trả cho các khoản tiền gửi hoặc mức tiền lương đang thịnh hành.

III. PHÂN TÍCH CHI PHÍ HÀNH CHÍNH

Bất cứ khi nào có một biện pháp dường như có khả năng áp đặt chi phí hành chính lên hoạt động kinh doanh hoặc các cơ quan công quyền thì mô hình được trình bày dưới đây phải được áp dụng. Mục đích chính của mô hình này là đánh giá chi phí thực tế của các nghĩa vụ thông tin được quy định bởi luật pháp (*chi phí thực tế = chi phí mà một kiến nghị đòi hỏi phải có để thực thi nếu được thông qua trừ (-) chi phí mà nó có thể loại trừ ở cấp độ quốc gia*). Các ngành dịch vụ cũng được khuyến nghị áp dụng mô hình này trên cơ sở thử nghiệm nhằm đánh giá chi phí mà công dân phải trả. Khả năng và sự cần thiết tiền tệ hóa chi phí trong trường hợp này hoàn toàn lệ thuộc vào sự cân nhắc lựa chọn của họ.

Việc thực thi tất nhiên sẽ căn cứ vào nguyên tắc phân tích tương ứng. Mức độ chi tiết của việc đánh giá sẽ phụ thuộc vào yếu tố các dữ liệu đại diện và tin cậy có sẵn có đầy đủ hay không.

1. Sơ lược về mô hình

1.1. Khái niệm chi phí hành chính

Chi phí hành chính được định nghĩa là chi phí mà doanh nghiệp, khu vực tự nguyện, các cơ quan công quyền và công dân phải trả để đáp ứng các nghĩa vụ pháp lý liên quan đến việc cung cấp thông tin về hành động hoặc hoạt động sản xuất của họ, bất kể là cung cấp cho các cơ quan công quyền hay cho các bên tư nhân. Thông tin cần được hiểu theo nghĩa rộng,

tức là bao hàm cả chi phí dán nhãn, báo cáo, tiến hành giám sát và đánh giá cần thiết cho việc cung cấp thông tin đó và đăng ký. Trong một số trường hợp, thông tin đó phải được chuyển cho các cơ quan công quyền hoặc các bên tư nhân. Trong những trường hợp khác, thông tin đó chỉ cần lưu vào hồ sơ để phục vụ cho việc thanh kiểm tra hoặc cung cấp khi có yêu cầu.

Ví dụ: Một quy định về chất lượng không khí đặt ra nghĩa vụ phải có sổ đăng ký theo dõi lượng khí thải gây ô nhiễm. Việc ghi chép, quản lý sổ đăng ký khí thải gây ô nhiễm là một chi phí hành chính, trong khi biện pháp được áp dụng nhằm đáp ứng yêu cầu quy định về giới hạn khí thải gây ô nhiễm không phải là chi phí hành chính. Loại chi phí chấp hành pháp luật này đôi khi được viện dẫn đến như "*chi phí thật sự*" vì nghĩa vụ đăng ký đó tác động đến bản chất của hoạt động (ngành sản xuất). Việc đăng ký tự nó không làm phát sinh bất cứ nghĩa vụ nào về thay đổi quy trình sản xuất, thay đổi tính chất của sản phẩm hoặc việc xử lý khí thải. Việc đáp ứng mức chuẩn quy định về hạn chế ô nhiễm sẽ đòi hỏi có thay đổi về chất ở các cấp độ này (ví dụ, phải lắp đặt các bộ phận lọc mới).

Chi phí hành chính thường xuyên và chi phí hành chính chỉ xảy ra một lần nhưng quan trọng (đáng kể) đều phải được tính đến.

Để duy trì mô hình đánh giá càng đơn giản càng tốt và giảm tối thiểu các nhận định chủ quan trong quá trình đánh giá thì không nên có sự phân biệt nào giữa nghĩa vụ hành chính "đơn thuần" và thông lệ tốt được pháp luật quy định.

1.2. Phương trình cốt lõi của mô hình đánh giá chi phí

Chi phí hành chính cần được đánh giá trên cơ sở chi phí trung bình của hoạt động được yêu cầu (Mức giá) nhân (x) với tổng số hoạt động được thực hiện mỗi năm (Số lượng). Chi phí trung bình của mỗi hoạt động nói chung sẽ được ước tính bằng cách nhân giá biểu (dựa trên chi phí lao động trung bình theo giờ, bao gồm cả các chi phí liên quan đến toàn bộ số tiền phải trả chia theo tỷ lệ) với thời gian thực hiện mỗi hoạt động. Nếu thích hợp thì các loại chi phí khác chẳng hạn như chi phí thiết bị hoặc chi phí bổ sung cũng sẽ phải được tính. Số lượng sẽ được tính bằng cách lấy tần số thực hiện hoạt động theo yêu cầu nhân với số lượng chủ thể có liên quan.

Chi phí thực tế

$$\Sigma P \times Q$$

Trong đó: P (Mức giá) = Giá biểu x Thời gian

Q (Số lượng) = Số lượng chủ thể có liên quan x Tần số thực hiện

Nhiều kiến nghị, đề xuất có mục đích hướng tới việc đơn giản hoá các quy định hiện hành nói chung và giảm bớt chi phí hành chính nói riêng. Việc đánh giá chi phí của doanh nghiệp để thực hiện một nghĩa vụ theo quy định về báo cáo số liệu về doanh thu mỗi năm một lần do vậy có thể sẽ sai lệch. Khi xem xét riêng biệt, kiến nghị đó sẽ luôn được cảm nhận là gánh nặng bổ sung đối với doanh nghiệp. Nếu thực tế là mục đích của kiến nghị đó nhằm làm giảm tần độ báo cáo hiện hành thì điều đó cần được nêu rõ ràng.

1.3. Phạm vi áp dụng mô hình và mức độ chính xác được mong đợi

Mức độ đánh giá cần giữ ở mức tương xứng với mức độ chi phí hành chính mà pháp luật quy định. Đối với các nghĩa vụ hành chính đòi hỏi trang thiết bị không đáng kể, nếu lượng thời gian dành cho mỗi hoạt động là ít và tần suất thực hiện thấp thì nghĩa vụ đó không cần thiết phải được xác định số lượng.

Nhằm bảo đảm việc đánh giá chi phí được duy trì ở mức độ hợp lý, các giá trị ước định sẽ được dựa vào các giả định đủ làm căn cứ cho việc tính toán. Những giả định này được trình bày cùng với các hướng dẫn cụ thể theo các bước dưới đây.

2. Hướng dẫn theo từng bước

Việc áp dụng mô hình đánh giá này có thể được chia ra thành một số bước. Toàn bộ quy trình đánh giá được tóm tắt trong Bảng dưới đây và tiếp theo là phần miêu tả chi tiết yêu cầu của từng bước.

Bảng: Áp dụng mô hình đánh giá theo từng bước

Giai đoạn 1: **Phân tích chuẩn bị**	
Bước 1:	Xác định và phân loại nghĩa vụ thông tin *(ví dụ,* chứng nhận sản phẩm) & các yêu cầu về dữ liệu (ví dụ, ngày sản xuất và lắp ráp sản phẩm*)*
Bước 2:	Xác định các hoạt động được yêu cầu *(ví dụ,* đào tạo cho các thành viên và người làm công về các nghĩa vụ thông tin, cách điền các mẫu khai*)*
Bước 3:	Phân loại theo nguồn quy định *(ví dụ*, quy định của EU là sự chuyển hoá của một hiệp định của Tổ chức Thương mại thế giới*)*
Bước 4:	Xác định các nhóm mục tiêu, còn được gọi là sự chia từng khúc *(ví dụ,* các doanh nghiệp lớn có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ A và các doanh nghiệp nhỏ có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ B; tầm cỡ doanh nghiệp được xác định theo doanh thu*)*
Bước 5:	Xác định tần suất của hoạt động được yêu cầu *(ví dụ,* các doanh nghiệp nhỏ phải điền vào mẫu bản khai mỗi năm một lần*)*
Bước 6:	Xác định các tham số chi phí có liên quan *(ví dụ,* sự liên quan đặc biệt của các chi phí đối ngoại và thiết bị*)*
Bước 7:	Lựa chọn nguồn dữ liệu, khi cần thiết, xây dựng các công cụ thu thập dữ liệu *(ví dụ,* quyết định rằng số lượng chủ thể sẽ được lấy trên cơ sở số liệu hiện có trong Dữ liệu Thống kê châu Âu, nhưng số giờ từng chủ thể cần để thực hiện hoạt động được yêu cầu sẽ phải dựa trên kết quả phỏng vấn với các doanh nghiệp. Đối với nhiệm vụ sau cần chuẩn bị bản hướng dẫn phỏng vấn và lựa chọn mẫu đại diện của các chủ thể*)*

***Giai đoạn 2:* Thu thập dữ liệu và chuẩn hoá**	
Bước 8:	Đánh giá số lượng các chủ thể có liên quan (*ví dụ,* 100.000 doanh nghiệp nhỏ)
Bước 9:	Đánh giá việc thực hiện của một "chủ thể có hiệu quả thông thường" trong từng nhóm mục tiêu, có tính đến các tham số chi phí được xác định ở bước 6 (*ví dụ,* các doanh nghiệp mỗi năm trung bình phải bỏ ra khoảng 25 giờ làm việc của một kỹ sư để thu thập thông tin và 5 giờ làm việc của một thư ký để điền vào mẫu báo cáo hàng năm)
***Giai đoạn 3:* Báo cáo**	
Bước 10:	Quy chuẩn và nâng các số liệu đã được xác nhận tính hợp lệ lên cấp độ quốc gia
Bước 11:	Lập báo cáo và chuyển dữ liệu vào cơ sở dữ liệu

Bước 1 - Xác định và phân loại nghĩa vụ thông tin

Nhằm tạo điều kiện cho việc báo cáo và đánh giá gánh nặng chi phí lũy tích, các ngành dịch vụ được yêu cầu sử dụng hệ thống phân loại sau đây theo tính chất nghĩa vụ hành chính.

Hộp: Các loại nghĩa vụ

1. Thông báo hoạt động (cụ thể), *ví dụ* về việc vận chuyển hàng hóa nguy hiểm;

2. Trình các báo cáo (lặp đi lặp lại thường xuyên)

3. Ghi nhãn thông tin cho các bên thứ ba (*ví dụ:* ghi nhãn năng lượng cho các thiết bị, dụng cụ gia dụng)

4. Thông tin không ghi trên nhãn cho các bên thứ ba (*ví dụ*: cáo bạch tài chính)

5. Đề nghị cấp phép hoặc miễn áp dụng cho từng trường hợp cụ thể (tức là sự cho phép phải có từng lần khi có công việc cụ thể cần phải được thực hiện; ví dụ: giấy phép xây dựng)

6. Đề nghị cấp phép hoặc miễn áp dụng nói chung (*ví dụ*: giấy phép cho phép tham gia vào một hoạt động chẳng hạn như hoạt động ngân hàng hoặc bán rượu)

7. Đăng ký (*ví dụ:* vào sổ đăng ký kinh doanh hoặc danh sách nghề nghiệp)

8. Chứng nhận sản phẩm hoặc quy trình

9. Thanh kiểm tra (*ví dụ:* giám sát điều kiện đối với người lao động)

10. Hợp tác với cơ quan kiểm toán

11. Đề nghị được hưởng trợ cấp hoặc hỗ trợ

12. Nghĩa vụ khác

Thường không có gì khó khăn trong việc phân biệt nghĩa vụ cung cấp thông tin với các nghĩa vụ luật định khác. Tuy nhiên có thể có một số trường hợp giáp ranh, khi mà việc xem xét để quyết định một quy định có rơi vào phạm vi áp dụng của mô hình này hay không là khá khó khăn. Điều quan trọng là phải bảo đảm rằng những trường hợp giáp ranh như vậy được thảo luận và đánh giá dưới ánh sáng của các quyết định đã được ban hành trong những lĩnh vực khác tương tự nhằm bảo đảm tính nhất quán.

Hộp: Các ví dụ về nghĩa vụ thông tin giáp ranh

Chi phí phát sinh do thực hiện quyền khiếu nại: Chi phí này không được coi là gánh nặng hành chính được tính như chi phí hành chính theo Mô hình Chi phí Chuẩn vì không có quy định về 'nghĩa vụ' khiếu nại.

Chi phí phát sinh do hoạt động thanh tra: Mục đích thông thường của thanh tra là thu thập thông tin cần thiết nhằm xác nhận việc tuân thủ các nghĩa vụ luật định (xem xét sổ sách của doanh nghiệp). Các chi phí phát sinh từ đó rõ ràng là chi phí hành chính. Tuy nhiên các cuộc thanh tra đôi khi được sử dụng để thu thập thông tin không liên quan gì đến các nghĩa vụ luật định (mức độ hài lòng của các hoạt động kinh doanh, v.v...). Việc chấp nhận thanh tra như vậy về nguyên tắc là tự nguyện và chi phí phát sinh do đó nằm ngoài phạm vi chi phí hành chính theo quy định của pháp luật.

Chi phí phát sinh do hoạt động đánh giá chính sách: Một số chương trình của EU đòi hỏi các Quốc gia thành viên phải soạn thảo các chương trình cải cách quốc gia. Việc thiết kế một chương trình cải cách tất nhiên là hoàn toàn khác với nghĩa vụ cung cấp thông tin. Tuy nhiên, việc thiết kế các chương trình giám sát, thu thập thông tin về việc thực hiện chính sách, điền vào các bảng và đệ trình chúng lên Uỷ ban châu Âu rõ ràng đều liên quan đến nghĩa vụ cung cấp thông tin. Như vậy việc thiết kế chính sách không nên được xem là gánh nặng hành chính với ngoại lệ duy nhất là việc thiết kế đánh giá chính sách.

Bước 2 - Xác định các hành động theo yêu cầu

Nhằm tạo thuận lợi cho việc báo cáo và đánh giá chi phí luỹ tích, bộ phận kỹ thuật được yêu cầu sử dụng bản liệt kê công việc cần làm dưới đây (được điền vào biểu báo cáo dạng excel).

Hộp: Bản liệt kê công việc cần làm

1. Làm quen với nghĩa vụ cung cấp thông tin
2. Đào tạo cho các thành viên và nhân viên về các nghĩa vụ cung cấp thông tin
3. Tìm kiếm các thông tin có liên quan từ dữ liệu hiện có
4. Điều chỉnh dữ liệu hiện có
5. Đưa ra các dữ liệu mới
6. Thiết kế tài liệu chứa thông tin
7. Điền vào các mẫu, bảng
8. Tổ chức các cuộc họp (nội bộ và với bên ngoài với người kiểm toán, luật sư hoặc những người khác tương tự)
9. Xem xét và kiểm tra (bao gồm cả sự hỗ trợ xem xét từ phía các cơ quan công quyền)
10. Sao chụp (nhân bản các báo cáo, làm nhãn hoặc tờ rời)
11. Trình thông tin (gửi nó cho các cơ quan có liên quan, v.v...)
12. Lưu giữ, sắp xếp thông tin.

Bước 3 - Phân loại nguồn quy định điều chỉnh

Nhằm tăng cường tính minh bạch về việc ai phải chịu trách nhiệm về vấn đề gì, nguồn quy định điều chỉnh các nghĩa vụ hành chính cần được xác định rõ. *Có ba quy tắc đơn giản nên được áp dụng cho mục đích này*:

1. Nếu nghĩa vụ đó phát sinh hoàn toàn từ một cơ quan và cơ quan đó có nêu cụ thể cách thức mà nghĩa vụ đó cần được đáp ứng thì hãy quy 100% chi phí phải trả bởi việc thực hiện nghĩa vụ đó cho cơ quan đó.

2. Nếu nghĩa vụ do một cơ quan đặt ra, yêu cầu một cơ quan khác cần chuyển hoá tiếp nghĩa vụ đó và nếu cơ quan tiến hành chuyển hoá tự mình giới hạn những gì cần thiết để đáp ứng nghĩa vụ đó thì hãy quy 100% chi phí cho cơ quan đã đặt ra nghĩa vụ đó.

3. Nếu nghĩa vụ do một cơ quan đặt ra, yêu cầu một cơ quan khác cần chuyển hoá tiếp nghĩa vụ đó và nếu cơ quan tiến hành chuyển hoá đi xa hơn những gì cần thiết để đáp ứng nghĩa vụ đó thì hãy quy tỷ lệ % chi phí phát sinh từ việc *"mạ vàng"* cho cơ quan tiến hành chuyển hoá.

Đối với trường hợp các nghĩa vụ hành chính, "mạ vàng" là việc ngụ ý đến một số yêu cầu bổ sung như yêu cầu tăng tần số báo cáo, tăng mức độ chính xác hoặc danh sách các nhóm mục tiêu,...

Bước 4 - Xác định (các) nhóm mục tiêu

Đối với các nhóm mục tiêu, việc phân biệt giữa các nhóm theo các tiêu chí tầm cỡ, loại hình và địa bàn có thể sẽ có ích. Tầm cỡ là tiêu chí tỏ ra đặc biệt thích hợp đối với các doanh nghiệp. Thực tế thường xảy ra là việc đáp ứng một nghĩa vụ thường là gánh nặng lớn đối với các doanh nghiệp nhỏ hơn là so với các doanh nghiệp lớn.

Pháp luật thường điều chỉnh cho phù hợp loại hình nghĩa vụ thông tin theo một số tiêu chí khách quan (số lượng người lao động, mức doanh thu, khả năng tài chính của các công dân, v.v...).

Bước 5 - Xác định tần số hành động cần thực hiện

Tần số cho thấy một hành động được yêu cầu thực hiện bao nhiêu lần trong một năm. *Ví dụ*, thông tin cần được báo cáo mỗi năm một lần thì tần số = 1; nếu 6 tháng một lần thì tần số = 2; nếu ba năm một lần thì tần số là 0,33,...

Đối với chi phí chỉ xảy ra một lần chẳng hạn như *"làm quen với nghĩa vụ thông tin"*, tần số về nguyên tắc là "1" nhưng chỉ cho năm đầu tiên. Để có thể đánh giá được tình hình chi phí luỹ tích tính trên chi phí, cần phải phân biệt chi phí diễn ra liên tiếp ("1" hàng năm) với chi phí chỉ phải xem xét một lần (T1). Vì vậy người ta sẽ viết nghiêng số "1" trong cột tần số khi báo cáo về chi phí chỉ xảy ra một lần.

Bước 6 - Xác định các tham số chi phí liên quan

Các tham số chi phí liên quan tất nhiên được suy ra từ phương trình (*xem mô hình phương trình tính chi phí*). Giả định rằng chi phí chính phát sinh do các nghĩa vụ thông tin là chi phí lao động. Ở những chỗ thích hợp thì chi phí thiết bị và hàng hoá cũng sẽ được tính đến.

• Các tham số chi phí đối với bảng giá nội bộ (công việc hành chính do đối tượng mục tiêu tự thực hiện) là số lượng giờ phải bỏ ra cho một công việc cụ thể, số tiền công trả theo giờ cho những người thực hiện công việc đó và chi phí liên quan đến toàn bộ số tiền phải trả.

• Các tham số chi phí đối với thiết bị và hàng hoá *"nội bộ"* (tức là do đối tượng mục tiêu phải mua nhằm mục đích tuân thủ nghĩa vụ thông tin đó và được sử dụng chỉ cho mục đích đó) là giá mua và thời hạn khấu hao (thời gian sử dụng "x" năm).

• Các tham số chi phí đối với bảng giá chi cho bên ngoài (công việc hành chính làm theo hợp đồng) là số lượng giờ phải bỏ ra cho một công việc cụ thể, số tiền công trả theo giờ theo yêu cầu của nhà cung cấp dịch vụ (trong trường hợp này, chi phí thiết bị, hàng hoá cụ thể và chi phí liên quan đến toàn bộ số tiền phải trả đã được cộng gộp trong số tiền công trả theo giờ).

Nếu thời gian cần thiết là hai giờ thì số lượng giờ = 2; nếu thời gian cần thiết là 30 phút thì số lượng giờ = 0,5; nếu thời gian cần thiết là 20 phút thì số lượng giờ = 0,33,...

Việc mua thiết bị và hàng hoá chỉ để sử dụng cho mục đích đáp ứng các nghĩa vụ thông tin bao gồm tem thư, giấy gói, hộp mực in và máy dán nhãn.

Việc phân biệt giữa chi phí nội bộ và chi phí bên ngoài có thể đặc biệt quan trọng đối với việc thiết kế chính sách. *Ví dụ*, nếu mục đích theo đuổi là tăng cường tính cạnh tranh của một ngành công nghiệp cụ thể thì các biện pháp cắt giảm chi phí nội bộ có nhiều khả năng nhất sẽ mang lại hiệu cao hơn. Ngành công nghiệp đó có thể sẽ ngay lập tức có nhiều nguồn lực hơn cho hoạt động đầu tư trực tiếp. Nếu các biện pháp cắt giảm chủ yếu liên quan đến các chi phí bên ngoài thì sẽ có lợi ích khi các nhà cung cấp dịch vụ (các nhà kế toán, luật sư,...) điều chỉnh mức tiền công của họ thấp xuống. Tuy nhiên, việc điều chỉnh này cần có thời gian.

Bước 7 - Lựa chọn nguồn dữ liệu, khi cần thiết, xây dựng (các) công cụ thu thập dữ liệu

Lời khuyên được đưa ra trong hướng dẫn chung và trong các phụ lục khác cũng được áp dụng cho việc đánh giá gánh nặng hành chính. Các phương pháp thu thập dữ liệu cần được lựa chọn căn cứ theo từng trường hợp cụ thể bao gồm: các nhóm trọng tâm, tham khảo ý kiến các đối tượng

liên quan, thử nghiệm thực địa, các nghiên cứu tư vấn và đánh giá của chuyên gia. Không phụ thuộc vào nguồn và cách thức thu thập, dữ liệu thu thập được cần được xác thực và giải thích.

Bước 8 - Đánh giá dựa trên số lượng các đối tượng có liên quan

Để bảo đảm tính có thể so sánh được của các con số ước lượng và bảo đảm sự tương thích với các con số ước lượng do phần lớn các cơ quan thực hiện, bộ phận kỹ thuật cần đặt việc đánh giá của họ về chi phí hành chính trên cơ sở giả định có sự tuân thủ hoàn toàn của tất cả các đối tượng có liên quan.

Bước 9 - Đánh giá việc thực hiện của một "đối tượng hoạt động hiệu quả bình thường"

Nhằm bảo đảm việc đánh giá chi phí ở mức độ hợp lý và bảo đảm sự tương thích với phương pháp luận quốc gia, việc đánh giá cần dựa trên các loại hình lý tưởng (các hãng điển hình, ngành dịch vụ công điển hình, v.v...). Các cơ sở dữ liệu quốc gia không tiếp nhận một loạt các con số ước lượng mà phải là các con số riêng rẽ tương ứng với các chi phí chuẩn hoá.

Để bắt đầu, bộ phận kỹ thuật cần rà soát thật kỹ dữ liệu đã có, xác định và loại ra những nội dung rõ ràng không phù hợp (các đối tượng mà hoạt động của chúng rõ ràng không đồng nhất, tức là quá thấp hoặc quá cao so với các kết quả hoạt động khác). Trong nhiều trường hợp, việc tính toán mức trung bình của dữ liệu còn lại có thể là đủ. Mức độ biến đổi và lệch chuẩn (đo mức độ các dữ liệu được chấp thuận lan toả như thế nào) sẽ giúp quyết định chọn phương pháp thích hợp nhất để xác định sự thực hiện của *"đối tượng hoạt động hiệu quả bình thường"*.

IV. SỬ DỤNG MÔ HÌNH CHI PHÍ TIÊU CHUẨN ĐỂ ĐÁNH GIÁ CHI PHÍ HÀNH CHÍNH

Hệ thống Mô hình chi phí tiêu chuẩn *(SCM - Standard Cost Model)* là một hệ thống mà mục đích đầu tiên của nó là giảm các gánh nặng về hành chính đối với doanh nghiệp. Hệ thống này được thành lập vào năm 2003 và số lượng các quốc gia thành viên ngày một tăng.

Quy định tốt hơn là quy định nhằm mục tiêu quan trọng: đạt được sự tăng trưởng và nâng cao vị thế cạnh tranh của doanh nghiệp. Khía cạnh

trung tâm của quy định tốt hơn là việc giảm đến mức tối thiểu gánh nặng về hành chính đối với doanh nghiệp. Tuy nhiên, trước khi có thể thực hiện các nỗ lực có tính hệ thống để giảm gánh nặng về hành chính, cần phải biết gánh nặng này từ đâu đến và làm cách nào để giảm chúng. Sau đó, trước khi thực hiện một nỗ lực thực sự để làm giảm các gánh nặng về hành chính, cần phải đánh giá được chúng. Việc đánh giá các gánh nặng về hành chính là chìa khóa để giảm các gánh nặng này.

Mô hình chi phí tiêu chuẩn là một phương pháp xác định gánh nặng về hành chính đối với doanh nghiệp do quy định áp đặt. Đó là một phương pháp định lượng có thể được áp dụng ở tất cả các nước ở các cấp độ khác nhau. Phương pháp này có thể được sử dụng để đánh giá một luật, các lĩnh vực chọn lọc của pháp luật hoặc để thực hiện một việc đánh giá cơ bản của toàn bộ pháp luật ở một nước. Thêm nữa, Mô hình chi phí tiêu chuẩn cũng phù hợp để đánh giá các đề án đơn giản cũng như hậu quả về hành chính của một dự án luật mới.

Doanh nghiệp và kinh doanh phải chịu một loạt các yêu cầu và nghĩa vụ khác nhau do quy định áp đặt. Điều đó được thực hiện để điều chỉnh sự quản lý doanh nghiệp để các quy tắc của toàn xã hội được tuân thủ. Nhưng nếu các doanh nghiệp phải chịu chi phí từ quy định mà đáng lẽ có thể tránh, thì đó là vấn đề lãng phí của xã hội. Như vậy, vấn đề quan trọng là quy định việc quản lý doanh nghiệp theo cách tối ưu hơn và đối với doanh nghiệp thì theo cách tập trung ít vốn hơn, không có mục tiêu xã hội chung nào mà quy định này nằm ngoài nó.[46]

Do đó, vấn đề quan trọng là phải cố gắng liên tục để đảm bảo rằng cả quy định hiện hành và quy định mới không áp đặt những gánh nặng hành chính không cần thiết lên các doanh nghiệp[47].

---

46 Ở Hà Lan, gánh nặng hành chính đối với doanh nghiệp lên đến 16,4 tỷ Euro mỗi năm, tương ứng với 3,6% GDP của Hà Lan. Ở Đan Mạch, tổng gánh nặng hành chính lên đến gần 4,5 tỷ Euro, tương đương 2,4% GDP của Đan Mạch.

47 Nhiều Chính phủ quốc gia đã đặt ra việc giảm gánh nặng hành chính lên doanh nghiệp như một sự ưu tiên cao và đã đặt các mục tiêu giảm gánh nặng. Đan Mạch, Hà Lan và Na Uy đã đặt mục tiêu giảm 25% gánh nặng hành chính chung đối với các doanh nghiệp. Các nước khác cũng đã hoặc muốn đặt ra các mục tiêu giảm tương tự.

Mô hình chi phí tiêu chuẩn là hệ phương pháp được áp dụng rộng rãi nhất hiện nay để xác định các chi phí hành chính. Phương pháp luận của Mô hình chi phí tiêu chuẩn là sự đánh giá gánh nặng hành chính của doanh nghiệp dựa trên hoạt động, làm nó có thể theo dõi sự gia tăng của gánh nặng hành chính. Đồng thời, các kết quả từ việc đánh giá của Mô hình chi phí tiêu chuẩn có thể trực tiếp áp dụng cho công việc đơn giản hóa của các Chính phủ, trong đó các kết quả chỉ ra các quy định cụ thể và các hướng dẫn chi tiết của các quy định này đang đặc biệt nặng nề đối với các doanh nghiệp.

Mô hình chi phí tiêu chuẩn được thiết kế để đánh giá hậu quả hành chính đối với các doanh nghiệp và là phương pháp được áp dụng rộng rãi nhất hiện nay để thực hiện điều đó. Mô hình chi phí tiêu chuẩn đã được phát triển để cung cấp một phương pháp phù hợp, đơn giản để đánh giá các chi phí hành chính do Chính phủ trung ương áp đặt cho các doanh nghiệp.

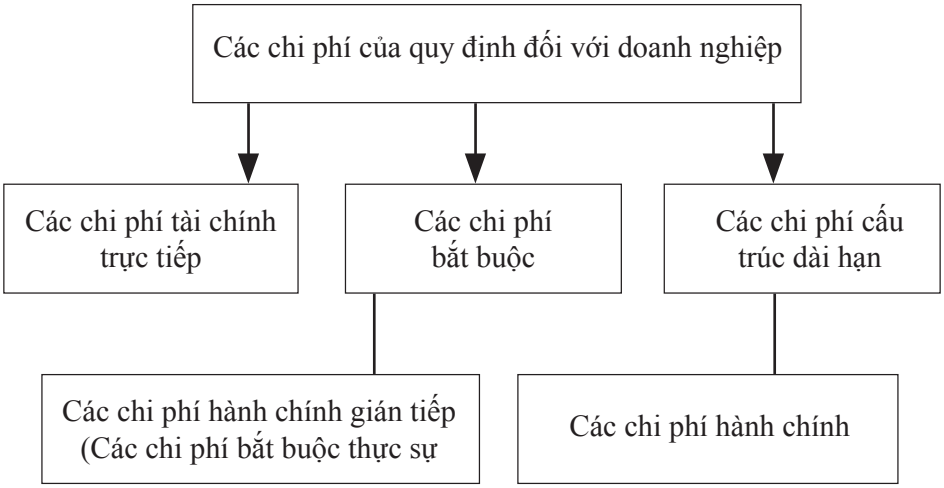
Phương pháp Mô hình chi phí tiêu chuẩn là cách chia quy định thành một loạt các thành phần quản lý có thể đánh giá được. Mô hình chi phí tiêu chuẩn không tập trung vào các mục tiêu chính sách của mỗi quy định. Như vậy, việc đánh giá chỉ tập trung vào các hoạt động hành chính phải được thực hiện để tuân thủ quy định và không tập trung nghiên cứu xem bản thân quy định có hợp lý hay không. Sức mạnh chính của Mô hình chi phí tiêu chuẩn là nó sử dụng việc đánh giá với mức độ chi tiết cao các chi phí hành chính, đặc biệt là đánh giá xuống tận cấp độ hoạt động cá nhân.

Trước khi mô tả phương pháp - Mô hình chi phí tiêu chuẩn - cần làm rõ xem chi phí hành chính có nghĩa là gì.

1. Chi phí của quy định tài chính và hành chính

Quy định có một số lớn hậu quả đối với doanh nghiệp. Các chi phí hành chính chỉ là một loại chi phí mà quy định có thể gây ra. Hình dưới đây minh họa các loại chi phí khác nhau mà quy định có thể áp đặt cho các doanh nghiệp.

Hình: Các chi phí khác nhau của quy định đối với doanh nghiệp



Các chi phí tài chính trực tiếp là kết quả của nghĩa vụ trực tiếp và cụ thể để chuyển một số tiền cho Chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền. Các chi phí này do đó không liên quan đến một nhu cầu thông tin về phần Chính phủ. Các chi phí như vậy bao gồm các lệ phí hành chính, thuế, v.v... *Ví dụ:* các lệ phí xin giấy phép sẽ là một chi phí tài chính của quy định.

Các chi phí bắt buộc là tất cả các chi phí tuân thủ quy định, trừ các chi phí tài chính trực tiếp và các chi phí cấu trúc dài hạn. Trong ngữ cảnh của Mô hình chi phí tiêu chuẩn, các chi phí này có thể được chia thành *"các chi phí bắt buộc thực sự"* và *"các chi phí hành chính"*.

Các ví dụ về các chi phí bắt buộc thực sự gồm:

- Các bộ lọc theo yêu cầu môi trường;

- Các phương tiện thể chất tuân theo các quy định về điều kiện làm việc.

Ví dụ về chi phí hành chính bao gồm:

- Tài liệu về lắp đặt một bộ lọc;

- Báo cáo hàng năm về điều kiện làm việc.

2. Các chi phí hành chính đối với gánh nặng hành chính

Các gánh nặng hành chính là phần của các chi phí hành chính mà doanh nghiệp phải chịu đơn giản là vì đó là một yêu cầu của quy định.

Như vậy, các gánh nặng hành chính là một tập hợp con của các chi phí hành chính, trong đó các chi phí hành chính cũng chứa đựng các hoạt động hành chính mà các doanh nghiệp sẽ tiếp tục tiến hành nếu các quy định được hủy bỏ.

Mô hình chi phí tiêu chuẩn này đánh giá các chi phí hành chính từ quy định của Chính phủ trung ương. Theo đúng nghĩa, một số hoạt động mà các doanh nghiệp có thể tiếp tục khi không có quy định sẽ được bao gồm. Tuy nhiên, các hoạt động hành chính không có quan hệ với quy định không được bao gồm một cách tự nhiên, tức là các nhiệm vụ hành chính mà doanh nghiệp thực hiện liên quan đến hoạt động kinh doanh và không cần thiết phải tuân thủ các yêu cầu của quy định.

Có thể có ích để hiểu xem liệu các doanh nghiệp có tiếp tục một hoạt động hành chính không nếu một nghĩa vụ thông tin bị gián đoạn. Điều đó sẽ đưa ra một ý tưởng về hiệu quả "*thực sự*" ngay lập tức của một việc đơn giản hóa. Tuy nhiên, cần rất nhiều nguồn lực để đánh giá cái gọi là phần trăm gánh nặng và do đó, hiện thực hơn là để đánh giá nó về mặt chất lượng.

3. Các nghĩa vụ thông tin và các thành phần của chúng (các yêu cầu dữ liệu và các hoạt động hành chính)

- Các nghĩa vụ thông tin: Các nghĩa vụ thông tin là các nghĩa vụ phát sinh từ quy định để cung cấp thông tin và dữ liệu cho khu vực công và các bên thứ ba. Một nghĩa vụ thông tin không nhất thiết có nghĩa là thông tin phải được chuyển cho cơ quan công lập hoặc tư nhân, mà có thể bao gồm nghĩa vụ có thông tin sẵn có cho kiểm tra hoặc cung cấp khi được yêu cầu. Một quy định có thể chứa nhiều nghĩa vụ thông tin.

- Các yêu cầu dữ liệu: Mỗi nghĩa vụ thông tin bao gồm một hoặc nhiều yêu cầu dữ liệu. Một yêu cầu dữ liệu là mỗi một yếu tố thông tin được cung cấp theo nghĩa vụ thông tin.

- Các hoạt động hành chính: Để cung cấp thông tin cho mỗi yêu cầu dữ liệu, một loạt các hoạt động hành chính cụ thể phải được đảm bảo. Mô hình chi phí tiêu chuẩn đánh giá các chi phí hoàn thành mỗi hoạt động.

Các hoạt động có thể được thực hiện bên trong hoặc ở bên ngoài. Có thể cần thu nhận để hoàn thành một hoạt động cụ thể và khi các thu nhận này chỉ được sử dụng tuân theo yêu cầu nói trên thì chúng được bao gồm trong sự đánh giá.

- Các thông số chi phí: Đối với mỗi hoạt động hành chính, cần thu thập một loạt các thông số chi phí.

• *Giá*: Giá bao gồm *giá biểu*, chi phí lương cộng *tổng chi phí* cho các hoạt động hành chính được thực hiện trong doanh nghiệp hoặc chi phí theo giờ cho người cung cấp dịch vụ bên ngoài.

• *Thời gian*: là số thời gian yêu cầu để hoàn thành hoạt động hành chính.

• *Số lượng*: Số lượng bao gồm *số các doanh nghiệp* bị tác động và *số lần* các hoạt động phải được hoàn thành mỗi năm.

Kết hợp các yếu tố này cho ta công thức Mô hình chi phí tiêu chuẩn cơ bản:

Chi phí cho một hoạt động hành chính (hoặc cho một yêu cầu dữ liệu) = Giá x Thời gian x Số lượng (Số các doanh nghiệp x Số lần).

Ngoài ra, cái nhận được nhất định có thể được kể đến như: một chi phí trung bình trên một năm mà việc mua sắm được chờ đợi kéo dài. Cái thu nhận được phải được gánh chịu riêng để làm cho các doanh nghiệp phải tuân thủ nghĩa vụ thông tin/yêu cầu dữ liệu cụ thể. Giá này sau đó được nhân với số lượng doanh nghiệp bị tác động vì đây đã là chi phí hàng năm.

Tuy nhiên, một doanh nghiệp có thể rất cần nối mạng internet để tuân theo nhiệm vụ báo cáo kỹ thuật số, nhưng vì việc nối mạng cũng được sử dụng cho nhiều mục đích khác nên các chi phí nối mạng không được tính trực tiếp trong việc đánh giá này. Các chi phí này được tính gián tiếp qua tổng chi phí.

Ví dụ: Một hoạt động hành chính cần 3 giờ (*thời gian*) để hoàn thành và chi phí mỗi giờ của một cán bộ doanh nghiệp thực hiện hoạt động đó là 10.000 đồng (*giá biểu*). Do đó, *giá* là 3´10.000đ=30.000 đồng. Nếu yêu cầu này được áp dụng cho 100.000 doanh nghiệp (*số doanh nghiệp*) mà mỗi doanh nghiệp tuân thủ 2 lần trong một năm (*số lần*) thì số lượng sẽ là 200.000 đồng. Do đó, tổng chi phí của hoạt động này sẽ là 200.000.000đ ´ 30 =6.000.000.000 đồng.

4. Ai có thể tham gia?

Những người hành nghề trong các doanh nghiệp khác nhau, mà theo khả năng công việc hàng ngày của họ, đã phát triển năng lực chuyên sâu về việc doanh nghiệp của họ xử lý như thế nào với các nghĩa vụ hành chính khác nhau. Do đó, họ có thể đóng góp các thông tin quyết định liên quan đến mức độ chi phí hành chính trong doanh nghiệp.

Bên cạnh các doanh nghiệp, các tổ chức chuyên nghiệp của các doanh nghiệp này cũng cần được tham gia trong việc đánh giá nói trên, vì các tổ chức này cũng có hiểu biết rộng về việc các doanh nghiệp thành viên của chúng xử lý như thế nào với các hoạt động hành chính.

Các chuyên gia chuyên nghiệp với hiểu biết sâu sắc đáng kể về lĩnh vực đang là đối tượng của việc đánh giá Mô hình chi phí tiêu chuẩn thì sẽ thích hợp để tham gia. Ví dụ, trong trường hợp đánh giá Đạo luật Kế toán hàng năm, thì việc các kế toán viên tham gia sẽ là thích hợp. Các chuyên gia này cũng có thể giúp để đảm bảo rằng các thông số chi phí xác định thực và đúng trong chừng mực có thể.

Việc thực hiện đánh giá Mô hình chi phí tiêu chuẩn thường do các nhà tư vấn với các chuyên gia trong lĩnh vực chuyên môn đảm trách. Tuy nhiên, việc đánh giá không thể thực hiện nếu thiếu sự tham gia rộng rãi của các bộ, ngành có kiến thức chuyên nghiệp trong lĩnh vực pháp luật. Cuối cùng, cần thiết phải có đơn vị phối hợp trung ương có trách nhiệm về thời gian biểu, để đảm bảo rằng biện pháp này được áp dụng một cách phù hợp bởi các nhà tư vấn và rằng việc phối hợp giữa các nhà tư vấn và các bộ, ngành đang diễn ra đúng kế hoạch.

Có thể thành lập nhóm giám sát bao gồm các đại diện của các bộ, ngành liên quan, các tổ chức kinh doanh và các doanh nghiệp, công ty tư vấn và đơn vị phối hợp trung ương. Nhóm giám sát phải tuân thủ thường xuyên, liên tục các kết quả đánh giá.

5. Thực hiện từng bước việc phân tích chi phí tiêu chuẩn

Việc thực hiện phân tích chi phí tiêu chuẩn thường do một công ty của các nhà tư vấn với các chuyên gia trong lĩnh vực sử dụng đảm nhận. Bộ có trách nhiệm được tham gia trong việc thông qua ở các bước khác nhau. Bộ có trách nhiệm cũng đóng góp hiểu biết chuyên sâu về lĩnh vực đó, bao

gồm các dữ liệu cơ sở liên quan đến số các doanh nghiệp bị tác động, tỷ lệ các doanh nghiệp bị tác động bởi các yêu cầu và tính thường xuyên nhất định mà các doanh nghiệp phải báo cáo.

V. PHÂN TÍCH RỦI RO

1. Ý nghĩa

Việc đánh giá rủi ro đối với các rủi ro về môi trường, sức khoẻ và sự an toàn cần được chuẩn bị kỹ lưỡng như một nguồn đầu vào cho khuôn khổ phân tích. Thuật ngữ *"đánh giá rủi ro"* dùng với nghĩa thông thường và chính xác nhất được hiểu là sự đánh giá khả năng có thể xảy ra một tác động cụ thể do một nguyên nhân được xác định và biết rõ, *ví dụ,* nếu một người hít vào một gam hoá chất thì khả năng người đó có thể bị ung thư là 10%. Ở đây, mục đích của phép phân tích là nhằm chỉ ra khả năng nhân quả có thể xảy ra. Đánh giá rủi ro được sử dụng để đánh giá các tác động của biện pháp can thiệp cụ thể.

Phương pháp này đánh giá rủi ro của việc xảy ra sự kiện không mong muốn và các hậu quả có thể có đối với các cá thể và xã hội nếu nó xảy ra. Kết quả đánh giá rủi ro sau đó có thể được sử dụng để quyết định việc lựa chọn phương án hợp lý trong số các phương án hiện có nhằm làm giảm bớt hoặc triệt tiêu rủi ro đó và/hoặc hậu quả của nó.

Để thực hiện phương pháp đánh giá rủi ro, cần thiết phải:

• Xác định rủi ro;

• Xem xét mức độ khả năng rủi ro đó sẽ xảy ra;

• Đánh giá tác động tiềm tàng đối với chương trình/biện pháp được đề xuất nếu rủi ro đã được xác định đó xảy ra.

2. Các lợi thế

Các kết quả đánh giá rủi ro dưới giác độ khoa học sẽ góp phần quan trọng vào việc ban hành chính sách pháp luật, nhất là trong các lĩnh vực y tế và an toàn cộng đồng, bảo vệ môi trường, khai thác nguồn tài nguyên, tạo lập sự phồn vinh, đổi mới và an ninh quốc gia, giúp chỉ rõ liệu chính sách đó sẽ có hiệu quả làm giảm rủi ro bằng một phương thức quan trọng hay không.

3. Những điểm bất lợi

• Các tác động rủi ro có thể gồm nhiều loại khác nhau và không đồng dạng (tức là không thể gộp vào trong một giải pháp chung);

• Thường không bao hàm việc đánh giá chi phí có thể xảy ra nếu sự kiện không mong muốn thực tế xảy ra;

• Hoàn toàn không tính đến các tác động tích cực và tiêu cực trừ những rủi ro có liên quan đến các biện pháp được kiến nghị nhằm xử lý rủi ro đó và/hoặc hậu quả của nó;

• Không nên được sử dụng như là cơ sở duy nhất để đưa ra quyết định có nên hành động hay không hoặc để quyết định loại hành động cần tiến hành.

Phương pháp này có các phương án khác nhau và có thể được áp dụng khi thích hợp. Đánh giá chi phí, đánh giá rủi ro - rủi ro, v.v... là một số ví dụ.

Chúng ta cũng có thể áp dụng kỹ thuật đánh giá mức độ thay đổi trong rủi ro xảy ra sự kiện. Kỹ thuật này đặc biệt có ích và thực sự cần thiết khi xem xét nhiều tác động sức khoẻ hoặc môi trường. Ví dụ, nhiều chính sách được đề ra với mong muốn làm giảm nguy cơ bệnh tật hoặc chết chóc. Chúng ta không thể - và không mong muốn - định giá bằng tiền tính mạng của bản thân chúng ta hoặc tính mạng của những người khác. Tuy nhiên, những thay đổi trong mức độ nguy cơ thì lại là vấn đề khác. Trong khi không ai có thể mặc cả tính mạng mình bằng một khoản tiền thì phần lớn mọi người sẽ sẵn sàng lựa chọn giữa thiết bị an toàn với các mức giá khác nhau và việc có được các mức độ an toàn khác nhau, hoặc giữa các cách khác nhau để qua đường so với việc tiết kiệm thời gian. Vì vậy, chúng ta có thể định được giá trị mà các cá thể đặt vào những thay đổi nhỏ về nguy cơ.

VI. CÁC CÂN NHẮC CHÍNH KHÁC VỀ LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ

Cần bao gồm các tác động sau trong phân tích và đưa ra các đánh giá về giá trị bằng tiền của chúng khi chúng quan trọng:

• Chi phí và tiết kiệm về phục tùng của lĩnh vực tư;

• Chi phí và tiết kiệm hành chính nhà nước;

• Lợi ích và thiệt hại trong thặng dư của người tiêu dùng hoặc nhà sản xuất;

• Chi phí và lợi ích của sự bất tiện; và

• Lợi ích và thiệt hại của thời gian sắp xếp làm việc, nghỉ ngơi và/hoặc đi lại, du lịch.

CHƯƠNG VII

KỸ NĂNG LẤY Ý KIẾN, THU THẬP DỮ LIỆU TRONG QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

I. LẤY Ý KIẾN TRONG QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

1. Tại sao cần lấy ý kiến?

Tập hợp các ý kiến và thông tin từ các bên liên quan là một bộ phận thiết yếu trong quá trình xây dựng chính sách để tăng cường tính minh bạch và để đảm bảo tính thực thi và hợp pháp của đề xuất chính sách từ quan điểm của những người có lợi ích liên quan.

2. Lập kế hoạch lấy ý kiến

Lập kế hoạch sớm là yếu tố thành công chủ chốt của việc lấy ý kiến. Kế hoạch tư vấn cần bao hàm được toàn bộ quá trình lập chính sách và định ra được các mục tiêu của việc lấy ý kiến, các nhóm mục tiêu liên quan, các công cụ lấy ý kiến phù hợp, thời điểm lấy ý kiến và các tài liệu để xin ý kiến. Tuy nhiên, cần cân bằng giữa phạm vi, mức độ, hình thức của việc lấy ý kiến và nghĩa vụ làm việc hiệu quả của cơ quan soạn thảo. Việc lấy ý kiến phải tương ứng với các tác động của các đề xuất.

3. Mục tiêu của việc lấy ý kiến

Để thành công, cần phải xác định rõ mục tiêu của việc lấy ý kiến: tìm ra các ý kiến mới, tập hợp các dữ liệu thực tế, chứng minh các giả thiết,... Một mục tiêu quan trọng khác là làm rõ các tác động có thể của một biện pháp lên công luận. Điều này góp phần xác định ai là đối tượng cần lấy ý kiến, thời điểm và cách thức thực hiện.

4. Cái gì cần lấy ý kiến?

Tùy vào mục tiêu cần đạt tới và vấn đề đang xem xét, có thể tiến hành lấy ý kiến về các yếu tố khác nhau của bản RIA (bản chất của vấn đề, mục tiêu và các lựa chọn chính sách, các tác động, so sánh giữa các lựa chọn chính sách). Cũng có thể lấy ý kiến đối với toàn bộ dự thảo đề xuất.

5. Đối tượng cần lấy ý kiến

Có thể lấy ý kiến toàn bộ công chúng hoặc giới hạn vào các nhóm đối tượng có lợi ích liên quan cụ thể (bất kỳ thành viên nào của các nhóm được chọn đều có thể tham gia), hoặc giới hạn cho một số cá nhân/tổ chức (chỉ những người có tên mới được tham gia). Cũng cần lấy ý kiến các nhóm mục tiêu/các ngành sẽ bị ảnh hưởng lớn hoặc sẽ tham gia vào việc thi hành chính sách, bao gồm cả những đối tượng bên ngoài.

6. Cách thức lấy ý kiến

Việc lựa chọn công cụ lấy ý kiến phụ thuộc vào đối tượng cần lấy ý kiến, nội dung cần lấy ý kiến và thời gian, các nguồn lực. Những công cụ này bao gồm các ủy ban lấy ý kiến, các nhóm chuyên gia, việc lắng nghe ý kiến công khai, các cuộc họp tạm thời, lấy ý kiến qua Internet, các bảng câu hỏi, các nhóm trọng tâm, các cuộc hội thảo v.v... Việc lấy ý kiến có trọng điểm và được xây dựng tốt (*ví dụ:* các bảng câu hỏi với các câu hỏi sát với từng vấn đề cụ thể) sẽ đưa ra các thông tin dễ xử lý hơn so với việc lấy ý kiến thông thường và không được xây dựng tốt.

7. Thời điểm lấy ý kiến

Việc định thời điểm phù hợp tùy vào từng trường hợp cụ thể, nhưng cần tiến hành càng sớm càng tốt để tối đa hóa tác động của nó lên việc xây dựng chính sách. Việc lấy ý kiến cần được xem là nhu cầu thường xuyên trong quá trình xây dựng chính sách chứ không phải là nhu cầu nhất thời. Tùy vào vấn đề được xem xét và các mục tiêu lấy ý kiến, cần sắp xếp các chuỗi vấn đề cần lấy ý kiến khi đề xuất phát triển lên.

Ví dụ: Việc lấy ý kiến ban đầu có thể được thực hiện để tìm hiểu nhận thức của những người có lợi ích liên quan về bản chất của vấn đề; việc lấy ý kiến sau đó có thể hỏi những người có lợi ích liên quan về quan điểm của họ về các lựa chọn chính sách có thể. Việc lấy ý kiến lần 3 nhằm thăm dò về khả năng chấp nhận chính sách tối ưu của những người có lợi ích liên quan. Để đạt được hiệu quả và để tránh *"sự vất vả khi lấy ý kiến"*, cần tiến hành các lần lấy ý kiến ở mức độ thấp nhất.

8. Các tiêu chuẩn tối thiểu về lấy ý kiến

Việc lấy ý kiến của nhân dân, của các nhóm xã hội dân sự và các bên có lợi ích là dựa trên tiêu chí thành phần mà họ đại diện chứ không vì kiến thức chuyên môn mà họ có.

Việc lấy ý kiến những người có lợi ích liên quan trong quá trình đánh giá tác động phải được thực hiện theo các nguyên tắc chung. *Khi chú ý đến tính minh bạch, cần xem xét các vấn đề chính sau:*

- Cung cấp tài liệu lấy ý kiến rõ ràng, chính xác và bao gồm các thông tin cần thiết;

- Lấy ý kiến tất cả các nhóm đối tượng liên quan;

- Đảm bảo đủ tính công khai và các công cụ được chọn phải thích ứng với các nhóm đối tượng;

- Đưa ra đủ khung thời gian để tham gia góp ý kiến;

- Công bố kết quả của việc lấy ý kiến công chúng;

- Cung cấp thông tin phản hồi: báo cáo về quá trình lấy ý kiến, các kết quả chính và cách thức các ý kiến được xem xét trong báo cáo đánh giá tác động.

9. Tập hợp và sử dụng các ý kiến của giới chuyên môn

Thu thập các dữ liệu tin cậy là cốt yếu đảm bảo cho các lựa chọn chính sách được xây dựng trên cơ sở phân tích đúng đắn và các kết luận có giá trị. Ý kiến của các chuyên gia, đặc biệt là các chuyên gia khoa học, ngày càng trở thành yếu tố quan trọng trong việc xây dựng, thi hành và đánh giá các chính sách công. Nếu các phần quan trọng trong bản báo cáo RIA được thực hiện theo hợp đồng, các điều khoản hợp đồng cần làm rõ những người ký hợp đồng phải tuân theo các bước phân tích.

10. Việc lấy ý kiến liên ngành

Trong trường hợp cần thiết, có thể soạn thảo bản đề xuất và tổ chức lấy ý kiến liên ngành chính thức, cùng với bản RIA và các phụ lục của nó. Ngoài ra, tờ trình đi kèm với dự thảo đề xuất sẽ trình bày các lựa chọn chính sách một cách ngắn gọn, các tác động về mặt môi trường, kinh

tế và xã hội của chúng cũng như địa chỉ website để tiếp cận với bản báo cáo RIA cuối cùng.

II. CÁCH THIẾT KẾ BẢNG HỎI ĐỂ THĂM DÒ Ý KIẾN

1. Cấu trúc bản câu hỏi

• Đưa vào phần giới thiệu nêu tóm tắt bối cảnh, phạm vi và mục đích của việc tham khảo ý kiến. Hãy giải thích rõ ý kiến phản hồi nào được trông đợi từ người nhận được bản câu hỏi và cung cấp thông tin về bước tiếp theo của quy trình.

• Hãy hỏi người trả lời để có được thông tin cá nhân đầy đủ (tức là đủ để đánh giá tính đại diện của các ý kiến phản hồi...) và không quên đưa vào bản câu hỏi điều khoản thích hợp về bảo mật thông tin.

• Hãy đưa ra chỉ dẫn cho người trả lời khi họ có liên quan trực tiếp.

• Nếu bản câu hỏi không hướng tới đối tượng tham khảo ý kiến là công chúng nói chung hoặc chỉ hướng tới một phần công chúng thì phải chỉ rõ một cách không lập lờ đối tượng tham khảo ý kiến mà nó nhắm tới. Nếu không phải tất cả mọi câu hỏi đều dành cho mọi đối tượng tham khảo ý kiến thì hãy đặt các câu hỏi "sàng lọc" trước (*ví dụ,* khi tham khảo ý kiến về vấn đề hàng đóng gói sẵn, đầu tiên người trả lời được hỏi họ có phải là người tiêu dùng, nhà sản xuất hay người bán lẻ và sau đó mới tiếp tục bằng các câu hỏi cụ thể).

• Sắp xếp các câu hỏi từ vấn đề chung đến vấn đề cụ thể.

• Khi hoàn cảnh cho phép, hãy cân nhắc việc đưa ra các câu hỏi tiêu chuẩn hoặc các câu hỏi đã được sử dụng trong những cuộc tham khảo ý kiến trước đó. Những câu hỏi như vậy cho phép thực hiện việc so sánh giữa các nghiên cứu.

• Ở cuối bản câu hỏi, hãy hỏi liệu người tổ chức có thể liên hệ với người trả lời khi cần thiết để làm rõ thêm các chi tiết liên quan đến thông tin mà họ đã cung cấp hay không.

• Ở cuối bản câu hỏi, hãy để phần trống cho việc ghi ý kiến phản hồi (cho phép người trả lời có ý kiến bình luận thêm về việc tham khảo ý kiến - liên quan đến bản câu hỏi, v.v...) và cảm ơn người trả lời về việc đã trả lời đầy đủ các câu hỏi.

2. Thiết kế câu hỏi

2.1. Các kinh nghiệm hay

• Cố gắng đưa ra các câu hỏi càng ngắn và đơn giản càng tốt. Đặc biệt, cần tránh các câu hỏi phủ định đúp. *Ví dụ,* không nên hỏi: Bạn không ưa sự bất lực trong việc tiếp nhận tất cả các thông tin có liên quan từ một nguồn đơn lẻ ở mức độ nào? Nó làm cho người đọc khó hiểu. Thay vào đó hãy hỏi: Bạn mong muốn khả năng tiếp nhận tất cả các thông tin có liên quan từ một nguồn đơn lẻ ở mức độ nào?

• Nếu không thể đưa ra một câu hỏi ngắn và đơn giản, hãy bổ sung thêm một "câu hỏi kiểm tra". Câu hỏi kiểm tra là sự thể hiện theo cách khác câu hỏi có vấn đề, được đặt ở chỗ khác trong bản câu hỏi. Nếu câu trả lời cho cả hai câu hỏi không giống nhau thì điều đó cho thấy người trả lời không hoàn toàn hiểu câu hỏi. Cả hai câu trả lời do vậy đều bị gạch bỏ.

• Mỗi lần chỉ nêu một câu hỏi. Các câu trả lời đối với các câu hỏi đúp khép kín có thể gây khó khăn hoặc không thể hiểu được ý. Không nên hỏi: Trước đây bạn có cố thu thập thông tin về các quy định mới từ các cơ quan của Chính phủ, nhưng không có được sự phúc đáp thích hợp? Có/Không. Nếu câu trả lời là "Không" thì điều đó có phải có nghĩa là người trả lời đã không cố thu thập thông tin đó hay là họ không có được sự phúc đáp thích hợp? Khi câu hỏi được lập ra theo cách này thì không có cách nào để trả lời cho đúng.

• Đưa vào đủ thông tin cần thiết để khuấy động trí nhớ của mọi người hoặc để giúp họ nắm được các đặc điểm của một hiện tượng mà họ theo cách khác đã từng ngó qua, nhưng tránh các câu hỏi đã ngụ ý câu trả lời "đúng". Không nên lập câu hỏi theo cách sau: *"Bạn có cho rằng ..."* hoặc *"Bạn có đồng ý rằng ..."*.

• Hãy nêu câu hỏi sao cho cụ thể. Không nên hỏi: Các cơ hội tham khảo ý kiến có được công khai hoá tốt không? Từ "tốt" sẽ quá chung để có ích về mặt phân tích. Thay vào đó hãy hỏi: Các cơ hội tham khảo ý kiến được công khai hoá thông qua (hãy đánh dấu vào tất cả các câu trả lời có liên quan): 1) Báo chí; 2) TV; 3) Internet.

• Cần đặc biệt thận trọng với từ *"thường xuyên"*. Nên thay từ đó bằng từ viện dẫn cụ thể, chẳng hạn như *"bao nhiêu lần trong vòng ba tháng gần*

đây". Khi yêu cầu người trả lời nhớ lại các sự kiện xảy ra trong quá khứ, tốt nhất là nên giới hạn về mặt thời gian.

2.2. Các câu hỏi khoá đuôi

Các câu hỏi khoá đuôi cho phép trả lời nhanh chóng. Chúng cũng tạo điều kiện dễ dàng mã hoá và cân bằng các khác biệt giữa những người trả lời lưu loát và kém lưu loát. Tuy nhiên, do phạm vi lựa chọn của chúng bị hạn chế, các câu hỏi khoá đuôi có thể dẫn đến các kết luận sai lệch. Vì vậy, *khi thiết kế một câu hỏi khoá đuôi cần*:

• Cố gắng tránh các câu hỏi *"Có/Không"* vốn cung cấp tương đối ít thông tin;

• Thay vào đó, hãy đưa ra một vài dạng câu trả lời kiểu bậc thang. Đặc biệt cần bảo đảm rằng các lựa chọn cho sẵn cho phép có câu trả lời "*trung tính*" hoặc "*trung dung*".

Mẫu chuẩn chung bao gồm: Quảng cáo thuốc lá cần phải bị cấm trong các sự kiện thể thao: Tôi *"hoàn toàn đồng ý", "đồng ý", "không chắc chắn", "hoàn toàn không đồng ý"*.

Tôi mong được thấy quảng cáo thuốc lá: *"bị cấm hoàn toàn", "bị hạn chế hơn so với hiện nay", "vẫn tiếp tục như hiện nay"*, hoặc *"ít bị hạn chế hơn so với hiện nay"*. Một cách lựa chọn khác là hãy yêu cầu người trả lời tự đặt mình vào một vị trí trong thang bậc từ 1 đến 10, khi 1 có nghĩa là *"hoàn toàn không"* và 10 có nghĩa là *"hoàn toàn đồng ý"*.

Hãy bảo đảm rằng các lựa chọn cho sẵn bao gồm các câu trả lời chẳng hạn như *"không biết", "từ chối không trả lời",* hoặc *"không thích hợp",* nếu có bất cứ cơ hội nào cho thấy những cụm từ đó có thể đại diện cho câu trả lời của một số người.

2.3. Các câu hỏi mở

Các câu hỏi mở cho phép bày tỏ ý kiến tự do hơn. Người trả lời có thể nói rõ câu trả lời của mình. Vì vậy hoàn toàn không có thành kiến nào về phạm vi các câu trả lời bị hạn chế. Tuy nhiên, sẽ tốn thời gian hơn rất nhiều để mã hóa/giải nghĩa những câu trả lời đó và có nhiều rủi ro hơn nếu xảy ra việc diễn giải sai.

3. Trình bày bản câu hỏi

• Hãy hạn chế sử dụng biểu đồ. Các biểu đồ làm chậm đáng kể tốc độ tải xuống từ mạng, nhất là đối với những người trả lời kết nối Internet qua mô-đem.

• Hãy sử dụng màu và phông chữ một cách thích hợp. Việc sử dụng chữ đậm và in nghiêng hoặc đổi màu các từ khóa có thể làm cho câu hỏi của bạn trở nên dễ hiểu hơn. Tuy nhiên, sự quá đa dạng của thiết kế có thể làm cho người trả lời bị rối trí.

• Nên tránh việc thiết kế các trang khổ rộng có thể đòi hỏi người trả lời phải dịch con trỏ sang ngang để xem từng phần của bản câu hỏi.

• Hãy dành đủ chỗ cho những câu trả lời dài, nhất là khi trả lời những câu hỏi mở.

4. Các hoạt động cần tiến hành sau khi bản câu hỏi đã được thiết kế xong

• Nếu việc tham khảo ý kiến được thực hiện bằng một số ngôn ngữ thì hãy dành đủ thời gian và nguồn lực cho việc dịch bản câu hỏi, hướng dẫn trả lời,... Việc dịch văn bản điện tử chỉ được tiến hành sau khi văn bản đã được hoàn chỉnh và kiểm tra.

• Hãy kiểm tra kỹ lưỡng bản câu hỏi trước khi đưa nó lên website. Kiểm tra lại việc trình bày các trang và hãy bảo đảm rằng mọi chỗ bỏ cách quãng, những điểm riêng, những đoạn kết nối… thể hiện đúng theo ý của người đặt câu hỏi (*ví dụ* kiểm tra xem liệu người trả lời có thể chỉ chọn một lựa chọn hay không khi họ trả lời các câu hỏi đa lựa chọn với các câu trả lời loại trừ nhau).

• Khi phân tích các câu trả lời đối với các câu hỏi mở, hãy nhạy cảm với những điểm khác biệt về văn hóa.

5. Phỏng vấn

Sử dụng phương pháp phỏng vấn các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi một văn bản, chúng ta có thể xác định hoạt động nào trong số các hoạt động hành chính mà doanh nghiệp phải thực hiện để tuân thủ các yêu cầu dữ liệu và lượng thời gian dành cho mỗi hoạt động. Điều này tạo ra khả

năng đánh giá các yêu cầu dữ liệu riêng lẻ tạo thành một nghĩa vụ thông tin. Trong một vài trường hợp, doanh nghiệp không thể xác định được khoảng thời gian dành cho mỗi hoạt động hành chính. Trong trường hợp đó, cần phải hỏi về lượng thời gian thực tế dành ra để tuân thủ yêu cầu dữ liệu và lượng thời gian đó được phân chia như thế nào giữa các hoạt động hành chính được thực hiện để tuân thủ yêu cầu dữ liệu.

Các cuộc phỏng vấn cho phép chúng ta xác nhận được thông tin về thời gian, lương và việc thuê nhân công ngoài, v.v...

Để thực hiện được các cuộc phỏng vấn với các doanh nghiệp đòi hỏi người phỏng vấn có kinh nghiệm, có kiến thức cơ bản về phương pháp và quy định ở lĩnh vực đó.

Người phỏng vấn cần sử dụng bản hướng dẫn thực hiện phỏng vấn *(được xây dựng ở bước 8)*.

Cuộc phỏng vấn nên được tiến hành dưới hình thức một cuộc đối thoại có chất lượng giữa doanh nghiệp và người phỏng vấn.

Có 3 cách thức thực hiện phỏng vấn các doanh nghiệp:

- *Phỏng vấn cá nhân:* là phương pháp thường được sử dụng để xác định các chi phí hành chính khi xây dựng văn bản. Các cuộc phỏng vấn thường kéo dài từ 1 đến 2 giờ, nhưng cũng phụ thuộc vào tính phức tạp của lĩnh vực quy định cần xem xét. Trong trường hợp các lĩnh vực quy định phức tạp thì cần có hai cuộc phỏng vấn.

- *Phỏng vấn qua điện thoại:* được sử dụng trong các trường hợp khi cần xác định các chi phí của các nghĩa vụ thông tin riêng lẻ và khi cần tiến hành cuộc phỏng vấn với thời gian ít hơn 30 phút.

- *Phỏng vấn nhóm lựa chọn:* phỏng vấn với một số ít các doanh nghiệp và các chuyên gia thích hợp là một lựa chọn trong trường hợp văn bản có tính phức tạp cao. *Ví dụ:* việc thảo luận của nhóm này giúp phân tích một cách chính xác các nghĩa vụ thông tin, trong đó có cả các chi phí hành chính mà một doanh nghiệp làm ăn hiệu quả phải thực hiện và khoảng thời gian mà họ thực hiện nó.

Đối với các cuộc phỏng vấn cá nhân và phỏng vấn qua điện thoại, người phỏng vấn cần đảm bảo rằng trong quá trình phỏng vấn và sau khi phỏng vấn thì doanh nghiệp được phỏng vấn vẫn được xem như là đơn vị

điển hình trong phạm vi liên quan đến việc tiêu thụ nguồn lực. Nếu một doanh nghiệp bị loại khỏi hồ sơ dữ liệu thì phải được thay thế bằng một doanh nghiệp khác để phỏng vấn.

- Khi một luật mới/nghĩa vụ thông tin/yêu cầu dữ liệu được đưa vào: Trong những trường hợp này thông thường có hai khả năng. Nếu nghĩa vụ thông tin mới tương tự như nghĩa vụ thông tin đã được đánh giá thì có thể sử dụng dữ liệu từ nghĩa vụ thông tin đã được đánh giá. Trong những trường hợp này cần chú ý đến những khác biệt về tỷ lệ, tần số và số các doanh nghiệp. Tuy nhiên nếu nghĩa vụ thông tin mới không giống với nghĩa vụ thông tin đã được đánh giá thì cần thiết phải tiến hành các đánh giá mới và đi từ bước 1 đến bước cuối cùng.

CHƯƠNG VIII
XÂY DỰNG BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

I. ĐỊNH DẠNG BÁO CÁO RIA CUỐI CÙNG

Để bảo đảm tính nhất quán, Báo cáo RIA cuối cùng cần tuân thủ sự định dạng sau đây:

- Các ý nhấn mạnh cần được trình bày liền sau các nội dung then chốt của phân tích đánh giá tác động.

- Các giả định, những vấn đề chưa chắc chắn có thể có và sự khuyết các dữ liệu (đáng tin cậy) phải được lưu ý trong các mục diễn giải các bước chính của phân tích đánh giá tác động.

- Trong các mục khác nhau cũng cần có chú thích khi đề cập đến các thông tin cần nhấn mạnh mà dựa vào đó đã rút ra các kết luận (ví dụ, các công trình nghiên cứu, báo cáo, dữ liệu thống kê có nguồn từ bên ngoài, ý kiến chuyên gia, sự đóng góp của các bên liên quan, v.v...).

Khi công việc đánh giá tác động đã đi đến kết luận cuối cùng là khuyến nghị không đề xuất xây dựng văn bản hoặc hoãn lại việc đề xuất đó thì sự định dạng nói trên càng cần phải được tuân thủ ở mức cao nhất.

II. HÌNH THỨC TRÌNH BÀY BÁO CÁO RIA

- Báo cáo RIA phải được viết bằng ngôn ngữ chung, tránh thuật ngữ chuyên môn.

- Báo cáo RIA không nên quá dài (không nên dài quá 30 trang, không kể các phụ lục).

- Báo cáo RIA nên được trình bày một cách đơn giản, dễ hiểu và không quá phức tạp.

- Nên sử dụng các bảng và biểu đồ để minh họa thêm.

III. NỘI DUNG BÁO CÁO RIA

Báo cáo RIA thường bao gồm những nội dung sau:

- Tóm tắt báo cáo

- Giới thiệu chung: trong đó nêu bối cảnh ban hành văn bản, sử dụng phương pháp RIA trong việc đánh giá tác động

- Các giải pháp

- Đánh giá tác động các giải pháp và phân tích tác động của các phương án/giải pháp, so sánh tác động và nêu phương án/giải pháp được lựa chọn

- Quá trình và kết quả đạt được trong quá trình tham vấn cộng đồng.

- Giải pháp được lựa chọn và lý do lựa chọn

- Kế hoạch theo dõi và đánh giá trong quá trình thực hiện.

1. Báo cáo RIA sơ bộ

Báo cáo RIA sơ bộ sẽ cung cấp các thông tin về:

• Nêu rõ được vấn đề cần xử lý và lý do nảy sinh vấn đề.

• Thảo luận thất bại của thị trường dự kiến sẽ được xử lý. Điều gì sẽ xảy ra nếu như vấn đề không được xử lý.

• Nhận biết các nhóm đối tượng bị ảnh hưởng bởi vấn đề, đặc biệt là các cộng đồng doanh nghiệp bị ảnh hưởng. Sử dụng các ví dụ thực tế, số liệu định tính để chứng minh.

• Đâu là mục tiêu chính sách ở cấp cao cần phải đạt được?

• Mô tả tóm tắt các nghiên cứu, chính sách, quy chế hiện tại liên quan tới vấn đề đang được giải quyết. Mô tả trách nhiệm của các cơ quan hữu quan.

• Các phương án sử dụng văn bản pháp luật hoặc không sử dụng, bao gồm cả phương án *"không làm gì"*.

• Thảo luận các chi phí, lợi ích và các tác động của từng phương án, bao gồm các tác động về thị trường và tới sự cạnh tranh.

• Lưu ý các vấn đề liên quan tới thực hiện, chi phí thực hiện.

• Bao gồm một kế hoạch tham vấn ý kiến ban đầu.

• Nhận biết nhu cầu thông tin cần bổ sung.

• Kế hoạch tham vấn.

2. Báo cáo RIA đơn giản

• Mô tả chính sách, các mục tiêu chính sách và vấn đề đang được xử lý.

• Mô tả các vấn đề, khi có thể, định lượng hoá phạm vi của vấn đề đang muốn giải quyết.

• Mô tả các phương án còn được giữ lại, trong đó giải thích tại sao các phương án đó lại phù hợp với yêu cầu hiện tại và mô tả các rủi ro chính liên quan tới từng phương án và các rủi ro này có thể được giảm thiểu bằng cách nào.

• Nhận biết những đối tượng bị ảnh hưởng, bao gồm cả các doanh nghiệp và các nhóm chịu ảnh hưởng phân bổ không đều.

• So sánh lợi ích và chi phí của từng phương án đưa ra trong báo cáo sơ bộ.

• Xem xét và mô tả các chi phí và lợi ích khác - ví dụ như không chỉ đối với khu vực công cộng, doanh nghiệp, các tổ chức tự nguyện, từ thiện mà còn cả đối với người tiêu dùng/cá nhân và đối với toàn bộ nền kinh tế. Mô tả các chi phí này độc lập với các chi phí đối với doanh nghiệp, khu vực các tổ chức từ thiện và tự nguyện.

• Tóm tắt ai và khu vực nào sẽ chịu chi phí của từng phương án.

• Xử lý các vấn đề về tác động không mong muốn và chi phí gián tiếp.

• Bao gồm kết quả của các cuộc thử nghiệm về tác động đối với doanh nghiệp nhỏ.

• Tóm tắt tác động, bao gồm tác động của từng phương án đối với các doanh nghiệp nhỏ và các biện pháp giúp họ tuân thủ và thực hiện thay đổi chính sách dự kiến.

• Bao gồm đánh giá chi tiết về cạnh tranh theo kết quả của các hoạt động thử nghiệm.

• Mô tả cơ chế thực hiện và triển khai nhằm đảm bảo tuân thủ đối với từng phương án, cũng như xem xét các rủi ro có liên quan.

• Mô tả cơ chế thông báo và tuyên truyền về đề xuất thay đổi.

• Xác định phương án giám sát thực hiện chính sách.

• Tóm tắt kết quả quá trình tham vấn ý kiến, ý kiến của các nhóm và ngành khác nhau, các loại hình doanh nghiệp khác nhau và những thay đổi về nội dung của RIA, ví dụ như các giả định, chi phí và khuyến nghị sau khi thực hiện quá trình tham vấn ý kiến.

• Đưa ra một kế hoạch thực hiện và triển khai đối với phương án được khuyến nghị lựa chọn.

• Đưa ra kế hoạch chi tiết về đánh giá thực hiện.

• Khuyến nghị phương án được lựa chọn, đưa ra cơ sở cho sự lựa chọn, đặc biệt là các phân tích về lợi ích và chi phí.

3. Báo cáo RIA đầy đủ

• Mô tả chính sách, các mục tiêu chính sách và vấn đề đang được xử lý.

• Mô tả các vấn đề, khi có thể, định lượng hoá phạm vi của vấn đề đang muốn giải quyết.

• Mô tả các phương án còn được giữ lại, trong đó giải thích tại sao các phương án đó lại phù hợp với yêu cầu hiện tại và mô tả các rủi ro chính liên quan tới từng phương án và các rủi ro này có thể được giảm thiểu bằng cách nào.

• Nhận biết những đối tượng bị ảnh hưởng, bao gồm cả các doanh nghiệp và các nhóm chịu ảnh hưởng phân bổ không đều.

• So sánh lợi ích và chi phí của từng phương án đưa ra trong báo cáo sơ bộ.

• Xem xét và mô tả các chi phí và lợi ích khác - *ví dụ* như không chỉ đối với khu vực công cộng, doanh nghiệp, các tổ chức mà còn cả đối với người tiêu dùng/cá nhân và đối với toàn bộ nền kinh tế. Mô tả các chi phí này độc lập với các chi phí đối với doanh nghiệp, các tổ chức.

• Tóm tắt ai và khu vực nào sẽ chịu chi phí của từng phương án.

• Xử lý các vấn đề về tác động không mong muốn và chi phí gián tiếp.

• Tóm tắt tác động, bao gồm tác động của từng phương án đối với các doanh nghiệp nhỏ và các biện pháp giúp họ tuân thủ và thực hiện thay đổi chính sách dự kiến.

• Bao gồm đánh giá chi tiết về cạnh tranh theo kết quả của các hoạt động thử nghiệm.

• Mô tả cơ chế thực hiện và triển khai nhằm đảm bảo tuân thủ đối với từng phương án, cũng như xem xét các rủi ro có liên quan.

• Mô tả cơ chế thông báo và tuyên truyền về đề xuất thay đổi.

• Xác định phương án giám sát thực hiện chính sách.

• Tóm tắt kết quả quá trình tham vấn ý kiến, ý kiến của các nhóm và ngành khác nhau, các loại hình doanh nghiệp khác nhau và những thay đổi về nội dung của RIA, *ví dụ* như các giả định, chi phí và khuyến nghị sau khi thực hiện quá trình tham vấn ý kiến.

• Đưa ra một kế hoạch thực hiện và triển khai đối với phương án được khuyến nghị lựa chọn.

• Đưa ra kế hoạch chi tiết về đánh giá thực hiện.

• Khuyến nghị phương án được lựa chọn, đưa ra cơ sở cho sự lựa chọn, đặc biệt là các phân tích về lợi ích và chi phí.

Bản tóm tắt: Bản tóm tắt không dài hơn một trang, được viết bằng ngôn ngữ chung, tránh thuật ngữ chuyên môn, trình bày các kết luận rút ra sau khi so sánh các giải pháp lựa chọn thuộc danh sách ngắn.

- Tóm tắt công việc đã thực hiện;

- Nêu các giả định hoặc những gì chưa chắc chắn;

- Sử dụng ngôn ngữ đơn giản và không mang tính kỹ thuật;

- Tuân theo các bước trong phương pháp tiếp cận đánh giá tác động;

- Đưa các tài liệu chứng minh và các dữ liệu kỹ thuật chi tiết vào các phụ lục.

Cần phân biệt giữa công việc đánh giá tác động đã được thực hiện (quá trình) và *"báo cáo"* cuối cùng tóm tắt *"quá trình"* đó. Thường các tài liệu sẽ được đưa ra trong quá trình đánh giá tác động - một vài tài liệu chuẩn bị, một vài tài liệu khác do các nhà có lợi ích hoặc các chuyên gia khác trình ra, hoặc có thể do các nhà tư vấn bên ngoài. Vấn đề sẽ được đánh giá, các mục tiêu được đặt ra, các lựa chọn chính sách được xác định, và các tác động của các lựa chọn chính sách được phân tích đều trên cơ sở

thông tin và chứng cứ này. Vào cuối quá trình, cần tóm tắt các kết quả vào một tài liệu đơn nhất: đó là bản Báo cáo đánh giá tác động.

Cần ghi nhớ nêu ra những điều không chắc chắn và các giả thiết trong bản đánh giá tác động cuối cùng. Cần nêu rõ phương pháp phân tích được sử dụng để so sánh và đánh giá các tác động, *ví dụ:* phân tích lợi ích - chi phí; phân tích đa tiêu chí.

Cần diễn đạt, thể hiện đơn giản để bất kỳ người không có chuyên môn nào đều có thể hiểu được các luận chứng và hiểu được các tác động tốt và xấu của mỗi lựa chọn chính sách được xem xét trong bản đánh giá tác động. Để nâng cao tính rõ ràng và tính dễ hiểu của bản Báo cáo đánh giá tác động, cần sử dụng các bảng và các biểu đồ để tóm tắt một vài điểm chính.

Bất kỳ các tài liệu bổ sung, ví dụ các báo cáo của các chuyên gia hoặc bản tóm tắt các quan điểm của những người có lợi ích liên quan, cần được đưa vào phụ lục của bản Báo cáo đánh giá tác động, có thể dưới dạng in hoặc đưa lên mạng điện tử. Khi có giới hạn về số trang của bản báo cáo nên không thể đi sâu chi tiết vào các điểm quan trọng nêu ra ở các tài liệu đi kèm, thì cần thêm vào phần tham khảo cho tài liệu đó. Đối với phụ lục thì không có giới hạn về số trang.

PHẦN V:

NHỮNG CHUẨN BỊ CẦN THIẾT CHO VIỆC SOẠN THẢO VÀ CHUẨN BỊ MANG TÍNH HỖ TRỢ CHO VIỆC GIẢI TRÌNH, BÁO CÁO VỀ NỘI DUNG DỰ THẢO

I. XÂY DỰNG BÁO CÁO NGHIÊN CỨU (GIAI ĐOẠN TIỀN SOẠN THẢO)

Trước khi tiến hành công việc soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo - cơ quan đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định - phải tiến hành khảo sát, điều tra, thăm dò dư luận quần chúng về biện pháp quản lý, mức độ quản lý, các biện pháp và công cụ hỗ trợ khác để bảo đảm đưa ra các quy phạm hợp lý. Khảo sát thực trạng kinh tế - xã hội giúp người soạn thảo có các quy phạm có tính khả thi cao, các quy định có thể phát huy hiệu quả trong đời sống xã hội. Bên cạnh đó, người soạn thảo cũng đánh giá được thực tiễn có cần pháp luật can thiệp hay không và mức độ can thiệp như thế nào cho tương thích. Người soạn thảo cần biết phân tích chính sách một cách thuyết phục để không dễ bị bác bỏ.

Để tránh tình trạng *"đẽo cày giữa đường"* trong soạn thảo, cần có lập luận, có báo cáo nghiên cứu ngay từ đầu khi định đưa ra đề xuất, nhất là đề xuất các chính sách mới. Trước khi thành lập Ban soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo nên chuẩn bị một báo cáo nghiên cứu (nhất là đối với luật, pháp lệnh) nhằm cung cấp luận cứ, chứng minh văn bản được soạn thảo trên cơ sở các chứng cứ và lập luận logic.

Tất cả các nội dung của báo cáo đều phải được lý giải, phân tích trên cơ sở thực tế và logic. Điều này giúp cho việc xây dựng văn bản có lý lẽ, có cơ sở thực tiễn vững chắc, có đánh giá bằng phương pháp định tính, định lượng về các vấn đề nổi cộm trong xã hội, các hành vi xử sự có vấn đề (hành vi không mong muốn cần phải điều chỉnh) và nguyên nhân gây nên các vấn đề bất cập/hành vi xử sự đó.

Các nguyên nhân có thể là: do quy định pháp luật (thiếu hoặc chưa đủ rõ, quy trình chưa minh bạch, mâu thuẫn...); do ý chí chủ quan của người thực thi pháp luật, (người có hành vi gây nên vấn đề bất cập), do thiếu thông tin, do điều kiện, cơ hội vi phạm dễ dàng, do quy trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước thiếu sự tham gia, do nhận thức của người thực thi, do năng lực của người/cơ quan/tổ chức thực thi hạn chế, do thái độ nhận thức, hệ tư tưởng của người thực thi còn bảo thủ, lạc hậu, không phù hợp...

Cần biết cách thu nhận và kiểm tra chứng cứ theo các phương pháp định tính, phương pháp định lượng để đảm bảo tính xác thực của sự kiện

thực tiễn (chứng cứ), qua đó, người soạn thảo nghiên cứu để đưa ra các giải pháp tương ứng với từng nguyên nhân. *Ví dụ*: đại biểu Quốc hội thông qua dự luật dễ dàng, bao gồm cả các luật kém chất lượng do trình độ hoặc do thiếu thông tin thì cần phải có giải pháp quy định trách nhiệm cơ quan trình phải có báo cáo nghiên cứu hoặc báo cáo giải trình về các quy định dự kiến; các đại biểu phải được bồi dưỡng về kỹ năng đánh giá dự thảo luật... Khi nghiên cứu đề xuất các biện pháp, giải pháp mới, cần phải đánh giá chi phí và lợi ích.

Tinh thần phối hợp giữa các cơ quan liên quan là rất cần thiết để có được những báo cáo hiệu quả, có đầy đủ số liệu minh chứng. *Ví dụ*, muốn đánh giá thực trạng về tình hình xã hội, để nêu được phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản, để đánh giá về ảnh hưởng kinh tế - xã hội, điều kiện thi hành, để dự kiến nguồn lực bảo đảm thi hành văn bản thì cá nhân người được giao công việc soạn thảo khó có thể làm tốt nếu thiếu các nguồn thông tin cần thiết và nhất là thiếu sự hợp tác của các cơ quan liên quan. Việc tổng hợp các báo cáo, số liệu nghiên cứu từ các cơ quan có liên quan sẽ giúp ích rất nhiều cho người soạn thảo và cũng giúp ích cho cả các cơ quan có thẩm quyền xem xét về nội dung dự thảo văn bản (thẩm định, thẩm tra, thông qua văn bản). Dù là soạn thảo dự án luật hay một văn bản của địa phương, nếu như có sự nghiên cứu nghiêm túc và đưa ra một báo cáo đánh giá với đầy đủ những nội dung và phương pháp nêu trên theo phương pháp khoa học, người soạn thảo có thể trình trước cơ quan có thẩm quyền ban hành dự thảo có chất lượng tốt, có nội dung thuyết phục và bởi vậy mà khả năng thông qua dự thảo sẽ cao hơn, chắc chắn hơn.

Trong quá trình này, người soạn thảo có vai trò quan trọng. Yêu cầu đối với người soạn thảo là không chỉ hiểu một cách đầy đủ về pháp luật mà còn phải hiểu các thông tin thiết yếu về tình hình thực tế tạo nên các hành vi xử sự có vấn đề cần phải thay đổi, trên cơ sở đó thiết kế các quy định nhằm thay đổi các hành vi xử sự không mong muốn hoặc đặt ra các chuẩn mực cần thiết cho xã hội tuân thủ (các quy tắc xử sự - quy phạm pháp luật). Ngoài ra, người soạn thảo phải biết sử dụng các thông tin để trình bày một cách hợp lý sao cho văn bản được soạn thảo có khả năng thực thi và giải quyết các vấn đề xã hội theo cách thức tạo điều kiện cho quản lý tốt. Việc nghiên cứu đầy đủ thông tin liên quan đến dự thảo có thể đem lại những ý tưởng nhằm khuyến khích sự tham gia của các đối tượng

có liên quan để vừa chuyển tải các chính sách của Nhà nước thành các văn bản cụ thể, vừa bảo đảm tính khả thi và tính hiệu quả của các biện pháp tác động của văn bản quy phạm pháp luật.

II. XÂY DỰNG BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN

- Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ (Xem Phần đánh giá tác động)
- Báo cáo đánh giá tác động đơn giản/đầy đủ

III. XÂY DỰNG TỜ TRÌNH

Đối với dự thảo luật, pháp lệnh, việc chuẩn bị dự thảo Tờ trình có thể do Tổ biên tập hoặc chính cơ quan chủ trì soạn thảo đảm nhiệm; trước khi trình, Ban soạn thảo có thể cho ý kiến về dự thảo Tờ trình nếu cần thiết. Tờ trình gồm những nội dung tóm tắt về sự cần thiết ban hành văn bản, quá trình soạn thảo, những nội dung cơ bản của dự thảo, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và phương án xử lý những vấn đề đó theo quan điểm, đề xuất của cơ quan trình. Thông thường, Tờ trình Chính phủ hoặc Tờ trình Quốc hội, Tờ trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội về dự án luật, pháp lệnh chỉ gồm từ 10 đến 20 trang tuỳ theo dự thảo.

IV. XÂY DỰNG BẢN THUYẾT MINH VỀ DỰ THẢO

Tờ trình Chính phủ (nếu là các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo) hoặc Tờ trình Quốc hội thường nêu vắn tắt, ngắn gọn về những nội dung như đã nêu ở trên. Tờ trình này cũng không nên quá dài vì thường phải được đọc trước Chính phủ, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội. Do Tờ trình quá ngắn gọn và không chuyển tải được nội dung, ý đồ và những lý lẽ, lập luận của người soạn thảo nên các quy định tốt rất dễ bị bác bỏ mà người phủ nhận chủ yếu là chưa thấy được lợi ích của các quy định đó, do đó cần phải xây dựng Bản thuyết minh (hoặc báo cáo giải trình) về dự thảo, nhất là các dự thảo luật, pháp lệnh.

Tờ trình tuy ngắn gọn nhưng trên thực tiễn là nguồn thông tin quan trọng để các cơ quan xem xét, đánh giá dự thảo. Nếu thiếu bản thuyết minh về dự thảo, cơ quan trình dự thảo sẽ cung cấp thiếu thông tin cho các cơ quan xem xét, đánh giá hiểu tường tận về ý đồ của cơ quan soạn thảo, ý kiến của công chúng về một vấn đề, một quy định cụ thể của dự

thảo. Do không có cơ hội giải trình chi tiết về các quy định của dự thảo, cơ quan soạn thảo khó bảo vệ được quan điểm, ý đồ của mình trong dự thảo văn bản; các ý tưởng, quy định đã được nghiên cứu kỹ lưỡng và hợp lý có thể bị bác bỏ trong các giai đoạn xem xét dự thảo ở các cấp độ khác nhau. Việc thiếu một bản thuyết minh kèm dự thảo khiến cho các quy định của dự thảo không được đánh giá cao; các cơ quan soạn thảo không có cơ hội trình bày các phân tích, nêu ra các sự kiện thực tiễn và pháp lý, kinh nghiệm nước ngoài, tổng kết thực tiễn và lập luận về tính hợp lý, tính khả thi của dự thảo. Mặt khác, các đại biểu Quốc hội cũng như các cấp có thẩm quyền xem xét thiếu thông tin khi đánh giá về dự thảo văn bản và quyết định về chính sách.

Cơ quan chủ trì soạn thảo cần xây dựng bản thuyết minh để thuyết minh về từng điều luật cụ thể hoặc nhóm các điều luật liên quan về một vấn đề hoặc chính sách nhằm làm rõ ý đồ của người soạn thảo, nhất là bảo vệ những quy định tốt, tiến bộ trong dự thảo; đồng thời làm minh bạch hoá quá trình xây dựng, hoạch định chính sách. Điều này cũng tạo thuận lợi cho việc đánh giá dự thảo ở khâu thẩm định hoặc khi Chính phủ xem xét, quyết định trình dự án luật, pháp lệnh, Uỷ ban/Hội đồng Dân tộc của Quốc hội thẩm tra, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội xem xét, thông qua. Bản thuyết minh cũng sẽ là nguồn thông tin quan trọng cho cơ quan, tổ chức, cá nhân, các doanh nghiệp trong nước, nước ngoài hiểu rõ cơ sở của việc đưa ra các quy định, để đóng góp ý kiến một cách hiệu quả, đồng thời hiểu rõ hơn các quy định để thi hành đúng và tự giác. Ngoài ra, thông qua đó, còn khắc phục được việc phải tổ chức các lớp tập huấn, tuyên truyền về nội dung, ý nghĩa, tinh thần của văn bản sau khi ban hành. Thêm vào đó, theo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, bản thuyết minh này còn được gửi tới cơ quan toà án để bảo đảm áp dụng pháp luật đúng tinh thần, ý đồ của nhà làm luật; được đăng tải trên website của nghị viện để những nhà nghiên cứu, những người quan tâm có thể tham khảo.

Nội dung của bản thuyết minh gồm: thuyết minh, lý giải về các quy định của dự luật/pháp lệnh như tại sao quy định hay sửa đổi? quy định và sửa đổi như thế nào?[48]. Bản thuyết minh sẽ phải giải trình đầy đủ nội dung

[48] Khi công bố luật, cũng sẽ công bố đồng thời Bản thuyết minh này để công chúng hiểu rõ, thấm nhuần các quy định cũng như tinh thần của luật, giảm bớt chi phí cho việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật hiện nay và cũng chưa thực sự hiệu quả, phù hợp với các đối tượng quan tâm.

của dự luật và có thể được sử dụng như một bản kiểm tra chất lượng của dự luật; qua đó, Báo cáo sẽ cung cấp thông tin cho các nhà lập pháp và các cơ quan liên quan (Chính phủ, Quốc hội, cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra) cũng như công chúng đánh giá những vấn đề mà dự thảo luật/pháp lệnh sẽ giải quyết. Báo cáo cho phép người soạn thảo lập luận, giải trình một cách thuyết phục để chứng tỏ các quy định chi tiết của dự thảo là hoàn toàn dựa trên logic và sự thật khách quan, bảo đảm tính hiệu quả.

Dự thảo bản thuyết minh ngay từ sớm là cần thiết nếu như có nhiều thời gian cho việc soạn thảo và người soạn thảo đã tin tưởng vào biện pháp dự kiến. *Ví dụ:* khi đưa ra quy định về việc phải đăng tải dự thảo hay văn bản quy phạm pháp luật trên Công báo, cần phải có những lập luận, nghiên cứu về tác động của việc đăng Công báo, kể cả có thể phải dự kiến những chi phí có thể phát sinh do có quy định mới nhưng bảo đảm có sự cân đối hài hoà giữa chi phí và lợi ích; trường hợp nào thì cần phải chi phí (*ví dụ:* các biện pháp bảo đảm cho dân chủ thường rất tốn kém nhưng không vì thế mà loại bỏ chúng). Hoặc, cũng có thể việc bổ sung một quy định nào đó chỉ vì yêu cầu của WTO mà Việt Nam đã là thành viên nên phải tuân thủ quy định chung đó; có thể là quy định để chuyển hoá quy định của điều ước quốc tế vào pháp luật nội địa nhằm thực thi quy phạm điều ước đó.

V. CHUẨN BỊ CÁC VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH

Việc chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết thi hành kèm theo dự thảo luật, pháp lệnh là nhiệm vụ khó khăn nếu như phải soạn thảo đồng thời cùng với dự luật, pháp lệnh vì phải tập trung thời gian, sức lực cho việc soạn thảo luật, pháp lệnh. Hơn nữa, các quy định của dự thảo luật, pháp lệnh luôn có nguy cơ bị thay đổi ở nhiều cấp độ dự thảo khác nhau (dự thảo được nghiên cứu, xem xét ở cấp chuyên viên, cấp Vụ, cấp Lãnh đạo Bộ, Chính phủ, Quốc hội).

Bản thân cơ quan chủ trì soạn thảo hay Ban soạn thảo luật, pháp lệnh sẽ không thể đồng thời hoặc làm tốt việc soạn thảo các văn bản quy định chi tiết thi hành vì việc soạn thảo một dự thảo luật, pháp lệnh đòi hỏi đầu tư nhiều thời gian, công sức nghiên cứu, thảo luận, nhất là đối với những chính sách, vấn đề nhạy cảm, tác động lớn đến công chúng. Vấn đề cần lưu ý là việc chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết thi hành sẽ rất lãng phí

khi Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thông qua, không chấp nhận quy định có liên quan đến việc uỷ quyền đó.

Tuy đây là một nhiệm vụ khó khăn nhưng vẫn có thể thực hiện được nếu như dự thảo luật, pháp lệnh đã được chuẩn bị theo hướng: quy định thật chi tiết, uỷ quyền rõ ràng về phạm vi uỷ quyền; ít có quy định uỷ quyền trong dự thảo; chỉ uỷ quyền về quy định trình tự, thủ tục cho các cơ quan hành pháp, hạn chế uỷ quyền về điều kiện, tiêu chí để thực hiện một quyền cụ thể của công dân.

Như vậy, các văn bản quy định chi tiết thi hành có thể tồn tại tương đối độc lập và ít phụ thuộc vào luật, pháp lệnh và có thể chuẩn bị dự thảo văn bản quy định chi tiết của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ để trình kèm với dự thảo luật hoặc dự thảo pháp lệnh. Trong trường hợp này, Trưởng Ban soạn thảo cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan và đề nghị các cơ quan này chủ trì soạn thảo.

Khi soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh chỉ nên quy định trong một vài văn bản mà không cần phải ban hành nhiều văn bản về những nhóm vấn đề khác nhau nhưng giao cho cùng một cấp/cơ quan có thẩm quyền ban hành (*ví dụ:* một nghị định để quy định chi tiết những nội dung Quốc hội giao cho Chính phủ quy định; một văn bản của Thủ tướng quy định về những vấn đề Quốc hội ủy quyền; một văn bản của Bộ trưởng quy định về các nội dung Quốc hội ủy quyền thuộc lĩnh vực quản lý của Bộ mình). Việc soạn thảo, ban hành văn bản như vậy sẽ góp phần làm cho hệ thống pháp luật được đơn giản hóa và minh bạch hơn, đồng thời bảo đảm tính thống nhất cao trong hệ thống pháp luật.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thực hiện hiệu quả quy trình đánh giá dự báo tác động pháp luật tại Việt Nam, Raymond Mallon và Lê Duy Bình, GTZ (Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức), năm 2007.

2. Đánh giá dự báo tác động trong bối cảnh của Việt Nam, Faisal Naru, Cố vấn cải cách thể chế cao cấp, Dự án VNCI, tham luận tại Hội thảo về đánh giá tác động tháng 11/2008 tại Hà Nội.

3. Bình luận Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, NXB. Tư pháp, năm 2005.

4. Sổ tay nghiệp vụ soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, NXB. Tư pháp, năm 2007.

5. Quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, kỷ yếu của Dự án VIE/94/003 về tăng cường năng lực pháp luật tại Việt Nam, năm 1998.

6. Sổ *tay hướng dẫn nghiệp vụ rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật*, kỷ yếu của Dự án VIE/98/001 về tăng cường năng lực pháp luật tại Việt Nam- giai đoạn II, năm 2002.

7. Kĩ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, năm 2007.

8. Đề tài cấp Bộ của Bộ Tư pháp về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, năm 2009.

9. Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh - Thực trạng và giải pháp, Viện nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển, NXB Lao động – xã hội.

10. *Phụ lục hướng dẫn đánh giá tác động*, Ủy ban Châu Âu, ngày 15/6/2005, cập nhật ngày 15/3/2006.

11. *Current Trends and Processes in RIA*, Scott Jacobs, năm 2008.

12. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries*, Delia Rodrigo, Dhaka, Bangladesh, June 2005.

13. *Thực thi luật đối với các văn bản pháp luật RIA tại Việt Nam*, Scott Jacobs, Hội thảo ngày 23/9/2008 tại Hà Nội.

14. Tham vấn ý kiến và đánh giá tác động – hai công cụ kép giúp xây dựng luật tốt hơn, Nicholas Booth, Cố vấn chính sách của UNDP về nhà nước pháp quyền và tiếp cận công lý, tham luận Hội thảo ngày 18/9/2008 tại Hà Nội.

15. Quy trình lập quy của Bang California/Hoa Kỳ, John Bentley, Cố vấn trưởng pháp luật, Dự án STAR-Việt Nam, Hội thảo về Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tháng 9/2008 tại Hà Nội.

16. Tài liệu chương trình tập huấn về tham vấn công chúng, Dự án STAR-Việt Nam.

17. Sổ tay kỹ thuật soạn thảo của Đức, Bộ Tư pháp Đức, tái bản, sửa đổi, bổ sung lần thứ 3, NXB Bundesanzeiger, năm 2007.

18. Tiêu chí của một văn bản tốt, một hệ thống pháp luật tốt, tài liệu lưu hành nội bộ của Bộ Nội vụ Đức, năm 2007.

19. Quy chế hoạt động của Chính phủ Liên bang nước Cộng hòa Liên bang Đức, GTZ (Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức).

20. Giai đoạn xây dựng dự án luật tại Canada, PGS.TS Phan Trung Lý- Lê Thanh Hoàn, http://ttbd.gov.vn/PrintPreView.aspx?distid=2090.

21. Consultation on proposals to implement the european commission decision on safety warnings for toys containing magnets, Government response to the consultation, June 2008, URN 08/979.

22. *"Sổ tay kỹ thuật soạn thảo pháp luật vì sự tiến bộ, dân chủ và phát triển"*, "Xem xét dự án luật: cẩm nang cho các nhà lập pháp, Ann Seidman, Robert B. Seidman vµ Nalin Abeyesekere, Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 2003.

23. Bàn về Triết lý của lập pháp, Nguyễn Sĩ Dũng, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 6/2003, trang 7.

24. Một số báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp về dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

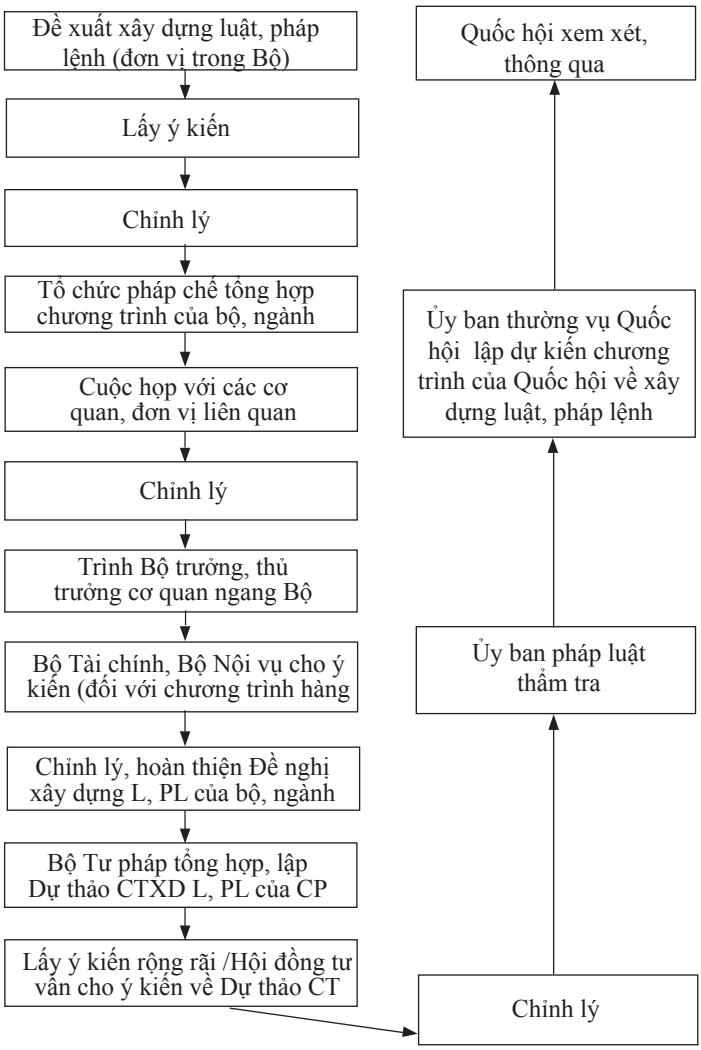
PHỤ LỤC

QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

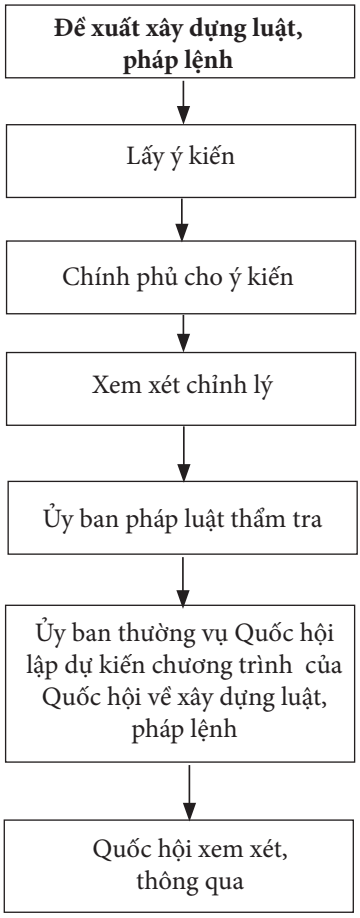
I. CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

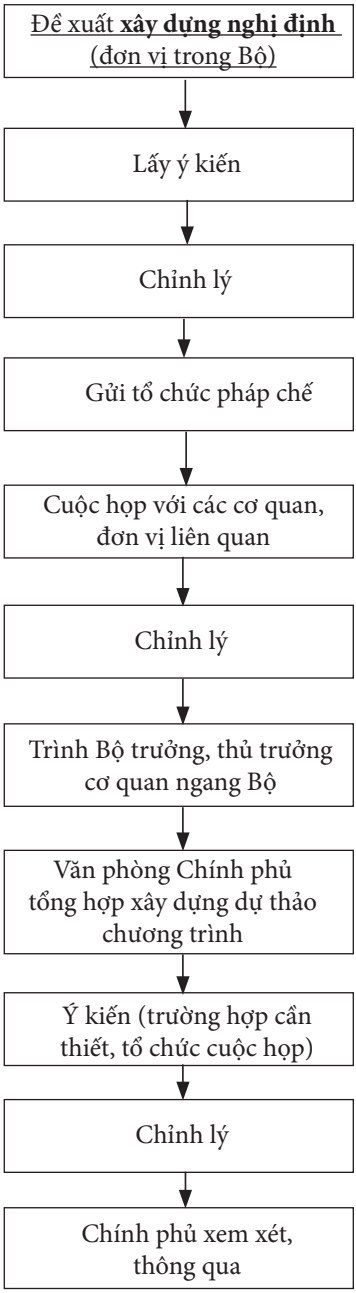
1. Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1.1. Chính phủ xây dựng đề nghị xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

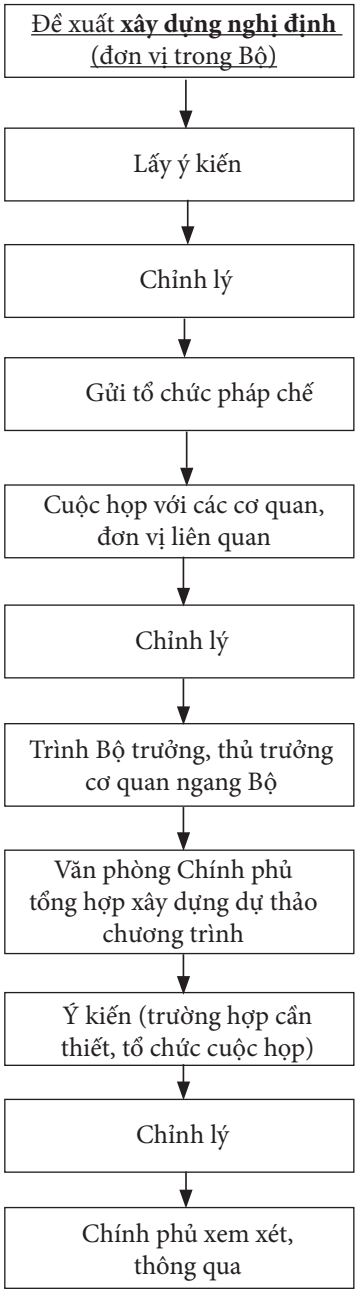


1.2. Các cơ quan khác, tổ chức, Đại biểu Quốc hội xây dựng đề nghị xây dựng Luật, pháp lệnh.



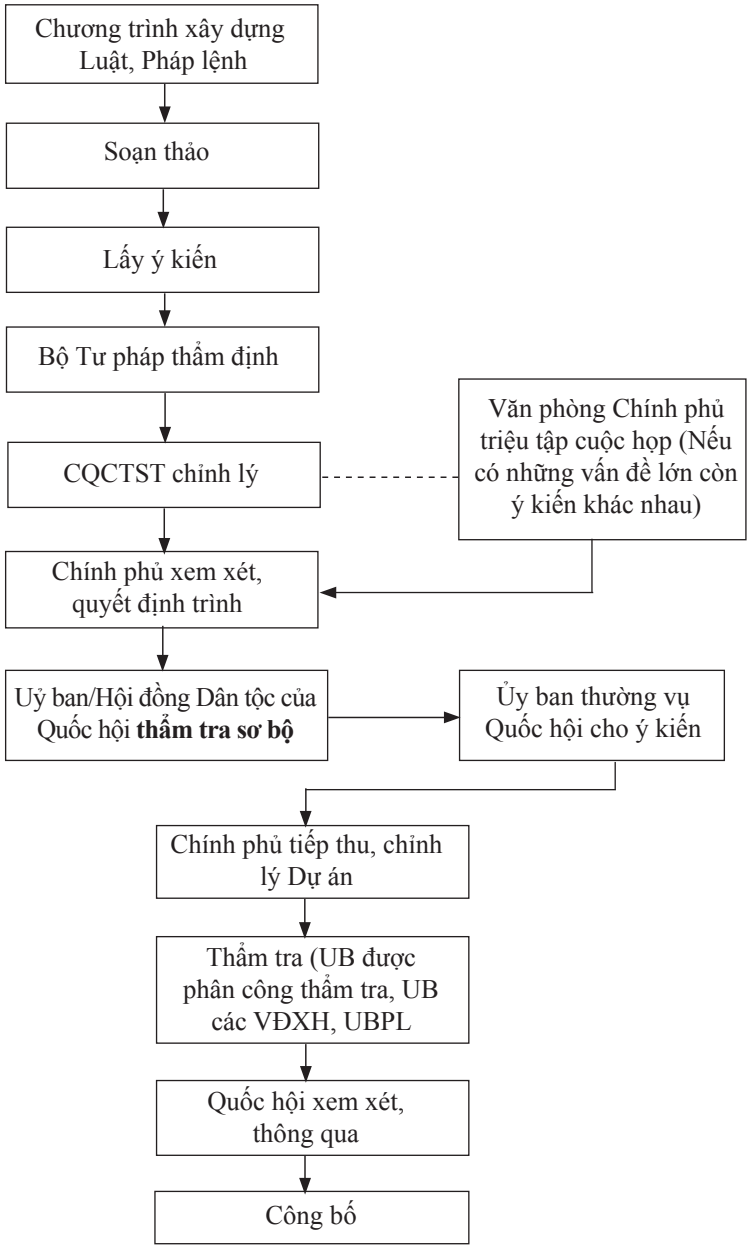


2. Chương trình xây dựng nghị định

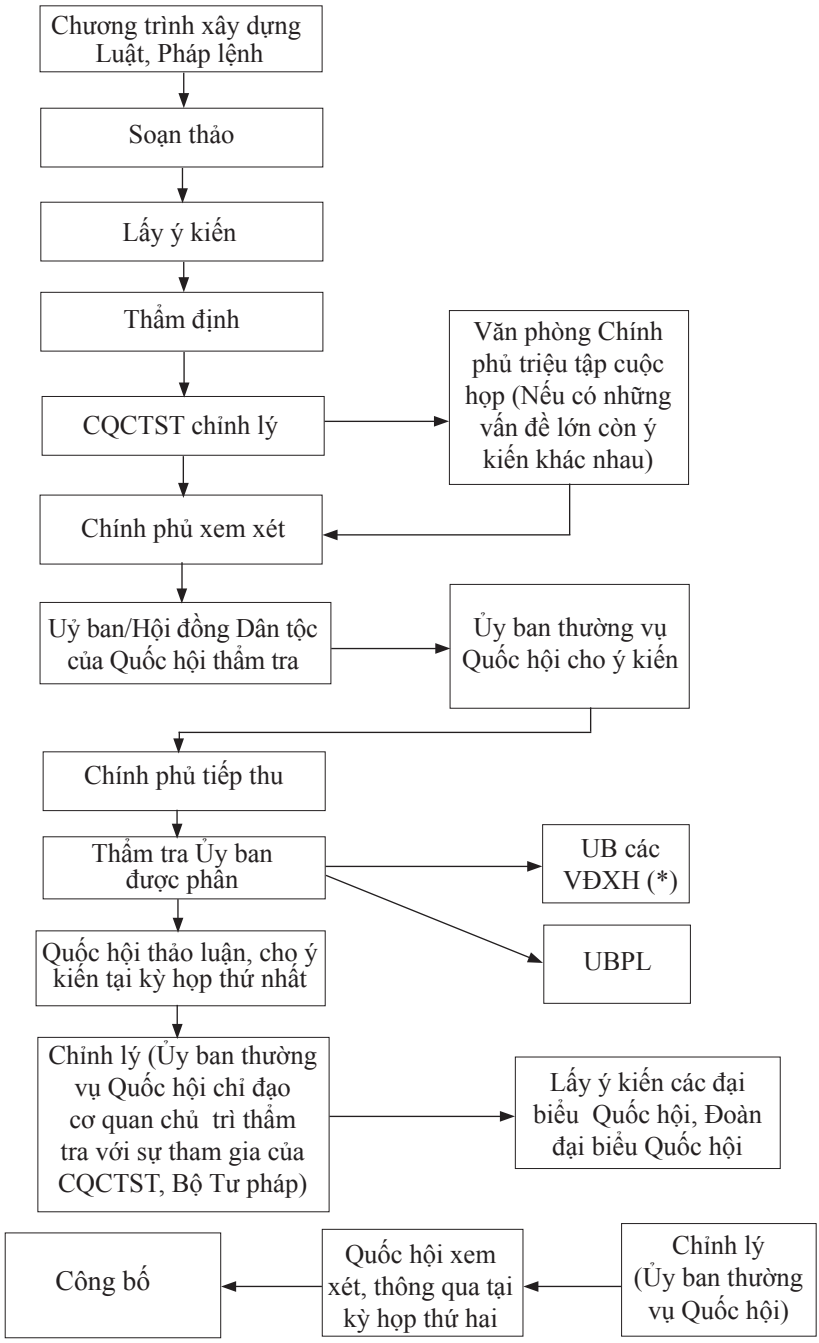


II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH DỰ ÁN LUẬT DO CHÍNH PHỦ TRÌNH

1.1. Trường hợp thông qua tại một kỳ họp của Quốc hội:

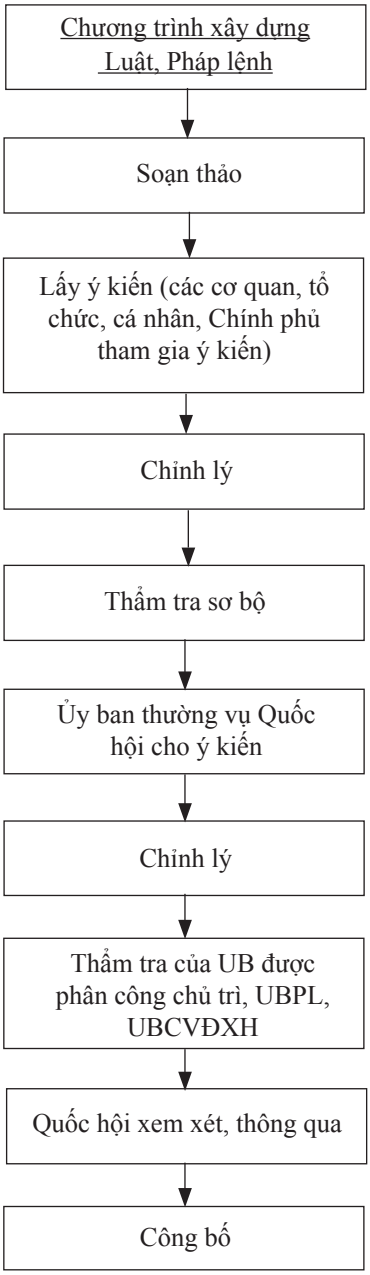


1.2. Trường hợp thông qua tại hai kỳ họp của Quốc hội

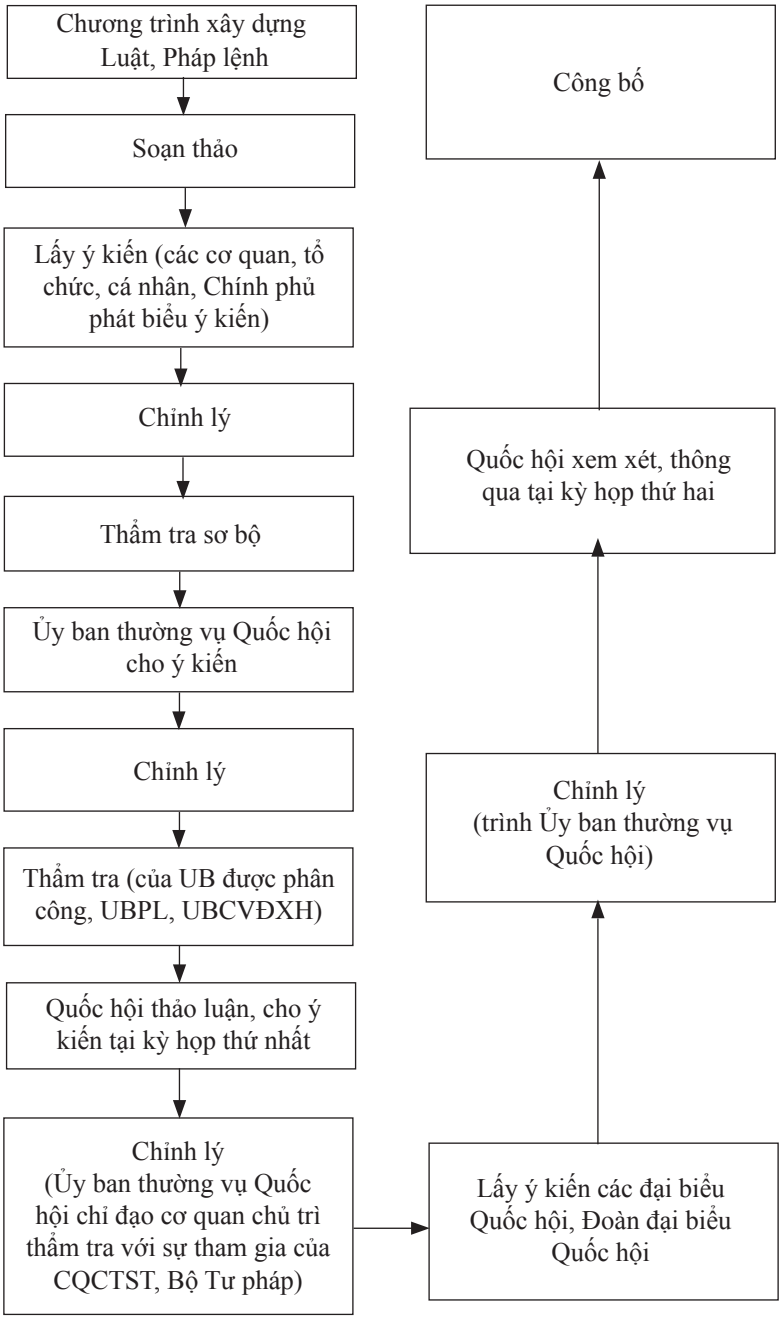


2. Quy trình xây dựng, ban hành dự án Luật không do Chính phủ trình

2.1. Trường hợp thông qua tại một kỳ họp của Quốc hội

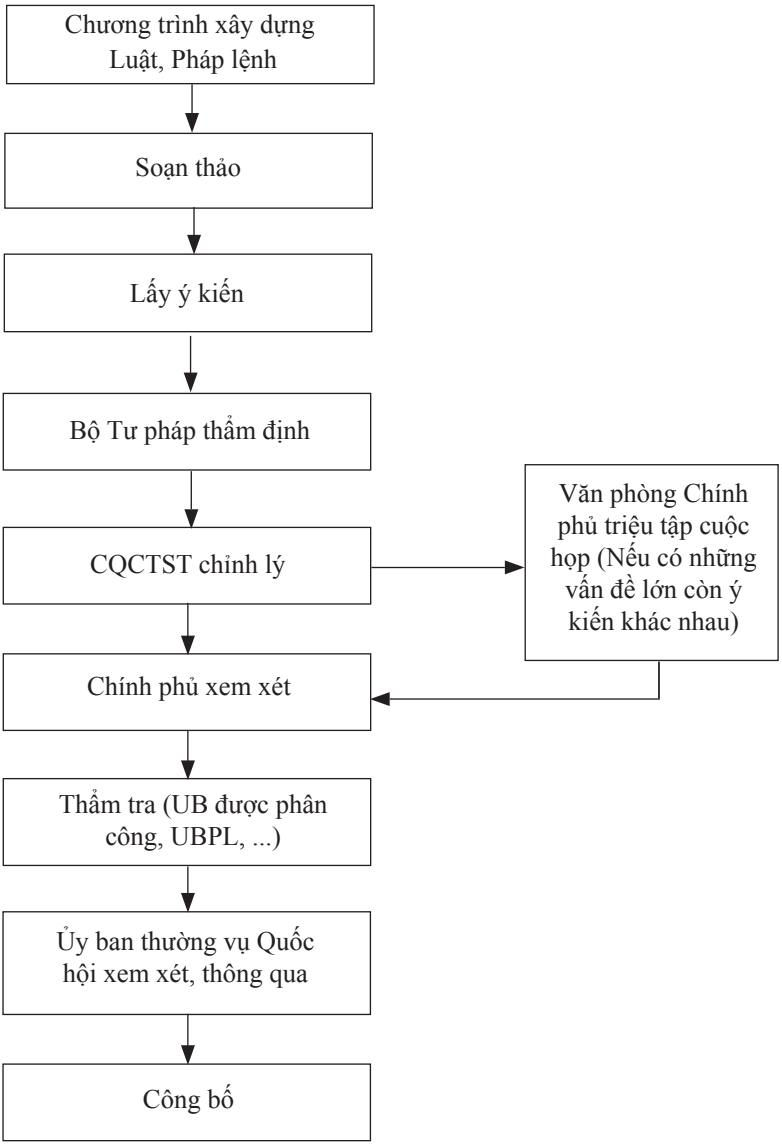


2.2. Trường hợp thông qua tại hai kỳ họp của Quốc hội

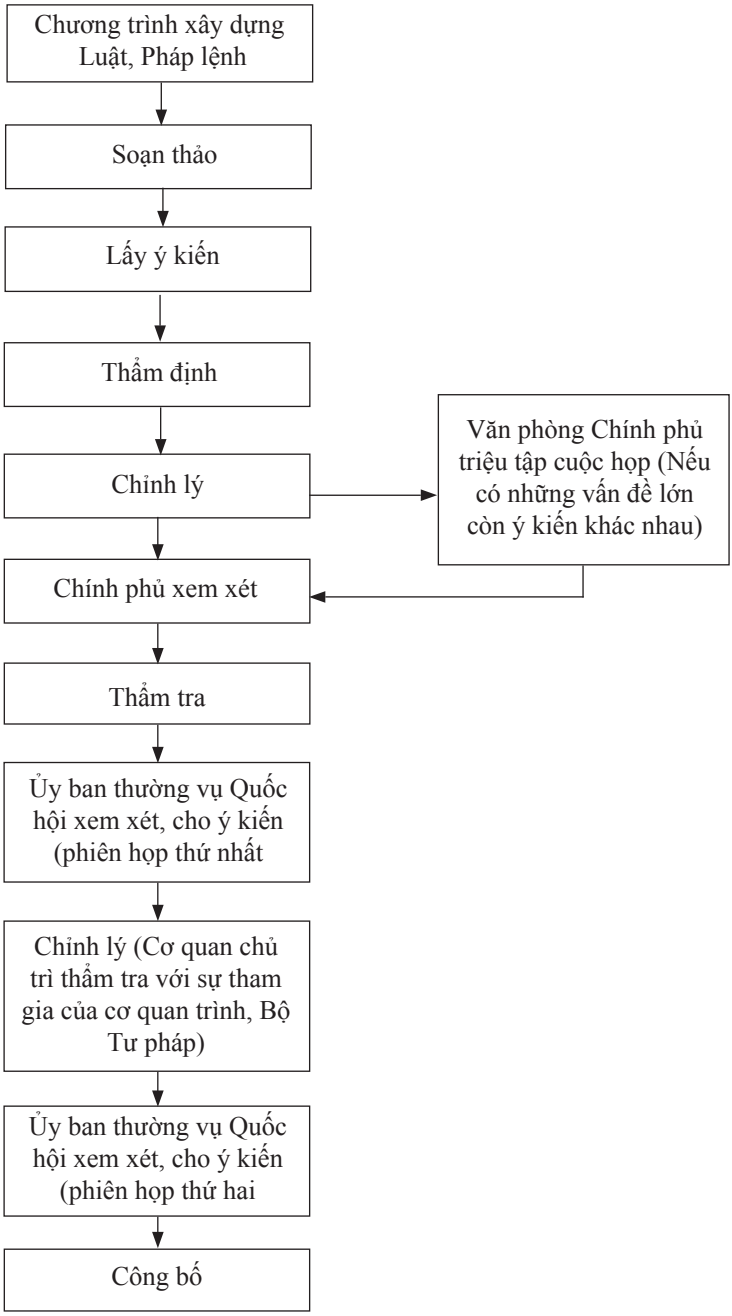


3. Quy trình xây dựng, ban hành dự án pháp lệnh do Chính phủ trình

3.1. Trường hợp thông qua tại một phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

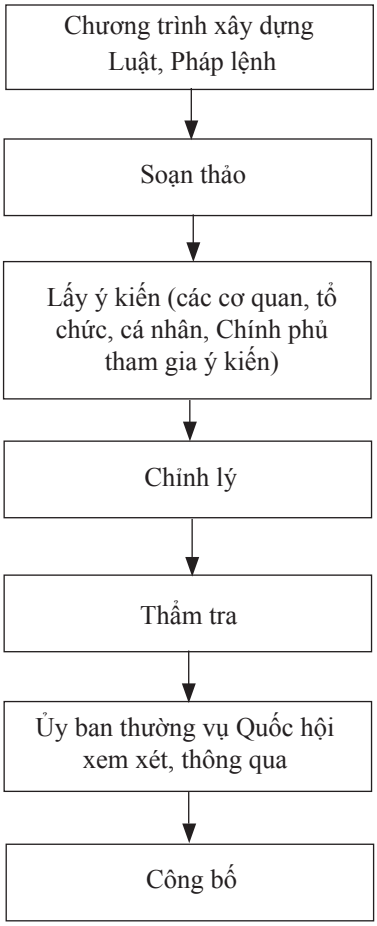


3.2. Trường hợp thông qua tại hai phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

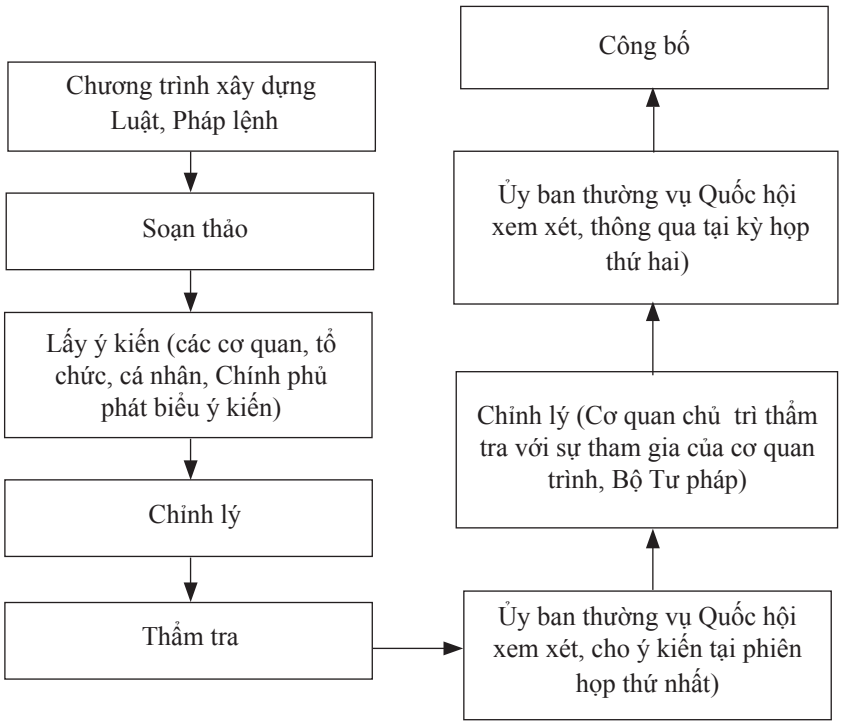


4. Quy trình xây dựng, ban hành dự án pháp lệnh không do Chính phủ trình

4.1. Trường hợp thông qua tại một phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

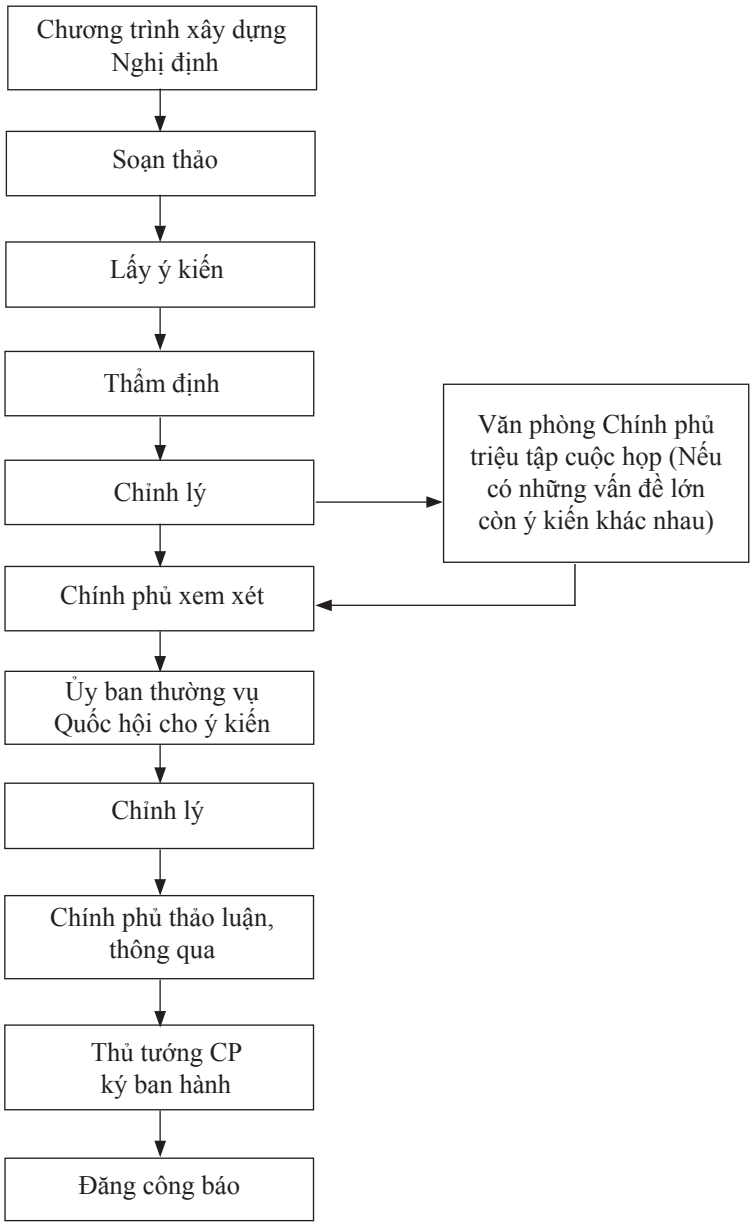


4.2. Trường hợp thông qua tại hai phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

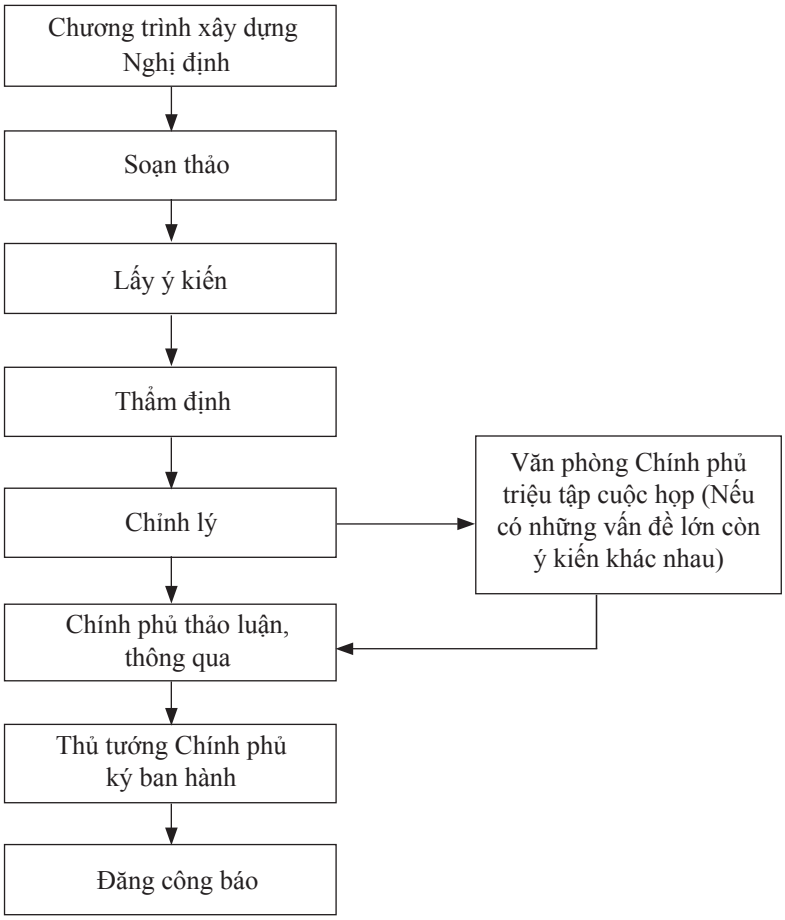


5. Quy trình, xây dựng nghị định

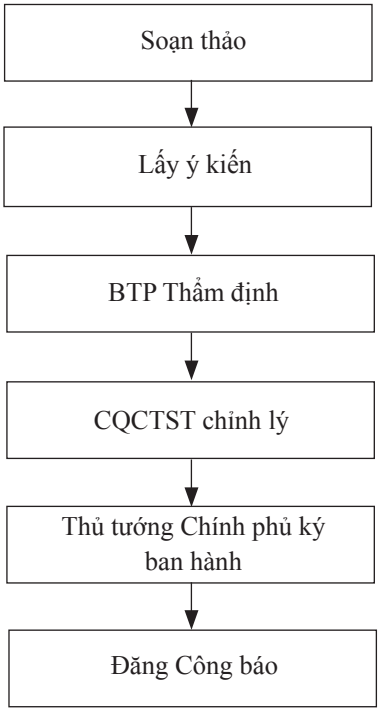
5.1. Quy trình xây dựng, ban hành nghị định độc lập



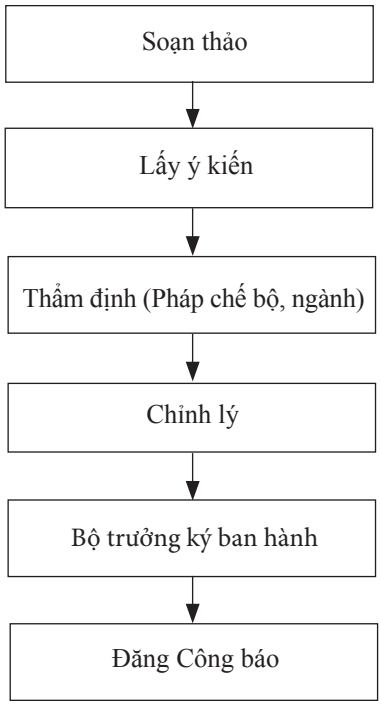
5.2. Quy trình xây dựng, ban hành nghị định



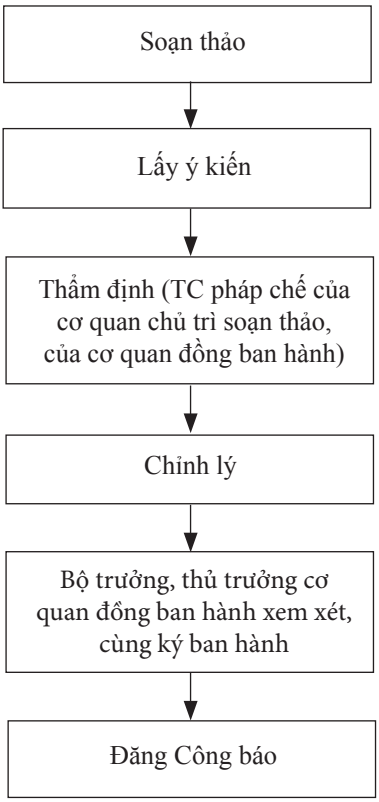
6. Quy trình xây dựng, ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ



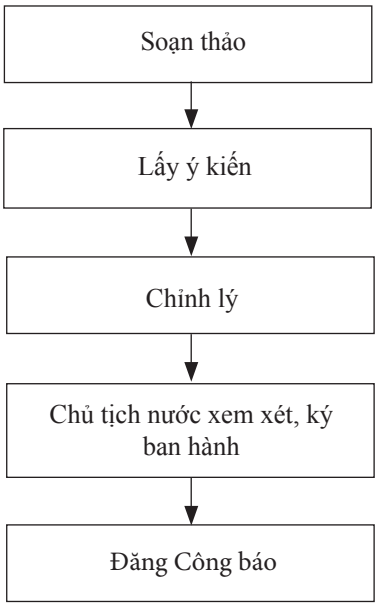
7. Quy trình xây dựng, ban hành Thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ



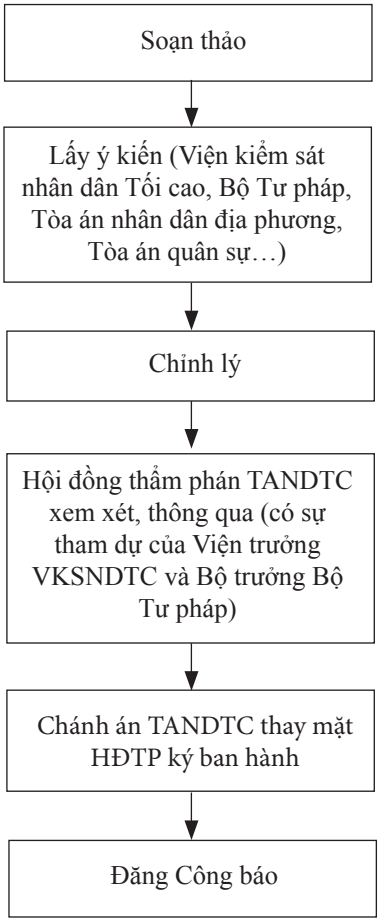
7. Quy trình xây dựng, ban hành thông tư liên tịch



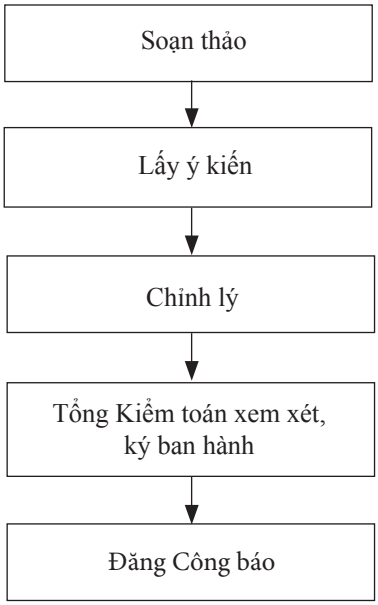
9. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Chủ tịch nước



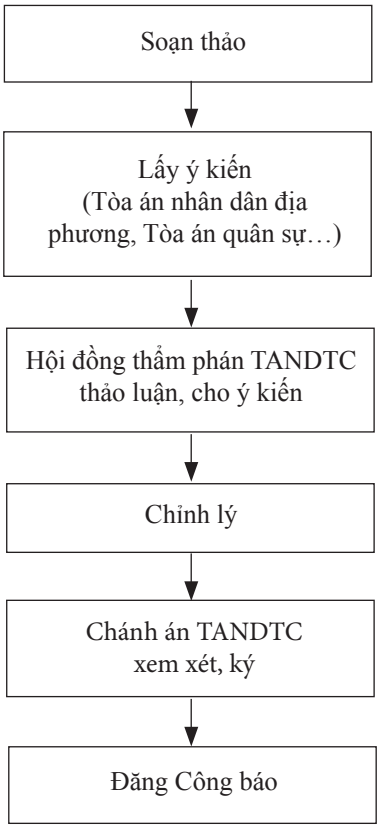
10. Quy trình xây dựng, ban hành Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao



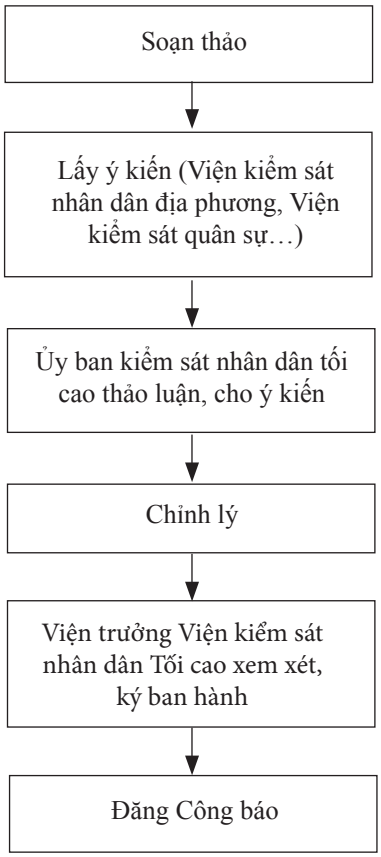
11. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước



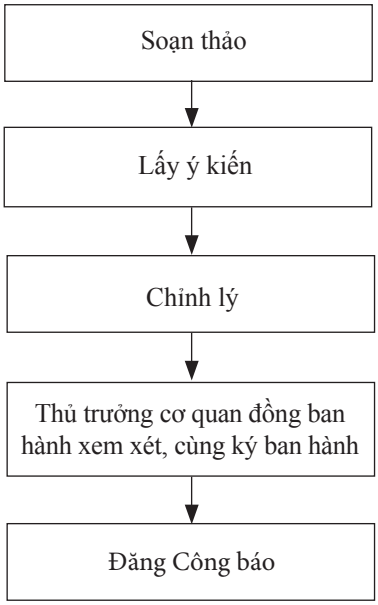
12. Quy trình xây dựng, ban hành Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân Tối cao



13. Quy trình xây dựng, ban hành Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao



14. Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch



QUỐC HỘI	CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Luật số: ***17/2008/QH12***	

LUẬT
BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10;

Quốc hội ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Chương I
NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

2. Văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Điều 2. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

1. Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

2. Pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

3. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

4. Nghị định của Chính phủ.

5. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

6. Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, Thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

7. Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

8. Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

9. Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.

10. Nghị quyết liên tịch giữa Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội.

11. Thông tư liên tịch giữa Chánh án Toà án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 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; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

12. Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân.

Điều 3. Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật.

2. Tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Bảo đảm tính công khai trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trừ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật có nội dung thuộc bí mật nhà nước; bảo đảm tính minh bạch trong các quy định của văn bản quy phạm pháp luật.

4. Bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật.

5. Không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Điều 4. Tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức khác, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

3. Ý kiến tham gia về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo.

Điều 5. Ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản quy phạm pháp luật

1. Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật là tiếng Việt.

Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu.

2. Văn bản quy phạm pháp luật phải quy định trực tiếp nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, không quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác.

3. Văn bản quy phạm pháp luật có phạm vi điều chỉnh rộng thì tùy theo nội dung có thể được bố cục theo phần, chương, mục, điều, khoản, điểm; đối với văn bản có phạm vi điều chỉnh hẹp thì bố cục theo các điều, khoản, điểm. Các phần, chương, mục, điều trong văn bản quy phạm pháp luật phải có tiêu đề. Không quy định chương riêng về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm trong văn bản quy phạm pháp luật nếu không có nội dung mới.

Điều 6. Dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số, tiếng nước ngoài

1. Văn bản quy phạm pháp luật có thể được dịch ra tiếng dân tộc thiểu số, tiếng nước ngoài.

2. Việc dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số, tiếng nước ngoài do Chính phủ quy định.

Điều 7. Số, ký hiệu của văn bản quy phạm pháp luật

1. Số, ký hiệu của văn bản quy phạm pháp luật phải thể hiện rõ số thứ tự, năm ban hành, loại văn bản, cơ quan ban hành văn bản.

2. Việc đánh số thứ tự của văn bản quy phạm pháp luật phải theo từng loại văn bản và năm ban hành. Đối với luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thì đánh số thứ tự theo từng loại văn bản và nhiệm kỳ của Quốc hội.

3. Số, ký hiệu của văn bản quy phạm pháp luật được sắp xếp như sau:

a) Số, ký hiệu của luật, nghị quyết của Quốc hội được sắp xếp theo thứ tự như sau: "loại văn bản: số thứ tự của văn bản/năm ban hành/tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản và số khóa Quốc hội";

b) Số, ký hiệu của pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội được sắp xếp theo thứ tự như sau: "loại văn bản: số thứ tự của văn bản/năm ban hành/tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản và số khóa Quốc hội";

c) Số, ký hiệu của các văn bản quy phạm pháp luật không thuộc trường hợp quy định tại điểm a và điểm b khoản này được sắp xếp theo thứ tự như sau: "số thứ tự của văn bản/năm ban hành/tên viết tắt của loại văn bản-tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản".

Điều 8. Văn bản quy định chi tiết

1. Văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định cụ thể để khi văn bản đó có hiệu lực thì thi hành được ngay; trường hợp trong văn bản có điều, khoản mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, những vấn đề chưa có tính ổn định cao thì ngay tại điều, khoản đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp.

2. Văn bản quy định chi tiết phải quy định cụ thể, không lặp lại quy định của văn bản được quy định chi tiết và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.

3. Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết về nhiều nội dung của một văn bản quy phạm pháp luật thì ban hành một văn bản để quy định chi tiết các nội dung đó, trừ trường hợp cần phải quy định trong các văn bản khác nhau.

Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết các nội dung ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau thì có thể ban hành một văn bản để quy định chi tiết.

Điều 9. Sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản khác phải xác định rõ tên văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

2. Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan ban hành văn bản phải sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ, bãi bỏ văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản mới ngay trong văn bản mới đó; trong trường hợp chưa thể sửa đổi, bổ sung ngay thì phải xác định rõ trong văn bản đó danh mục văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản quy phạm pháp luật do mình đã ban hành trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật mới và có trách nhiệm sửa đổi, bổ sung trước khi văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực.

3. Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành.

Điều 10. Gửi, lưu trữ văn bản quy phạm pháp luật, hồ sơ dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản quy phạm pháp luật phải được gửi đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giám sát, kiểm tra.

2. Hồ sơ dự án, dự thảo và bản gốc của văn bản quy phạm pháp luật phải được lưu trữ theo quy định của pháp luật về lưu trữ.

Chương II

NỘI DUNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Điều 11. Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội

1. Quốc hội làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp.

Việc soạn thảo, thông qua, công bố Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp và thủ tục, trình tự giải thích Hiến pháp do Quốc hội quy định.

2. Luật của Quốc hội quy định các vấn đề cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân.

3. Nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; điều chỉnh ngân sách nhà nước; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định chế độ làm việc của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; phê chuẩn điều ước quốc tế và quyết định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Điều 12. Pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

1. Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật.

2. Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội được ban hành để giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương và quyết định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Điều 13. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước

Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước được ban hành để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước do Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

Điều 14. Nghị định của Chính phủ

Nghị định của Chính phủ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

1. Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

2. Quy định các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ;

3. Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

4. Quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Điều 15. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

1. Biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ;

2. Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Uỷ ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Điều 16. Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để quy định các vấn đề sau đây:

1. Quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ 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. Quy định về quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực do mình phụ trách;

3. Quy định biện pháp để thực hiện chức năng quản lý ngành, lĩnh vực do mình phụ trách và những vấn đề khác do Chính phủ giao.

Điều 17. Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao

Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật.

Điều 18. Thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao

1. Thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao được ban hành để thực hiện việc quản lý các Toà án nhân dân địa phương và Toà án quân sự về tổ chức; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chánh án Toà án nhân dân tối cao.

2. Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành để quy định các biện pháp bảo đảm việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân địa phương, Viện kiểm sát quân sự; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Điều 19. Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước

Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước được ban hành để quy định, hướng dẫn các chuẩn mực kiểm toán nhà nước; quy định cụ thể quy trình kiểm toán, hồ sơ kiểm toán.

Điều 20. Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch

1. Nghị quyết liên tịch giữa Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội được ban hành để hướng dẫn thi hành những vấn đề khi pháp luật quy định về việc tổ chức chính trị - xã hội đó tham gia quản lý nhà nước.

2. Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động tố tụng và những vấn đề khác liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan đó.

3. Thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để hướng dẫn 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 có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ đó.

Điều 21. Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân

Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được ban hành theo nội dung, thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

Chương III

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA QUỐC HỘI, UỶ BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Mục 1
LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH

Điều 22. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân.

2. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh bao gồm chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm.

3. Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội tại kỳ họp thứ hai của mỗi khoá Quốc hội; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm tại kỳ họp thứ nhất của năm trước.

Điều 23. Đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh

1. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật quy định tại Điều 87 của Hiến pháp gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đại biểu Quốc hội gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến đề nghị Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua.

Kiến nghị về luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản.

2. Chính phủ lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình

trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội.

Bộ Tư pháp có trách nhiệm giúp Chính phủ lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trên cơ sở đề xuất của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

3. Chính phủ xem xét, thảo luận về đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

a) Đại diện Bộ Tư pháp trình bày dự thảo đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

b) Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

c) Chính phủ thảo luận;

d) Chính phủ biểu quyết thông qua đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Điều 24. Thời hạn gửi đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh

1. Chậm nhất vào ngày 01 tháng 3 của năm trước, đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh phải được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm, đồng thời được gửi đến Uỷ ban pháp luật để thẩm tra.

Chậm nhất vào ngày 01 tháng 8 của năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội, đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh phải được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội, đồng thời được gửi đến Uỷ ban pháp luật để thẩm tra.

2. Trước khi gửi đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội phải gửi đề nghị, kiến nghị của mình đến Chính phủ để Chính phủ phát biểu ý kiến.

Điều 25. Thẩm tra đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh

1. Uỷ ban pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội.

Nội dung thẩm tra tập trung vào sự cần thiết ban hành, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, chính sách cơ bản của văn bản, tính đồng bộ, tính khả thi, thứ tự ưu tiên, điều kiện bảo đảm để xây dựng và thi hành văn bản.

2. Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội có trách nhiệm phối hợp với Uỷ ban pháp luật trong việc thẩm tra đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh và phát biểu ý kiến về sự cần thiết ban hành, thứ tự ưu tiên ban hành văn bản thuộc lĩnh vực do mình phụ trách.

Điều 26. Lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

a) Đại diện Chính phủ trình bày tờ trình đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Đại diện cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội phát biểu ý kiến về đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh của mình;

b) Đại diện Uỷ ban pháp luật trình bày báo cáo thẩm tra;

c) Đại biểu tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

d) Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận;

đ) Đại diện Chính phủ, đại diện cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội có đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh trình bày bổ sung những vấn đề được nêu ra tại phiên họp;

e) Chủ tọa phiên họp kết luận.

2. Căn cứ vào đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, ý kiến thẩm tra của Uỷ ban pháp luật, Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Hồ sơ dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm có tờ trình và dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội.

3. Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Điều 27. Trình tự xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

a) Đại diện Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình bày tờ trình về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

b) Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội;

c) Sau khi dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và xây dựng báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

d) Uỷ ban thường vụ Quốc hội báo cáo Quốc hội về việc giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

đ) Quốc hội biểu quyết thông qua nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

2. Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên dự án, dự thảo; đối với nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm còn phải nêu rõ thời gian dự kiến trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo đó.

Điều 28. Triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chỉ đạo và triển khai việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thông qua các hoạt động sau đây:

a) Phân công cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội thì Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra hoặc thành lập Uỷ ban lâm thời để thẩm tra.

Trong trường hợp Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra;

b) Thành lập Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định tại khoản 1 Điều 30 của Luật này;

c) Quyết định tiến độ xây dựng dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết và các biện pháp cụ thể để bảo đảm việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

2. Uỷ ban pháp luật có trách nhiệm giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong việc tổ chức triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

3. Bộ Tư pháp có trách nhiệm dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo để trình Chính phủ quyết định và giúp Chính phủ đôn đốc việc soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình.

Điều 29. Điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Trong trường hợp cần thiết, Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Việc điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện theo quy định tại các điều 23, 24 và 25 của Luật này.

Mục 2
SOẠN THẢO LUẬT, NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI, PHÁP LỆNH, NGHỊ QUYẾT CỦA UỶ BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Điều 30. Thành lập Ban soạn thảo và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo

1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội thành lập Ban soạn thảo và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo trong những trường hợp sau đây:

a) Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực;

b) Dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình;

c) Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do đại biểu Quốc hội trình. Thành phần Ban soạn thảo do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của đại biểu Quốc hội.

2. Trường hợp dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình thì Chính phủ giao cho một bộ hoặc cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo; cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo.

3. Trường hợp dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác, tổ chức trình thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo và chủ trì soạn thảo.

Điều 31. Thành phần Ban soạn thảo

1. Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Đối với Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình thì thành phần Ban soạn thảo còn có các thành viên là đại diện lãnh đạo Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ. Ban soạn thảo phải có ít nhất là chín người.

2. Thành viên Ban soạn thảo phải là người am hiểu các vấn đề chuyên môn liên quan đến dự án, dự thảo và có điều kiện tham gia đầy đủ các hoạt động của Ban soạn thảo.

Điều 32. Nhiệm vụ của Ban soạn thảo, Trưởng ban soạn thảo

1. Ban soạn thảo có trách nhiệm tổ chức việc soạn thảo và chịu trách nhiệm về chất lượng, tiến độ soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo.

2. Ban soạn thảo có nhiệm vụ sau đây:

a) Xem xét, thông qua đề cương dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết;

b) Thảo luận về chính sách cơ bản và những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo;

c) Thảo luận về dự thảo văn bản, tờ trình, bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo; về nội dung giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

d) Bảo đảm các quy định của dự thảo văn bản phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; bảo đảm tính khả thi của văn bản.

3. Trưởng Ban soạn thảo có nhiệm vụ sau đây:

a) Thành lập Tổ biên tập giúp việc cho Ban soạn thảo và chỉ đạo Tổ biên tập chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo văn bản;

b) Tổ chức các cuộc họp và các hoạt động khác của Ban soạn thảo.

Điều 33. Nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo

1. Tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, dự thảo. Trong trường hợp cần thiết, đề nghị cơ quan, tổ chức hữu quan tổng kết, đánh giá việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách có liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

2. Tổ chức đánh giá tác động và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản. Nội dung của báo cáo đánh giá tác động phải nêu rõ các vấn đề cần giải quyết và các giải pháp đối với từng vấn đề đó; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp.

3. Tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến dự án, dự thảo. Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến dự án, dự thảo.

4. Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan về dự án, dự thảo; tổng hợp và nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý.

5. Nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định hoặc ý kiến tham gia của Chính phủ đối với dự án, dự thảo không do Chính phủ trình.

6. Chuẩn bị dự thảo, tờ trình, bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân; báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản và đăng tải các tài liệu này trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo.

7. Chuẩn bị những nội dung cơ bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án, dự thảo do Chính phủ trình để báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định.

8. Kiến nghị phân công cơ quan soạn thảo văn bản quy định chi tiết các điều, khoản, điểm của dự thảo.

9. Bảo đảm điều kiện hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập.

Trường hợp dự án, dự thảo do đại biểu Quốc hội trình thì Văn phòng Quốc hội có trách nhiệm bảo đảm điều kiện hoạt động của Ban soạn thảo và Tổ biên tập.

Điều 34. Nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có nhiệm vụ sau đây:

a) Chỉ đạo Ban soạn thảo trong quá trình soạn thảo; đối với dự án, dự thảo do Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ trình thì chỉ đạo cơ quan chủ trì soạn thảo;

b) Xem xét, quyết định việc trình Quốc hội dự án luật, dự thảo nghị quyết, trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết. Trong trường hợp chưa thể trình dự án, dự thảo theo đúng tiến độ của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thì phải kịp thời báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét quyết định và nêu rõ lý do.

2. Trường hợp dự án, dự thảo không do Chính phủ trình thì chậm nhất là bốn mươi ngày, trước ngày khai mạc phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ dự án, dự thảo đến Chính phủ để Chính phủ tham gia ý kiến.

3. Hồ sơ dự án, dự thảo gửi Chính phủ tham gia ý kiến bao gồm:

a) Tờ trình về dự án, dự thảo;

b) Dự thảo văn bản;

c) Bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự án, dự thảo;

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

đ) Tài liệu khác (nếu có).

Điều 35. Lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và 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 Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

2. Việc lấy ý kiến có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng.

3. Cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản về dự án, dự thảo; trong đó, Bộ Tài chính có trách nhiệm góp ý kiến về nguồn tài chính, Bộ Nội vụ có trách nhiệm góp ý kiến về nguồn nhân lực, Bộ Tài nguyên và môi trường có trách nhiệm góp ý kiến về tác động đối với môi trường, Bộ Ngoại giao có trách nhiệm góp ý kiến về sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

4. Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý.

Điều 36. Thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình

1. Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Chính phủ.

Đối với dự án, dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

2. Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm:

a) Tờ trình Chính phủ về dự án, dự thảo;

b) Dự thảo văn bản;

c) Bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản;

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

đ) Bản tổng hợp ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân về nội dung dự án, dự thảo; bản sao ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý về dự án, dự thảo;

e) Tài liệu khác (nếu có).

3. Cơ quan thẩm định tiến hành thẩm định tập trung vào những vấn đề sau đây:

a) Sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo văn bản;

b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng;

c) Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

d) Tính khả thi của dự thảo 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;

đ) Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản.

Trong trường hợp cần thiết, cơ quan thẩm định yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo báo cáo về những vấn đề liên quan đến nội dung dự án, dự thảo.

4. Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo chậm nhất là hai mươi ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định.

5. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết trình Chính phủ.

Điều 37. Hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Chính phủ

1. Tờ trình Chính phủ về dự án, dự thảo.

2. Dự thảo văn bản.

3. Bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản.

4. Báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định, bản tổng hợp ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự án, dự thảo.

5. Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, dự thảo.

6. Tài liệu khác (nếu có).

Điều 38. Chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Chính phủ

Trong trường hợp còn có ý kiến khác nhau giữa các bộ, cơ quan ngang bộ về những vấn đề lớn thuộc nội dung của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết thì Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ triệu tập cuộc họp gồm đại diện lãnh đạo cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan để giải quyết trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định. Căn cứ vào ý kiến tại cuộc họp này, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với các cơ quan có liên quan tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo để trình Chính phủ.

Điều 39. Chính phủ thảo luận, xem xét quyết định việc trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Chính phủ có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể, biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết.

2. Văn phòng Chính phủ chuẩn bị những nội dung cơ bản, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án, dự thảo để báo cáo Chính phủ thảo luận.

3. Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự án, dự thảo, Chính phủ có thể xem xét, thảo luận tại một hoặc một số phiên họp của Chính phủ theo trình tự sau đây:

a) Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự án, dự thảo;

b) Đại diện Văn phòng Chính phủ trình bày những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về dự án, dự thảo;

c) Đại diện cơ quan, tổ chức tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

d) Chính phủ thảo luận;

đ) Chính phủ biểu quyết về việc trình dự án, dự thảo.

4. Trong trường hợp Chính phủ chưa thông qua việc trình dự án, dự thảo thì Thủ tướng Chính phủ ấn định thời gian xem xét lại dự án, dự thảo. Căn cứ vào ý kiến của thành viên Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan chỉnh lý dự án, dự thảo.

Tại phiên họp tiếp theo, Chính phủ thảo luận về dự án, dự thảo theo trình tự sau đây:

a) Cơ quan chủ trì soạn thảo báo cáo Chính phủ về nội dung chỉnh lý;

b) Chính phủ thảo luận và biểu quyết về việc trình dự án, dự thảo.

Điều 40. Chính phủ tham gia ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết không do Chính phủ trình

1. Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình trong thời hạn hai mươi ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ dự án, dự thảo.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ được Thủ tướng Chính phủ phân công chuẩn bị ý kiến chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp dự kiến những nội dung cần tham gia ý kiến để trình Chính phủ xem xét, quyết định.

Mục 3
THẨM TRA DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH, DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Điều 41. Thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội

1. Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận, cho ý kiến phải được Hội đồng dân tộc, Uỷ ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra (sau đây gọi chung là cơ quan thẩm tra).

Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có trách nhiệm chủ trì thẩm tra dự án, dự thảo thuộc lĩnh vực do mình phụ trách và dự án, dự thảo khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao; tham gia thẩm tra dự án, dự thảo do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra theo sự phân công của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

2. Cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm mời đại diện cơ quan được phân công tham gia thẩm tra tham dự phiên họp thẩm tra để phát biểu ý kiến về những nội dung của dự án, dự thảo liên quan đến lĩnh vực do cơ quan đó phụ trách và những vấn đề khác thuộc nội dung của dự án, dự thảo.

3. Cơ quan chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

4. Cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo báo cáo về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu và đáp ứng các yêu cầu khác của cơ quan thẩm tra.

Điều 42. Hồ sơ và thời hạn gửi hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để thẩm tra

1. Hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để thẩm tra bao gồm:

a) Tờ trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội về dự án, dự thảo;

b) Dự thảo văn bản;

c) Bản thuyết minh chi tiết về dự án, dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản;

d) Báo cáo thẩm định đối với dự án, dự thảo do Chính phủ trình; ý kiến của Chính phủ đối với dự án, dự thảo không do Chính phủ trình; bản tổng hợp ý kiến góp ý về dự án, dự thảo;

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

e) Tài liệu khác (nếu có).

2. Đối với dự án, dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thì chậm nhất là hai mươi ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1 Điều này đến cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra để tiến hành thẩm tra.

Đối với dự án, dự thảo trình Quốc hội thì chậm nhất là ba mươi ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1 Điều này đến cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra để tiến hành thẩm tra.

Điều 43. Nội dung thẩm tra

Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây:

1. Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản;

2. Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;

3. Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, với Hiến pháp, pháp luật và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật;

4. Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản.

Điều 44. Phương thức thẩm tra

1. Cơ quan chủ trì thẩm tra phải tổ chức phiên họp toàn thể để thẩm tra; đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến thì có thể tổ chức phiên họp Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban để thẩm tra sơ bộ.

2. Trong trường hợp dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được giao cho nhiều cơ quan phối hợp thẩm tra thì việc thẩm tra có thể được tiến hành bằng một trong các phương thức sau đây:

a) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với sự tham gia của đại diện cơ quan tham gia thẩm tra;

b) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với Thường trực cơ quan tham gia thẩm tra.

Điều 45. Báo cáo thẩm tra

1. Báo cáo thẩm tra phải thể hiện rõ quan điểm của cơ quan thẩm tra về những vấn đề thuộc nội dung thẩm tra quy định tại Điều 43 của Luật này, đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung.

2. Báo cáo thẩm tra phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra, đồng thời phải phản ánh ý kiến của các cơ quan tham gia thẩm tra.

Điều 46. Trách nhiệm của Ủy ban pháp luật trong việc thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật

1. Uỷ ban pháp luật có trách nhiệm tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do các cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra với hệ thống pháp luật trước khi trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua.

2. Ủy ban pháp luật tổ chức phiên họp Thường trực Ủy ban hoặc phiên họp toàn thể Ủy ban để chuẩn bị ý kiến tham gia thẩm tra và cử đại diện Ủy ban tham dự phiên họp thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra.

3. Nội dung tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật bao gồm:

a) Sự phù hợp của quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với quy định của Hiến pháp; quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

b) Sự thống nhất về nội dung giữa quy định trong dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội với luật, nghị quyết của Quốc hội; giữa quy định trong dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giữa các quy định trong dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; sự thống nhất về kỹ thuật văn bản.

4. Khi gửi hồ sơ theo quy định tại Điều 42 của Luật này, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải đồng thời gửi hồ sơ đến Uỷ ban pháp luật.

Điều 47. Trách nhiệm của Ủy ban về các vấn đề xã hội trong việc thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Uỷ ban về các vấn đề xã hội có trách nhiệm tham gia thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra khi dự án, dự thảo đó có nội dung liên quan đến bình đẳng giới.

2. Ủy ban về các vấn đề xã hội tổ chức phiên họp Thường trực Ủy ban hoặc phiên họp toàn thể Ủy ban để chuẩn bị ý kiến tham gia thẩm tra và cử đại diện Ủy ban tham dự phiên họp thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra.

3. Nội dung thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới của dự án, dự thảo được thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 22 của Luật bình đẳng giới.

4. Khi gửi hồ sơ theo quy định tại Điều 42 của Luật này, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải đồng thời gửi hồ sơ đến Uỷ ban về các vấn đề xã hội.

Mục 4
UỶ BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI XEM XÉT, CHO Ý KIẾN VỀ DỰ ÁN LUẬT, DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI

Điều 48. Thời hạn Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Chậm nhất là bảy ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1 Điều 42 của Luật này đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội để cho ý kiến.

Dự thảo văn bản, tờ trình và báo cáo thẩm tra về dự án, dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội.

Điều 49. Trình tự Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

1. Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có thể xem xét, cho ý kiến một lần hoặc nhiều lần.

2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến theo trình tự sau đây:

a) Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo thuyết trình về nội dung cơ bản của dự án, dự thảo;

b) Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra, kiến nghị những vấn đề trình ra Quốc hội tập trung thảo luận;

c) Đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

d) Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận;

đ) Chủ tọa phiên họp kết luận.

Điều 50. Việc tiếp thu và chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội theo ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

1. Trên cơ sở ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu để chỉnh lý dự án, dự thảo.

Đối với dự án, dự thảo do Chính phủ trình thì người được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền trình có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu, tiếp thu để chỉnh lý dự án, dự thảo, trừ trường hợp cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

2. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội có ý kiến khác với ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định.

Mục 5
THẢO LUẬN, TIẾP THU, CHỈNH LÝ VÀ THÔNG QUA DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH, DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Điều 51. Xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội.

Đối với dự án, dự thảo trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến và dự án, dự thảo trình Quốc hội xem xét, thông qua tại một kỳ họp thì chậm nhất là hai mươi ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, hồ sơ dự án, dự thảo phải được gửi đến đại biểu Quốc hội.

Đối với dự án, dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp trước và được trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp sau thì chậm nhất là bốn mươi lăm ngày trước ngày khai mạc kỳ họp, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm gửi lấy ý kiến đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm tổ chức thảo luận, góp ý kiến bằng văn bản và gửi về Văn phòng Quốc hội chậm nhất là hai mươi ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội.

2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết tại một hoặc hai phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Chậm nhất là hai mươi ngày trước ngày bắt đầu phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội, hồ sơ dự án, dự thảo phải được gửi đến các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội.

3. Hồ sơ dự án, dự thảo trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội bao gồm các tài liệu quy định tại khoản 1 Điều 42 của Luật này và báo cáo thẩm tra về dự án, dự thảo.

Dự thảo văn bản, tờ trình và báo cáo thẩm tra về dự án, dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội.

Điều 52. Trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một kỳ họp của Quốc hội

Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một kỳ họp theo trình tự sau đây:

1. Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo thuyết trình về dự án, dự thảo;

2. Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

3. Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về những nội dung cơ bản, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án, dự thảo. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự án, dự thảo có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội;

4. Trong quá trình thảo luận, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo giải trình về những vấn đề liên quan đến dự án, dự thảo mà đại biểu Quốc hội nêu;

5. Đối với những vấn đề quan trọng của dự án, dự thảo và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau thì Quốc hội tiến hành biểu quyết theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Đoàn thư ký kỳ họp và cơ quan, tổ chức hữu quan giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự kiến những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo trình Quốc hội biểu quyết;

6. Sau khi dự án, dự thảo được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo theo trình tự sau đây:

a) Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và xây dựng báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

b) Chậm nhất là năm ngày trước ngày biểu quyết thông qua, dự thảo được gửi đến Thường trực Uỷ ban pháp luật để rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản. Thường trực Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo tổ chức việc rà soát để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật;

7. Uỷ ban thường vụ Quốc hội báo cáo Quốc hội về việc giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác với nội dung đã được chỉnh lý trong dự thảo thì ý kiến đó phải được nêu rõ trong báo cáo;

8. Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo. Trong trường hợp vẫn còn những vấn đề có ý kiến khác nhau thì Quốc hội biểu quyết về những vấn đề đó theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội trước khi biểu quyết thông qua dự thảo;

9. Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội.

Trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì việc chỉnh lý và thông qua dự thảo được thực hiện theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 53 của Luật này.

Điều 53. Trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại hai kỳ họp của Quốc hội

Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại hai kỳ họp theo trình tự sau đây:

1. Tại kỳ họp thứ nhất:

a) Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo thuyết trình về dự án, dự thảo;

b) Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

c) Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về những nội dung cơ bản, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án, dự thảo. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự án, dự thảo có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội.

Trong quá trình thảo luận, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có trách nhiệm giải trình về những vấn đề liên quan đến dự án, dự thảo mà đại biểu Quốc hội nêu;

d) Đối với những vấn đề quan trọng của dự án, dự thảo và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau thì Quốc hội tiến hành biểu quyết theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Đoàn thư ký kỳ họp và cơ quan, tổ chức hữu quan giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự kiến những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo trình Quốc hội biểu quyết;

đ) Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và kết quả biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý;

2. Trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo theo trình tự sau đây:

a) Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và xây dựng dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo. Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thường trực hoặc phiên họp toàn thể để thảo luận về dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý;

b) Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thảo luận về báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý;

c) Uỷ ban thường vụ Quốc hội gửi dự thảo đã được chỉnh lý để lấy ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội;

d) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và hoàn thiện báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội;

3. Tại kỳ họp thứ hai:

a) Đại diện Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình bày báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác với nội dung đã được chỉnh lý trong dự thảo thì ý kiến đó phải được nêu rõ trong báo cáo;

b) Quốc hội thảo luận về những nội dung còn có ý kiến khác nhau của dự án, dự thảo;

c) Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo;

d) Chậm nhất là năm ngày trước ngày biểu quyết thông qua, dự thảo được gửi đến Thường trực Uỷ ban pháp luật để rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản. Thường trực Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo tổ chức việc rà soát để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật;

đ) Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo. Trong trường hợp vẫn còn những vấn đề có ý kiến khác nhau thì Quốc hội biểu quyết về những vấn đề đó theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội trước khi biểu quyết thông qua dự thảo;

e) Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội.

Trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì việc xem xét, thông qua tại kỳ họp tiếp theo do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Điều 54. Trình tự xem xét, thông qua dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết tại một phiên họp theo trình tự sau đây:

a) Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo thuyết trình về dự án, dự thảo;

b) Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

c) Đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

d) Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận, chủ tọa phiên họp kết luận;

đ) Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo;

e) Chậm nhất là ba ngày trước ngày biểu quyết thông qua, dự thảo được gửi đến Thường trực Uỷ ban pháp luật để rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản. Thường trực Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo tổ chức việc rà soát để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật;

g) Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác với nội dung đã được chỉnh lý trong dự thảo thì ý kiến đó phải được nêu rõ trong báo cáo;

h) Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo. Trong trường hợp vẫn còn những vấn đề có ý kiến khác nhau thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết về những vấn đề đó theo đề nghị của chủ tọa phiên họp trước khi biểu quyết thông qua dự thảo;

i) Chủ tịch Quốc hội ký pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết tại hai phiên họp theo trình tự sau đây:

a) Tại phiên họp thứ nhất, việc trình và thảo luận được thực hiện theo trình tự quy định tại các điểm a, b, c và d khoản 1 Điều này. Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận, biểu quyết một số vấn đề của dự án, dự thảo theo đề nghị của cơ quan chủ trì thẩm tra để làm cơ sở cho việc chỉnh lý;

b) Trong thời gian giữa hai phiên họp, Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo, Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo theo sự chỉ đạo của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

c) Chậm nhất là ba ngày trước ngày biểu quyết thông qua, dự thảo được gửi đến Thường trực Uỷ ban pháp luật để rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản. Thường trực Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo tổ chức việc rà soát để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật;

d) Tại phiên họp thứ hai, cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc chỉnh lý dự thảo; trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác với nội dung đã được chỉnh lý trong dự thảo thì ý kiến đó phải được nêu rõ trong báo cáo;

đ) Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo. Trong trường hợp vẫn còn những vấn đề có ý kiến khác nhau thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết về những vấn đề đó theo đề nghị của chủ tọa phiên họp trước khi biểu quyết thông qua dự thảo;

e) Chủ tịch Quốc hội ký pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Điều 55. Hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua

Hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua bao gồm:

1. Báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo;

2. Dự thảo đã được chỉnh lý.

Điều 56. Ngày thông qua luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

Ngày thông qua luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội là ngày Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết thông qua luật, pháp lệnh, nghị quyết đó.

Mục 6
CÔNG BỐ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA QUỐC HỘI, UỶ BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Điều 57. Công bố luật, pháp lệnh, nghị quyết

1. Chủ tịch nước ban hành lệnh để công bố luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời hạn chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày luật, pháp lệnh, nghị quyết được thông qua.

2. Đối với pháp lệnh, nghị quyết đã được Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua mà Chủ tịch nước đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại theo quy định tại khoản 7 Điều 103 của Hiến pháp thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét lại những vấn đề mà Chủ tịch nước có ý kiến. Nếu pháp lệnh, nghị quyết đó vẫn được Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Trong các trường hợp này thì thời hạn công bố chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua lại hoặc Quốc hội quyết định.

Chương IV
XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Điều 58. Xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước

1. Chủ tịch nước tự mình hoặc theo đề nghị của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định cơ quan soạn thảo dự thảo lệnh, quyết định.

2. Cơ quan soạn thảo tổ chức nghiên cứu, soạn thảo dự thảo lệnh, quyết định.

3. Tuỳ theo nội dung của dự thảo lệnh, quyết định, Chủ tịch nước quyết định việc đăng tải toàn văn trên Trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo. Việc đăng tải dự thảo phải bảo đảm thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức và cá nhân tham gia ý kiến.

4. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo lệnh, quyết định và báo cáo Chủ tịch nước.

5. Chủ tịch nước xem xét, ký ban hành lệnh, quyết định.

Chương V

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ, BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

Điều 59. Lập chương trình xây dựng nghị định

1. Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định hằng năm của Chính phủ trên cơ sở đề nghị của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Đề nghị xây dựng nghị định phải nêu rõ sự cần thiết ban hành, nội dung, chính sách cơ bản và báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản.

2. Trong trường hợp cần thiết, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp tổ chức cuộc họp có sự tham gia của đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan để xem xét đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ.

Cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng nghị định cử đại diện thuyết trình về những vấn đề liên quan đến đề nghị của mình.

3. Văn phòng Chính phủ lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định của Chính phủ và gửi đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để lấy ý kiến, đồng thời đăng tải dự kiến chương trình trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến.

4. Chính phủ thông qua chương trình xây dựng nghị định hằng năm. Thủ tướng Chính phủ phân công bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo dự thảo nghị định.

Điều 60. Ban soạn thảo nghị định

1. Cơ quan chủ trì soạn thảo thành lập Ban soạn thảo nghị định. Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo và các

thành viên là đại diện cơ quan thẩm định, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Ban soạn thảo chịu trách nhiệm về chất lượng và tiến độ soạn thảo dự thảo nghị định trước cơ quan chủ trì soạn thảo.

Trưởng ban soạn thảo thành lập Tổ biên tập để giúp việc cho Ban soạn thảo và thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Ban soạn thảo.

2. Ban soạn thảo có nhiệm vụ sau đây:

a) Xem xét, thông qua đề cương dự thảo nghị định;

b) Thảo luận những vấn đề cơ bản, nội dung của dự thảo nghị định, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

c) Thảo luận về những nội dung cần được tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến của cơ quan thẩm định và ý kiến tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

d) Bảo đảm các quy định của dự thảo văn bản phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; bảo đảm tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật; bảo đảm tính khả thi của văn bản.

3. Trên cơ sở ý kiến thảo luận của Ban soạn thảo, Trưởng ban soạn thảo chỉ đạo Tổ biên tập soạn thảo và chỉnh lý dự thảo nghị định.

Điều 61. Nhiệm vụ của cơ quan chủ trì soạn thảo

1. Cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm trước Chính phủ về nội dung, chất lượng của dự thảo nghị định và tiến độ soạn thảo.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo có nhiệm vụ sau đây:

a) Tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự thảo; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo;

b) Tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu và các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến dự thảo;

c) Tổ chức lấy ý kiến, nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; xây dựng tờ trình, báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến góp ý về dự thảo, báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản và đăng tải các tài liệu này trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo;

d) Bảo đảm điều kiện hoạt động của Ban soạn thảo và Tổ biên tập.

Điều 62. Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị định

1. Trong quá trình soạn thảo dự thảo nghị định, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến góp ý; đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

2. Việc lấy ý kiến về dự thảo có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng.

3. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý.

Điều 63. Thẩm định dự thảo nghị định

1. Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị định trước khi trình Chính phủ.

Đối với dự thảo nghị định có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

2. Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm:

a) Tờ trình Chính phủ về dự thảo nghị định;

b) Dự thảo nghị định;

c) Bản thuyết minh chi tiết và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản;

d) Bản tổng hợp ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; bản sao ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; báo cáo giải trình về việc tiếp thu ý kiến góp ý.

đ) Tài liệu khác (nếu có).

3. Nội dung thẩm định dự thảo nghị định theo quy định tại khoản 3 Điều 36 của Luật này.

4. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan thẩm định yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo báo cáo những vấn đề thuộc nội dung dự thảo nghị định; tự mình hoặc cùng cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự thảo nghị định. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm định dự thảo nghị định.

5. Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày cơ quan thẩm định nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định.

6. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến thẩm định, chỉnh lý dự thảo nghị định để trình Chính phủ.

Điều 64. Hồ sơ dự thảo nghị định trình Chính phủ

1. Tờ trình Chính phủ về dự thảo nghị định.

2. Dự thảo nghị định sau khi tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định và ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

3. Báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

4. Bản thuyết minh chi tiết và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo nghị định.

5. Bản tổng hợp ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

6. Tài liệu khác (nếu có).

Điều 65. Chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị định trước khi trình Chính phủ

Trong trường hợp còn có ý kiến khác nhau giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về những vấn đề lớn thuộc nội dung của dự thảo nghị định thì Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ triệu tập cuộc họp gồm đại diện lãnh đạo của cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, lãnh đạo của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan để giải quyết trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định. Căn cứ vào ý kiến tại cuộc họp này, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với các cơ quan có liên quan tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo để trình Chính phủ.

Điều 66. Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị định

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo nghị định, Chính phủ có thể xem xét, thông qua tại một hoặc hai phiên họp của Chính phủ theo trình tự sau đây:

1. Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự thảo;

2. Đại diện Văn phòng Chính phủ nêu những vấn đề cần thảo luận;

3. Đại diện cơ quan, tổ chức tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

4. Chính phủ thảo luận.

Cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan chỉnh lý dự thảo theo ý kiến của Chính phủ;

5. Chính phủ biểu quyết thông qua dự thảo nghị định.

Trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua thì Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo về những vấn đề cần phải chỉnh lý và ấn định thời gian trình lại dự thảo, đồng thời giao cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo để trình Chính phủ xem xét, thông qua;

6. Thủ tướng Chính phủ ký nghị định.

Điều 67. Xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm soạn thảo dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ.

2. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm đăng tải toàn văn dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, cơ quan soạn thảo gửi dự thảo lấy ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

3. Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; nội dung thẩm định theo quy định tại khoản 3 Điều 36 của Luật này. Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan soạn thảo chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định.

4. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến của cơ quan thẩm định, ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

5. Thủ tướng Chính phủ xem xét và ký ban hành quyết định.

Điều 68. Xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Dự thảo thông tư do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công và chỉ đạo đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ soạn thảo.

2. Dự thảo thông tư được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, dự thảo thông tư được gửi lấy ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

3. Tổ chức pháp chế của bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản theo các nội dung quy định tại khoản 3 Điều 36 của Luật này.

4. Đơn vị được phân công soạn thảo chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định và ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo và báo cáo Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

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

Chương VI

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN TOÀ 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

Điều 69. Xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao

1. Dự thảo nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tổ chức và chỉ đạo việc soạn thảo.

2. Dự thảo nghị quyết được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Toà án nhân dân tối cao trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao quyết định gửi dự thảo để lấy ý kiến của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân địa phương, Tòa án quân sự và cơ quan, tổ chức có liên quan.

3. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao chỉ đạo việc tiếp thu ý kiến góp ý về dự thảo nghị quyết.

4. Dự thảo nghị quyết được thảo luận tại phiên họp của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, có sự tham dự của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

5. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao biểu quyết thông qua dự thảo.

Trong trường hợp Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp không nhất trí với nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao thì có quyền báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội để Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại phiên họp gần nhất.

6. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ký nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Điều 70. Xây dựng, ban hành thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao

1. Dự thảo thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao do Chánh án Toà án nhân dân tối cao tổ chức và chỉ đạo việc soạn thảo.

2. Dự thảo thông tư được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Tòa án nhân dân tối cao trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao quyết định gửi dự thảo thông tư để lấy ý kiến của Tòa án nhân dân địa phương, Tòa án quân sự và cơ quan, tổ chức có liên quan.

3. Dự thảo thông tư của Chánh án Toà án nhân dân tối cao được Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao thảo luận và cho ý kiến.

4. Chánh án Tòa án nhân dân tối cao chỉ đạo việc tiếp thu ý kiến, xem xét và ký ban hành thông tư.

Điều 71. Xây dựng, ban hành thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao

1. Dự thảo thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao tổ chức và chỉ đạo việc soạn thảo.

2. Dự thảo thông tư được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao quyết định gửi dự thảo thông tư để lấy ý kiến Viện kiểm sát nhân dân địa phương, Viện kiểm sát quân sự và cơ quan, tổ chức có liên quan.

3. Dự thảo thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao được Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao thảo luận và cho ý kiến.

4. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chỉ đạo việc tiếp thu ý kiến, xem xét và ký ban hành thông tư.

Điều 72. Xây dựng, ban hành quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước

1. Dự thảo quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước do Tổng Kiểm toán Nhà nước tổ chức và chỉ đạo việc soạn thảo.

2. Dự thảo quyết định được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Kiểm toán Nhà nước trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

3. Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, Tổng Kiểm toán Nhà nước quyết định gửi dự thảo để lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan.

4. Tổng Kiểm toán Nhà nước chỉ đạo việc tiếp thu ý kiến góp ý, xem xét và ký ban hành quyết định.

Chương VII

XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT LIÊN TỊCH

Điều 73. Xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch

1. Dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội do Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức soạn thảo dự thảo.

3. Dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

4. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý để chỉnh lý dự thảo.

5. Dự thảo được thông qua khi có sự thống nhất ý kiến của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành nghị quyết liên tịch.

Chủ tịch Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng ký nghị quyết liên tịch.

Điều 74. Xây dựng, ban hành thông tư liên tịch

1. Dự thảo thông tư liên tịch giữa Chánh án Toà án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoặc giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thỏa thuận, phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức soạn thảo dự thảo.

3. Dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Dự thảo thông tư liên tịch giữa Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được lấy ý kiến các thành viên Hội đồng Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, thành viên Uỷ ban Kiểm sát Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

4. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến góp ý để chỉnh lý dự thảo.

5. Dự thảo được thông qua khi có sự thống nhất ý kiến của các cơ quan có thẩm quyền ban hành thông tư liên tịch.

Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cùng ký thông tư liên tịch.

Chương VIII

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

Điều 75. Các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

1. Trong trường hợp khẩn cấp hoặc cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành thì việc xây dựng, ban

hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ 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 thể được thực hiện theo trình tự, thủ tục rút gọn.

2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định việc xây dựng, ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo trình tự, thủ tục rút gọn; trình Quốc hội việc xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Chủ tịch nước quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

3. Việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn được quy định như sau:

a) 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;

b) 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;

c) 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.

Điều 76. Hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

1. Tờ trình về dự án, dự thảo.

2. Dự thảo văn bản.

3. Báo cáo thẩm định đối với dự thảo nghị định của Chính phủ, dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; báo cáo thẩm tra đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Điều 77. Việc xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

Trong trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 75 của Luật này, Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản tại một kỳ họp; Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản tại một phiên họp.

Chương IX

HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT, NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG, CÔNG KHAI VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Điều 78. Thời điểm có hiệu lực và việc đăng Công báo văn bản quy phạm pháp luật

1. Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong văn bản nhưng không sớm hơn bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, văn bản được ban hành để kịp thời đáp ứng yêu cầu phòng, chống thiên tai, dịch bệnh thì có thể có hiệu lực kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành nhưng phải được đăng ngay trên Trang 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 (sau đây gọi chung là Công báo) chậm nhất sau hai ngày làm việc, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành.

2. Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo; văn bản quy phạm pháp luật không đăng Công báo thì không có hiệu lực thi hành, trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước và các trường hợp quy định tại đoạn 2 khoản 1 Điều này.

Trong thời hạn chậm nhất là hai ngày làm việc, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo.

Cơ quan Công báo có trách nhiệm đăng toàn văn văn bản quy phạm pháp luật trên Công báo chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được văn bản.

Văn bản quy phạm pháp luật đăng trên Công báo là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

Chính phủ quy định cụ thể về Công báo.

Điều 79. Hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật

1. Chỉ trong những trường hợp thật cần thiết, văn bản quy phạm pháp luật mới được quy định hiệu lực trở về trước.

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

a) 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;

b) Quy định trách nhiệm pháp lý nặng hơn.

Điều 80. Ngưng hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản quy phạm pháp luật bị đình chỉ việc thi hành thì ngưng hiệu lực cho đến khi có quyết định xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định huỷ bỏ thì văn bản hết hiệu lực, nếu không huỷ bỏ thì văn bản tiếp tục có hiệu lực.

2. 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 quyết định đình chỉ việc thi hành, quyết định xử lý văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3. Quyết định đình chỉ việc thi hành, quyết định xử lý văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng Công báo, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Điều 81. Những trường hợp văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực

Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần trong các trường hợp sau đây:

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

2. Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó;

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

Điều 82. Hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng

Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trung ương có hiệu lực trong phạm vi cả nước và được áp dụng đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp văn bản có quy định khác hoặc điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác.

Điều 83. Áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực.

Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp văn bản có hiệu lực trở về trước thì áp dụng theo quy định đó.

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

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

4. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật mới không quy định trách nhiệm pháp lý hoặc quy định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực thì áp dụng văn bản mới.

Điều 84. Đăng tải và đưa tin văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng tải toàn văn trên Trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành văn bản chậm nhất là hai ngày, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành và phải đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng, trừ văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

Chương X
GIẢI THÍCH LUẬT, PHÁP LỆNH

Điều 85. Thẩm quyền giải thích luật, pháp lệnh

Uỷ ban thường vụ Quốc hội giải thích luật, pháp lệnh.

Cơ quan, tổ chức quy định tại Điều 87 của Hiến pháp, đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội giải thích luật, pháp lệnh. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc giải thích.

Điều 86. Xây dựng, ban hành dự thảo nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh

1. Tuỳ theo tính chất, nội dung của vấn đề cần được giải thích, Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội soạn thảo dự thảo nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Ủy ban thường vụ Quốc hội giao cho Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội thẩm tra về sự phù hợp của dự thảo nghị quyết giải thích với tinh thần và nội dung của văn bản được giải thích.

2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

a) Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội đã có đề nghị giải thích được mời tham dự phiên họp trình bày ý kiến;

b) Đại diện cơ quan được phân công chuẩn bị dự thảo nghị quyết giải thích thuyết trình và đọc toàn văn dự thảo;

c) Đại diện cơ quan thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

d) Đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

đ) Uỷ ban thường vụ Quốc hội thảo luận;

e) Chủ tọa phiên họp kết luận;

g) Uỷ ban thường vụ Quốc hội biểu quyết;

h) Chủ tịch Quốc hội ký nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh.

3. Nghị quyết giải thích luật, pháp lệnh được đăng Công báo và đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Chương XI

GIÁM SÁT, KIỂM TRA, XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT, HỢP NHẤT VĂN BẢN VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Điều 87. Giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra theo quy định của pháp luật.

Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung sai trái hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sai trái.

Điều 88. Nội dung giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật

1. Sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

2. Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó.

3. Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản.

4. Sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan.

Điều 89. Giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật

1. Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật được thực hiện theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

Điều 90. Chính phủ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật

1. Chính phủ kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ.

2. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trái Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

3. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật; giúp Thủ tướng Chính phủ trong việc kiểm tra, xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ.

Điều 91. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật

1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của mình và của bộ, cơ quan ngang bộ về những nội dung có liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách.

Khi phát hiện văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành trái pháp luật thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ tự mình bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật khác thay thế.

2. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có quyền kiến nghị với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã ban hành văn bản về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản đó, nếu kiến nghị không được chấp nhận thì trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Điều 92. Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật

1. Văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều của văn bản quy phạm pháp luật được hợp nhất về mặt kỹ thuật với văn bản được sửa đổi, bổ sung.

2. Việc hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

Điều 93. Rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật

1. Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển của đất nước thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Cơ quan, tổ chức và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Quy phạm pháp luật phải được rà soát, tập hợp, sắp xếp thành bộ pháp điển theo từng chủ đề.

Việc pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định.

Chương XII
ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 94. Kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do ngân sách nhà nước cấp.

Điều 95. Hiệu lực thi hành

1. Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2009.

Luật này thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002.

2. Những văn bản quy phạm pháp luật bao gồm nghị quyết của Chính phủ; chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Chánh án

Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; văn bản liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội được ban hành trước khi Luật này có hiệu lực thì vẫn tiếp tục có hiệu lực cho đến khi bị bãi bỏ, hủy bỏ hoặc được thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật khác.

Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ ba thông qua ngày 03 tháng 6 năm 2008.

CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

(đã ký)

Nguyễn Phú Trọng

CHÍNH PHỦ	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: **24**/2009/NĐ-CP	*Hà Nội, ngày 05 tháng 3 năm 2009*

NGHỊ ĐỊNH

Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 03 tháng 6 năm 2008;

Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp,

NGHỊ ĐỊNH:

Chương I

LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH, CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH

Mục 1

LẬP ĐỀ NGHỊ CỦA CHÍNH PHỦ VỀ CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH

Điều 1. Tập hợp kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, cá nhân

1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể gửi kiến nghị xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (sau đây gọi chung là luật, pháp lệnh) đến bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua Trang thông tin điện tử

của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Bộ Tư pháp; Bộ Tư pháp có trách nhiệm gửi kiến nghị đến bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan.

2. Kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, dự kiến những nội dung chính của văn bản.

3. Cơ quan nhận kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị để chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan mình.

Điều 2. Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách gửi Bộ Tư pháp để tổng hợp, trình Chính phủ.

Trong các trường hợp quy định tại Điều 53 Nghị định này, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có thể đề nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều luật, pháp lệnh.

2. Văn bản được đề nghị ban hành phải dựa trên các căn cứ sau đây:

a) Căn cứ vào kết quả nghiên cứu, tổng kết lý luận và thực tiễn;

b) Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

c) Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

d) Phải được đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

đ) Phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước;

e) Phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

g) Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

h) Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

Điều 3. Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm giao cho đơn vị thuộc cơ quan mình chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc của cả nhiệm kỳ Quốc hội thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách.

Đơn vị chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có nhiệm vụ sau đây:

a) Tổ chức lấy ý kiến các đơn vị liên quan về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đăng tải bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản trên Trang thông tin điện tử của cơ quan mình trong thời gian ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến;

b) Chủ trì, phối hợp với các đơn vị liên quan nghiên cứu, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên cơ sở các ý kiến góp ý; gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến tổ chức pháp chế để tổng hợp.

2. Tổ chức pháp chế có trách nhiệm giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

a) Lập dự thảo đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và của cả nhiệm kỳ Quốc hội liên quan đến ngành, lĩnh vực do cơ quan mình phụ trách trên cơ sở đề nghị của các đơn vị trực thuộc, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và phải dựa trên các căn cứ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh quy định tại khoản 2 Điều 2 Nghị định này;

b) Trong trường hợp cần thiết, đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức cuộc họp với các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ để cho ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

c) Chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét, quyết định.

3. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm đến Bộ Tài chính để lấy

ý kiến về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, đến Bộ Nội vụ để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến.

Điều 4. Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Bộ Tư pháp

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Bộ Tư pháp hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo nhiệm kỳ của Quốc hội chậm nhất vào ngày 01 tháng 3 năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội.

Hồ sơ bao gồm:

a) Thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên văn bản và sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội;

b) Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Bộ Tư pháp hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm trên cơ sở chương trình của cả nhiệm kỳ Quốc hội chậm nhất là 105 (một trăm linh năm) ngày, trước ngày 01 tháng 3 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Hồ sơ bao gồm:

a) Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; quan điểm chỉ đạo việc soạn thảo và quá trình đã chuẩn bị cho việc soạn thảo; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách và các giải pháp để thực hiện chính sách;

b) Bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân;

c) Ý kiến của Bộ Tài chính về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, ý kiến của Bộ Nội vụ về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến;

d) Đề cương chi tiết của dự thảo văn bản.

3. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Bộ Tư pháp hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm mà chưa có trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội, chậm nhất là 105 (một trăm linh năm) ngày, trước ngày 01 tháng 3 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Hồ sơ bao gồm:

a) Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên văn bản và sự cần thiết ban hành văn bản; quan điểm chỉ đạo việc soạn thảo; chính sách cơ bản của văn bản và mục tiêu của chính sách; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; tiến độ đã chuẩn bị cho việc soạn thảo;

b) Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản;

c) Ý kiến của Bộ Tài chính về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, Bộ Nội vụ về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến;

d) Đề cương chi tiết của dự thảo văn bản.

Điều 5. Nội dung thuyết minh về sự cần thiết xây dựng luật, pháp lệnh

1. Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ, thuyết minh về sự cần thiết xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ:

a) Bối cảnh, thực trạng quan hệ xã hội đòi hỏi phải có sự điều chỉnh của pháp luật; mục tiêu và các vấn đề cần giải quyết;

b) Tổng kết, đánh giá thực trạng của các quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến các quan hệ xã hội cần điều chỉnh;

c) Mục tiêu bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (nếu có);

d) Chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về quản lý ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có);

đ) Nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên liên quan đến ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có).

2. Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, thuyết minh về sự cần thiết xây dựng văn bản phải dựa trên chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội và nêu rõ yêu cầu thực tiễn cần ban hành văn bản, tiến độ và kết quả của quá trình chuẩn bị xây dựng văn bản làm cơ sở cho việc đưa luật, pháp lệnh vào chương trình hàng năm.

3. Đối với đề nghị đưa luật, pháp lệnh vào chương trình hàng năm, nhưng chưa có trong chương trình của cả nhiệm kỳ Quốc hội thì nội dung thuyết minh về sự cần thiết xây dựng luật, pháp lệnh phải bao gồm các nội dung quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này.

Điều 6. Tiếp nhận và lấy ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

1. Bộ Tư pháp có trách nhiệm tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Trong trường hợp hồ sơ không bảo đảm yêu cầu quy định tại Điều 4 Nghị định này thì trong thời hạn chậm nhất là 5 (năm) ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Bộ Tư pháp có văn bản đề nghị cơ quan gửi hồ sơ hoàn thiện hồ sơ.

Cơ quan được đề nghị có trách nhiệm hoàn thiện hồ sơ trong thời hạn chậm nhất là 10 (mười) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đề nghị của Bộ Tư pháp.

2. Chậm nhất là 3 (ba) ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Bộ Tư pháp có trách nhiệm đăng tải ít nhất là 20 (hai mươi) ngày trên Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và Trang thông tin điện tử của Chính phủ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Điều 7. Thành lập Hội đồng tư vấn về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thể thành lập các Hội đồng tư vấn giúp Bộ trưởng xem xét các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (sau đây gọi là Hội đồng tư vấn).

Hội đồng tư vấn gồm: Chủ tịch Hội đồng là đại diện lãnh đạo Bộ Tư pháp và các thành viên là các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về lĩnh vực liên quan đến văn bản được đề nghị ban hành.

Điều 8. Lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Trên cơ sở đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; kết quả đánh giá của Hội đồng tư vấn và các ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân, Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định việc đưa các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vào dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

2. Đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

a) Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

b) Đã được đánh giá tác động sơ bộ về mục tiêu, chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

c) Phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước;

d) Bảo đảm về điều kiện soạn thảo và điều kiện thi hành văn bản;

đ) Bảo đảm tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội;

e) Bảo đảm tính đồng bộ, tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

g) Bảo đảm tính ưu tiên ban hành văn bản theo quy định tại khoản 3 Điều này.

3. Việc bảo đảm tính ưu tiên trong đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải dựa trên các căn cứ sau đây:

a) Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

b) Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

c) Bảo đảm thực hiện các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

d) Bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

đ) Căn cứ vào các ưu tiên của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và mục tiêu trong các chương trình hành động của Chính phủ.

4. Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và Trang thông tin điện tử của Chính phủ trong thời gian ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

5. Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Bộ Tư pháp chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Chính phủ.

Điều 9. Trình Chính phủ dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Hồ sơ dự thảo đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh bao gồm:

a) Tờ trình Chính phủ, trong đó nêu rõ tiêu chí ưu tiên đối với đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và ý kiến của Bộ Tư pháp;

b) Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trong đó nêu rõ cơ quan đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; tên văn bản; sự cần thiết ban hành văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến và xem xét, thông qua văn bản.

2. Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 01 của năm trước năm dự kiến trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 6 của năm trước nhiệm kỳ Quốc hội.

Điều 10. Hoàn thiện đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh sau khi Chính phủ thông qua

Trên cơ sở kết quả phiên họp Chính phủ, Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ hoàn thiện đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do mình đề xuất.

Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Điều 11. Trách nhiệm thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Căn cứ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ và hàng năm của Quốc hội, Bộ Tư pháp có trách nhiệm:

a) Chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ soạn thảo và trình Chính phủ kế hoạch thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo và dự kiến thời gian trình dự án luật, pháp lệnh;

b) Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo để bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo luật, pháp lệnh;

c) Hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình, tiến độ và những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm.

2. Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo luật, pháp lệnh; định kỳ hàng quý gửi báo

cáo đến Bộ Tư pháp về tình hình thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và tiến độ xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

Điều 12. Đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1. Cơ quan chủ trì soạn thảo đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trong các trường hợp sau đây:

a) Đưa ra khỏi chương trình đối với những dự án luật, pháp lệnh chưa cần thiết ban hành hoặc không còn cần thiết phải ban hành do có sự thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội;

b) Bổ sung vào chương trình những dự án luật, pháp lệnh do yêu cầu cấp thiết của việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc phải sửa đổi theo các văn bản mới được ban hành để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc để thực hiện các cam kết quốc tế;

c) Điều chỉnh thời điểm trình do chậm tiến độ soạn thảo dự án luật, pháp lệnh;

d) Điều chỉnh thời điểm trình do chất lượng dự án luật, pháp lệnh không bảo đảm.

2. Đề nghị bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện theo quy trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh quy định tại Nghị định này.

Trong trường hợp đề nghị đưa ra khỏi chương trình hoặc điều chỉnh thời điểm trình dự án luật, pháp lệnh, cơ quan đề nghị phải có tờ trình nêu rõ lý do, phương hướng, giải pháp và thời gian thực hiện.

3. Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Mục 2
LẬP CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH HÀNG NĂM CỦA CHÍNH PHỦ

Điều 13. Tập hợp kiến nghị xây dựng nghị định của Chính phủ

1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể gửi kiến nghị xây dựng nghị định đến bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc

thông qua Trang thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Văn phòng Chính phủ; Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm gửi kiến nghị đến bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan.

2. Kiến nghị xây dựng nghị định của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, dự kiến những nội dung chính của văn bản.

3. Cơ quan nhận được kiến nghị có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý kiến nghị xây dựng nghị định để chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định của cơ quan mình.

Điều 14. Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập đề nghị xây dựng nghị định thuộc ngành, lĩnh vực do mình phụ trách gửi Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp để tổng hợp trình Chính phủ.

2. Đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ được xây dựng dựa trên các căn cứ sau đây:

a) 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;

b) Quy định các biện pháp để thực hiện các chính sách và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quyết định, quản lý, điều hành của Chính phủ;

c) Quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ;

d) Quy định những vấn đề cần thiết để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế và xã hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh.

3. Đối với đề nghị xây dựng nghị định quy định tại các điểm b, c và d của khoản 2 Điều này thì phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

a) Căn cứ vào kết quả nghiên cứu, tổng kết lý luận và thực tiễn;

b) Đáp ứng yêu cầu quản lý điều hành của Chính phủ, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

c) Bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

d) Phải được đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản;

đ) Phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước;

e) Phù hợp với nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên;

g) Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

h) Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi.

4. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm giao cho đơn vị thuộc cơ quan mình chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách.

Đơn vị chuẩn bị đề nghị xây dựng nghị định có các nhiệm vụ sau đây:

a) Tổ chức lấy ý kiến các đơn vị liên quan về đề nghị xây dựng nghị định; đăng tải bản thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định và báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản trên Trang thông tin điện tử của cơ quan mình trong thời gian ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến;

b) Chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định trên cơ sở các ý kiến góp ý và gửi hồ sơ đề nghị đến tổ chức pháp chế để tổng hợp.

5. Tổ chức pháp chế có trách nhiệm giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

a) Lập đề nghị xây dựng nghị định liên quan đến ngành, lĩnh vực do cơ quan mình phụ trách trên cơ sở đề nghị của các đơn vị trực thuộc, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và căn cứ vào yêu cầu đối với đề nghị xây dựng nghị định quy định tại Điều này;

b) Trong trường hợp cần thiết, đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức cuộc họp với các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ để cho ý kiến về đề nghị xây dựng nghị định;

c) Chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét, quyết định.

6. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định quy định tại điểm b, c và d của khoản 2 Điều này đến Bộ Tài chính để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến, Bộ Nội vụ để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến.

7. Đề nghị xây dựng nghị định của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được gửi đến Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp chậm nhất là ngày 01 tháng 8 của năm trước.

Điều 15. Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp

1. Hồ sơ bao gồm:

a) Thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định.

Thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh phải nêu rõ căn cứ, mục đích ban hành văn bản, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản.

Thuyết minh về đề nghị xây dựng nghị định theo quy định tại khoản 2, 3 và khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; các vấn đề cần giải quyết và các căn cứ ưu tiên ban hành văn bản;

b) Danh mục nghị định đề nghị đưa vào chương trình, bao gồm tên văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo, thời gian dự kiến trình Chính phủ;

c) Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản.

2. Tiếp nhận đề nghị xây dựng nghị định.

Văn phòng Chính phủ tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

Trong trường hợp hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định không bảo đảm yêu cầu thì trong thời hạn chậm nhất là 2 (hai) ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Văn phòng Chính phủ có công văn đề nghị cơ quan gửi hồ sơ hoàn thiện hồ sơ.

Cơ quan được đề nghị có trách nhiệm bổ sung hồ sơ trong thời hạn chậm nhất 10 (mười) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đề nghị của Văn phòng Chính phủ.

Điều 16. Lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định

1. Trên cơ sở đề nghị xây dựng nghị định của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định.

Trong trường hợp cần thiết, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp tổ chức cuộc họp có sự tham gia của đại diện các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan; các chuyên gia, nhà khoa học để góp ý kiến về dự kiến chương trình xây dựng nghị định.

2. Dự kiến chương trình xây dựng nghị định dựa trên các căn cứ sau đây:

a) Nhằm triển khai thực hiện luật, pháp lệnh và thực hiện thẩm quyền của Chính phủ;

b) Nhằm giải quyết vấn đề xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

c) Bảo đảm tính đồng bộ, tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

d) Bảo đảm tính khả thi của chương trình;

đ) Bảo đảm các điều kiện soạn thảo và thi hành văn bản;

e) Bảo đảm tính ưu tiên của việc ban hành văn bản theo quy định tại khoản 3 Điều 8 Nghị định này.

3. Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm đăng tải dự kiến chương trình xây dựng nghị định trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ trong thời gian ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

4. Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp chỉnh lý, hoàn thiện dự kiến chương trình xây dựng nghị định để trình Chính phủ.

Điều 17. Trình Chính phủ dự kiến chương trình xây dựng nghị định

1. Hồ sơ dự kiến chương trình xây dựng nghị định trình Chính phủ bao gồm:

a) Tờ trình Chính phủ về dự kiến chương trình xây dựng nghị định, trong đó nêu rõ tiêu chí ưu tiên của dự kiến chương trình; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và ý kiến của Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ;

b) Dự kiến chương trình xây dựng nghị định, trong đó nêu rõ cơ quan đề nghị xây dựng nghị định; tên văn bản; sự cần thiết ban hành; những chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; đánh giá tác động của văn bản; thời gian dự kiến trình Chính phủ xem xét, thông qua.

2. Dự kiến chương trình xây dựng nghị định được thảo luận và thông qua tại phiên họp Chính phủ vào tháng 10 của năm trước.

3. Trên cơ sở kết quả phiên họp Chính phủ, Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp hoàn thiện nghị quyết của Chính phủ về chương trình xây dựng nghị định, trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

Điều 18. Trách nhiệm thực hiện chương trình xây dựng nghị định

1. Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm:

a) Đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ nghị quyết của Chính phủ về chương trình xây dựng nghị định;

b) Chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp lập kế hoạch thực hiện chương trình xây dựng nghị định;

c) Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc soạn thảo để bảo đảm tiến độ soạn thảo, chất lượng dự thảo;

d) Hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình, tiến độ xây dựng dự thảo và những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện chương trình xây dựng nghị định;

đ) Trong trường hợp cần thiết, báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét việc điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm bảo đảm tiến độ soạn thảo và chất lượng dự thảo nghị định; định kỳ hàng quý gửi báo cáo đến Văn phòng Chính phủ về tình hình, tiến độ xây dựng và những khó khăn vướng mắc trong quá trình xây dựng dự thảo.

Điều 19. Đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định

1. Chương trình xây dựng nghị định có thể được điều chỉnh trong các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 12 Nghị định này.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi đề nghị bằng văn bản về việc điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định đến Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp.

Trong trường hợp đề nghị đưa ra khỏi chương trình hoặc điều chỉnh thời điểm trình dự thảo thì cơ quan đề nghị phải có tờ trình nêu rõ lý do, phương hướng, giải pháp và thời gian thực hiện.

Trường hợp đề nghị bổ sung vào chương trình thì phải thuyết minh về sự cần thiết ban hành văn bản và đánh giá tác động sơ bộ của văn bản theo quy định tại Nghị định này.

3. Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp nghiên cứu, tổng hợp đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng nghị định trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Chương II

SOẠN THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Mục 1

SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH, NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI, UỶ BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI, NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ

Điều 20. Thành lập Ban soạn thảo

1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo văn bản thành lập Ban soạn thảo trong các trường hợp sau đây:

a) Soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội do Chính phủ trình, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 30 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

b) Soạn thảo dự thảo nghị định của Chính phủ.

2. Thành phần Ban soạn thảo theo quy định tại Điều 31 và khoản 1 Điều 60 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Ban soạn thảo chấm dứt hoạt động và tự giải thể sau khi văn bản được ban hành.

Điều 21. Nguyên tắc hoạt động của Ban soạn thảo

Ban soạn thảo hoạt động theo các nguyên tắc sau đây:

1. Hoạt động theo chế độ thảo luận tập thể;

2. Bảo đảm tính minh bạch, tính khách quan và khoa học;

3. Đề cao trách nhiệm của Trưởng Ban soạn thảo, thành viên Ban soạn thảo, cơ quan, tổ chức có thành viên trong Ban soạn thảo;

4. Bảo đảm sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan;

5. Bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học.

Điều 22. Nhiệm vụ của Trưởng Ban soạn thảo

Trưởng Ban soạn thảo có nhiệm vụ sau đây:

1. Quyết định kế hoạch hoạt động của Ban soạn thảo;

2. Triệu tập và chủ trì các cuộc họp của Ban soạn thảo; trong trường hợp Trưởng Ban vắng mặt, phân công một Phó Trưởng Ban chủ trì cuộc họp;

3. Thành lập và chỉ đạo hoạt động của Tổ biên tập;

4. Tổ chức họp, hội thảo với sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học để thảo luận những vấn đề lớn, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về nội dung dự án, dự thảo;

5. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo báo cáo, xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ về quan điểm, tư tưởng chỉ đạo dự án, dự thảo; những vấn đề lớn phát sinh trong quá trình soạn thảo; những ý kiến khác nhau của các thành viên Ban soạn thảo về nội dung của dự án, dự thảo;

6. Thay mặt Ban soạn thảo liên hệ với các cơ quan, tổ chức để giải quyết các vấn đề liên quan đến nhiệm vụ của Ban soạn thảo.

Điều 23. Trách nhiệm của thành viên Ban soạn thảo

Thành viên Ban soạn thảo có trách nhiệm:

1. Tham gia đầy đủ các cuộc họp của Ban soạn thảo. Trường hợp vắng mặt phải báo cáo và gửi ý kiến bằng văn bản tới Trưởng Ban soạn thảo; đồng thời, cử người có trình độ chuyên môn phù hợp tham dự cuộc họp;

2. Thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Trưởng Ban soạn thảo;

3. Thường xuyên báo cáo và xin ý kiến lãnh đạo cơ quan mình về nội dung của dự án, dự thảo.

Điều 24. Cuộc họp của Ban soạn thảo

1. Trưởng Ban soạn thảo triệu tập cuộc họp của Ban soạn thảo tùy theo tính chất, nội dung của dự án, dự thảo và yêu cầu về tiến độ soạn thảo.

2. Cuộc họp của Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh có sự tham dự của đại diện cơ quan thẩm tra của Quốc hội, đại diện Ủy ban pháp luật của Quốc hội, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan; các chuyên gia, nhà khoa học và các thành viên Tổ biên tập.

3. Tại cuộc họp, các thành viên Ban soạn thảo thảo luận những vấn đề quy định tại khoản 2 Điều 32 và khoản 2 Điều 60 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nội dung các cuộc họp Ban soạn thảo phải được ghi vào biên bản và được lưu vào hồ sơ dự án, dự thảo.

4. Tài liệu phục vụ cho các cuộc họp của Ban soạn thảo phải được cơ quan chủ trì soạn thảo chuẩn bị và gửi đến các thành viên Ban soạn thảo chậm nhất là 5 (năm) ngày làm việc, trước ngày tổ chức cuộc họp.

Điều 25. Thành lập Tổ biên tập

1. Trưởng Ban soạn thảo thành lập Tổ biên tập giúp việc cho Ban soạn thảo.

2. Thành phần Tổ biên tập không quá 1/2 (một phần hai) số thành viên là các chuyên gia của cơ quan chủ trì soạn thảo, số còn lại là chuyên gia của cơ quan, tổ chức có đại diện là thành viên Ban soạn thảo, các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu vấn đề chuyên môn thuộc nội dung của dự án, dự thảo.

Số lượng thành viên Tổ biên tập ít nhất là 9 (chín) người.

3. Tổ trưởng Tổ biên tập là thành viên Ban soạn thảo, do Trưởng Ban soạn thảo chỉ định, có trách nhiệm báo cáo Trưởng Ban soạn thảo về công việc được giao.

4. Thành viên Tổ biên tập có trách nhiệm tham gia đầy đủ các hoạt động của Tổ biên tập và chịu sự phân công của Tổ trưởng Tổ biên tập.

Điều 26. Chuẩn bị hồ sơ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc ban hành nghị định quy định tại khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp chuẩn bị hồ sơ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc ban hành nghị định quy định tại khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trước khi trình Chính phủ.

2. Hồ sơ bao gồm:

a) Dự thảo nghị định;

b) Tờ trình của Chính phủ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ ký.

Tờ trình phải nêu rõ sự cần thiết ban hành; các chính sách cơ bản và nội dung chính của dự thảo; phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; những vấn đề cần xin ý kiến và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;

c) Bản thuyết minh chi tiết về dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của văn bản;

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

đ) Những tài liệu liên quan khác (nếu có).

3. Cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan tiếp thu, hoàn chỉnh dự thảo theo ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội để trình Chính phủ.

Điều 27. Lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo

1. Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và của các cơ quan, tổ chức, cá nhân bằng các phương thức quy định tại khoản 2 Điều 35 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nêu rõ vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng cần lấy ý kiến và địa chỉ tiếp nhận ý kiến.

3. Cơ quan chủ trì soạn thảo khi đăng tải dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan mình để lấy ý kiến phải đồng thời đăng tải báo cáo đánh giá tác động của văn bản, xác định địa chỉ và thời hạn tiếp nhận ý kiến; có trách nhiệm tổng hợp, tiếp thu, giải trình những nội dung tiếp thu, không tiếp thu các ý kiến tham gia.

Văn bản tiếp thu hoặc giải trình các ý kiến và dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan chủ trì soạn thảo.

4. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi dự án, dự thảo đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để lấy ý kiến về nội dung của dự án, dự thảo.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm giao đơn vị được phân công phụ trách lĩnh vực có liên quan đến nội dung dự án, dự thảo chủ trì, phối hợp với tổ chức pháp chế và các đơn vị khác chuẩn bị ý kiến tham gia.

Văn bản tham gia ý kiến phải được gửi cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn chậm nhất là 20 (hai mươi) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được dự án, dự thảo.

Đối với những dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi tới Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến của các doanh nghiệp.

Trong thời hạn là 20 (hai mươi) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam phải tổ chức lấy ý kiến của các doanh nghiệp; tổng hợp ý kiến và gửi đến Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được phân công chủ trì soạn thảo.

5. Ý kiến tham gia phải được tổng hợp theo các nhóm đối tượng sau đây:

a) Các cơ quan quản lý nhà nước;

b) Các chuyên gia, nhà khoa học;

c) Các hội, hiệp hội, doanh nghiệp;

d) Các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản;

đ) Các đối tượng khác (nếu có).

Điều 28. Sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong quá trình soạn thảo

Trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào các hoạt động sau đây:

1. Tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành;

2. Khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến dự án, dự thảo;

3. Tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự án, dự thảo phục vụ cho việc soạn thảo;

4. Tham gia vào hoạt động đánh giá tác động của văn bản.

Điều 29. Xử lý hồ sơ dự án, dự thảo tại Văn phòng Chính phủ

1. Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ dự án, dự thảo. Trong trường hợp hồ sơ dự án, dự thảo không bảo đảm yêu cầu, chậm nhất là 2 (hai) ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Văn phòng Chính phủ có văn bản đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung, hoàn thiện hồ sơ.

Cơ quan được đề nghị có trách nhiệm bổ sung, hoàn thiện hồ sơ, gửi đến Văn phòng Chính phủ trong thời hạn chậm nhất là 10 (mười) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đề nghị.

2. Trong thời hạn là 7 (bảy) ngày làm việc, kể từ khi nhận đủ hồ sơ dự án, dự thảo, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm hoàn chỉnh Phiếu trình giải quyết công việc, nêu rõ ý kiến thẩm tra của mình.

Trong trường hợp quy định tại Điều 38 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chậm nhất là 7 (bảy) ngày làm việc, kể từ ngày Văn phòng Chính phủ nhận đủ hồ sơ, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm tổ chức cuộc họp giữa các cơ quan có liên quan. Trong thời hạn chậm nhất là 7 (bảy) ngày làm việc, kể từ ngày cuộc họp được tổ chức, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan có liên quan tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo để trình Chính phủ.

Điều 30. Chỉnh lý dự án, dự thảo sau khi Chính phủ cho ý kiến về dự án, dự thảo

Trong trường hợp Chính phủ thảo luận, thông qua dự án, dự thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan hoàn chỉnh dự án, dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ, thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, ký trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội dự án luật, pháp lệnh; trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành nghị định sau khi Chính phủ thảo luận, thông qua.

Mục 2
SOẠN THẢO QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Điều 31. Soạn thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ.

2. Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

3. Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến dự thảo; tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

4. Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức soạn thảo quyết định với sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan.

5. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và của cơ quan, tổ chức, cá nhân bằng các phương thức quy định tại khoản 2 Điều 35 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nêu rõ vấn đề cần lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng và địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tổng hợp, tiếp thu, giải trình nội dung các ý kiến đóng góp; đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan mình văn bản tiếp thu hoặc giải trình các ý kiến và dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý.

Cơ quan chủ trì soạn thảo gửi dự thảo đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để lấy ý kiến về nội dung của dự thảo.

Điều 32. Hồ sơ dự thảo quyết định trình Thủ tướng Chính phủ

Hồ sơ dự thảo quyết định trình Thủ tướng Chính phủ bao gồm:

1. Tờ trình Thủ tướng Chính phủ về dự thảo quyết định sau khi tiếp thu ý kiến thẩm định.

Tờ trình phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; quá trình soạn thảo và lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; giải trình nội dung cơ bản của văn bản, trong đó nêu rõ mục tiêu và các vấn đề chính sách cần giải quyết, các phương án giải quyết vấn đề, các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án trên cơ sở phân tích định tính hoặc định lượng về chi phí và lợi ích, nêu rõ phương án lựa chọn tối ưu để giải quyết vấn đề;

2. Dự thảo quyết định đã được chỉnh lý sau khi có ý kiến thẩm định;

3. Báo cáo thẩm định;

4. Báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định;

5. Bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự thảo; bản sao ý kiến tham gia của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến góp ý;

6. Các tài liệu khác có liên quan (nếu có).

Điều 33. Kiểm tra, xử lý hồ sơ và chỉnh lý dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ

1. Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ dự thảo quyết định và việc tuân thủ quy trình xây dựng dự thảo.

2. Trong thời hạn là 7 (bảy) ngày làm việc, kể từ khi nhận đủ hồ sơ dự thảo quyết định, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm hoàn chỉnh Phiếu trình giải quyết công việc, nêu rõ ý kiến thẩm tra của mình.

3. Sau khi Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến về dự thảo quyết định, cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

Mục 3
SOẠN THẢO THÔNG TƯ, THÔNG TƯ LIÊN TỊCH CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

Điều 34. Soạn thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công một đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo dự thảo thông tư và xây dựng tờ trình.

Tờ trình phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; quá trình soạn thảo và lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; giải trình nội dung cơ bản của văn bản, trong đó nêu rõ mục tiêu và các vấn đề chính sách cần giải quyết, các phương án giải quyết vấn đề, các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án trên cơ sở phân tích định tính hoặc định lượng các chi phí và lợi ích, nêu rõ phương án lựa chọn tối ưu để giải quyết vấn đề.

2. Đơn vị được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm phối hợp với tổ chức pháp chế và các đơn vị liên quan tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội trong lĩnh vực liên quan đến dự thảo; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

3. Trong quá trình soạn thảo, đơn vị chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến nội dung dự thảo; tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

4. Việc lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo thông tư được thực hiện theo quy định tại khoản 5 Điều 31 Nghị định này.

5. Tổ chức pháp chế có trách nhiệm thẩm định dự thảo thông tư do các đơn vị khác thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo. Đơn vị chủ trì

soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để hoàn chỉnh dự thảo và hồ sơ trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành.

Điều 35. Soạn thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ về ngành, lĩnh vực phụ trách của cơ quan thuộc Chính phủ

1. Căn cứ vào yêu cầu quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực hoặc theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức việc soạn thảo thông tư để trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được phân công quản lý ngành, lĩnh vực ký ban hành.

2. Đơn vị được Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ giao chủ trì soạn thảo phối hợp với các đơn vị liên quan tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến nội dung dự thảo; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

3. Trong quá trình soạn thảo, đơn vị chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội trong lĩnh vực liên quan đến dự thảo; tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

4. Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức soạn thảo thông tư với sự tham gia của đại diện tổ chức pháp chế, đại diện các đơn vị có liên quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ được phân công quản lý ngành, lĩnh vực.

5. Tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản do cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo.

Đơn vị chủ trì soạn thảo của cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo văn bản có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để hoàn chỉnh dự thảo và hồ sơ trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành.

Điều 36. Xây dựng, ban hành thông tư liên tịch của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Các bộ, cơ quan ngang bộ phối hợp ban hành thông tư liên tịch thoả thuận phân công một cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì soạn thảo thông tư liên tịch trong trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo chưa được xác định rõ.

2. Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

3. Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

4. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo thông tư liên tịch tổ chức soạn thảo với sự tham gia của đại diện các đơn vị chuyên môn, tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, đại diện cơ quan phối hợp ban hành văn bản và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

5. Việc lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo thông tư liên tịch được thực hiện theo quy định tại khoản 5 Điều 31 Nghị định này.

6. Tổ chức pháp chế của cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với tổ chức pháp chế của cơ quan đồng ban hành văn bản thẩm định dự thảo thông tư liên tịch.

Cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để hoàn chỉnh dự thảo và hồ sơ trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đồng ký ban hành.

Chương III
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN

Điều 37. Đánh giá tác động sơ bộ của văn bản

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ khi chuẩn bị đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động sơ bộ của văn bản nhằm xác định các vấn đề của xã hội cần phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật; lập luận cơ sở để lựa chọn các chính sách cơ bản của văn bản, bảo đảm việc ban hành văn bản là phương thức tối ưu để đạt được mục tiêu.

2. Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết và mục tiêu của chính sách dự kiến, các phương án để giải quyết vấn đề đó; lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề trên cơ sở đánh giá tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật, tác động đến các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác.

3. Dự thảo báo cáo đánh giá tác động sơ bộ phải được đăng tải kèm theo các dữ liệu phân tích chi phí, lợi ích và bản thuyết minh đề nghị xây dựng văn bản trên Trang thông tin điện tử của cơ quan có đề nghị xây dựng văn bản trong thời hạn ít nhất là 20 (hai mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Cơ quan thực hiện đánh giá tác động sơ bộ có trách nhiệm hoàn thiện báo cáo trên cơ sở các ý kiến tham gia.

Điều 38. Đánh giá tác động trước và trong quá trình soạn thảo văn bản

1. Trên cơ sở kết quả đánh giá tác động sơ bộ, cơ quan chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động trước khi soạn thảo văn bản và hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động đơn giản trong quá trình soạn thảo nhằm bảo đảm nội dung các quy định của dự thảo được dựa trên kết quả đánh giá tác động và là phương án tối ưu, theo cách thức tiết kiệm nhất để đạt được mục tiêu quản lý.

Việc đánh giá tác động tập trung vào tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật; tác động đến các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác.

2. Báo cáo đánh giá tác động phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết và mục tiêu của chính sách dự kiến, các phương án để giải quyết vấn đề; lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề trên cơ sở đánh giá tác động cụ thể các giải pháp để thực hiện các chính sách cơ bản của dự thảo văn bản dựa trên các phân tích định tính hoặc định lượng về chi phí, lợi ích, các tác động tích cực, tiêu cực của từng giải pháp.

3. Đối với một trong các trường hợp sau đây thì phải xây dựng báo cáo đánh giá tác động đầy đủ trên cơ sở phân tích định tính và định lượng các tác động khi kết quả đánh giá tác động đơn giản cho thấy:

a) Văn bản có thể làm phát sinh chi phí từ 15 (mười lăm) tỷ đồng hàng năm trở lên cho Nhà nước, cơ quan, tổ chức hoặc doanh nghiệp, cá nhân;

b) Văn bản có thể tác động tiêu cực đáng kể đến các nhóm đối tượng trong xã hội;

c) Văn bản có thể tác động tới số lượng lớn doanh nghiệp;

d) Văn bản có thể làm tăng đáng kể giá tiêu dùng;

đ) Văn bản còn nhiều ý kiến khác nhau, được công chúng quan tâm và có ảnh hưởng đáng kể đến lợi ích chung.

4. Dự thảo báo cáo đánh giá tác động phải được đăng tải kèm theo các dữ liệu, cách tính chi phí, lợi ích và dự thảo văn bản trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản trong thời hạn ít nhất là 30 (ba mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Cơ quan thực hiện đánh giá tác động có trách nhiệm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động trên cơ sở các ý kiến góp ý.

Điều 39. Đánh giá tác động sau khi thi hành văn bản

1. Sau 3 (ba) năm, kể từ ngày luật, pháp lệnh, nghị định có hiệu lực, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo có trách

nhiệm đánh giá tác động của văn bản trong thực tiễn, đối chiếu với kết quả đánh giá tác động trong giai đoạn soạn thảo để xác định tính hợp lý, tính khả thi của các quy định. Trên cơ sở đó, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các giải pháp nâng cao hiệu quả của văn bản hoặc hoàn thiện văn bản.

2. Nội dung báo cáo đánh giá tác động của văn bản sau khi thi hành gồm: phân tích các chi phí, lợi ích thực tế và các tác động khác; mức độ tuân thủ văn bản của các nhóm đối tượng thi hành văn bản và kiến nghị các giải pháp thực thi văn bản hoặc sửa đổi, bãi bỏ văn bản trong trường hợp cần thiết.

3. Dự thảo báo cáo đánh giá tác động của văn bản sau khi thi hành phải được đăng tải kèm theo các dữ liệu và cách tính chi phí, lợi ích trên Trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản trong thời hạn ít nhất là 30 (ba mươi) ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Cơ quan thực hiện đánh giá tác động có trách nhiệm hoàn thiện báo cáo trên cơ sở các ý kiến góp ý, gửi đến Bộ Tư pháp để tổng hợp, báo cáo Chính phủ.

Điều 40. Bảo đảm chất lượng đánh giá tác động của văn bản

1. Báo cáo đánh giá tác động của văn bản phải được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xem xét và ký xác nhận trước khi gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản; hồ sơ gửi thẩm định dự thảo văn bản đến Bộ Tư pháp để tổng hợp, báo cáo Chính phủ.

2. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm về tính khách quan, chính xác của nội dung báo cáo đánh giá tác động.

Chương IV

THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Mục 1

THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DO BỘ TƯ PHÁP VÀ HỘI ĐỒNG THẨM ĐỊNH THỰC HIỆN

Điều 41. Trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Bộ Tư pháp có trách nhiệm:

1. Tổ chức thẩm định dự án, dự thảo đúng thời hạn; bảo đảm chất lượng của báo cáo thẩm định;

2. Tổ chức nghiên cứu các nội dung liên quan đến dự án, dự thảo;

3. Tổ chức các hội thảo về nội dung của văn bản được thẩm định trước khi nhận hồ sơ thẩm định;

4. Tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học;

5. Tham gia với cơ quan chủ trì soạn thảo khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo;

6. Tham gia các hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo;

7. Đề nghị các bộ, cơ quan cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cử đại diện phối hợp thẩm định;

8. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự án, dự thảo và cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo;

9. Mời đại diện các cơ quan, tổ chức, các chuyên gia, nhà khoa học có liên quan tham gia hoạt động thẩm định.

Điều 42. Trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo trong việc thẩm định dự án, dự thảo

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo có trách nhiệm:

a) Gửi đầy đủ hồ sơ thẩm định đến Bộ Tư pháp theo quy định ;

b) Cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan; thuyết trình dự án, dự thảo theo đề nghị của Bộ Tư pháp;

c) Cử đại diện có trình độ chuyên môn phù hợp tham gia Hội đồng thẩm định và các cuộc họp thẩm định theo đề nghị của Bộ Tư pháp;

d) Mời đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ tham gia vào quá trình soạn thảo dự án, dự thảo;

đ) Phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo trên cơ sở ý kiến thẩm định để trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

e) Tiếp thu và giải trình ý kiến thẩm định và báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định; gửi dự thảo đã được chỉnh lý và văn bản tiếp thu giải trình đến Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ; đăng tải dự thảo đã chỉnh lý trên cơ sở tiếp thu ý kiến thẩm định trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan mình.

Điều 43. Hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định

1. Hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định gửi thẩm định được thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 36, khoản 2 Điều 63 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Dự án, dự thảo gửi thẩm định phải là dự án, dự thảo sau khi đã được nghiên cứu, tiếp thu ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

2. Hồ sơ dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ gửi thẩm định bao gồm:

a) Công văn đề nghị thẩm định;

b) Dự thảo tờ trình Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành văn bản;

c) Bản thuyết minh chi tiết về dự thảo;

d) Dự thảo văn bản sau khi tiếp thu ý kiến góp ý;

đ) Bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự thảo văn bản; bản sao ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý về dự thảo.

3. Số lượng hồ sơ gửi thẩm định là 10 (mười) bộ.

Điều 44. Tiếp nhận hồ sơ thẩm định

1. Bộ Tư pháp có trách nhiệm tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định.

Trong trường hợp hồ sơ thẩm định không đáp ứng yêu cầu quy định, trong thời hạn chậm nhất là 3 (ba) ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Bộ Tư pháp đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung hồ sơ.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm bổ sung hồ sơ thẩm định trong thời hạn chậm nhất là 10 (mười) ngày làm việc, kể từ khi nhận được đề nghị bổ sung hồ sơ.

Thời điểm thẩm định được tính từ ngày nhận được đủ hồ sơ thẩm định.

Điều 45. Tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định

Trong trường hợp không thành lập Hội đồng thẩm định, khi cần thiết, Bộ Tư pháp tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, các đơn vị có liên quan thuộc Bộ Tư pháp, đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Điều 46. Thành lập và hoạt động của Hội đồng thẩm định

1. Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định trong trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 36 và khoản 1 Điều 63 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Hội đồng thẩm định gồm Chủ tịch Hội đồng thẩm định, Thư ký Hội đồng và các thành viên khác là đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Thành viên Hội đồng thẩm định phải là người am hiểu các vấn đề chuyên môn liên quan đến ngành, lĩnh vực thuộc nội dung của dự án, dự thảo.

2. Tổng số thành viên của Hội đồng thẩm định ít nhất là 9 (chín) người.

Đối với trường hợp thẩm định dự án, dự thảo do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì đại diện Bộ Tư pháp không quá 1/3 (một phần ba) tổng số thành viên.

Đối với trường hợp thẩm định dự án, dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực không do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì đại diện Bộ Tư pháp không quá 1/2 (một phần hai) tổng số thành viên.

3. Hội đồng thẩm định hoạt động theo nguyên tắc thảo luận tập thể. Hội đồng thẩm định chấm dứt hoạt động và tự giải thể sau khi báo cáo thẩm định được gửi đến cơ quan có thẩm quyền.

Điều 47. Cuộc họp của Hội đồng thẩm định

1. Chủ tịch Hội đồng thẩm định có trách nhiệm tổ chức cuộc họp thẩm định. Cuộc họp Hội đồng thẩm định chỉ được tiến hành trong trường hợp có mặt ít nhất 1/2 (một phần hai) tổng số thành viên.

Trong trường hợp không thể tham gia cuộc họp thẩm định, thành viên Hội đồng phải gửi Chủ tịch Hội đồng thẩm định ý kiến của mình bằng văn bản.

Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tham gia phiên họp của Hội đồng thẩm định.

Trong trường hợp cần thiết, Bộ Tư pháp có thể mời đại diện là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan tham dự cuộc họp của Hội đồng thẩm định.

2. Tài liệu phục vụ cho cuộc họp của Hội đồng thẩm định phải được Bộ Tư pháp gửi đến các thành viên Hội đồng thẩm định chậm nhất là 5 (năm) ngày làm việc, trước ngày tổ chức cuộc họp.

3. Tại cuộc họp của Hội đồng thẩm định, đại diện cơ quan chủ trì soạn

thảo trình bày những nội dung cơ bản của dự án, dự thảo và giải trình về những vấn đề có liên quan đến nội dung dự án, dự thảo theo đề nghị của thành viên Hội đồng.

Thành viên Hội đồng thẩm định thảo luận về nội dung thẩm định quy định tại khoản 3 Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và những vấn đề khác liên quan đến nội dung dự án, dự thảo.

Chủ tịch Hội đồng thẩm định kết luận nội dung cuộc họp trên cơ sở ý kiến của đa số các thành viên Hội đồng.

4. Thư ký Hội đồng thẩm định có trách nhiệm ghi biên bản cuộc họp của Hội đồng.

Biên bản phải ghi đầy đủ các ý kiến phát biểu tại cuộc họp. Biên bản phải được Chủ tịch và Thư ký Hội đồng thẩm định ký.

Điều 48. Chuẩn bị báo cáo thẩm định của Hội đồng thẩm định

Trên cơ sở biên bản cuộc họp của Hội đồng thẩm định, chậm nhất là 3 (ba) ngày làm việc, kể từ ngày kết thúc cuộc họp thẩm định, Thư ký Hội đồng thẩm định chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định, trình Chủ tịch Hội đồng thẩm định xem xét, ký báo cáo.

Báo cáo thẩm định được đóng dấu của Bộ Tư pháp.

Mục 2
THẨM ĐỊNH DỰ THẢO THÔNG TƯ DO TỔ CHỨC PHÁP CHẾ THỰC HIỆN

Điều 49. Trách nhiệm của tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thẩm định dự thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Tổ chức thẩm định dự thảo đúng thời hạn; bảo đảm chất lượng của báo cáo thẩm định.

2. Tổ chức nghiên cứu các nội dung liên quan đến dự thảo.

3. Tham gia cùng đơn vị chủ trì soạn thảo khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự thảo.

4. Yêu cầu đơn vị chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự thảo.

5. Đề nghị đơn vị chủ trì soạn thảo cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến dự thảo.

6. Phối hợp với đơn vị chủ trì soạn thảo trong quá trình soạn thảo thông tư.

7. Đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công các đơn vị khác phối hợp thẩm định hoặc tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học trong những trường hợp dự thảo có nội dung phức tạp.

Điều 50. Trách nhiệm của các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ

1. Đơn vị chủ trì soạn thảo thuộc bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm:

a) Mời đại diện tổ chức pháp chế tham gia các hoạt động soạn thảo dự thảo;

b) Gửi đầy đủ hồ sơ thẩm định đến tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ; cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến dự thảo thông tư theo yêu cầu của tổ chức pháp chế;

c) Thuyết trình về dự thảo thông tư khi có yêu cầu của tổ chức pháp chế;

d) Phối hợp với tổ chức pháp chế nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trên cơ sở ý kiến thẩm định;

đ) Giải trình bằng văn bản về việc tiếp thu, không tiếp thu ý kiến thẩm định và báo cáo Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, đồng thời gửi bản giải trình đến tổ chức pháp chế.

2. Các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm:

a) Cử đại diện có trình độ chuyên môn phù hợp phối hợp thẩm định theo đề nghị của tổ chức pháp chế;

b) Cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến việc thẩm định theo yêu cầu của tổ chức pháp chế.

Chương V
DỊCH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Điều 51. Dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng nước ngoài

1. Trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước, các văn bản quy phạm pháp luật sau đây phải được dịch ra tiếng Anh và có thể được dịch ra tiếng nước ngoài khác:

a) Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

b) Nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nội dung liên quan hoặc ảnh hưởng đến thương mại hàng hóa, dịch vụ và sở hữu trí tuệ.

2. Các văn bản quy phạm pháp luật không thuộc quy định tại khoản 1 Điều này có thể được dịch ra tiếng Anh và tiếng nước ngoài khác, trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

3. Cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Thông tấn xã Việt Nam dịch văn bản quy phạm pháp luật quy định tại khoản 1 Điều này ra tiếng Anh.

4. Bản dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng nước ngoài phải bảo đảm đúng tinh thần của văn bản được dịch, bảo đảm tính chính xác của nội dung văn bản được dịch.

5. Bản dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng Anh quy định tại khoản 1 Điều này phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ trong thời gian chậm nhất là 90 (chín mươi) ngày, kể từ ngày văn bản được đăng Công báo.

6. Bản dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng nước ngoài có giá trị tham khảo.

Điều 52. Dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số

1. Tuỳ thuộc vào tính chất và nội dung văn bản, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc quyết định việc dịch và tổ chức việc dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số.

2. Bản dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số phải bảo đảm đúng tinh thần của văn bản được dịch, bảo đảm tính chính xác của nội dung văn bản được dịch.

3. Bản dịch văn bản quy phạm pháp luật ra tiếng dân tộc thiểu số có giá trị tham khảo.

Chương VI
NHỮNG QUY ĐỊNH KHÁC

Điều 53. Soạn thảo, ban hành một văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ nhiều văn bản

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm đề nghị ban hành, soạn thảo và trình cơ quan có thẩm quyền hoặc ban hành theo thẩm quyền một văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành trong các trường hợp sau đây:

1. Khi cần hoàn thiện pháp luật để kịp thời thực hiện các cam kết quốc tế;

2. Khi cần sửa đổi, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ đồng thời nhiều văn bản mà nội dung được sửa đổi, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ thuộc cùng một lĩnh vực hoặc có mối liên quan chặt chẽ để bảo đảm tính nhất quán với văn bản mới được ban hành;

3. Trong văn bản đề nghị ban hành có nội dung liên quan đến một hoặc nhiều văn bản khác do cùng một cơ quan ban hành mà trong văn bản đề nghị ban hành có quy định khác với văn bản đó.

Điều 54. Soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

1. Trong trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 75 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có văn bản đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; đề nghị Thủ tướng Chính phủ trình cơ quan có thẩm quyền quyết định áp dụng trình tự, thủ

tục rút gọn theo quy định tại khoản 2 Điều 75 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Trường hợp xét thấy cần áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong việc soạn thảo, ban hành văn bản của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan chuẩn bị văn bản đề nghị để Thủ tướng Chính phủ trình cơ quan có thẩm quyền quyết định.

2. Nội dung của văn bản đề nghị theo quy định tại khoản 1 Điều này phải nêu rõ lý do áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, tên văn bản, sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình văn bản.

Điều 55. Chuẩn bị ý kiến của Chính phủ về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức; đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội

1. Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm tập hợp các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức và đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội gửi Bộ Tư pháp.

2. Bộ Tư pháp có trách nhiệm nghiên cứu, chuẩn bị ý kiến của Chính phủ về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức và đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Bộ trưởng Bộ Tư pháp thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, báo cáo ý kiến của Chính phủ trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Điều 56. Chuẩn bị ý kiến của Chính phủ đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội không do Chính phủ trình

1. Trong thời hạn là 3 (ba) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ dự án, dự thảo không do Chính phủ trình, Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm báo cáo, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ phân công một bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp chuẩn bị ý kiến của

Chính phủ, đồng thời gửi hồ sơ dự án, dự thảo tới các bộ, cơ quan ngang bộ liên quan để lấy ý kiến.

2. Trong thời hạn là 5 (năm) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gửi văn bản tham gia ý kiến về những nội dung của dự án, dự thảo đến bộ, cơ quan ngang bộ được Thủ tướng Chính phủ phân công chuẩn bị ý kiến.

3. Trong trường hợp cần thiết hoặc theo đề nghị của cơ quan chủ trì chuẩn bị ý kiến, Thủ tướng Chính phủ quyết định thảo luận dự án, dự thảo tại phiên họp Chính phủ.

4. Trên cơ sở văn bản tham gia ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ hoặc kết quả thảo luận của các Thành viên Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được Thủ tướng Chính phủ phân công chuẩn bị ý kiến chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ và Bộ Tư pháp tổng hợp, hoàn chỉnh văn bản tham gia ý kiến; thừa uỷ quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, ký và gửi văn bản đến cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo.

Điều 57. Đánh số thứ tự dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đánh số thứ tự của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật để tạo thuận lợi cho việc theo dõi, tham gia ý kiến đối với dự thảo, trừ trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn được quy định tại Điều 75 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Việc đánh số dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện như sau:

1. Dự thảo 1 là dự thảo được Ban soạn thảo, đơn vị chủ trì soạn thảo trình Thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo;

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

3. Dự thảo 3 là dự thảo được gửi đến cơ quan thẩm định sau khi tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

4. Dự thảo 4 là dự thảo đã được tiếp thu ý kiến thẩm định và trình Chính phủ xem xét, quyết định việc trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ

Quốc hội đối với dự án luật, pháp lệnh; trình Chính phủ xem xét, thông qua đối với dự thảo nghị định; trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, ban hành đối với dự thảo quyết định; trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét, ban hành đối với dự thảo thông tư và thông tư liên tịch;

5. Dự thảo 5 là dự thảo được chỉnh lý về mặt kỹ thuật sau khi tiếp thu ý kiến của Thành viên Chính phủ và trước khi Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký hoặc uỷ quyền ký trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (đối với dự án luật, pháp lệnh); trước khi Thủ tướng Chính phủ ký ban hành (đối với dự thảo nghị định); sau khi tiếp thu ý kiến của Thủ tướng Chính phủ (đối với dự thảo quyết định); ý kiến của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước khi ký ban hành (đối với thông tư và thông tư liên tịch).

Điều 58. Xác định hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật

1. Ngày có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định cụ thể tại văn bản quy phạm pháp luật theo nguyên tắc quy định tại khoản 1 Điều 78 và Điều 79 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo phải dự kiến cụ thể ngày có hiệu lực của văn bản trong dự thảo văn bản trên cơ sở bảo đảm đủ thời gian để công chúng có điều kiện tiếp cận văn bản, các đối tượng thi hành có điều kiện chuẩn bị thực hiện văn bản.

Trường hợp việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chậm hơn dự kiến, Văn phòng Chính phủ phối hợp với cơ quan chủ trì soạn thảo xác định cụ thể ngày có hiệu lực của văn bản sau khi Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

Ngày ký ban hành văn bản là ngày Văn phòng Chính phủ phát hành văn bản đã được Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

Điều 59. Thẩm quyền ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Thủ tướng Chính phủ ký ban hành nghị định của Chính phủ, nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Trong trường hợp vắng mặt, Thủ tướng có thể ủy quyền cho một Phó Thủ tướng ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của mình.

2. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ký ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thông tư liên tịch mà Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là một bên ban hành.

Trong trường hợp vắng mặt, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thể ủy quyền cho cấp phó ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của mình.

Điều 60. Số, ký hiệu, thể thức văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

1. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được đánh số thứ tự theo năm ban hành và ký hiệu riêng cho từng loại văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại Điều 7 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Việc đánh số thứ tự phải bắt đầu từ số 01 theo từng loại văn bản của năm ban hành loại văn bản đó.

Văn bản quy phạm pháp luật liên tịch được đánh số thứ tự theo số văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan chủ trì soạn thảo.

2. Tên viết tắt của văn bản quy phạm pháp luật và cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định như sau:

a) Tên viết tắt của văn bản quy phạm pháp luật:

Nghị định viết tắt là NĐ;

Nghị quyết liên tịch viết tắt là NQLT;

Quyết định viết tắt là QĐ;

Thông tư viết tắt là TT;

Thông tư liên tịch viết tắt là TTLT.

b) Tên viết tắt của cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Chính phủ viết tắt là CP;

Thủ tướng Chính phủ viết tắt là TTg;

Đối với tên của bộ, cơ quan ngang bộ thì viết tắt bằng chữ in hoa chữ cái đầu tiên của từng chữ trong tên của bộ, cơ quan ngang bộ; đối với tên của bộ, cơ quan ngang bộ có liên từ "và" thì không viết tắt liên từ đó;

Đối với tên của các cơ quan liên tịch thì viết tắt bằng chữ in hoa tên của cơ quan chủ trì soạn thảo; tên viết tắt bằng chữ in hoa tên của từng cơ quan tham gia ban hành văn bản liên tịch theo thứ tự chữ cái tiếng Việt.

3. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải được ban hành đúng thể thức, bảo đảm đầy đủ các yếu tố sau:

a) Quốc hiệu;

b) Tên cơ quan ban hành văn bản;

c) Số và ký hiệu văn bản;

d) Địa danh và ngày, tháng, năm ban hành văn bản;

đ) Tên loại văn bản, trích yếu nội dung văn bản;

e) Nội dung văn bản;

g) Chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền;

h) Dấu của cơ quan ban hành văn bản;

i) Nơi nhận.

Điều 61. Phân biệt văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với văn bản hành chính

1. Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật bằng hình thức nghị định để quy định các vấn đề theo quy định tại Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Chính phủ ban hành nghị quyết để quyết định các vấn đề về nhiệm vụ, giải pháp chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; phê duyệt chương trình, đề án; phê chuẩn đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chương trình xây dựng nghị định; điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính của cấp

huyện, cấp xã; phê chuẩn kết quả bầu cử các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các vấn đề tương tự.

2. Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định quy phạm pháp luật để quy định các vấn đề theo quy định tại Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt chương trình, đề án; giao chỉ tiêu kinh tế - xã hội cho cơ quan, đơn vị; thành lập trường đại học; thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban lâm thời để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức và về các vấn đề tương tự thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản để đôn đốc việc thực hiện pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật bằng hình thức chỉ thị.

3. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản quy phạm pháp luật bằng hình thức thông tư để quy định các vấn đề theo quy định tại Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với các vấn đề về phê duyệt chương trình, đề án; phê duyệt điều lệ của hội, tổ chức phi Chính phủ; điều chỉnh quy chế hoạt động nội bộ của cơ quan, đơn vị; phát động phong trào thi đua; chỉ đạo, điều hành hành chính; đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật và các vấn đề tương tự thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ban hành văn bản bằng hình thức quyết định, chỉ thị.

Điều 62. Rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm thường xuyên rà soát văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành có liên quan đến ngành, lĩnh vực của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phụ trách để kịp thời xem xét, kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ khi:

a) Tình hình kinh tế - xã hội đã thay đổi hoặc khi có văn bản được ban hành mới làm cho nội dung của văn bản đã được ban hành không còn phù hợp;

b) Tự phát hiện hoặc nhận được thông tin, yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân về văn bản quy phạm pháp luật chứa nội dung có dấu hiệu trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, không còn phù hợp.

2. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm định kỳ 5 (năm) năm hệ thống hoá theo chuyên đề, lĩnh vực các văn bản quy phạm pháp luật và các quy định pháp luật còn hiệu lực thi hành do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành có liên quan đến ngành, lĩnh vực của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ do mình phụ trách.

3. Trong việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm:

a) Lập danh mục các văn bản và các quy định đã hết hiệu lực thi hành; danh mục văn bản còn hiệu lực, nhưng trong đó có những quy định cần được sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ, huỷ bỏ thuộc ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ do mình phụ trách;

b) Định kỳ 6 (sáu) tháng một lần gửi đăng Công báo danh mục văn bản, quy định đã hết hiệu lực thi hành;

c) Kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, huỷ bỏ theo thẩm quyền hoặc kiến nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ, huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật trong trường hợp phát hiện văn bản có quy định trái pháp luật, không phù hợp với tình hình kinh tế- xã hội hoặc khi cơ quan nhà nước cấp trên ban hành văn bản mới làm cho nội dung văn bản không còn phù hợp;

d) Trường hợp phát hiện công văn, thông báo, điện báo, hướng dẫn và các giấy tờ hành chính khác có chứa quy phạm pháp luật thì phải kịp thời đình chỉ việc thi hành, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành và xử lý theo quy định của pháp luật.

4. Tổ chức pháp chế chủ trì, phối hợp với các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực phụ trách theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này.

Điều 63. Trách nhiệm theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm định kỳ hàng năm đánh giá việc thi hành văn bản do mình chủ trì soạn thảo hoặc ban hành để kịp thời đôn đốc, tổ chức thực hiện, hướng dẫn việc thi hành văn bản hoặc kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các quy định không còn phù hợp.

2. Nội dung đánh giá việc thi hành văn bản tập trung vào các vấn đề sau đây:

a) Mức độ tuân thủ văn bản của cơ quan, tổ chức, cá nhân và lý do của việc tuân thủ, không tuân thủ văn bản;

b) Hiệu quả của công tác tuyên truyền phổ biến văn bản;

c) Tính hợp lý của các quy định trong văn bản;

d) Việc bảo đảm các điều kiện thi hành văn bản về nguồn tài chính, nguồn nhân lực và tổ chức bộ máy thực hiện văn bản.

3. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm gửi báo cáo đánh giá việc thi hành các luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách (có nội dung quy định tại khoản 2 Điều này) đến Bộ Tư pháp vào tháng 10 hàng năm để tổng hợp, trình Chính phủ.

4. Tổ chức pháp chế có nhiệm vụ:

a) Phối hợp với các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan có liên quan trong việc đánh giá việc thi hành văn bản;

b) Theo dõi, đôn đốc các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc đánh giá việc thi hành văn bản;

c) Tổng hợp, xây dựng báo cáo hàng năm của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về đánh giá việc thi hành văn bản liên quan đến ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phụ trách, gửi Bộ Tư pháp để tổng hợp, trình Chính phủ;

d) Đôn đốc các đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định, thông tư thuộc nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

5. Trong công tác theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản, Bộ Tư pháp có trách nhiệm:

a) Hướng dẫn, đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong công tác đánh giá việc thi hành văn bản;

b) Theo dõi, đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định;

c) Tổng hợp, báo cáo Chính phủ về tình hình thi hành văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi cả nước vào tháng 12 hàng năm.

Điều 64. Trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc nâng cao chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật

1. Tuân thủ quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định này.

2. Bảo đảm các điều kiện cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

3. Tổ chức đào tạo, nâng cao năng lực phân tích chính sách, lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; kỹ năng soạn thảo, đánh giá tác động, lấy ý kiến góp ý dự thảo; đánh giá việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

4. Cung cấp thông tin liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách khi có yêu cầu của cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định, thẩm tra.

5. Bộ Tư pháp có trách nhiệm hướng dẫn về quy trình, phương pháp đánh giá tác động của văn bản; hướng dẫn nghiệp vụ lập đề nghị xây dựng

văn bản quy phạm pháp luật; kỹ thuật soạn thảo; kỹ thuật thẩm định; rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật và đánh giá việc thi hành văn bản.

6. Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan hướng dẫn thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch.

Điều 65. Bảo đảm điều kiện về thông tin cho hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm:

1. Trang bị các phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin, đáp ứng kịp thời và hiệu quả các yêu cầu tiếp cận, nghiên cứu và xử lý các thông tin liên quan phục vụ hoạt động xây dựng và rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

2. Cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến ngành, lĩnh vực do bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phụ trách phục vụ cho hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo yêu cầu của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức khác và cá nhân có liên quan.

Điều 66. Bảo đảm điều kiện về nhân lực

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm:

1. Bố trí lực lượng cán bộ, công chức hỗ trợ cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

2. Kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức tham gia vào hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

3. Căn cứ vào điều kiện thực tế của cơ quan mình, ít nhất mỗi năm một lần tổ chức bồi dưỡng, nâng cao kiến thức, kỹ năng cần thiết cho đội

ngũ cán bộ, công chức tham gia vào hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Điều 67. Bảo đảm kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật

1. Kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật do ngân sách nhà nước cấp, được dự toán chung trong kinh phí hoạt động thường xuyên của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để thực hiện các hoạt động sau:

a) Nghiên cứu đề nghị xây dựng văn bản;

b) Lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản;

c) Điều tra, nghiên cứu, khảo sát trong quá trình soạn thảo văn bản;

d) Soạn thảo văn bản;

đ) Đánh giá tác động của văn bản;

e) Tổ chức lấy ý kiến về dự án, dự thảo văn bản;

g) Góp ý, thẩm định dự án, dự thảo văn bản;

h) Thẩm tra của Văn phòng Chính phủ về dự án, dự thảo văn bản;

i) Rà soát, hệ thống hoá các văn bản, pháp điển quy phạm pháp luật;

k) Dịch văn bản ra tiếng nước ngoài, tiếng dân tộc thiểu số;

l) Kiểm tra, xử lý văn bản;

m) Theo dõi, đánh giá việc thi hành văn bản.

2. Bộ trưởng Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ trưởng Bộ Tài chính và Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ hướng dẫn định mức chi cho các hoạt động quy định tại khoản 1 Điều này.

3. Bộ Tài chính có trách nhiệm cấp đầy đủ, đúng thời hạn kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

4. Cơ quan chủ trì xây dựng văn bản được sử dụng các nguồn vốn hỗ trợ từ các dự án, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật để bổ sung vào kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Điều 68. Trách nhiệm thi hành

1. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quy định cụ thể trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành, rà soát, hệ thống hoá, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật áp dụng trong cơ quan mình.

2. Trường hợp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan được giao chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của các cơ quan nhà nước ở trung ương thì trình tự, thủ tục soạn thảo, ban bành văn bản được áp dụng theo các quy định của Nghị định này.

3. Trường hợp soạn thảo, ban hành nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thì trình tự, thủ tục được áp dụng tương tự các quy định tại Mục 1 Chương II Nghị định này.

Trường hợp soạn thảo, ban hành thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao thì trình tự, thủ tục được áp dụng tương tự các quy định tại mục 3 Chương II Nghị định này.

Điều 69. Hiệu lực thi hành

Nghị định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 20 tháng 4 năm 2009.

Nghị định này thay thế Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

TM. CHÍNH PHỦ
THỦ TƯỚNG

(đã ký)

Nguyễn Tấn Dũng

BỘ TƯ PHÁP	CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 1048/QĐ-BTP	*Hà Nội, ngày 08 tháng 4 năm 2010*

QUYẾT ĐỊNH
Về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

BỘ TRƯỞNG

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Căn cứ Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 5 tháng 3 năm 2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Căn cứ Nghị định số 93/2008/NĐ-CP ngày 22 tháng 8 năm 2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp;

Theo đề nghị của Vụ trưởng Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật,

QUYẾT ĐỊNH:

Chương I
NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

1. Quyết định này quy định về tiêu chí, trình tự, thủ tục thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi điều chỉnh của Quyết định này bao gồm:

a) Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

b) Dự thảo nghị định của Chính phủ;

c) Dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

d) Dự thảo thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Điều 2. Nguyên tắc thẩm định

Việc thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi chung là dự án, dự thảo) phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

1. Bảo đảm tính khách quan và khoa học;

2. Tuân thủ trình tự, thủ tục và thời hạn thẩm định dự án, dự thảo theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 5 tháng 3 năm 2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi là Nghị định số 24/2009/NĐ-CP) và Quyết định này;

3. Bảo đảm sự phối hợp giữa các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp, phối hợp giữa Bộ Tư pháp với cơ quan liên quan; bảo đảm có sự trao đổi, thảo luận tập thể trong đơn vị được giao thẩm định dự án, dự thảo.

Điều 3. Phân công phụ trách thẩm định trong Lãnh đạo Bộ

1. Bộ trưởng phụ trách chung về công tác thẩm định dự án, dự thảo. Thứ trưởng Thường trực phụ trách chung công tác thẩm định khi Bộ trưởng vắng mặt.

2. Các Thứ trưởng giúp Bộ trưởng trực tiếp phụ trách công tác thẩm định dự án, dự thảo thuộc lĩnh vực theo sự phân công của Bộ trưởng; giải quyết công việc liên quan đến công tác thẩm định được phân công cho Thứ trưởng khác phụ trách khi Thứ trưởng đó vắng mặt.

3. Đối với những dự án, dự thảo quan trọng hoặc những dự án, dự thảo có vấn đề phức tạp, nhạy cảm, Thứ trưởng phụ trách có trách nhiệm báo cáo Bộ trưởng và xin ý kiến chỉ đạo về ý kiến thẩm định.

Điều 4. Phân công thẩm định trong các đơn vị thuộc Bộ

1. Các đơn vị thuộc Bộ có trách nhiệm chủ trì thẩm định dự án, dự thảo theo sự phân công của Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách.

2. Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật có trách nhiệm làm đầu mối tổ chức việc thẩm định dự án, dự thảo do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo, dự thảo thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Đối với dự án, dự thảo này thì Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách quyết định thành lập Hội đồng thẩm định, chỉ định đơn vị chủ trì thẩm định.

3. Trong trường hợp dự án, dự thảo cần có sự phối hợp thẩm định của nhiều đơn vị thì một đơn vị được phân công chủ trì thẩm định, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật và các đơn vị khác có liên quan phối hợp thẩm định.

Trong trường hợp có căn cứ cho rằng nội dung dự án, dự thảo được phân công thẩm định thuộc lĩnh vực chuyên môn của đơn vị khác thì thủ trưởng đơn vị được giao chủ trì thẩm định đề nghị Lãnh đạo Bộ phân công đơn vị khác chủ trì.

Điều 5. Trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định

1. Phân công một lãnh đạo đơn vị phụ trách việc tổ chức thẩm định dự án, dự thảo;

2. Đề nghị các đơn vị liên quan phối hợp thẩm định khi xét thấy cần thiết;

3. Đề xuất việc yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo thuyết trình về dự án, dự thảo trước khi thẩm định;

4. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cung cấp thông tin và tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo được thẩm định;

5. Đề xuất việc tổ chức khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo trong trường hợp cần thiết;

6. Tổ chức hoặc đề xuất Lãnh đạo Bộ tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định với sự tham gia của cơ quan chủ trì soạn thảo và đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, các nhà khoa học, nhà quản lý.

Điều 6. Xin ý kiến chỉ đạo của Lãnh đạo Bộ trong quá trình tham gia soạn thảo, thẩm định dự án, dự thảo

1. Trong quá trình tham gia xây dựng dự án, dự thảo, chuyên viên được phân công tham gia phải xin ý kiến chỉ đạo của lãnh đạo đơn vị trước

khi phát biểu ý kiến nhân danh Bộ Tư pháp. Trong trường hợp cần thiết, Lãnh đạo đơn vị có trách nhiệm báo cáo Thứ trưởng phụ trách trực tiếp để xin ý kiến chỉ đạo về những vấn đề vướng mắc trong quá trình tham gia soạn thảo dự án, dự thảo thuộc trách nhiệm thẩm định của Bộ Tư pháp.

2. Hằng tuần, thủ trưởng các đơn vị có trách nhiệm báo cáo những vấn đề vướng mắc, phức tạp liên quan đến quan điểm, chính sách của dự án, dự thảo mà đơn vị mình được giao chủ trì thẩm định gửi đến Ban Thư ký trình Lãnh đạo Bộ cho ý kiến chỉ đạo.

Điều 7. Lưu trữ hồ sơ của văn bản đã được thẩm định

1. Hồ sơ của văn bản đã được thẩm định bao gồm: hồ sơ thẩm định được quy định tại Điều 43 của Nghị định số 24/2009/NĐ-CP, biên bản cuộc họp thẩm định, báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định và các tài liệu khác có liên quan.

2. Hồ sơ của văn bản đã được thẩm định được lưu trữ tại đơn vị chủ trì thẩm định. Sau một năm kể từ khi việc thẩm định kết thúc phải được chuyển cho đơn vị lưu trữ theo quy định hiện hành.

3. Báo cáo thẩm định, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định phải được gửi cho đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định, Văn phòng Bộ, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật. Văn phòng Bộ có trách nhiệm ghi vào Sổ theo dõi công tác thẩm định.

4. Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật có trách nhiệm tổng hợp, thống kê, báo cáo theo định kỳ hàng Quý về việc thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Điều 8. Thẩm định dự án, dự thảo theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và trong trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn

Đối với dự án, dự thảo cần trình cơ quan có thẩm quyền ban hành kịp thời để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích của tổ chức, cá nhân hoặc dự án, dự thảo được xây dựng theo thủ tục rút gọn theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, thì không thực hiện theo trình tự, thủ tục và thời hạn thẩm định quy định tại Quyết định này.

Chương II
TIÊU CHÍ THẨM ĐỊNH

Điều 9. Thẩm định sự cần thiết ban hành văn bản

Trong nội dung thẩm định về sự cần thiết ban hành văn bản, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

1. Lý do của việc ban hành văn bản, bao gồm:

a) Thể chế hoá chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng;

b) Quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn;

c) Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề đặt ra của xã hội;

d) Pháp luật hiện hành chưa quy định; đã có quy định nhưng các biện pháp chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề hoặc quy định không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội.

2. Khả năng các quy định của dự án, dự thảo bảo đảm giải quyết vấn đề mà văn bản cần phải giải quyết nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng – an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước.

3. Phát biểu về sự cần thiết của các chính sách, quy định mới trong dự án, dự thảo.

Điều 10. Thẩm định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản

Trong nội dung thẩm định về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

1. Sự phù hợp giữa đối tượng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo;

2. Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với chính sách cơ bản của dự án, dự thảo;

3. Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với các quy định cụ thể của dự án, dự thảo.

Điều 11. Thẩm định sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

1. Trong nội dung thẩm định về sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

a) Những văn kiện của Đảng làm cơ sở cho việc ban hành văn bản;

b) Nội dung của dự án, dự thảo đã bảo đảm thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách được thể hiện trong văn kiện của Đảng.

2. Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định chưa phù hợp với nội dung 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 và 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 của Đảng.

Điều 12. Thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp của dự án, dự thảo và tính thống nhất của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

1. Trong nội dung thẩm định về tính hợp hiến, tuỳ thuộc vào nội dung của văn bản được thẩm định, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về một hoặc một số vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

a) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc, tinh thần của Hiến pháp về bản chất của Nhà nước;

b) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về chế độ kinh tế;

c) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

d) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định cụ thể, nguyên tắc cơ bản, tinh thần của Hiến pháp về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước.

Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định 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.

2. Trong nội dung thẩm định về tính hợp pháp, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

a) Sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản;

b) Sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với quy định của văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn.

Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định không phù hợp với quy định của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn, 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;

c) Việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Trong nội dung thẩm định về tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá sự thống nhất giữa quy định của dự án, dự thảo với các quy định của văn bản hiện hành khác do cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề.

Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, 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 án, dự thảo và đề xuất phương án xử lý.

4. Trong nội dung thẩm định về tính tương thích của dự án, dự thảo văn bản với điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

a) Mức độ chuyển hoá các quy định của điều ước quốc tế vào các quy định của dự án, dự thảo;

b) Những cản trở, khó khăn mà quy định của dự án, dự thảo có thể gây ra đối với việc thực hiện điều ước quốc tế và đề xuất hướng giải quyết;

c) Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với quy định của các điều ước quốc tế có liên quan. Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, dự thảo trái hoặc không thống nhất với quy định của điều ước quốc tế thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất hướng xử lý;

d) Sự phù hợp giữa nội dung dự án, dự thảo với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã có kế hoạch tham gia.

Điều 13. Thẩm định tính khả thi của dự án, dự thảo

Trong nội dung thẩm định về tính khả thi của dự án, dự thảo, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá các quy định của dự án, dự thảo dưới các góc độ sau đây:

1. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với điều kiện kinh tế - xã hội;

2. Sự toàn diện của các biện pháp, sự tương xứng, hợp lý của các chế tài trong dự án, dự thảo so với yêu cầu giải quyết vấn đề.

Trong trường hợp các biện pháp nhằm giải quyết vấn đề của dự án, dự thảo gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội, đến các đối tượng khác trong xã hội thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề nghị biện pháp khắc phục;

3. Có cơ chế bảo đảm thực thi theo hướng xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện;

4. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với chủ trương cải cách hành chính;

5. Sự rõ ràng, cụ thể của các quy định trong dự án, dự thảo để có thể hiểu đúng, hiểu thống nhất, thuận tiện khi thực hiện và áp dụng được ngay khi văn bản có hiệu lực thi hành mà không phải ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, trừ trường hợp uỷ quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

6. Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với điều kiện thực tế về nguồn tài chính, nguồn nhân lực để thi hành văn bản; trình độ quản lý, trình độ dân trí.

Điều 14. Thẩm định ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

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

1. Tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự án, dự thảo;

2. Việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành.

Trường hợp trong dự án, dự thảo sử dụng thuật ngữ chuyên ngành, thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo thì các thuật ngữ này phải được giải thích rõ ràng;

3. Ngôn ngữ được sử dụng trong dự án, dự thảo phải rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu;

4. Tuân thủ thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật.

Điều 15. Phát biểu về một số vấn đề khác có liên quan đến dự án, dự thảo

1. Trường hợp dự án, dự thảo còn những vấn đề có ý kiến khác nhau hoặc cần xin ý kiến thì trong báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ quan điểm của cơ quan thẩm định về từng vấn đề và có lập luận rõ ràng.

2. Trường hợp dự án, dự thảo có nội dung liên quan đến vấn đề bình đẳng giới, thì cơ quan thẩm định thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 21 Luật bình đẳng giới.

Điều 16. Câu hỏi tham khảo khi thẩm định dự án, dự thảo

Để thẩm định dự án, dự thảo theo các tiêu chí quy định tại các điều 9, 10, 11, 12, 13, 14 và 15 của Quyết định này, tham khảo các câu hỏi được nêu tại Phụ lục số 1 ban hành kèm theo Quyết định này.

Chương III

TRÌNH TỰ, THỦ TỤC THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO

Mục 1

TIẾP NHẬN VÀ XỬ LÝ HỒ SƠ THẨM ĐỊNH

Điều 17. Tiếp nhận hồ sơ thẩm định

1. Văn phòng Bộ có trách nhiệm tiếp nhận và kiểm tra hồ sơ thẩm định theo quy định tại Điều 44 của Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

Trong trường hợp hồ sơ thẩm định thiếu một trong các tài liệu quy định tại Điều 43 của Nghị định số 24/2009/NĐ-CP, Văn phòng Bộ yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung hồ sơ.

2. Ngay sau khi nhận đủ hồ sơ thẩm định, căn cứ vào Kế hoạch phân công công tác của Bộ Tư pháp, Văn phòng Bộ chuyển hồ sơ thẩm định đến đơn vị đã được phân công chủ trì tổ chức thẩm định đồng thời gửi đến Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách một bộ hồ sơ.

Trong trường hợp chưa có đơn vị nào được phân công chủ trì tổ chức thẩm định dự án, dự thảo, Văn phòng Bộ có trách nhiệm kịp thời báo cáo Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách để phân công đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định.

Điều 18. Thời hạn thẩm định và gửi báo cáo thẩm định

Các thời hạn tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ, phân công đơn vị chủ trì thẩm định, tổ chức thẩm định, thành lập Hội đồng thẩm định, tổ chức cuộc họp của Hội đồng thẩm định, chuẩn bị báo cáo thẩm định, gửi báo cáo thẩm định được thực hiện theo Phụ lục số 2 và Phụ lục số 3 ban hành kèm theo Quyết định này.

Điều 19. Gửi báo cáo thẩm định

Văn phòng Bộ có trách nhiệm gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan chủ trì soạn thảo, Văn phòng Chính phủ, Bộ trưởng, Cục công nghệ thông tin.

Cục công nghệ thông tin có trách nhiệm đăng tải báo cáo thẩm định tại mục Văn bản thẩm định trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp để tham khảo trong phạm vi nội bộ Bộ Tư pháp.

Điều 20. Tiếp nhận báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định

1. Văn phòng Bộ tiếp nhận báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định do cơ quan chủ trì soạn thảo gửi đến Bộ Tư pháp, lưu tại Văn phòng Bộ bản gốc, đồng thời gửi bản sao đến Thứ trưởng phụ trách và đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định.

2. Đơn vị chủ trì thẩm định theo dõi việc tiếp thu, chuẩn bị ý kiến và báo cáo Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách về việc tiếp thu ý kiến thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Mục 2
THẨM ĐỊNH DỰ THẢO TRONG TRƯỜNG HỢP KHÔNG THÀNH LẬP HỘI ĐỒNG THẨM ĐỊNH

Điều 21. Tổ chức thẩm định tại các đơn vị

1. Lãnh đạo đơn vị được phân công thẩm định văn bản giao nhóm chuyên viên hoặc Phòng thuộc đơn vị nghiên cứu, thẩm định văn bản, trong đó chuyên viên, Trưởng phòng hoặc Phó trưởng phòng đã trực tiếp tham gia soạn thảo dự án, dự thảo được cử làm Báo cáo viên.

Cuộc họp trong nội bộ đơn vị thẩm định được tổ chức có sự tham gia của các chuyên viên được phân công nghiên cứu dự án, dự thảo văn bản được thẩm định. Tuỳ theo tính chất của dự án, dự thảo được thẩm định, lãnh đạo đơn vị có thể triệu tập các chuyên viên khác thuộc nhóm nghiên cứu, toàn thể đơn vị tham gia cuộc họp hoặc tổ chức thảo luận trong phạm vi lãnh đạo đơn vị.

2. Đối với dự án, dự thảo còn có nội dung chưa rõ ràng hoặc còn nhiều vấn đề có ý kiến khác nhau, thì thủ trưởng đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định chủ động liên hệ với cơ quan chủ trì soạn thảo đề nghị thuyết trình về dự án, dự thảo hoặc cung cấp thêm thông tin và tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo.

Trong trường hợp cần thiết, thủ trưởng đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định đề nghị Lãnh đạo Bộ 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 hữu quan để thảo luận, trao đổi ý kiến về những vấn đề lớn của dự án, dự thảo còn có ý kiến khác nhau.

3. Thủ trưởng đơn vị phối hợp thẩm định có trách nhiệm cử chuyên viên trực tiếp tham gia thẩm định hoặc tổ chức nghiên cứu dự án, dự thảo trong đơn vị mình và gửi ý kiến tham gia bằng văn bản đến đơn vị chủ trì tổ chức thẩm định.

Điều 22. Tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định

1. Trong trường hợp không thành lập Hội đồng thẩm định, theo đề xuất của đơn vị chủ trì thẩm định, Thứ trưởng phụ trách quyết định tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của đại diện các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp, đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, các nhà quản lý, nhà khoa học và chuyên gia am hiểu về vấn đề chuyên môn thuộc nội dung dự án, dự thảo.

Cuộc họp tư vấn thẩm định do Lãnh đạo Bộ chủ tọa và được tiến hành theo trình tự sau đây:

a) Đại diện đơn vị được giao chủ trì thẩm định cung cấp thông tin liên quan tới dự án, dự thảo và nêu những vấn đề cần thảo luận;

b) Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự án, dự thảo hoặc cung cấp thêm thông tin và tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo;

c) Các thành viên tham dự cuộc họp thảo luận và phát biểu ý kiến, tập trung vào những vấn đề thuộc nội dung thẩm định và theo tiêu chí quy định tại Chương II của Quyết định này;

d) Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình thêm về dự án, dự thảo;

đ) Chủ toạ kết luận.

Ý kiến tham gia của các thành viên tham dự cuộc họp và kết luận của Lãnh đạo Bộ phải được thể hiện trong biên bản cuộc họp.

2. Đối với dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì đơn vị chủ trì thẩm định tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo, các đơn vị có liên quan thuộc Bộ Tư pháp, đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Điều 23. Chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định

1. Căn cứ vào nội dung thẩm định quy định tại khoản 3 Điều 36 của Luật ban hành văn bản và tiêu chí thẩm định quy định tại Chương II của Quyết định này, ý kiến của các đơn vị phối hợp thẩm định, trên cơ sở kết luận của chủ toạ cuộc họp tư vấn thẩm định (nếu có), đơn vị chủ trì thẩm định có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định.

2. Trong quá trình chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định, nếu có vấn đề vướng mắc thì lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định phải kịp thời báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo của Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách.

3. Ý kiến thẩm định của các đơn vị phối hợp thẩm định và biên bản cuộc họp tư vấn thẩm định phải được đưa vào hồ sơ trình Bộ trưởng hoặc Thứ trưởng phụ trách. Khi trình dự thảo báo cáo thẩm định, lãnh đạo đơn vị chủ trì thẩm định phải ký tắt vào dự thảo báo cáo thẩm định.

Mục 3
THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO TRONG TRƯỜNG HỢP THÀNH LẬP HỘI ĐỒNG THẨM ĐỊNH

Điều 24. Thành lập Hội đồng thẩm định

1. Hội đồng thẩm định được thành lập trong các trường hợp sau đây:

a) Thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định có nội dung phức tạp và liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực;

b) Thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, dự thảo nghị định của Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo.

2. Đơn vị chủ trì thẩm định đề xuất việc thành lập Hội đồng thẩm định, dự kiến các thành viên của Hội đồng thẩm định, thời gian tổ chức cuộc họp Hội đồng thẩm định trình Lãnh đạo Bộ xem xét, quyết định. Số lượng, thành phần Hội đồng thẩm định thực hiện theo quy định tại Điều 36 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Chương IV Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

Đối với dự án, dự thảo do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì thành phần của Hội đồng thẩm định phải có đại diện của Vụ Pháp luật quốc tế để phát biểu về tính tương thích giữa quy định của dự án, dự thảo với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

3. Đơn vị chủ trì thẩm định có trách nhiệm gửi quyết định thành lập Hội đồng thẩm định cùng hồ sơ thẩm định tới từng thành viên của Hội đồng; gửi giấy mời họp tới thành viên Hội đồng thẩm định và cơ quan chủ trì soạn thảo.

Điều 25. Cuộc họp thẩm định của Hội đồng thẩm định

1. Cuộc họp thẩm định dự án, dự thảo do Chủ tịch Hội đồng thẩm định triệu tập và chủ tọa. Cuộc họp thẩm định chỉ được tiến hành trong trường hợp có mặt ít nhất 1/2 (một phần hai) tổng số thành viên của Hội đồng thẩm định. Chủ tịch Hội đồng thẩm định chỉ định Thư ký cuộc họp của Hội đồng thẩm định.

Trong trường hợp không thể tham gia cuộc họp thẩm định, thành viên Hội đồng thẩm định phải gửi Chủ tịch Hội đồng thẩm định ý kiến thẩm định của mình bằng văn bản.

2. Cuộc họp thẩm định được tiến hành theo trình tự sau đây:

a) Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo trình bày những nội dung cơ bản của dự án, dự thảo;

b) Đại diện đơn vị chủ trì thẩm định cung cấp thông tin liên quan tới dự án, dự thảo và nêu những vấn đề cần thảo luận đối với trường hợp thẩm định dự án, dự thảo văn bản liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực;

c) Thành viên Hội đồng thẩm định thảo luận về những nội dung được quy định tại khoản 3 Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và theo các tiêu chí thẩm định quy định tại Chương II của Quyết định này;

d) Trong trường hợp thành viên Hội đồng thẩm định vắng mặt, Thư ký Hội đồng thẩm định đọc ý kiến thẩm định của thành viên đó.

3. Thư ký Hội đồng thẩm định có trách nhiệm ghi biên bản cuộc họp của Hội đồng thẩm định. Biên bản phải ghi đầy đủ những vấn đề được

thảo luận, các ý kiến phát biểu tại cuộc họp và kết luận của Chủ tịch Hội đồng thẩm định.

Biên bản cuộc họp phải được Chủ tịch và Thư ký Hội đồng thẩm định ký.

Điều 26. Chuẩn bị báo cáo thẩm định

Trên cơ sở biên bản cuộc họp của Hội đồng thẩm định, ý kiến chỉ đạo của Chủ tịch Hội đồng thẩm định, căn cứ vào nội dung thẩm định quy định tại khoản 3 Điều 36 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và tiêu chí thẩm định quy định tại Chương II Quyết định này, Thư ký Hội đồng thẩm định có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm định trình Chủ tịch Hội đồng thẩm định.

Chương IV

TRÌNH TỰ, THỦ TỤC THẨM ĐỊNH DỰ THẢO QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ DO BỘ TƯ PHÁP CHỦ TRÌ SOẠN THẢO VÀ DỰ THẢO THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP

Điều 27. Trách nhiệm thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo, dự thảo thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp

1. Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật có trách nhiệm tổ chức thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo và dự thảo thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, trừ trường hợp các đơn vị khác được giao chủ trì thẩm định.

Trong trường hợp dự thảo quyết định, dự thảo thông tư có nội dung phức tạp, Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật hoặc đơn vị khác được giao chủ trì thẩm định có thể yêu cầu các đơn vị phối hợp thẩm định hoặc tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định có sự tham gia của cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

2. Trình tự, thủ tục thẩm định thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo, dự thảo thông tư của

Bộ trưởng Bộ Tư pháp được áp dụng theo các quy định của Nghị định số 24/2009/NĐ-CP và Quyết định này.

Điều 28. Tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định dự thảo quyết định, thông tư

Cuộc họp tư vấn thẩm định dự thảo quyết định, thông tư được tiến hành theo trình tự sau đây:

1. Đại diện đơn vị chủ trì soạn thảo trình bày những nội dung cơ bản của dự thảo; cung cấp những thông tin có liên quan tới dự thảo và nêu những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về dự thảo;

2. Thành viên tham dự cuộc họp thảo luận về những vấn đề thuộc nội dung thẩm định, những vấn đề thuộc nội dung của dự thảo và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;

3. Đơn vị chủ trì soạn thảo giải trình về các vấn đề đã được thảo luận;

4. Chủ tọa cuộc họp kết luận.

Điều 29. Ký, gửi báo cáo thẩm định dự thảo quyết định, thông tư

1. Lãnh đạo Bộ ký báo cáo thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo. Thủ trưởng đơn vị được giao chủ trì thẩm định ký báo cáo thẩm định dự thảo thông tư.

2. Văn phòng Bộ có trách nhiệm gửi báo cáo thẩm định tới đơn vị chủ trì soạn thảo, Cục Công nghệ thông tin, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ trưởng, Thứ trưởng phụ trách. Báo cáo thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ còn phải được gửi đến Văn phòng Chính phủ.

Chương V

ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 30. Hiệu lực thi hành

1. Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 15 tháng 4 năm 2010.

2. Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật chịu trách nhiệm hướng dẫn thi hành Quyết định này. Trong quá trình thực hiện, trường hợp có vướng mắc, thủ trưởng các đơn vị có liên quan kịp thời phản ánh về Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật để nghiên cứu, tổng hợp, báo cáo Bộ trưởng xem xét, giải quyết.

BỘ TRƯỞNG

(đã ký)

Hà Hùng Cường

Phụ lục số 1:

DANH MỤC CÂU HỎI THAM KHẢO KHI XÂY DỰNG NỘI DUNG BÁO CÁO THẨM ĐỊNH

(Ban hành kèm theo Quyết định số 1048/2010/QĐ-BTP về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật)

1. Về sự cần thiết ban hành văn bản

Dự án, dự thảo Tờ trình và tài liệu khác gửi thẩm định phải làm rõ những câu hỏi sau đây:

1.1. Nhóm câu hỏi về lý do chủ yếu của việc ban hành văn bản

a) Đối với dự án, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội, nghị định quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội *(sau đây gọi chung là nghị định độc lập):*

- *Câu hỏi 1:* xuất phát từ yêu cầu thực tiễn trong nước và quốc tế (nhu cầu về điều chỉnh các quan hệ xã hội mới; yêu cầu từ thực tiễn hội nhập quốc tế,...).

- *Câu hỏi 2:* xuất phát từ yêu cầu cần thể chế hoá chủ trương, chính sách mới của Đảng.

- *Câu hỏi 3:* từ sự bất cập của các quy định pháp luật hiện hành trong lĩnh vực đó nên cần phải can thiệp thêm bằng văn bản:

+ Nếu thiếu văn bản điều chỉnh thì giải pháp chính là phải ban hành một văn bản quy phạm pháp luật hay chỉ cần một văn bản cá biệt?

+ Nếu đã có quy định nhưng nội dung bất cập (như quy định thiếu cụ thể, rõ ràng; quy định đã lạc hậu so với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, hiện tại hoặc các biện pháp quy định trong văn bản chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề, thiếu nguồn lực để thực thi) thì giải pháp chính là cần ban hành một văn bản mới hay chỉ cần sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành?

- *Câu hỏi 4:* Các lý do khác (nếu có).

b) Đối với dự án, dự thảo nghị định và các văn bản hướng dẫn thi hành khác:

- *Câu hỏi 1:* Lý do ban hành là:

- Cần quy định chi tiết một số điều của luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội (theo uỷ quyền của các cơ quan nói trên).

- Cần hướng dẫn và quy định cụ thể các biện pháp thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội (theo thẩm quyền của Chính phủ).

- *Câu hỏi 2:* Các lý do khác (nếu có).

1.2. Nhóm các câu hỏi về chính sách của dự án, dự thảo văn bản:

- *Câu hỏi 1:* Trong hồ sơ gửi thẩm định (tờ trình/báo cáo đánh giá tác động/bản thuyết minh chi tiết) đã nêu rõ các chính sách chủ yếu của dự án, dự thảo văn bản hay chưa? Mục đích, nội dung của các chính sách đó là gì? Lý do của việc ban hành chính sách đó? Các chính sách đó đã phải là giải pháp tối ưu nhằm giải quyết vấn đề đặt ra hay chưa?

- *Câu hỏi 2:* Các chính sách của dự án, dự thảo văn bản nêu trong hồ sơ gửi thẩm định có nhất quán với các chính sách được đề xuất trong giai đoạn lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định hay không?

Nếu có những điều chỉnh về chính sách pháp lý của dự án, dự thảo văn bản so với hồ sơ được duyệt ở giai đoạn lập dự kiến chương trình thì đã nêu rõ trong hồ sơ gửi thẩm định (Tờ trình) chưa? Lý do của việc điều chỉnh chính sách là gì? Có cần thiết không?

Sau khi phân tích các vấn đề nêu trên, kết hợp với nghiên cứu, công văn thẩm định cần kết luận về sự cần thiết ban hành văn bản trong đó nêu rõ quan điểm có cần thiết ban hành văn bản không.

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

- *Câu hỏi 1:* Giữa đối tượng áp dụng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo văn bản có phù hợp, tương xứng không?

- *Câu hỏi* 2: Đối tượng, phạm vi điều chỉnh có phù hợp với chính sách của dự án, dự thảo văn bản không?

- *Câu hỏi 3:* Các quy định của dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với phạm vi, đối tượng điều chỉnh không?

- *Câu hỏi 4:* Tên gọi của dự án, dự thảo văn bản đã phản ánh đúng về cơ bản phạm vi, đối tượng điều chỉnh mà dự án, dự thảo văn bản cần điều chỉnh hay chưa?

3. Về sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

- *Câu hỏi 1:* Đường lối, chủ trương của Đảng cần thể chế hoá thành chính sách của dự án, dự thảo văn bản quy định trong văn kiện nào của Đảng?

- *Câu hỏi 2*: Nội dung dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với với định hướng chủ trương, chính sách của Đảng về lĩnh vực đó không?

- Câu hỏi 3: Trong trường hợp phát hiện nội dung dự án, dự thảo có những quy định chưa phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng (nếu có) trong lĩnh vực đó, thì đề xuất cơ quan có thẩm quyền xin ý kiến chỉ đạo của Đảng.

4. Về tính hợp hiến của dự án, dự thảo văn bản

- *Câu hỏi 1*: Nội dung của dự án, dự thảo văn bản dựa trên quy định cụ thể hay tinh thần, nguyên tắc nào của Hiến pháp về bản chất nhà nước, nội dung cơ bản của chế độ kinh tế, nghĩa vụ cơ bản của công dân, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước?

- *Câu hỏi 2:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với với tinh thần, nguyên tắc, quy định của Hiến pháp về bản chất nhà nước, nội dung cơ bản của chế độ kinh tế, nghĩa vụ cơ bản của công dân, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước?

Nếu dự án, dự thảo có quy định nào không phù hợp với Hiến pháp thì cần phân tích và nêu rõ:

- Không phù hợp với tinh thần, nguyên tắc hoặc điều khoản cụ thể nào của Hiến pháp?

- Có vượt khỏi phạm vi quy định, tinh thần của Hiến pháp hay không. Và nếu có thì về vấn đề gì?

- Trong trường hợp phát hiện nội dung của dự án, dự thảo 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.

5. Về tính hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo văn bản trong hệ thống pháp luật

- *Câu hỏi 1:* Căn cứ pháp lý chủ yếu để ban hành văn bản là gì và các căn cứ đó có chính xác hay không ?

- *Câu hỏi 2:* Có đúng thẩm quyền ban hành văn bản (về hình thức và nội dung) hay không?

+ *Hình thức* văn bản có phù hợp với yêu cầu của pháp luật về nội dung của từng loại văn bản hay không? (ví dụ: vấn đề nào phải do luật, nghị quyết của Quốc hội quy định; vấn đề nào ban hành dưới hình thức pháp lệnh hoặc nghị định,..).

+ *Nội dung* dự án, dự thảo văn bản có phù hợp với thẩm quyền của chủ thể ban hành không? (thuộc thẩm quyền quy định của Quốc hội hay Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ,..).

- *Câu hỏi 3:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có bảo đảm tính hợp pháp hay không? Cụ thể:

+ Có quy định nào trái với văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn không? nếu có thì phải phân tích xem có phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước không? Nêu cụ thể và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền.

+ Có đảm bảo tính đầy đủ trong nội dung dự án, dự thảo văn bản theo yêu cầu của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn thuộc lĩnh vực đó hay không? chỉ rõ những nội dung còn thiếu, dẫn chiếu điều khoản cụ thể.

(Câu số 3 chủ yếu dành cho các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội)

- *Câu hỏi 4*: Văn bản có tuân thủ đúng trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản không? Ví dụ: Hồ sơ thẩm định có đầy đủ các tài liệu cần thiết chưa (Dự án, dự thảo văn bản, Tờ trình, Bản thuyết minh chi tiết; báo cáo đánh giá tác động (RIA); tổng hợp ý kiến đóng góp của các bộ, ngành, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản,...)?; có lấy ý kiến các đối tượng theo quy định không? Có thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập theo quy định không?

- *Câu hỏi 5:* Đảm bảo tuân thủ đúng các nguyên tắc ban hành văn bản do Luật ban hành văn bản quy định hay không? cụ thể:

+ Cách quy định hiệu lực của văn bản, hiệu lực hồi tố;

+ Đảm bảo nguyên tắc ủy quyền theo quy định của Luật.

+ Tính đồng bộ trong các quy định của dự án, dự thảo văn bản.

- *Câu hỏi 6:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành không? Cụ thể:

+ Có mâu thuẫn giữa các quy định của dự án, dự thảo với các quy định hiện hành do cùng cấp có thẩm quyền ban hành không (ví dụ: nội dung dự án, dự thảo nghị định có mâu thuẫn với nội dung của một hoặc nhiều nghị định hiện hành khác về cùng một lĩnh vực) và trong tờ trình/dự án, dự thảo văn bản đã có phương án giải quyết mâu thuẫn đó chưa?

+ Nếu trong tờ trình đã nêu nhưng thấy đề xuất chưa hợp lý thì ngay trong Báo cáo thẩm định phải chỉ rõ mâu thuẫn này và đề xuất cơ quan chủ trì soạn thảo phải có phương án giải quyết những mâu thuẫn đó (có thể đề xuất ban hành một văn bản sửa nhiều văn bản; có thể đề nghị kéo dài thời điểm có hiệu lực của văn bản nhằm có đủ thời gian cần thiết sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành để kịp thời có hiệu lực vào cùng thời điểm).

6. Về tính tương thích của dự án, dự thảo văn bản với điều ước quốc tế mà CHXHCNVN Việt Nam là thành viên

- *Câu hỏi 1:* Đã có điều ước quốc tế đa phương, song phương nào liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo chưa?

- *Câu hỏi 2:* Nội dung dự án, dự thảo văn bản có tương thích với điều ước quốc tế song phương/đa phương hay không? Có điểm nào trái với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch tham

gia không? Nếu có thì mức độ trái như thế nào (trái với một hoặc nhiều nguyên tắc, quy định của điều ước quốc tế)?

- *Câu hỏi 3:* Cách quy định của dự án, dự thảo văn bản 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,...).

- *Câu hỏi 4:* Nội dung cụ thể của dự án, dự thảo đã nội luật hoá được điều ước quốc tế hoặc thoả thuận quốc tế chưa? Mức độ nội luật hoá của dự án, dự thảo và hướng giải quyết tiếp theo như thế nào?

7. Về tính khả thi của dự án, dự thảo văn bản

- *Câu hỏi 1:* Các chính sách/quy định trong văn bản có phù hợp với tình hình phát triển kinh tế – xã hội vào thời điểm ban hành/ thời điểm có hiệu lực của văn bản không?

- *Câu hỏi 2:* Có bảo đảm sự tương xứng/hợp lý của các biện pháp quy định trong văn bản với mục tiêu được xác định khi ban hành văn bản không? Mức độ có thể giải quyết vấn đề theo mục tiêu đặt ra như thế nào? Đề xuất giải pháp khắc phục trường hợp các biện pháp giải quyết vấn đề gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội.

- *Câu hỏi 3:* Quy định của dự án, dự thảo có bảo đảm đầy đủ cơ chế để giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản như nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện? (ví dụ: Nếu phạm vi của văn bản đòi hỏi phải giải quyết 10 vấn đề nhưng dự án, dự thảo chỉ giải quyết 5 - 6 vấn đề là chưa đủ).

- *Câu hỏi 4:* Bảo đảm tính minh bạch, mức độ rõ ràng trong các quy định để từng đối tượng chịu sự tác động của văn bản (các cơ quan, tổ chức, cá nhân) biết họ được làm gì, làm như thế nào, cơ quan nhà nước chỉ được làm gì... trong quá trình thi hành văn bản.

- *Câu hỏi 5:* Các quy định trong dự án, dự thảo văn bản có bảo đảm là giải pháp tốt nhất để thực thi các chính sách hay chưa? (trên cơ sở đánh giá kết quả báo cáo đánh giá tác động của văn bản, trong đó có mô tả, phân tích định tính và cả định lượng về chi phí lợi ích đảm bảo chi phí ít nhất/ hiệu quả cao nhất/ rủi ro ít nhất/ ít tác động tiêu cực nhất đến quyền và nghĩa vụ của công dân,...).

- *Câu hỏi 6:* Các quy định có phù hợp với chủ trương cải cách hành chính của nhà nước không?

- *Câu hỏi 7:* Các quy định có phù hợp với những điều kiện thực tế để thi hành hay không?

+ *Thứ nhất:* Bảo đảm phù hợp với những điều kiện về kinh phí; về nguồn nhân lực; trang thiết bị hiện đại hay không? (trên cơ sở tham khảo ý kiến của các Bộ, ngành, tổ chức khác như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và đào tạo, Bộ Thông tin và truyền thông,...).

+ *Thứ hai,* có bảo đảm sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo văn bản với điều kiện khác hay không? Cụ thể:

- Trình độ dân trí, ý thức sẵn sàng chấp nhận của người dân.

- Phù hợp với những điều kiện đặc thù về địa lý, về trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đối tượng chịu sự tác động của văn bản (thành thị, nông thôn, miền núi...).

- Quy định lộ trình tổ chức thực hiện văn bản có hợp lý không?...

- *Câu hỏi 8:* Các chế tài quy định có bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật nghiêm minh, bảo đảm lợi ích cộng đồng, nhưng không quá gây bất lợi cho người dân hay không?

8. Về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

- *Câu hỏi 1:* Bố cục của dự án, dự thảo có bảo đảm tính hợp lý, khoa học hay không? (thể hiện trong cách cơ cấu các nhóm vấn đề theo chương, mục, điều, khoản của dự án, dự thảo văn bản).

- *Câu hỏi 2:* Nội dung các quy định có đảm bảo tính rõ ràng, nhất quán của các thuật ngữ chuyên môn được sử dụng trong văn bản hay không? trường hợp có sự giới hạn trong sử dụng thuật ngữ chuyên ngành thì có được giải thích rõ ràng trong văn bản không?

- *Câu hỏi 3:* Việc đảm bảo tính rõ ràng, chính xác trong cách thức quy định các điều khoản chuyển tiếp và trong việc dẫn chiếu các quy định trong nội dung dự án, dự thảo văn bản.

- *Câu hỏi 4:* Ngôn ngữ trong dự án, dự thảo văn bản có đảm bảo diễn đạt rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu hay không?

- *Câu hỏi 5:* Cách diễn đạt của dự án, dự thảo/các quy định của dự án, dự thảo có quá chi tiết hay không (dẫn đến nguy cơ sớm phải sửa đổi, bổ sung văn bản).

- *Câu hỏi 6:* Đối với dự án, dự thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh thì dự án, dự thảo đã quy định cụ thể, trực tiếp các quy định cụ thể của luật, pháp lệnh hay chưa? có lặp lại nội dung quy định của luật, pháp lệnh về vấn đề đó hay không?

- *Câu hỏi 7:* Văn bản có tuân thủ đúng về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật không?

9. Về một số vấn đề khác liên quan đến dự án, dự thảo

Các quan điểm khác nhau về nội dung dự án, dự thảo đã đủ chưa? Quan điểm của cơ quan thẩm định về từng vấn đề còn có ý kiến khác nhau như thế nào? Trường hợp ủng hộ quan điểm của cơ quan soạn thảo hoặc không ủng hộ cần phải nêu rõ quan điểm và lập luận rõ.

BỘ TƯ PHÁP **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày tháng năm

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ THẢO LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT (sửa đổi)

I. GIỚI THIỆU

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL) ra đời năm 1996, được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2002 hiện đang được sửa đổi nhằm mục đích khắc phục những hạn chế trong hoạt động xây dựng pháp luật và hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay. Việc sửa đổi đặt ra các mục tiêu cụ thể là: nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL); đảm bảo tính công khai, minh bạch, tính hiệu quả, trách nhiệm giải trình trong công tác xây dựng VBQPPL; nâng cao tính minh bạch của các chính sách và quy định; thúc đẩy mạnh mẽ quá trình hoàn thiện hệ thống VBQPPL.

Sửa đổi Luật BHVBQPPL lần này là một cuộc cải cách quan trọng trong lĩnh vực luật pháp nhằm giúp hoàn thiện hệ thống pháp luật, củng cố nền pháp trị, nâng cao năng lực hoạch định chính sách của Quốc hội và thực hiện chính sách của các bộ, ngành cũng như việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của doanh nghiệp và công dân.

Tuy nhiên, vẫn còn không ít tranh luận về các giải pháp đối với các nội dung sửa đổi của Dự thảo Luật BHVBQPPL. Trong bối cảnh này, đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL (RIA) có thể giúp tìm ra một cơ sở chung cho các phương án có lợi nhất. Khi thực hiện RIA cho Dự thảo Luật BHVBQPPL, mục tiêu trước mắt là cung cấp cơ sở để trao đổi về nội dung của Dự thảo Luật BHVBQPPL một cách minh bạch, và giúp Quốc hội có đủ dữ liệu đánh giá lợi ích và chi phí của các phương án đang xem xét. Báo cáo RIA xác định các phương án cụ thể, đánh giá các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án đó và trình bày kết quả đánh giá để so sánh các phương án với nhau một cách rõ ràng. Với

mục đích đó, Bộ Tư pháp (cơ quan chủ trì soạn thảo Dự thảo Luật theo sự phân công của Chính phủ) đã thành lập Nhóm nghiên cứu (gồm một số thành viên của Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập dưới sự hỗ trợ về phương pháp, kỹ năng đánh giá tác động của ông Scott Jacobs, chuyên gia quốc tế về RIA và cải cách pháp luật) tiến hành đánh giá các cải cách quan trọng trong Dự thảo Luật BHVBQPPL trên phương diện tác động cải thiện luật pháp (mặc dù RIA được tiến hành khá muộn, bắt đầu từ tháng 2 đến hết tháng 4/2008, sau khi Chính phủ đã trình xin ý kiến Quốc hội vào tháng 10/2007). Ngoài ra, thực hiện RIA đối với Dự thảo Luật BHVBQPPL còn giúp Ban soạn thảo, Tổ biên tập nâng cao năng lực đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL trong tương lai. Theo tinh thần đó, việc ứng dụng phương pháp RIA lần này là một dự án thử nghiệm và các bài học rút ra từ thử nghiệm này sẽ giúp Nhóm nghiên cứu xây dựng một chiến lược RIA có chất lượng tốt.

Đối tượng đánh giá theo phương pháp RIA là Dự thảo Luật mà Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến vào tháng 10/2007. Trong quá trình đánh giá, nhiều phương án lựa chọn cho một số quy định trong Dự thảo Luật BHVBQPPL đã được cân nhắc; các thông tin về tác động tích cực và tác động tiêu cực của các phương án lựa chọn cũng đã được đưa ra thảo luận. Các thông tin đó đặc biệt có ích khi còn có nhiều ý kiến khác nhau về nội dung của Dự thảo, cho dù có nhiều ý kiến thống nhất về tác động của Luật.

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt lợi ích - chi phí của các giải pháp khác nhau *(xem Phần III và Phần IV Báo cáo),* Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa các giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định về việc:

- Đưa chính sách và RIA sơ bộ vào mỗi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội;

- Tạo cơ chế thực hiện pháp điển hoá đồng thời thay thế, bãi bỏ quy định về hệ thống hoá VBQPPL[1] và quy định bộ pháp điển phải có giá trị áp dụng như các VBQPPL, tức là người dân có thể tra cứu, trích dẫn như các văn bản được đăng trên Công báo;

---

[1] Dự thảo Chính phủ trình vẫn còn quy định về hệ thống hoá tồn tại song song với pháp điển hoá.

- Giao trách nhiệm cho cơ quan ban hành văn bản khi ban hành văn bản mới phải sửa đổi đồng thời các quy định do mình đã ban hành mâu thuẫn với quy định của văn bản được ban hành mới (hoặc được sửa đổi, bổ sung) và áp dụng phương pháp - kỹ thuật lập pháp "một văn bản sửa đổi nhiều văn bản" để nhanh chóng khắc phục những mâu thuẫn của hệ thống pháp luật và thực hiện các cam kết quốc tế;

- Yêu cầu đánh giá tác động của tất cả các dự thảo VBQPPL thay vì chỉ lựa chọn một số loại văn bản, nhưng có phân biệt đánh giá tác động sơ bộ và đánh giá tác động chi tiết đối với các loại văn bản khác nhau[2];

- Giảm bớt số loại VBQPPL theo hướng mỗi cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL chỉ nên ban hành một hình thức văn bản, trừ Quốc hội (ban hành Hiến pháp và luật);

- Mở rộng phạm vi bắt buộc phải lấy ý kiến công chúng đối với mọi VBQPPL và phải đăng tải dự thảo trên một website xác định trong thời gian 60 ngày[3].

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN VÀ SỬ DỤNG PHƯƠNG PHÁP RIA TRONG VIỆC ĐÁNH GIÁ DỰ THẢO LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. RIA giúp công tác xây dựng VBQPPL hiệu quả hơn

RIA là phương pháp được sử dụng phổ biến ở nhiều nước để đánh giá tác động của các luật, chính sách mới đối với cuộc sống. RIA là công cụ đánh giá các tác động tích cực (lợi ích) và tiêu cực (chi phí) của một hành động mà chính phủ dự kiến thực hiện, giúp các nhà hoạch định chính sách xác định được các phương án tốt nhất và tồi nhất. RIA, nếu được tiến hành theo đúng cách thức, sẽ có tác dụng cải thiện đáng kể kết quả của các VBQPPL, và giảm đáng kể rủi ro gây ra do sai sót khiến chi phí tăng lên làm phương hại đến đời sống người dân và nền kinh tế.

---

2 Dự thảo Luật Chính phủ trình mới chỉ yêu cầu đánh giá tác động đối với văn bản của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ

3 Dự thảo Luật Chính phủ trình mới chỉ yêu cầu đăng tải 60 ngày đối với dự thảo VBQPPL của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội liên quan hoặc ảnh hưởng tới thương mại hàng hoá, dịch vụ và sở hữu trí tuệ, còn các dự thảo khác không xác định rõ thời gian đăng tải.

Luật BHVBQPPL là một cải cách pháp lý quan trọng nhằm nâng cao độ ổn định và chất lượng VBQPPL, và cũng là một cải cách quan trọng về kinh tế và điều hành quốc gia. Việc cải thiện chất lượng các VBQPPL sẽ mang lại hai lợi ích lớn cho Việt Nam: i) thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, và ii) nâng cao hiệu quả, hiệu suất xây dựng, thực hiện các chính sách công quan trọng như chính sách y tế, an toàn, môi trường...

Về lợi ích kinh tế: Việt Nam đang phải chịu chi phí kinh tế cao do hệ thống các VBQPPL không có chất lượng tốt. Tăng trưởng kinh tế cũng bị chậm lại do chi phí cao một cách không cần thiết và không dự đoán được cho công tác xây dựng VBQPPL và thực hiện các quy định pháp luật. Chi phí và rủi ro luật pháp cao làm tăng chi phí sản xuất kinh doanh và chi phí vốn, từ đó làm giảm năng lực cạnh tranh của Việt Nam. Các yếu tố này tác động đến đầu tư, công ăn việc làm và dẫn đến tỉ lệ lạm phát cao. Sửa đổi Luật BHVBQPPL cũng là một cải cách có tác động lớn đến lĩnh vực kinh tế. Các doanh nghiệp tại Việt Nam phải đối mặt với chi phí và rủi ro lớn về chính sách, thể chế do môi trường pháp lý và thể chế không rõ ràng, thiếu ổn định và thiếu hiệu quả. Luật BHVBQPPL (sửa đổi) sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc giảm bớt chi phí và rủi ro cho doanh nghiệp, trực tiếp góp phần làm tăng vốn đầu tư, tạo công ăn việc làm và mở rộng thị phần của Việt Nam trên thị trường khu vực và toàn cầu. Một số quy định của Dự thảo Luật BHVBQPPL còn cần thiết để thúc đẩy quá trình Việt Nam thực hiện cam kết gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Về lợi ích cho chính sách công: Các VBQPPL không hiệu quả, được soạn thảo không tốt và được thực hiện không tốt làm giảm chất lượng cuộc sống người dân Việt Nam do không bảo vệ được lợi ích của người dân. Các quy định và quá trình thực hiện quy định có chất lượng thấp làm tăng rủi ro về sức khoẻ và an toàn cho người tiêu dùng, phá huỷ môi trường do không ngăn chặn được những đối tượng gây ô nhiễm môi trường và làm giảm hiệu quả chính sách. Luật BHVBQPPL (sửa đổi) cần đóng vai trò nâng cao chất lượng của các VBQPPL, trực tiếp trợ giúp quá trình thực thi và chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân. Khi việc chấp hành tăng lên thì rủi ro về sức khoẻ và an toàn sẽ giảm, môi trường sẽ trong sạch hơn và nạn tham nhũng trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức sẽ giảm.

Do bản chất phức tạp của Dự thảo Luật BHVBQPPL và do không có đủ thời gian thực hiện RIA trên toàn bộ Dự thảo Luật BHVBQPPL, nên cần phải xác định các vấn đề ưu tiên đánh giá và từ đó chọn ra một số vấn đề quan trọng để đánh giá, phân tích trong thời gian cho phép. Tuy nhiên, RIA sẽ có giá trị nhiều nhất đối với việc lựa chọn các quy định trong dự thảo văn bản mà cách thức tiếp cận chúng vẫn đang được bàn cãi, tức là vẫn có thể có các phương án/lựa chọn khác nhau. Một trong những tiêu chí quan trọng để chọn lựa nội dung đánh giá tác động của dự thảo văn bản là mức độ gây tranh luận và bất đồng ý kiến xung quanh các vấn đề cụ thể của dự thảo. Vì vậy, Nhóm nghiên cứu đã quyết định đánh giá các vấn đề dựa trên các mục tiêu căn bản của Dự thảo Luật BHVBQPPL và các tiêu chí đánh giá của RIA (xem Phụ lục tại Phần IV của Báo cáo này).

Mục tiêu của việc tiến hành đánh giá tác động của Dự thảo Luật BHVBQPPL cũng phù hợp với các mục tiêu chung của RIA là:

- Hỗ trợ các nhà lập pháp xây dựng các phương án có khả năng phân bổ lại các nguồn lực hạn chế trong quản lý công để tránh bị ảnh hưởng của các vấn đề pháp lý, các cách thức giải quyết quá phức tạp, không cần thiết;

- Xác định các phương án có nhiều khả năng giảm bớt chi phí và sai sót trong chính sách công;

- Làm tăng tính linh hoạt và phù hợp với nhu cầu tương lai của Luật BHVBQPPL trong một môi trường kinh tế và pháp lý thay đổi nhanh chóng;

- Nâng cao hiệu quả của các VBQPPL nhằm tạo ra kết quả mong muốn trong việc thực hiện các mục tiêu chính sách công;

- Thúc đẩy năng lực cạnh tranh của nền kinh tế;

- Nâng cao tính minh bạch của các chính sách và quy định.

2. Quy trình thực hiện RIA – lấy ý kiến và phương pháp RIA

Quy trình thực hiện RIA được tiến hành theo các bước sau:

1. Xác định các vấn đề ưu tiên dựa trên các tiêu chí rõ ràng;

2. Xác định các mục tiêu của vấn đề;

3. Lựa chọn các giải pháp để giải quyết từng vấn đề;

4. Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích chính;

5. Xác định nhu cầu dữ liệu phân tích;

6. Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó;

7. Thu thập, tập hợp dữ liệu và tham vấn bằng phương pháp đã thống nhất tại bước 6;

8. Đánh giá, phân tích các dữ liệu đã thu thập được;

9. Nhóm nghiên cứu dự thảo thống nhất về cách diễn giải kết quả phân tích, thống nhất các giải pháp và kết luận;

10. Viết báo cáo RIA.

Nhóm nghiên cứu đã xác định các vấn đề cần ưu tiên đánh giá theo một phương pháp có hệ thống. Trước tiên, Nhóm nghiên cứu đã lên danh sách các vấn đề cần ưu tiên đánh giá (8 vấn đề, xem Bảng B tại Phụ lục) có khả năng cần đánh giá rồi chấm điểm dựa trên các mục tiêu cơ bản của Luật BHVBQPPL. Sau khi các vấn đề được chấm điểm, Nhóm nghiên cứu đã chọn ra được 6 vấn đề quan trọng nhất cần phân tích RIA và xác định phương án giải quyết cho từng vấn đề. Tổng cộng có **22 lựa chọn** được xem xét trong quá trình đánh giá tác động của 6 vấn đề nêu trên. Mỗi vấn đề sẽ có một giải pháp có tính chất vạch ranh giới - giải pháp giữ nguyên hiện trạng, tức là không thay đổi tình trạng hiện có của vấn đề. Giải pháp giữ nguyên hiện trạng luôn được sử dụng trong RIA bởi phân tích RIA luôn tính tới các tác động ngoài lề, nghĩa là phải so sánh tác động của tất cả các giải pháp thay đổi với giải pháp giữ nguyên hiện trạng để tìm hiểu rõ hơn tác động bên lề nếu có thay đổi.

Sáu vấn đề được đánh giá, theo Nhóm nghiên cứu, cũng là những vấn đề quan trọng đối với hoạt động cải cách pháp luật, gắn với các mục tiêu của Dự thảo Luật BHVBQPPL, đó là: đảm bảo Nhà nước đưa ra các chính sách tốt, đảm bảo việc soạn thảo, ban hành các VBQPPL có chất lượng cao, tăng cường tính dân chủ của hoạt động lập pháp, lập quy, tăng cường tính minh bạch, tính thống nhất và tính dễ tiếp cận của hệ thống VBQPPL. Cụ thể là các vấn đề sau đây:

1. Đưa chính sách và RIA sơ bộ vào mỗi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội;

2. Pháp điển hoá VBQPPL (của cơ quan nhà nước trung ương);

3. Nâng cao tính thống nhất và tính minh bạch của hệ thống pháp luật thông qua việc đẩy mạnh thực hiện sửa đổi đồng thời các quy định mâu thuẫn với quy định của văn bản được ban hành mới (hoặc được sửa đổi, bổ sung) và áp dụng phương pháp - kỹ thuật lập pháp "một văn bản sửa đổi nhiều văn bản" (luật gồm nhiều mục để sửa đổi đồng thời các quy định của luật khác – omnibus law);

4. Yêu cầu đánh giá tác động của các dự thảo VBQPPL (tác động của các chính sách, quy định mới);

5. Giảm bớt một số loại VBQPPL (đơn giản hoá hình thức VBQPPL);

6. Mở rộng phạm vi bắt buộc phải lấy ý kiến công chúng đối với mọi VBQPPL; quy định bắt buộc phải đăng tải dự thảo VBQPPL trên một website xác định.

RIA của Luật BHVBQPPL được phát triển dựa trên các thực tiễn quốc tế tốt như: xác định vấn đề, xác định phương án giải quyết vấn đề, thu thập dữ liệu, kiểm nghiệm dữ liệu thông qua lấy ý kiến, và phân tích dữ liệu theo một phương pháp rõ ràng. Công đoạn khó khăn nhất của RIA là thu thập dữ liệu, thông tin. Để thực hiện phân tích, Nhóm nghiên cứu đã thu thập 269 đơn vị dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau tại các bộ, khối doanh nghiệp và kinh nghiệm quốc tế.

Thực hiện RIA cho Luật BHVBQPPL là công việc rất khó khăn vì đây là luật về trình tự thủ tục, do đó nó gây ra nhiều tác động không phải trực tiếp mà là tác động thứ hai hoặc thậm chí thứ ba. Ví dụ, việc pháp điển hoá các luật sẽ có tác động trực tiếp là làm tăng chi phí ngân sách vì pháp điển hoá là một nhiệm vụ lớn đòi hỏi phải được đầu tư tiền của công sức, nhưng tác động thứ hai sẽ là đối với chính phủ và doanh nghiệp, vì họ sẽ tiếp cận được một nguồn tham khảo luật pháp minh bạch hơn, ổn định hơn và dễ dàng hơn, do đó, chi phí ngân sách có nhiều khả năng giảm xuống.

Tiêu chuẩn phân tích do Nhóm nghiên cứu đặt ra là trong mỗi phương án, đánh giá tác động phải kết hợp cả phương pháp định lượng và định

tính, các phương pháp lượng hoá phải được sử dụng tối đa trong phạm vi thời lượng và nguồn lực cho phép. Tuy nhiên, Nhóm nghiên cứu cũng nhận thức được là một số tác động quan trọng không thể lượng hoá được, nhưng phải được mô tả theo phương pháp định tính chính xác nhất có thể, và kết luận phải được kèm theo các giả định và lô-gic. Lợi ích và chi phí của mỗi phương án sẽ được so sánh với nhau và đề xuất đưa ra phải dựa trên tính toán lợi ích và chi phí của mỗi phương án.

Phương pháp phân tích trên được gọi là *phương pháp phân tích lợi ích-chi phí mềm* vì phương pháp này kết hợp cả phương pháp định tính và định lượng vào một khung duy nhất để từ đó các lựa chọn được so sánh lần lượt theo một phương thức nhất quán. Kỹ thuật này đòi hỏi người phân tích phải tuân thủ hai tiêu chí đảm bảo chất lượng sau:

- Các giả định đưa ra phải rõ ràng;

- Kết luận không cần dựa trên dữ liệu chuẩn xác nhưng phải có cơ sở hợp lý trên các thông tin có được.

Nhóm nghiên cứu đã xây dựng một quy trình (trên nền Excel) thực hiện RIA để xây dựng các văn bản pháp luật mới tại Việt Nam. Quy trình này được sử dụng để ước tính lợi ích và chi phí cho cả khối nhà nước và doanh nghiệp trong mỗi phương án. Các đơn vị dữ liệu sử dụng trong quy trình được liệt kê trong Phụ lục của Báo cáo này (Bảng C Phụ lục).

III. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG, PHÂN TÍCH 6 VẤN ĐỀ ƯU TIÊN

Điều dễ nhận thấy nhất là nếu những nội dung sửa đổi của Luật BHVBQPPL được triển khai trên quy mô đầy đủ sẽ có tác dụng gia tăng đầu tư, tạo thêm công ăn việc làm và làm tăng tốc độ tăng trưởng kinh tế. Kinh nghiệm quốc tế về đổi mới công tác xây dựng pháp luật tại các quốc gia như Hàn Quốc và Châu Âu cho thấy rõ tác động của việc giảm chi phí và rủi ro đối với nền kinh tế mà luật pháp gây ra. Sử dụng số liệu ước tính về tác động của cải cách luật pháp tại quốc gia khác, Báo cáo này ước tính 6 nội dung sửa đổi trong Luật BHVBQPPL, nếu lựa chọn phương án tối ưu, sẽ tạo ra khoảng hơn 1 triệu việc làm trong 10 năm, và giảm chi phí sản xuất xuống một giá trị tương đương với 1% GDP mỗi năm. Tác động thể hiện tại Bảng 1:

Bảng 1: Tác động kinh tế của 6 vấn đề sửa đổi trong Luật BHVBQPPL

Chi phí tiết kiệm được hàng năm tính bằng VND	**10,924,760,648,668 đồng**
Chi phí tiết kiệm được hàng năm tính bằng % GDP	**0.98%**
Số việc làm được tạo ra trong 10 năm do doanh nghiệp tiết kiệm chi phí thực hiện luật pháp	**731,569**
Số việc làm được tạo ra trong 10 năm do doanh nghiệp tiết kiệm chi phí rủi ro liên quan đến luật pháp	**370,031**
Tổng số việc làm tạo ra trong 10 năm	**1,101,600**

Tác động lâu dài và đa dạng đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam có thể ở tầm rộng và mức độ lớn hơn. Những nội dung sửa đổi này sẽ tạo ra lợi ích rất lớn cho người tiêu dùng và các nhà xuất khẩu vì giá thành giảm, tính đa dạng và chất lượng dịch vụ tại Việt Nam tăng. Giá thành giảm sẽ dẫn đến người tiêu dùng có thu nhập cao hơn và nhu cầu gia tăng. Nói cách khác, Luật BHVBQPPL là công cụ hữu ích nhằm đối phó với tình trạng lạm phát. Tác động về nhu cầu, bổ trợ cho tác động về cung do những nội dung sửa đổi đem lại sẽ giúp nâng cao tính bền vững của sự tăng trưởng trong thời gian lâu dài.

1. Vấn đề 1: Về việc đưa chính sách và RIA sơ bộ vào mỗi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội

1.1. Xác định vấn đề

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, 5 năm được Quốc hội thông qua dưới dạng một danh sách liệt kê tên các luật, pháp lệnh dự kiến ban hành. Quốc hội thông qua chương trình trong tình trạng thiếu thông tin về sự cần thiết của luật, pháp lệnh cũng như các tác động của luật, pháp lệnh; chương trình không xác định được cụ thể luật, pháp lệnh đó có những chính sách gì, nhằm giải quyết những vấn đề gì, dẫn

đến lúng túng trong quá trình soạn thảo, gây nên lãng phí các nguồn lực. Do không có cơ chế kiểm soát chất lượng của chương trình, không có nội dung định hướng chính sách nên quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh thường bị kéo dài, nhiều rủi ro hơn và khó khăn hơn, ảnh hưởng đến chất lượng và tiến độ soạn thảo văn bản.

1.2. Thực trạng hiện nay

Hiện nay, hoạt động hoạch định chính sách trong giai đoạn đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã không được thực sự quan tâm đối xử thích đáng đúng như tầm quan trọng của nó. Không ít đề xuất xây dựng văn bản không được thuyết trình đầy đủ hoặc thiếu cơ sở khoa học nhưng vẫn được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Hầu hết các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh thiếu nội dung đánh giá tác động của văn bản/chính sách dự kiến ban hành hoặc có nội dung đánh giá tác động sơ sài, thiếu căn cứ nền tảng thực tiễn. Cơ quan đề xuất vẫn chưa xác định các dự kiến về chi phí và lợi ích của văn bản nếu như được ban hành, chưa xây dựng báo cáo độc lập đánh giá tác động của văn bản, dù ở mức độ sơ lược nhất. Điều này ít nhiều gây khó khăn cho cơ quan xét duyệt khi quyết định có đưa đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vào Chương trình hay không, dẫn đến tình trạng các luật, pháp lệnh được đưa vào chương trình không theo thứ tự ưu tiên, hoặc đưa vào chương trình những văn bản chưa thực sự cần thiết phải ban hành hoặc việc nghiên cứu đề xuất vẫn chưa đạt đến sự chín muồi nên tính khả thi của chương trình không cao.

Do không rõ về mục tiêu của luật, pháp lệnh và các chính sách cơ bản nên Quốc hội không thông qua các chính sách của luật, pháp lệnh (dự kiến) mà chỉ quyết định sẽ ban hành luật, pháp lệnh theo danh sách đề xuất. Trong bối cảnh đó, Quốc hội vẫn phải thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mà không kiểm soát được việc ban hành luật, pháp lệnh đó có thực sự ý nghĩa, có hiệu quả tốt đến quản lý và phát triển hay không cho đến khi có dự thảo trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

1.3. Mục tiêu của chính sách

Các mục tiêu cải cách nhằm đạt tới là:

- *Thứ nhất*, bảo đảm sự nghiêm túc trong việc nghiên cứu, đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh và đặc biệt là kiểm soát chất lượng của các đề xuất

xây dựng luật, pháp lệnh thông qua yêu cầu về đánh giá tác động sơ bộ của các đề xuất;

- *Thứ hai*, tiết kiệm thời gian xem xét chính sách, phê duyệt chính sách của Quốc hội cũng như tiết kiệm thời gian soạn thảo, thẩm định, thẩm tra khi chính sách đã rõ ràng và được đề xuất trên cơ sở khoa học và thực tiễn, đánh giá đầy đủ, hiệu quả, lợi ích của việc ban hành văn bản; tránh tình trạng ban hành pháp luật "bằng mọi giá" (nghĩa là: bằng mọi giá đều ban hành văn bản, không cần quan tâm đến lợi ích và chi phí);

- *Thứ ba,* bảo đảm chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được sắp xếp hợp lý theo thứ tự ưu tiên căn cứ vào yêu cầu của thực tiễn, của đòi hỏi ban hành chính sách; chính sách, văn bản nào cần ban hành trước thì phải được ưu tiên trước và Quốc hội sẽ quyết định thứ tự ưu tiên đó.

1.4. Các phương án để lựa chọn: Có ba phương án cho vấn đề này:

Phương án 1A. Giữ nguyên hiện trạng (như đã nêu ở mục 1.2)

Phương án 1B. Quy định các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội phải kèm theo bản giải trình lý do trình dự thảo, bản thuyết minh các vấn đề chính sách quan trọng và một báo cáo RIA sơ bộ. Phải lấy ý kiến công chúng về các vấn đề chính sách và báo cáo RIA bằng việc sử dụng internet và các phương thức tham vấn khác.

Phương án 1C. Tương tự phương án 1B nhưng không lấy ý kiến công chúng trước khi trình đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trước Quốc hội.

1.5. Đánh giá tác động của các phương án

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc phân tích kỹ lưỡng và chi tiết các đề xuất xây dựng luật trong chương trình hàng năm sẽ giúp Quốc hội xác định tốt hơn các đề xuất luật nào thực sự cần thiết và đề xuất nào không cần thiết cho đất nước. Càng nhiều thông tin về các kết quả dự kiến đối với luật mới sẽ cho kết quả là càng ít luật mới hơn khi các đề xuất không cần thiết bị bác bỏ.

Nếu thực hiện được cải cách sẽ giúp Quốc hội tiết kiệm thời gian nhờ giảm chi phí sửa đổi luật. Hơn nữa, việc sửa đổi các luật mới sẽ nhanh hơn nhờ có định hướng chính sách rõ ràng hơn. Việc soạn thảo các luật mới

cụ thể và rõ ràng hơn cũng làm cho việc tuân thủ của cả khu vực công và khu vực tư được dễ dàng hơn, với lợi ích đáng kể không được lượng hoá trong Báo cáo này.

Việc tham vấn công chúng là yếu tố cơ bản trong cải cách này vì các chính sách được Quốc hội thông qua cần được các đối tượng chịu sự tác động tham gia góp ý để bảo đảm rằng các chính sách đó là đúng đắn, hợp lý. Nếu không có việc tham vấn công chúng để hiểu rõ hơn thực trạng và nhu cầu ban hành luật thì các bộ, ngành sẽ gặp nhiều rủi ro trong việc ban hành quyết định và các thông tin trong chương trình lập pháp sẽ thiếu độ tin cậy.

Giả định: 50 dự thảo luật được đưa vào chương trình xây dựng luật mỗi năm, đòi hỏi phải chuẩn bị 50 báo cáo RIA sơ bộ. Cơ chế xem xét và kiểm soát chất lượng tốt hơn sẽ giúp giảm 25% số lượng luật dự thảo được đưa vào chương trình xây dựng luật (như kinh nghiệm của Hàn Quốc, Hà Lan sau một năm áp dụng RIA và một số nước đã sử dụng báo cáo RIA sơ bộ trong quá trình xây dựng luật). Sẽ có bảng phân tích dưới đây (số liệu chi tiết và cách tính toán chi phí, lợi ích của các giải pháp cho 6 vấn đề, xin xem Phụ lục của Báo cáo này).

Bảng 2: Chi phí hàng năm và lợi ích của việc đưa RIA sơ bộ vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

	Chi phí cho Chính phủ (đồng)	**Chi phí cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích cho Chính phủ (đồng)**	**Lợi ích cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích – Chi phí (đồng)**
Phương án 1B	187, 500,000	250, 000,000	5,222, 070,000	700,000, 000,000	704,784, 570,000
Phương án 1C	125,000, 000	0	0	0	- 125, 000,000

1.6. Kết luận và kiến nghị

Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định về việc đưa chính sách và RIA sơ bộ vào mỗi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội (giải pháp

được lựa chọn ở đây là giải pháp 1B). Khi xem xét, thảo luận chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, khi Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Quốc hội nên thảo luận, thông qua luôn những nội dung cơ bản của luật, pháp lệnh làm cơ sở cho cơ quan được giao chủ trì soạn thảo tiến hành soạn thảo.

Đánh giá tác động chỉ ra rằng phương án duy nhất tạo có lợi cho việc nâng cao chất lượng của các luật mới là phương án 1B, còn phương án 1C vẫn gây tốn kém cho các bộ, ngành về nguồn nhân lực nhưng không giúp cho Quốc hội trong việc xác định các đạo luật không cần thiết.

2. Vấn đề 2: Pháp điển hoá các VBQPPL của cơ quan nhà nước ở trung ương

2.1. Xác định vấn đề

Một hệ thống thể chế minh bạch có vai trò thiết yếu trong việc tạo lập môi trường thể chế ổn định và có thể tiếp cận trong đó thương mại đầu tư và cạnh tranh có thể phát triển. Quyền tiếp cận luật pháp tại Việt Nam đã cải thiện đáng kể trong những năm gần đây nhờ nỗ lực nâng cao chất lượng Công báo. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam vẫn chưa có một nguồn ổn định và đáng tin cậy nào để người dân có thể tham khảo VBQPPL. Hơn nữa, luật và các VBQPPL khác được sửa đổi quá nhanh mà không có thông tin nào rõ ràng về những phần nào đã được sửa đổi. Thực trạng này khiến doanh nghiệp phải chịu chi phí tìm kiếm cao và phải đối mặt với tình trạng không rõ ràng và các rủi ro về mặt luật pháp do thiếu hiểu biết chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý của mình. Các cơ quan hành chính trong đó có các cán bộ thi hành pháp luật cũng phải đối mặt với chi phí tìm kiếm cao và không nắm chắc VBQPPL nào còn hiệu lực vào lúc nào.

2.2. Thực trạng hiện nay

Việc hệ thống hóa hiện nay không bảo đảm độ tin cậy tuyệt đối về mặt pháp lý, không đảm bảo an toàn về mặt pháp lý. Để bảo đảm độ tin cậy cao nhất, phải đọc những văn bản được in trong Công báo. Thực tế hiện nay là các VBQPPL của Việt Nam được đăng trên Công báo không theo một thứ tự nào cả như theo chủ đề mà theo thứ tự thời gian cơ quan Công báo nhận được văn bản. Các vấn đề khác nhau, không liên quan được quy định trong các VBQPPL được đăng liên tiếp trong cùng một số Công báo.

Kết quả là thường xuyên có sự không thống nhất, mâu thuẫn, trùng lặp và kẽ hở phát sinh giữa các văn bản pháp luật khác nhau về cùng hoặc các vấn đề có liên quan.

Hơn nữa, việc tập hợp, rà soát, hệ thống hoá các VBQPPL theo định kỳ 10, 20 hay 30 năm là một công việc khó khăn và tốn kém, đồng thời gây ra sự không chắc chắn bởi vì trong một thời gian dài, Chính phủ, cơ quan lập pháp và công chúng thường không biết chắc chắn VBQPPL nào được ban hành và có hiệu lực tại một thời điểm nhất định. Ngay sau khi các VBQPPL được tập hợp, rà soát, hệ thống hoá và thậm chí trước khi các VBQPPL mới được ban hành và được đăng không theo một thứ tự nào, vấn đề lại bắt đầu từ đầu và trong vài năm hoặc vài thập kỷ quy trình này lại phải thực hiện lại. Việc rà soát, hệ thống hoá như đã làm theo các giai đoạn (định kỳ 5, 10, 15, 20 năm…) không thuận lợi cho việc tra cứu và cũng không thể trích dẫn, ít được tham khảo vì VBQPPL không được cập nhật kịp thời do có những sửa đổi thường xuyên.

2.3. Mục tiêu của chính sách

Có hai mục tiêu cơ bản của việc pháp điển hoá:

Thứ nhất, việc pháp điển hóa như vậy nhằm giúp cho mọi người có thể dễ dàng tra cứu tất cả các luật và văn bản dưới luật liên quan đến một lĩnh vực cụ thể một cách nhanh chóng, thuận tiện.

Thứ hai, bên cạnh việc tạo thuận tiện cho việc tra cứu VBQPPL, mục tiêu chính của pháp điển hoá là duy trì một tập hợp tất cả các quy định hiện hành được tổ chức theo lĩnh vực thành một Bộ Pháp điển bằng cách thường xuyên hợp nhất các sửa đổi, bổ sung và loại bỏ những quy định không rõ ràng, mâu thuẫn và các quy định chưa được chuẩn xác của VBQPPL, nhờ đó làm giảm hoặc loại bỏ các điểm không thống nhất, mâu thuẫn, lỗ hổng và trùng lặp giữa các VBQPPL; mặt khác, để tránh tốn kém, khó khăn và sự không chắc chắn của việc hệ thống hoá định kỳ.

2.4. Các phương án để lựa chọn

Có ba phương án cho vấn đề này:

Phương án 2A*: Giữ nguyên hiện trạng*, không cần pháp điển hoá thì VBQPPL tiếp tục được sửa đổi nhiều lần, ví dụ: mỗi luật có thể có vài lần

sửa đổi, mỗi luật sửa đổi sẽ vô hiệu một số điều của luật đã ban hành trước đó. Sẽ khó biết được VBQPPL nào vẫn còn hay không còn hiệu lực cho dù trong VBQPPL mới có danh sách liệt kê các VBQPPL không còn hiệu lực. Các trang thông tin điện tử tiếp tục đăng các VBQPPL nhưng không theo một hệ thống rõ ràng (Xem thêm mục 2.2).

Phương án 2B: Xây dựng các bộ pháp điển theo mỗi chủ đề nhưng các bộ pháp điển này không có giá trị pháp lý như các VBQPPL. Trong quá trình pháp điển hoá, các chuyên gia luật sẽ bỏ các quy định không còn hiệu lực, tìm ra các quy định mâu thuẫn, văn bản chồng chéo để yêu cầu các cơ quan chức năng có biện pháp khắc phục. Việc pháp điển theo cách này chỉ phục vụ mục đích cung cấp thông tin và không an toàn về mặt pháp lý. Đó là các VBQPPL tồn tại bên ngoài bộ pháp điển mới có hiệu lực, giá trị pháp lý và bộ pháp điển không hoàn toàn tin cậy đối với người sử dụng VBQPPL, đặc biệt nếu việc cập nhật không được tiến hành thường xuyên.

Phương án 2C: Tương tự 2B, nhưng giống với phương pháp của Mỹ là bảo đảm an toàn về mặt pháp lý của bộ pháp điển. Pháp điển hoá theo phương pháp của Mỹ là tổ chức các luật, quy định dưới luật dưới hình thức các bộ pháp điển theo chủ đề nhằm tập hợp tất cả những quy định pháp luật, những văn bản hiện hành và trình bày lại, tổ chức, sắp xếp lại những luật, quy định dưới luật vào các bộ pháp điển một cách có hệ thống mà không nhằm ban hành những bộ luật có tính truyền thống như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động ...; sử dụng công nghệ thông tin để thường xuyên, liên tục rà soát, loại bỏ các văn bản hết hiệu lực, nhanh chóng sửa đổi các quy định lỗi thời và cập nhật kịp thời vào các bộ pháp điển (chủ yếu sử dụng bộ pháp điển điện tử, chỉ in hạn chế các bộ pháp điển in cho các trường đại học, cơ quan nghiên cứu...). Các bộ pháp điển có giá trị pháp lý, có độ tin cậy cao và là nguồn thông tin pháp luật tin cậy để người dân có thể tra cứu và trích dẫn chúng.

Việc pháp điển hoá sẽ được thực hiện bởi một cơ quan, đơn vị được chính thức chỉ định. Cơ quan này sẽ tổ chức lại các VBQPPL do các cơ quan nhà nước trung ương ban hành thành các Bộ Pháp điển theo lĩnh vực mà không làm thay đổi hiệu lực hay bản chất pháp lý của các văn bản này. Cơ quan thực hiện pháp điển vừa pháp điển hoá, vừa công bố và cập nhật

thường xuyên văn bản; theo dõi những lần văn bản được sửa đổi và đưa vào những trang mới thay thế những trang cũ.

Để thực hiện các nhiệm vụ của mình, cơ quan pháp điển hoá được giao thẩm quyền thay đổi ngôn ngữ, kỹ thuật để loại bỏ những điểm không thống nhất, gộp hay chia các văn bản vào các Bộ Pháp điển các văn bản khác nhau (ví dụ: đầu tư, thuế, môi trường, đất đai, xây dựng...). Tất cả các văn bản pháp luật đang còn hiệu lực được nhập vào cơ sở dữ liệu pháp luật trung tâm được tin học hoá. Việc đăng và truy cập vào cơ sở dữ liệu này được thực hiện càng sớm càng tốt. Mặc dù VBQPPL được pháp điển hoá nhưng không được thay đổi ý nghĩa hay giá trị pháp lý so với các VBQPPL gốc, phần ngôn ngữ của các VBQPPL sửa đổi phải có giá trị cao hơn trong trường hợp có xung đột hoặc thiếu nhất quán với bản gốc.

2.5. Đánh giá tác động của các phương án

***Phương án 2A*:** (phương án "không làm gì" hay "giữ nguyên hiện trạng") nếu không thực hiện việc pháp điển tức là tiếp tục phát sinh chi phí cho những thắc mắc và không chắc chắn vì không có một phương thức mang tính hiệu quả và hệ thống để xác định và loại bỏ các quy định vô hiệu, bị thay thế, huỷ bỏ hay không nhất quán của các VBQPPL đang là rào cản đối với hệ thống pháp luật hiện tại; chi phí về thời gian lãng phí và việc xây dựng VBQPPL không hiệu quả vì không duy trì một Bộ pháp điển gồm nhiều tập và có thể tra cứu dễ dàng đối với mọi luật và pháp lệnh, VBQPPL dưới luật đang có hiệu lực của Việt Nam. Đó là còn chưa tính đến chi phí cao cho việc tiến hành các chiến dịch định kỳ rầm rộ, tốn kém về thời gian và tiền bạc để các cơ quan nhà nước sửa đổi và hệ thống hoá lại các VBQPPL vài năm một lần (mà những sửa đổi như vậy có thể sẽ bị lỗi thời sau chỉ khoảng vài tháng hoặc vài năm khi VBQPPL và các quy định trong đó được ban hành sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ).

Phương án 2B: Cũng như phương án 2A, phương án này sẽ không mang lại lợi ích vì người dân sẽ không tra cứu văn bản khi không chắc chắn văn bản đó có phải là văn bản mới nhất, mới được cập nhật không. Chi phí cho phương án này vẫn tốn kém nhưng giá trị và hiệu quả sử dụng lại thấp.

Phương án 2C: Lợi ích của phương án 2C là khi đưa các quy định và chủ đề pháp lý liên quan vào trong một chương hoặc phần trong một

chương của một Bộ Pháp điển sẽ tăng tính thống nhất của hệ thống pháp luật và mọi điểm không thống nhất, mâu thuẫn, chồng chéo và lỗ hổng của pháp luật sẽ dễ dàng được xác định, giảm bớt và loại bỏ một cách liên tục. Với việc sắp xếp các quy định pháp luật có liên quan với nhau và xuất bản mọi quy định pháp luật đang có hiệu lực thành một bộ tập hợp thay vì được quy định rải rác trong hàng ngàn VBQPPL đơn lẻ (trong đó có rất nhiều văn bản chứa đựng cả các quy định có hiệu lực và không có hiệu lực), tính không chắc chắn của pháp luật được giảm bớt đáng kể. Lợi ích của việc pháp điển hoá sẽ chỉ thấy rõ sau vài năm. Trong đánh giá tác động của thể chế thì thời gian này phải là 10 năm, tính cả thời gian sau đó để các doanh nghiệp thích nghi với các rủi ro mới.

Công tác xây dựng pháp luật sẽ trở nên dễ dàng hơn, vì không còn cần phải sửa đổi hay ban hành toàn bộ văn bản, mà chỉ là sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các điều khoản riêng biệt của một bộ pháp điển. Các nhà làm luật, cán bộ, công chức hoặc người dân thường sẽ dễ dàng hơn rất nhiều trong việc tìm kiếm các quy định pháp luật liên quan.

Do VBQPPL được sắp xếp tốt hơn và các quy định pháp luật có thể được bố trí hợp lý hơn, người dân sẽ tôn trọng cũng như tin tưởng hơn vào pháp luật, đồng thời cũng tăng sự tuân thủ, chấp hành pháp luật của người dân, doanh nghiệp, các cán bộ, công chức nhà nước thi hành pháp luật.

Pháp điển hoá sẽ làm cho hệ thống pháp luật sẽ trở nên đơn giản, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Những đối tượng được hưởng lợi từ việc Pháp điển hoá là các nhà lập pháp, các cán bộ, công chức hành chính, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp, công dân, người nước ngoài, tổ chức nước ngoài, luật sư, thẩm phán... Cụ thể là: việc pháp điển hoá thuận lợi cho việc theo dõi, áp dụng quy định pháp luật của các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân; thuận lợi cho các công chức hành chính khi thực thi văn bản; thuận lợi cho các nhà lập pháp, nhà soạn thảo trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật (dễ tìm thấy và nhanh chóng khắc phục các khiếm khuyết, lỗ hổng pháp luật trong một lĩnh vực nhất định, kịp thời sửa đổi, bổ sung pháp luật…).

Các tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân giảm các chi phí để tìm hiểu, tiếp cận VBQPPL; giảm rủi ro cho các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; giảm các vụ việc kiện tụng, tranh chấp. Việc tăng cường tính minh bạch của hệ thống pháp luật cũng thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam hơn.

Nhờ pháp điển hoá, các chi phí sau có thể giảm: giảm chi phí về nguồn nhân lực, thời gian, tài chính do việc tiếp cận pháp luật dễ dàng của các công chức nhà nước; giảm chi phí cho việc cưỡng chế thi hành pháp luật do việc hiểu pháp luật tốt hơn; giảm chi phí cho việc thường xuyên sửa đổi pháp luật (lợi ích lâu dài); giảm chi phí tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân do hệ thống pháp luật ổn định hơn (lợi ích lâu dài) *(Xem Bảng 2 Phụ lục)*.

Cùng với đó là việc tăng các khoản thu sau: tăng thu ngân sách nhà nước do tăng tốc độ và tính hiệu quả của công việc của công chức nhờ hệ thống pháp luật dễ tiếp cận; tăng thu cho doanh nghiệp nhờ hạn chế rủi ro về pháp lý của việc tiếp cận văn bản, xây dựng kế hoạch, chiến lược kinh doanh dài hạn, hiệu quả, tăng trưởng (lợi ích lâu dài); tăng thu do đầu tư nước ngoài tăng nhờ hệ thống pháp luật minh bạch, ổn định, nhất quán, dễ tiếp cận.

Việc thực hiện Pháp điển hoá theo hướng xây dựng Bộ Pháp điển có thể sẽ phát sinh các chi phí xây dựng các Bộ Pháp điển, in ấn các Bộ Pháp điển; duy trì liên tục Bộ Pháp điển (thường xuyên rà soát). Tuy vậy, xét về lợi ích (do giảm chi phí tra cứu pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân, tổ chức; giảm chi phí tuân thủ pháp luật đối với khu vực tư nhân và khu vực nhà nước...) thì việc cân bằng lợi ích- chi phí cho thấy pháp điển hóa đem lại lợi ích đáng kể *(xem Bảng 3 dưới đây)*.

Pháp điển hoá là một trong những cải cách quan trọng nhất của Luật BHVBQPPL, xuất phát từ những chỉ trích của cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp về sự nhầm lẫn các quy định pháp luật do hệ thống pháp luật khó tiếp cận. Việc pháp điển hoá sẽ làm giảm các chi phí tìm hiểu, nghiên cứu pháp luật đối với cả các công chức, doanh nghiệp và người dân nhờ tạo được một nguồn thông tin duy nhất, nếu như Bộ pháp điển bảo đảm độ tin cậy. Pháp điển hoá cũng làm giảm kiện tụng do nhầm lẫn và sự thiếu thống nhất của văn bản pháp luật, do đó, giảm các vụ kiện.

Tác động của phương án 2B khác về bản chất với tác động của phương án 2C. Nếu việc pháp điển không an toàn, việc nghiên cứu văn bản pháp luật phải tiếp tục sử dụng nhiều nguồn thông tin khác nhau và sẽ tiếp tục có những rủi ro, không chắc chắn về yêu cầu của pháp luật. Do đó, đối với các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp, nếu các bộ pháp điển không có độ an toàn về mặt pháp lý và không đáng tin cậy thì không mang lại lợi

ích gì (nhưng Nhà nước vẫn phải chi phí cho việc xây dựng bộ pháp điển loại này).

Một trong những lợi ích của việc pháp điển không được định lượng trong quá trình đánh giá tác động này là tác động tích cực đến sự tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp. Sự nhầm lẫn và không chắc chắn về hệ thống pháp luật làm tăng sự không tuân thủ, làm giảm lợi ích của các chính sách công được đưa ra nhằm bảo vệ môi trường, con người. Giảm cấp độ không tuân thủ pháp luật cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh đối với các doanh nghiệp trung thực, tăng tỷ số doanh thu của doanh nghiệp, tăng đầu tư có chất lượng cao và tạo nhiều việc làm.

Bảng 3: Chi phí và lợi ích hàng năm của việc pháp điển

	Chi phí cho Chính phủ (đồng)	**Chi phí cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích cho Chính phủ (đồng)**	**Lợi ích cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích – Chi phí (đồng)**
Pháp điển nhưng không bảo đảm an toàn pháp lý- Phương án 2B	25,104, 450,000	0	182,022, 780,000	3,679, 814,847	160,598, 144,847
Pháp điển bảo đảm an toàn pháp lý – Phương án 2C	25,104, 450,000	0	775,852, 505,000	2,127,870, 453,834	2,878,618, 508,834

2.6. Kết luận và kiến nghị

Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định về cơ chế thực hiện pháp điển hoá đồng thời với việc bãi bỏ quy định về hệ thống hoá VBQPPL; Luật cũng cần quy định bộ pháp điển phải có giá trị áp dụng như các VBQPPL, tức là người dân có thể tra cứu, trích dẫn như các văn bản được đăng trên Công báo. Trong số các cải cách của Dự thảo Luật BHVBQPPL, việc pháp điển hoá theo phương án 2C là giải pháp đem lại lợi ích kinh tế cao nhất, tăng đầu tư và tạo việc làm nhiều nhất.

Nhóm nghiên cứu thấy rằng việc sửa đổi Luật BHVBQPPL lần này cần tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho việc thực hiện pháp điển hoá bởi một

cơ quan, đơn vị được chỉ định chính thức với nhiệm vụ duy nhất là liên tục rà soát và pháp điển hoá, có đội ngũ nhân viên gồm những người thực hiện pháp điển hoá chuyên nghiệp và được đào tạo tốt.

3. Vấn đề 3. Nâng cao tính thống nhất và minh bạch của hệ thống pháp luật thông qua việc sửa đổi đồng thời các quy định mâu thuẫn với quy định của văn bản đang soạn thảo và áp dụng kỹ thuật *"một luật sửa nhiều luật - một văn bản sửa nhiều văn bản"*

3.1. Xác định vấn đề

Yêu cầu xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, rõ ràng và dễ tiếp cận là một yêu cầu nội tại trong quy trình xây dựng pháp luật của mỗi quốc gia. Yêu cầu đó càng trở nên cấp thiết trong hoàn cảnh của Việt Nam khi chúng ta vừa bước vào sân chơi chung của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt hơn và sự đào thải khắc nghiệt hơn.

Một trong những khó khăn lớn mà các doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp nước ngoài gặp phải, đó là hệ thống VBQPPL của Việt Nam rất khó tiếp cận. Hệ thống văn bản pháp luật của chúng ta hiện nay bị đánh giá là không ổn định, hay thay đổi, số lượng các văn bản được ban hành khá nhiều trong thời gian qua nhưng chất lượng văn bản không cao, các quy phạm trong đó không thống nhất, đồng bộ. Ở nhiều văn bản khác nhau, và thậm chí ngay trong cùng một văn bản, vẫn còn tồn tại nhiều quy định mâu thuẫn, chồng chéo.

Một văn bản khi được ban hành thường chứa đựng trong đó những thay đổi về chính sách. Điều này là cần thiết vì khi chính sách hiện hành bất cập, đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải thay đổi để bất cập đó được giải quyết trong thực tiễn. Tuy nhiên, sự thay đổi chính sách trong một văn bản đã khiến cho một số quy định liên quan đến chính sách đó nằm trong một loạt các văn bản được ban hành trước đó trở nên mâu thuẫn với chính sách mới ban hành. Vấn đề đặt ra là cần bổ sung, sửa đổi kịp thời những chính sách có liên quan tại các văn bản nói trên để hệ thống pháp luật trở nên thống nhất, đồng bộ, tạo điều kiện thuận lợi không chỉ cho những người thực thi pháp luật mà còn thuận lợi cho các đối tượng chịu sự tác động của văn bản trong việc tiếp cận, tìm hiểu văn bản.

Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng pháp luật thời gian qua cho thấy, việc bổ sung, sửa đổi VBQPPL đã chưa kịp thời, thậm chí có tình trạng một số văn bản sau rất nhiều năm mới được thay đổi để cập nhật chính sách mới. Điều đó dẫn đến sự mâu thuẫn trong tổng thể hệ thống pháp luật, khiến hệ thống đó trở nên kém minh bạch, khó tiếp cận và kết quả là các đối tượng tác động của văn bản, đặc biệt là các doanh nghiệp, bị nhầm lẫn khi cần đưa ra các quyết định về sản xuất kinh doanh, gây thiệt hại không chỉ cho bản thân doanh nghiệp mà còn cho cả nền kinh tế. Có thể nói, hệ thống pháp luật không thống nhất, thiếu đồng bộ, khó tiếp cận là một trong những yếu tố làm tăng độ rủi ro và tăng chi phí cho doanh nghiệp, và rộng hơn, làm sai lệch các tín hiệu thị trường, làm hạn chế tính năng động của nền kinh tế, khiến nền kinh tế của Việt Nam trở nên kém cạnh tranh so với nền kinh tế của các quốc gia khác.

Trong bối cảnh đó, việc tăng cường tính thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật là một yêu cầu cấp thiết, vì một hệ thống pháp luật rõ ràng, thân thiện, dễ tiếp cận cũng là một trong những yếu tố quan trọng để tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp và thu hút đầu tư nước ngoài.

3.2. Thực trạng hiện nay

Kỹ thuật lập pháp hiện nay đã bộc lộ một số hạn chế nhất định, trong đó có việc không kịp thời sửa chữa những bất cập của văn bản pháp luật. Trong giai đoạn soạn thảo, các Ban soạn thảo hiện nay chủ yếu thực hiện việc soạn thảo, ban hành từng văn bản đơn lẻ. Khi soạn thảo văn bản mới trong đó có chứa đựng những điều khoản mâu thuẫn với các văn bản khác đã được ban hành trước đó, dù ban soạn thảo biết rõ những điểm mâu thuẫn đó nằm ở đâu, do cơ quan nào ban hành, thì văn bản mới vẫn cứ được ban hành một cách đơn lẻ, còn các văn bản đã được ban hành trước đó thì sẽ được sửa đổi, bổ sung sau để cập nhật chính sách mới. Trong văn bản mới ban hành hầu như không có quy phạm sửa đổi, bổ sung các văn bản khác có liên quan. Để các văn bản có liên quan này được sửa đổi, bổ sung, trước hết phải được đưa vào chương trình, phải lý giải sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung, phải thành lập Ban soạn thảo, phải thẩm định, thẩm tra và cuối cùng Quốc hội lại phải thảo luận, thông qua vấn đề lẽ ra phải được xử lý ngay từ lần thông qua trước. Như vậy, vừa tốn kém thời gian, tiền bạc và nhất là không kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội mới

phát sinh, đồng thời không bảo đảm tính thống nhất của văn bản mới ban hành trong mối quan hệ với toàn bộ hệ thống pháp luật, không bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

3.3. Mục tiêu của chính sách

Việc thực hiện cơ chế tăng cường tính thống nhất của hệ thống pháp luật nhằm đạt tới các mục tiêu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, phải giải quyết được sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định trong văn bản pháp luật, làm cho hệ thống pháp luật trở nên rõ ràng, dễ hiểu, dễ tiếp cận.

Thứ hai, tăng hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật, thể hiện ở việc sửa đổi, bổ sung văn bản nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng nhu cầu của thực tiễn và tiết kiệm thời gian, chi phí cho hoạt động xây dựng pháp luật.

Thứ ba, giảm rủi ro và giảm chi phí cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh để từ đó tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

3.4. Các phương án để lựa chọn

Có ba phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 3A. *Giữ nguyên như hiện trạng (Xem mục 3.2)*

Phương án 3B[4]. Theo phương án này, đòi hỏi trong trường hợp các vấn đề mâu thuẫn, chồng chéo không quá phức tạp[5], có thể giải quyết được ngay trong văn bản được ban hành mới, thì trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản là phải sửa đổi luôn các văn bản do mình đã ban hành có mâu thuẫn, xung đột với văn bản mới (điều này được hiểu là sẽ phát sinh trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo phải đề xuất phương án xử lý sửa đồng thời những quy định của các VBQPPL khác hiện hành mà có nội dung mâu thuẫn với quy định của văn bản – chính sách mới dự kiến ban hành trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản). Chỉ trong trường hợp không thể sửa ngay được các văn bản khác vì lý do kỹ thuật, lý do khách

[4] Phương án Chính phủ trình

[5] Để xác định vấn đề này, cần đưa ra tiêu chí, ví dụ, văn bản do cùng một cơ quan ban hành, cùng một cơ quan chủ trì soạn thảo và cùng cơ quan thẩm tra.

quan, việc sửa đổi phức tạp thì phải sửa đổi các văn bản này trước khi văn bản mới có hiệu lực để bảo đảm pháp luật được thống nhất.

Nếu văn bản mới ban hành chứa đựng quá nhiều vấn đề có mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản đang hiện hành, liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau khiến không thể sửa đồng thời các quy định chồng chéo, mâu thuẫn đó ngay trong quá trình soạn thảo văn bản đơn lẻ, thì sử dụng kỹ thuật lập pháp *"một luật sửa nhiều luật, một văn bản sửa nhiều văn bản"*.

Phương án 3C. Sử dụng kỹ thuật *"một luật sửa nhiều luật, một văn bản sửa nhiều văn bản"*, nhưng không sử dụng cơ chế sửa đồng thời ngay trong quá trình soạn thảo văn bản mới.

Phương án này và phương án 3B khác nhau ở chỗ, khi một quy định-chính sách mới được ban hành, thì các văn bản được ban hành trước (trong đó có chứa đựng quy định - chính sách cũ đã trở nên mâu thuẫn) không bắt buộc phải đồng thời sửa đổi ngay trong cùng văn bản mới nói trên mà sẽ được sửa đổi sau đó, không xác định rõ khi nào sẽ sửa đổi. Phương án này cũng không đòi hỏi các sửa đổi phải được thực hiện trước khi văn bản mới có hiệu lực.

1.5. Đánh giá tác động của các phương án

Phương án 3A. Trường hợp giữ nguyên hiện trạng, hệ thống pháp luật vẫn luôn luôn tồn tại sự mâu thuẫn do VBQPPL không được sửa đổi kịp thời và đồng bộ, vì văn bản mới được soạn thảo và ban hành một cách đơn lẻ, còn văn bản được ban hành trước đó cần một thời gian dài sau đó mới được sửa đổi, bổ sung. Trong thời gian này, tồn tại sự mâu thuẫn trong tổng thể hệ thống pháp luật khiến không chỉ doanh nghiệp bị nhầm lẫn khi đưa ra các quyết định, mà còn gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước và toà án, gây khó khăn cho việc tìm hiểu pháp luật của luật sư, của các cán bộ trong cơ quan nhà nước và công dân.

Phương án 3B. Phương án này bảo đảm đạt được tất cả các mục tiêu đặt ra ở trên: hệ thống pháp luật trở nên đồng bộ, thống nhất. Việc soạn thảo và ban hành văn bản của cơ quan nhà nước cũng nhanh chóng hơn, tiết kiệm được chi phí hơn, vì cơ chế này cho phép cùng một thời điểm có

thể sửa đổi, bổ sung không chỉ một văn bản mà còn sửa cả văn bản khác nhưng tiết kiệm được đáng kể chi phí cho việc soạn thảo, ban hành một văn bản thay vì lần lượt phải soạn thảo, ban hành các văn bản khác để sửa đổi cho thống nhất với văn bản mới, chính sách mới.

Khi sự thống nhất trong hệ thống pháp luật được tăng lên, chi phí cho việc tìm hiểu pháp luật của doanh nghiệp cũng giảm đi đáng kể. Số lượng các vụ kiện trước toà án và khiếu nại trước cơ quan hành chính nhà nước cũng sẽ giảm đi. Chi phí cho các vụ kiện, vụ khiếu nại (nếu có) cũng sẽ giảm đi nhờ hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch, dễ tiếp cận.

Như vậy, cả khu vực công (cơ quan nhà nước) và khu vực tư (doanh nghiệp, công dân) đều được hưởng lợi nếu áp dụng phương án này.

Phương án 3C. Phương án này vẫn đạt được phần lớn các mục tiêu đã đề ra như ở phương án 3B (về tăng cường tính đồng bộ, thống nhất, tăng cường hiệu quả xây dựng pháp luật, giảm chi phí cho cơ quan nhà nước, giảm chi phí và giảm rủi ro cho doanh nghiệp), tuy nhiên, vì vẫn còn tồn tại một khoảng thời gian sau khi luật mới đã được ban hành đến trước khi *"luật sửa nhiều luật"* được ban hành để cập nhật quy định - chính sách mới nên trong thời gian đó, các quy phạm trong hệ thống pháp luật vẫn ở trong tình trạng mâu thuẫn, vì vậy, nếu thực hiện phương án này, riêng trong khu vực công thì vẫn giữ được lợi ích, còn đối với khu vực tư thì không có lợi vì vẫn tiềm ẩn yếu tố rủi ro do hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo trong khoảng thời gian này.

Yếu tố bị chỉ trích trong phương án này là thời gian sửa đổi để bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Vấn đề chính của pháp luật hiện hành là việc sửa đổi các văn bản liên quan có mâu thuẫn với văn bản mới để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật chỉ được tiến hành sau vài tháng hoặc vài năm sau khi văn bản mới đã được ban hành. Phương án này có thể không giải quyết được vấn đề bất cập hiện này và thực tế, tác động của phương án là nhằm giảm sự chậm trễ trong việc sửa đổi văn bản là không rõ; vì lý do đó, lợi ích của phương án này, theo RIA, có thể bằng không hoặc gần như bằng không.

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc cải cách có lợi ích đáng kể đối với cả các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp do giảm tính không thống nhất của hệ thống pháp luật. Sự không thống nhất này làm

tăng chi phí cho Chính phủ vì tăng chi phí nghiên cứu pháp luật và thời gian thích hợp để thi hành và tương tự, tăng chi phí cho doanh nghiệp vì tăng chi phí nghiên cứu pháp luật, tăng tranh chấp và cũng tăng rủi ro của việc kinh doanh. Cải cách này có hiệu quả thứ hai là tăng tỷ lệ tuân thủ của doanh nghiệp

Một luật sửa nhiều luật cũng sẽ làm giảm chi phí cho Quốc hội, các bộ do giảm số các luật riêng lẻ phải soạn thảo, thảo luận và thông qua. Những sửa đổi để bảo đảm tính đồng bộ có thể được đưa vào trong một đạo luật và làm giảm tải công việc cho mỗi người.

Bảng 4: Chi phí và lợi ích hàng năm của việc bảo đảm tính thống nhất và áp dụng phương pháp "một văn bản sửa nhiều văn bản"

	Chi phí cho Chính phủ (đồng)	**Chi phí cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích cho Chính phủ (đồng)**	**Lợi ích cho doanh nghiệp (đồng)**	**Cân bằng Lợi ích-chi phí (đồng)**
Phương án 3B	438,750,000	0	55,418,338,750	2,212,392,114,486	2,267,371,703,236
Phương án 3C	438,750,000	0	0	0	- 438,750,000

3.6 Kết luận và kiến nghị

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt chi phí - lợi ích của các giải pháp khác nhau, Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định trách nhiệm cho cơ quan ban hành văn bản khi ban hành văn bản mới phải sửa đổi đồng thời các quy định do mình đã ban hành mâu thuẫn với quy định của văn bản được ban hành mới (hoặc được sửa đổi, bổ sung) và áp dụng phương pháp - kỹ thuật lập pháp "một văn bản sửa đổi nhiều văn bản" để nhanh chóng khắc phục những mâu thuẫn của hệ thống pháp luật và thực hiện các cam kết quốc tế (lựa chọn phương án 3B).

Việc đánh giá đã chỉ ra rằng chỉ có giải pháp 3B là có ý nghĩa đối với doanh nghiệp và Chính phủ vì giải pháp này bảo đảm rằng sự không thống nhất được giải quyết trước khi văn bản mới có hiệu lực, giải quyết trực tiếp vấn đề nhần lẫn và rủi ro của hệ thống pháp luật hiện hành. Giải pháp 3C sẽ làm tăng chi phí của việc soạn thảo văn bản mà không xử lý những vấn đề bất cập hiện nay.

4. Vấn đề 4: Các VBQPPL ban hành mới phải có báo cáo đánh giá tác động

4.1. Xác định vấn đề

Một trong những yêu cầu quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách là phải dự đoán trước được những hậu quả của các biện pháp can thiệp chính sách để từ đó đưa ra những giải pháp tốt nhất. Công cụ đang giúp các nhà lập pháp thực hiện được yêu cầu này mà đang được sử dụng ở nhiều nước là RIA. Một năng lực cơ bản của nhà quản lý hiện nay là hiểu được các hậu quả mà một hành động sẽ gây ra trước khi đưa ra quyết định về hành động, do đó có thể lựa chọn giải pháp tối ưu nhất. Nhiều nước đã dùng công cụ RIA để cung cấp thông tin cho các nhà quản lý và hoạch định chính sách. Hiện nay, Việt Nam vẫn chưa áp dụng quy trình RIA, và các công chức cũng chưa có thói quen đánh giá tác động kinh tế xã hội của các dự thảo VBQPPL. Điều này khiến cho hệ thống pháp lý của Việt Nam có chi phí và rủi ro cao, vì các cơ quan quản lý thường không nhận ra trước khi ban hành một văn bản là chi phí cho nó sẽ rất cao và các chính sách không phải là giải pháp hiệu quả, mà họ chỉ nhận ra điều đó sau khi văn bản được áp dụng và các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân bắt đầu phàn nàn.

4.2. Thực trạng hiện nay

Hiện nay ở Việt Nam thì RIA chưa được sử dụng như là một công cụ bắt buộc trong quá trình soạn thảo và ban hành quy định pháp luật (Lưu ý: Báo cáo RIA này được soạn thảo trước khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 được ban hành). Điều này góp phần vào tạo ra những quy định mang tính rủi ro cao và với chi phí tuân thủ cao bởi vì các nhà lập pháp không biết trước được điều này mà họ thường chỉ nhận thức

được sau một thời gian thi hành.[6] Trong tương lai, khi nhu cầu ban hành pháp luật ở nước ta còn lớn thì việc không có một cơ chế và công cụ hữu hiệu để kiểm soát chất lượng ban hành văn bản mới ban hành thì tiếp tục tạo ra một hệ thống pháp luật chất lượng kém và nhiều rủi ro. Do đó, việc đặt ra yêu cầu bắt buộc phải thực hiện RIA trước và trong quá trình dự thảo chính sách, pháp luật là cần thiết.

4.3. Mục tiêu của chính sách

Mục tiêu của yêu cầu bắt buộc thực hiện RIA trước và trong quá trình soạn thảo VBQPPL là nhằm:

- *Thứ nhất,* nâng cao chất lượng của các dự thảo VBQPPL khi được ban hành; quy định pháp luật có chất lượng cao phải là quy định đạt được mục tiêu đề ra với rủi ro ít nhất và chi phí tuân thủ thấp nhất.

- *Thứ hai,* cung cấp nhiều hơn thông tin cho các cơ quan xem xét, phê duyệt, thông qua chính sách (Chính phủ, các Uỷ ban của Quốc hội và Quốc hội) nhằm đẩy nhanh quá trình thảo luận và thông qua chính sách; do đó, tăng cường hiệu quả làm việc của các cơ quan này.

- *Thứ ba*, thiết lập quy trình sàng lọc và loại bỏ những dự thảo VBQPPL kém chất lượng trước khi trình cơ quan có thẩm quyền thông qua chính sách.

4.4. Các phương án để lựa chọn

Dưới đây là 5 giải pháp (bao gồm cả giải pháp không áp dụng RIA, giải pháp "không hành động") có thể áp dụng khi đưa yêu cầu bắt buộc thực hiện RIA khi ban hành văn bản mới vào dự thảo Luật sửa đổi.

Phương án 4A. Giữ nguyên hiện trạng.

Phương án 4B: RIA sẽ áp dụng đối với ban hành một số loại VBQPPL, bao gồm luật, pháp lệnh, nghị định. Nói cách khác, bắt buộc thực hiện RIA khi ban hành 3 loại văn bản này.

---

[6] Những yếu kém điển hình của hệ thống pháp luật ở Việt nam đã được chỉ ra trong nhiều nghiên cứu gần đây. Ví dụ: nghiên cứu rà soát, đánh giá 300 giấy phép thực hiện bởi CIEM-GTZ năm 2007; đánh giá sự tương thích giữa Luật đầu tư và luật đất đai, luật xây dựng và luật bảo vệ môi trường của Tổ công tác thi hành luật doanh nghiệp và luật đầu tư năm 2008; đánh giá rà soát luật đầu tư và luật doanh nghiệp thực hiện bởi CIEM-GTZ năm 2008;.....

Phương án 4C: RIA sẽ áp dụng đối với những loại văn bản như trong giải pháp 4B và đồng thời áp dụng thêm đối với nghị quyết của Quốc hội và nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Như vậy, bắt buộc thực hiện RIA đối với việc ban hành 5 loại VBQPPL.

Phương án 4D: Bắt buộc thực hiện RIA đối với ban hành tất cả các loại văn bản pháp luật mà có ảnh hưởng đến khu vực doanh nghiệp và/hoặc ngân sách nhà nước. Như vậy, sẽ mở rộng áp dụng RIA đối với ban hành các loại văn bản khác, như thông tư (kể cả thông tư liên tịch) và quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Phương án 4E: Về cơ bản có phạm vi áp dụng giống như giải pháp 4D nhưng có vận dụng kinh nghiệm quốc tế nhằm làm giảm bớt chi phí thực hiện RIA mà vẫn đảm bảo được hiệu quả của RIA. Giải pháp này sẽ là bắt buộc thực hiện RIA đối với ban hành các loại VBQPPL nhưng chỉ phải thực hiện RIA đơn giản (báo cáo RIA sẽ ngắn hơn và ít phân tích định lượng) cho phần lớn loại văn bản này. Đối với những loại văn bản tạo ra tác động lớn về chi phí đối với doanh nghiệp và/hoặc ngân sách nhà nước (dự kiến chiếm khoảng 20%) thì mới yêu cầu phải thực hiện RIA đầy đủ (báo cáo RIA này sẽ dài hơn và phân tích chi tiết hơn. Giải pháp này tạo điều kiện cho việc tập trung ngân sách nhiều hơn cho thực hiện RIA đối với những văn bản quan trọng; do đó nhằm thu lợi ích lớn nhất thì việc thực hiện RIA nên theo giải pháp này.

4.5. Đánh giá tác động của các phương án

Việc đánh giá tác động và chi phí theo phương pháp RIA gần như không thể thực hiện được nếu bỏ qua tác động và chi phí của khâu lấy ý kiến người dân, vì kinh nghiệm quốc tế cho thấy chúng liên quan chặt chẽ trong khâu thu thập thông tin và kiểm soát chất lượng. Trong phần này, để đánh giá lợi ích của RIA, chi phí cho RIA sẽ được nghiên cứu với giả định RIA bắt buộc phải thực hiện cùng với việc lấy ý kiến công chúng đối với dự thảo VBQPPL (vấn đề 6).

Mỗi một lựa chọn giải pháp áp dụng RIA nêu trên đều có những lợi ích và chi phí khác nhau, có thể tính bằng tiền hoặc không thể tính bằng tiền. Bảng dưới đây cho thấy chi tiết các lợi ích và chi phí của từng giải pháp. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, các tính toán này dựa trên một số giả thiết sau:

- RIA phải được hiểu là một quy trình bao gồm 5 yếu tố cơ bản sau: xác định các vấn đề cần giải quyết; xác định các giải pháp để giải quyết từng vấn đề đó; đánh giá chi phí, lợi ích của từng giải pháp; so sánh các lợi ích và chi phí của các giải pháp và phải có sự tham vấn.

- RIA sơ bộ có sản phẩm là một báo cáo khoảng 3-5 trang với những phân tích sử dụng các số liệu sẵn có. RIA đầy đủ có báo cáo khoảng 20-25 trang với những phân tích lợi ích - chi phí mang tính định lượng hơn. Thời gian thực hiện RIA đầy đủ sẽ dài hơn nhiều so với RIA sơ bộ.

- Giả sử các văn bản pháp luật mà có tác động lớn đến khu vực doanh nghiệp và/hoặc ngân sách nhà nước sẽ vào khoảng 25% tổng số các loại văn bản.

Có thể nói, việc đưa yêu cầu bắt buộc thực hiện RIA vào trong dự thảo Luật BHVBQPPL là một bước tiến lớn. RIA sẽ làm thay đổi quy trình soạn thảo từ quy trình bắt đầu bằng "viết luật" bằng quy trình bắt đầu bằng xác định các giải pháp, so sánh các giải pháp và lựa chọn giải pháp tốt nhất cho vấn đề cần giải quyết. Các ban soạn thảo sẽ trở nên có trách nhiệm hơn và minh bạch hơn trong quá trình soạn thảo và sẽ đưa ra được những giải pháp giải quyết vấn đề chính xác hơn. Tác động của RIA đối với chất lượng của VBQPPL sẽ dần được chứng minh. Ngay cả đối với các nước mà RIA mới được áp dụng thì cũng tạo ra những tác động rất lớn đối với chất lượng VBQPPL, đó là:

• Giảm được một số lượng các VBQPPL ban hành bởi quá trình thực hiện RIA cho thấy chúng không cần thiết;

• Tạo ra văn bản với chi phí thấp do bản thân văn bản đó chính là sự lựa chọn giải pháp ít tốn kém nhất;

• Nâng cao tính thực thi của các văn bản được ban hành do xác định được đúng đối tượng cần điều chỉnh và dễ dàng hơn cho việc tuân thủ của công dân và doanh nghiệp.

Để thực hiện RIA thì sẽ đòi hỏi chi phí từ các bộ và Quốc hội. Đó là chi phí thực hiện RIA và các chi phí khác, ví dụ như: chi phí đào tạo và có thể là chi phí thiết lập cơ quan kiểm soát chất lượng RIA, hỗ trợ các bộ, ngành trong việc thực hiện RIA được tốt hơn. RIA thực hiện trong quá trình soạn thảo dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật này

cho thấy chi phí hàng năm để thực hiện các RIA sẽ vào khoảng từ trên 2 tỷ đồng (đối với giải pháp ít tốn kém nhất) cho đến hơn 9 tỷ đồng đối với giải pháp tốn kém nhất.

Một trong những vấn đề làm phát sinh chi phí thực hiện RIA đó là cần nhiều thời gian hơn trong soạn thảo văn bản. Tuy nhiên, đối với cán bộ được đào tạo về RIA thì sẽ mất khoảng từ 8-10 tuần để hoàn tất việc thực hiện một RIA. So sánh với thời gian để soạn thảo các VBQPPL ở Việt Nam hiện nay, thì có lẽ thời gian này cũng sẽ không làm tăng thêm nhiều thời gian soạn thảo. Thực tế, nhiều cơ quan soạn thảo cho rằng RIA có chất lượng có thể làm giảm thời gian soạn thảo bởi giảm được thời gian thảo luận sau đó nhờ các giải pháp đã được xác định rõ ràng khi thực hiện RIA.

Một giả định quan trọng khi tính toán các tác động của RIA ở đây là RIA có sự tham vấn của cộng đồng. Kinh nghiệm ở các nước chỉ ra rằng RIA nếu không được tham vấn thì sẽ kém giá trị bởi các kết quả của nó đã không được thừa nhận và do đó kém tin cậy.

Bảng 5: Lợi ích-chi phí hàng năm từ yêu cầu bắt buộc thực hiện RIA đối với ban hành VBQPPL

	Chi phí cho Chính phủ (đồng)	**Chi phí cho doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích cho Chính phủ (đồng)**	**Lợi ích cho doanh nghiệp (đồng)**	**Cân bằng Lợi ích-chi phí (đồng)**
Phương án 4B: áp dụng RIA đối với 3 loại văn bản	3,067,000,000	35,530,000,000	Chưa định lượng được	660,496,613,995	621,899,613,995
Phương án 4C: Áp dụng RIA đối với 5 loại văn bản	3,247,000,000	38,930,000,000	Chưa định lượng được	723,702,031,603	681,525,031,603
Phương án 4D: Áp dụng RIA đối với tất cả văn bản	9,160,000,000	150,620,000,000	Chưa định lượng được	2,800,000,000,000	2,640,220,000,000

Phương án 4E: Áp dụng RIA đối với tất cả văn bản, nhưng chia thành RIA sơ bộ và RIA đầy đủ	2,037, 800,000	80,803, 200,000	Chưa định lượng được	2,800,000, 000,000	2,717,159, 000,000

Khi cân nhắc đến các lợi ích, chi phí như trình bày trong bảng trên, ngoài các lợi ích - chi phí tính được bằng tiền, thì việc áp dụng RIA còn một số lợi ích khác cũng rất quan trọng, nhưng không tính được thành tiền. Các lợi ích đó có thể là:

- Việc áp dụng RIA sẽ làm thay đổi văn hoá lập pháp khi các nhà lập pháp, các cơ quan thẩm tra và thông qua chính sách sẽ chú trọng nhiều hơn đến lựa chọn giải pháp ít tốn kém nhất nhưng vẫn đạt mục tiêu đề ra; văn hoá lập pháp này sẽ thay thế văn hoá lập pháp "bằng mọi giá" (nghĩa là: bằng mọi giá đều ban hành VBQPPL, không cần quan tâm đến lợi ích và chi phí). Ngoài ra, RIA còn giúp tăng cường sự minh bạch của chính sách và khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của xã hội vào quá trình hoạch định chính sách.

- Việc tạo ra những VBQPPL với chi phí tuân thủ thấp và rủi ro thấp có thể góp phần tăng lợi nhuận cho doanh nghiệp điều này dẫn đến tăng năng lực cạnh tranh doanh nghiệp (nhờ giảm được chi phí sản xuất), tăng thu ngân sách, tăng lương cho người lao động,...[7]).

- Góp phần làm giảm bớt số lượng các VBQPPL được ban hành. Kinh nghiệm các nước cho thấy năm đầu áp dụng RIA có thể làm giảm từ 15-25% số lượng các VBQPPL được ban hành.

Về chi phí thực hiện RIA, bảng trên cho thấy Chính phủ có lẽ cần dự trù một khoản ngân sách khá lớn để đảm bảo thực hiện RIA. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, chi phí thực hiện RIA như nêu trên là bao gồm cả chi phí

[7] Ở một số quốc gia, như Mỹ, RIA thậm chí còn được coi như một công cụ để góp phần làm giảm lạm pháp. Ở Hà Lan, một công cụ tương tự được sử dụng để thực hiện một chiến lược nhằm giảm 25% chi phí tuân thủ pháp luật ở nước này.

chuẩn bị như đào tạo, thuê tư vấn; do đó, chi phí này sẽ giảm dần trong những năm tiếp theo khi mà chi phí đào tạo giảm xuống và kiến thức, kinh nghiệm thực hiện RIA tốt hơn. Hơn nữa, kinh nghiệm quốc tế cho thấy bỏ ra chi phí thực hiện RIA là nhỏ hơn nhiều so với chi phí tuân thủ pháp luật tiết kiệm được nhờ có RIA.[8]

Nhìn vào bảng trên cho thấy, bất kỳ một giải pháp nào về bắt buộc thực hiện RIA trước và trong quá trình soạn thảo đều mang lại lợi ích rất lớn, trong đó giải pháp thứ 4 và thứ 5 mang lại lợi ích lớn hơn nhiều so với giải pháp 2 và 3. Ngoài ra, cần lưu ý rằng, lợi ích mà giải pháp 2 và 3 mang lại có thể sẽ ngày càng giảm (tác động chưa lượng hoá được) do RIA chỉ áp dụng đối với một số loại VBQPPL sẽ có thể dẫn đến tình trạng các Bộ ngành tìm cách ban hành các quy định pháp luật dưới các hình thức văn bản không yêu cầu phải thực hiện RIA.

Cân nhắc giữa giải pháp thứ 4 và thứ 5 thì có thể thấy một điều rằng là lợi ích của hai giải pháp này là như nhau nhưng chi phí mà Chính phủ phải bỏ ra là khác nhau đáng kể, trong đó sẽ thấp nhất nếu áp dụng giải pháp 5.

4.6 Kết luận và kiến nghị

Tất cả các giải pháp có thể lựa chọn như trên cho thấy việc đưa RIA vào quy trình soạn thảo đều mang lại lợi ích cho Việt Nam. Tuy nhiên, giải pháp thứ 5 rõ ràng là tốt nhất bởi chi phí bỏ ra là thấp nhất nhưng mang lại lợi ích lớn nhất. Thực tế cũng cho thấy rằng việc vận dụng kinh nghiệm tốt của quốc tế có thể giúp thực hiện được nhiều RIA hơn nhưng với chi phí thấp hơn.

5. Vấn đề 5: Giảm bớt một số loại VBQPPL (đơn giản hoá hình thức VBQPPL)

5.1. Xác định vấn đề

Hiện nay, hệ thống VBQPPL có rất nhiều loại VBQPPL, các cơ quan quản lý sử dụng 23 loại VBQPPL, nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau ban hành văn bản, mỗi cơ quan lại được ban hành từ 2 đến 3 loại văn

---

8 Ví dụ ở Anh, RIA đã dẫn đến một thay đổi nhỏ về giảm yêu cầu nhiệt độ bảo quản thực phẩm đã tiết kiệm được 40 triệu bảng hàng năm cho các doanh nghiệp

bản có chứa quy phạm pháp luật. Tình trạng có quá nhiều loại VBQPPL đã làm cho hệ thống VBQPPL trở nên quá phức tạp, không minh bạch, chồng chéo và khó kiểm soát chất lượng. Các cơ quan nhà nước khó xác định khi nào thì cần ban hành hình thức văn bản nào... Người thi hành pháp luật, người dân, giới luật sư, giới nghiên cứu, người dân thường đều phàn nàn về sự phức tạp của hệ thống pháp luật. Đặc biệt nhà đầu tư nước ngoài thường phàn nàn rằng họ không biết các VBQPPL khác nhau ở chỗ nào trong một mê cung văn bản. Bên cạnh đó, do các cơ quan phải ban hành nhiều loại văn bản khác nhau, nên văn bản chậm được ban hành, luật và pháp lệnh cũng chậm được thi hành.

5.2. Thực trạng hiện nay

Trong hệ thống VBQPPL hiện hành có những hình thức/loại văn bản chỉ là văn bản hành chính thông thường mà không phải là VBQPPL, nhưng việc soạn thảo, ban hành vẫn phải tuân thủ trình tự, thủ tục như các VBQPPL (ví dụ: chỉ thị đôn đốc việc thực hiện VBQPPL; thông tư chỉ hướng dẫn việc triển khai thực hiện luật, pháp lệnh mà không phải là quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh).

Trên thực tế, nhiều nghị quyết của Chính phủ, chỉ thị, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, chỉ thị, quyết định của Bộ trưởng chỉ là văn bản điều hành, đôn đốc, không chứa quy phạm pháp luật, nhưng vẫn phải tuân thủ quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL, gây ra sự chậm trễ trong hoạt động quản lý, điều hành, gây tốn kém không cần thiết. Mặt khác, có một số nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có nội dung tương tự như luật, pháp lệnh, chứa các quy phạm pháp luật, nhưng lại không được công bố (vì Hiến pháp quy định Chủ tịch nước chỉ công bố luật, pháp lệnh), gây khó khăn cho quá trình thực thi văn bản.

5.3. Mục tiêu của chính sách

Việc đơn giản hoá các hình thức VBQPPL nhằm đạt các mục tiêu sau:

- *Thứ nhất*, làm cho hệ thống pháp luật dễ hiểu, dễ tiếp cận và minh bạch hơn, tạo thuận lợi hơn cho việc chấp hành, thực hiện và áp dụng pháp luật.

- *Thứ hai,* giúp cho hoạt động quản lý, điều hành được kịp thời thông qua việc phân biệt rõ ràng hơn VBQPPL với các loại văn bản pháp luật

khác (văn bản điều hành, văn bản áp dụng, văn bản hành chính), qua đó bảo đảm tuân thủ nghiêm chỉnh hơn quy trình soạn thảo, ban hành đối với VBQPPL và kiểm soát chặt chẽ hơn quy trình này.

- *Thứ ba,* bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, khắc phục sự chồng chéo, trùng lắp trong các VBQPPL.

- *Thứ tư*, xác định rõ hơn trật tự hiệu lực pháp lý của VBQPPL trong hệ thống pháp luật.

5.4. Các phương án để lựa chọn:

Có bốn lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 5A. Giữ nguyên hiện trạng. Vẫn sử dụng 23 loại VBQPPL như hiện nay

Phương án 5B. Theo phương án 1 trong Tờ trình của Chính phủ tháng 10/2007 thì có thể giảm xuống còn 10 loại, mỗi cơ quan có thẩm quyền chỉ ban hành một hình thức VBQPPL, riêng đối với Quốc hội, ngoài thẩm quyền ban hành Hiến pháp, chỉ ban hành luật; đối với Uỷ ban thường vụ Quốc hội, chỉ ban hành pháp lệnh; Chính phủ chỉ ban hành nghị định; Thủ tướng chỉ ban hành quyết định; cấp Bộ chỉ cần ban hành thông tư.

Phương án 5C. Theo đề xuất trong báo cáo thẩm tra tháng 10/2008 của Uỷ ban pháp luật của Quốc hội, giảm xuống còn 14 loại: chỉ giảm bớt hình thức văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội vẫn ban hành nghị quyết).

5.5. Đánh giá tác động của các phương án

Phân tích vấn đề này rất khó vì nó giống như một cải cách pháp lý trừu tượng. Nhưng tác động của nó đối với quy trình làm luật và người sử dụng luật lại đáng kể.

Giả định:

- Nhiều loại VBQPPL được ban hành cho nên các văn bản thường không được kiểm soát chất lượng, không được kiểm soát liên bộ, không được Bộ Tư pháp xem xét hay được đánh giá RIA hoặc lấy ý kiến người dân. Các VBQPPL trong hệ thống pháp luật đã được đơn giản hoá sẽ được

tiến hành kiểm tra chất lượng chặt chẽ hơn; càng đơn giản hoá hệ thống pháp luật thì việc kiểm soát chất lượng càng được nâng cao hơn.

- Tác động của cải cách sẽ là thay đổi các quy định theo hướng các VBQPPL có hiệu lực cao hơn sẽ phải được kiểm soát chất lượng chặt chẽ hơn.

Bảng dưới đây minh hoạ ước tính về tác động này (Bảng 6):

Lựa chọn	**% công cụ pháp lý phải qua quy trình kiểm soát chất lượng đầy đủ**
5A	50 %
5B	70%
5C	75%

Phương án 5A. Giữ nguyên hiện trạng (phương án Không có hành động gì). Nếu giữ nguyên hiện trạng thì VBQPPL thường xuyên bị mâu thuẫn, chồng chéo; văn bản chậm được ban hành, luật và pháp lệnh cũng chậm được thi hành; có thể chậm trễ trong việc ban hành các quyết định mang tính điều hành (do có sự nhầm lẫn là VBQPPL nên vẫn tuân theo quy trình soạn thảo, ban hành của một VBQPPL, ví dụ: chỉ thị đôn đốc việc thực hiện VBQPPL; thông tư chỉ hướng dẫn việc triển khai thực hiện luật, pháp lệnh mà không phải là quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh; nhiều nghị quyết của Chính phủ, chỉ thị, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, chỉ thị, quyết định của Bộ trưởng chỉ là văn bản điều hành, đôn đốc, không chứa quy phạm pháp luật, nhưng vẫn phải tuân thủ quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL, gây ra sự chậm trễ trong hoạt động quản lý, điều hành, gây tốn kém không cần thiết).

Việc nhầm lẫn sẽ tiếp tục xảy ra và tiếp tục gây khó khăn cho quá trình thực thi văn bản do văn bản có chứa QPPL không được công khai, không được lấy ý kiến (lẽ ra phải soạn thảo văn bản theo quy trình chặt chẽ, lấy ý kiến các đối tượng liên quan thì lại không theo quy trình do không phân biệt được giữa VBQPPL với văn bản hành chính, điều hành). Sự nhầm lẫn này sẽ làm cho chất lượng văn bản không cao, văn bản có tính khả thi thấp, đồng thời thường xuyên bị thay đổi.

Phương án 5B. Tác động của cải cách này đối với quy trình làm luật và người sử dụng luật lại đáng kể.

Lợi ích của việc áp dụng phương án 5B:

Tác động lên khu vực công là tính hiệu quả của chính sách công tăng lên; việc điều hành hành chính cũng nhanh nhạy hơn vì việc đơn giản hoá hình thức VBQPPL giúp cho việc soạn thảo, ban hành các văn bản quản lý, điều hành được nhanh nhạy, kịp thời, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước. Chất lượng văn bản được nâng cao. Văn bản phù hợp với nguyện vọng của người dân, phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước, phù hợp với tình hình thực tế nên tính khả thi cao. Việc đơn giản hoá hệ thống VBQPPL sẽ giúp cho việc kiểm tra, thanh tra, giám sát VBQPPL hiệu quả hơn(nhờ hạn chế tình trạng nhầm lẫn giữa các văn bản hành chính và VBQPPL). Hệ thống văn bản đơn giản, minh bạch, ít mâu thuẫn, chồng chéo, ổn định thì việc tuân thủ pháp luật sẽ tốt hơn, giảm chi phí cho thanh tra, kiểm tra; giảm tham nhũng.

Việc loại bỏ một số loại văn bản có thể dẫn tới khả năng các cơ quan nhà nước sẽ giảm được các hoạt động rà soát, kiểm tra, giám sát văn bản, do đó, việc kiểm soát chất lượng văn bản sẽ toàn diện hơn. Nhiều loại văn bản cần được kiểm soát chất lượng dưới các hình thức như rà soát, lấy ý kiến và RIA. Tác động là tăng chi phí soạn thảo các loại văn bản trên, nhưng cũng tăng chất lượng, giảm sự thiếu rõ ràng do có nhiều loại văn bản chồng chéo như hiện nay. Báo cáo này đánh giá các tác động tổng hợp về chi phí và lợi ích ở mức cao.

Tác động lên khu vực tư nhân: như đã phân tích ở trên, đơn giản hoá hệ thống VBQPPL sẽ góp phần chất lượng VBQPPL tốt hơn. Doanh nghiệp và người dân có thể được hưởng một chính sách hợp lý, rõ ràng, minh bạch và không phải mất nhiều thời gian cho việc tìm kiếm văn bản; giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh doanh nhờ giảm rủi ro phát sinh từ việc nhầm lẫn và không chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý liên quan, nhờ tính ổn định của hệ thống pháp luật được nâng cao (đây là một trong yếu tố quan trọng của nền kinh tế thị trường, nơi mà việc đầu tư chỉ có thể an toàn nếu hệ thống pháp luật ổn định).

Bên cạnh đó, đơn giản hoá hệ thống VBQPPL giúp cho hệ thống pháp luật được minh bạch, qua đó, tăng tỷ lệ tuân thủ của doanh nghiệp; giảm chi phí kiện tụng, chi phí nghiên cứu pháp luật đối với doanh nghiệp; giảm vi phạm pháp luật và khiếu kiện; thu hút đầu tư và tạo công ăn việc làm nhiều hơn.

Chi phí của việc áp dụng phương án 5B

Đối với khu vực công, nếu áp dụng phương án này, kinh phí cho việc xây dựng văn bản sẽ tăng lên khi phải lấy ý kiến người dân, phải tuân theo quy trình theo quy định thì chi phí sẽ tăng lên. Thời gian soạn thảo văn bản có phần dài hơn vì phải tuân theo quy trình...

Đối với khu vực tư, doanh nghiệp, người dân phải mất thời gian nghiên cứu, góp ý dự thảo văn bản.

Phương án 5C: Chi phí tương tự 5B nhưng lợi ích ít hơn ! *(Xem bảng phân tích dữ liệu)*

Bảng 7: Chi phí và lợi ích hàng năm có được do giảm số loại VBQPPL

	Chi phí của Nhà nước (đồng)	**Chi phí của doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích của Chính phủ (đồng)**	**Lợi ích của DN (đồng)**	**Cân bằng Lợi ích - Chi phí (đồng)**
Giảm xuống còn 10 loại	15,103, 462,500	3,693, 600,000	522, 321,429	447,721, 680,348	429,446, 939,277
Giảm xuống còn 14 loại	14,096, 565,000	3,447, 360,000	487, 500,000	417,873, 568,325	400,817, 143,325

5.6. Kết luận và kiến nghị

Từ những phân tích trên cho thấy, hệ thống pháp luật càng đơn giản, càng minh bạch thì càng có tính thống nhất cao hơn (vì càng nhiều loại hình văn bản với nhiều cấp độ khác nhau thì nguy cơ rủi ro về chồng chéo, mâu thuẫn càng cao); hệ thống pháp luật đơn giản cũng dễ hiểu, dễ tiếp cận, thân thiện đối với công chúng hơn, đồng thời hệ thống pháp luật cũng tăng tính ổn định và sẽ tăng niềm tin của công chúng vào pháp luật. Hệ quả tiếp theo là sẽ tăng đầu tư nước ngoài bởi hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch, dễ tiếp cận và ổn định.

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt chi phí - lợi ích của các giải pháp khác nhau, Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định về việc giảm bớt số loại VBQPPL theo hướng mỗi cơ quan có thẩm

quyền ban hành VBQPPL chỉ nên ban hành một hình thức văn bản, trừ Quốc hội (ban hành Hiến pháp và luật), tức là theo phương án 5B.

6. Vấn đề 6: Mở rộng và tăng thời gian lấy ý kiến đối với các VBQPPL

6.1. Xác định vấn đề

Công khai, minh bạch là yếu tố cốt lõi của hệ thống pháp luật hiện đại bởi nó góp phần quan trọng vào việc làm giảm rủi ro cho các đối tượng chịu sự tác động của hệ thống pháp luật, đẩy lùi tình trạng tham nhũng và lạm dụng pháp luật. Việc lấy ý kiến nhân dân trước khi ban hành một VBQPPL mới, một mặt, tạo điều kiện cho các đối tượng chịu sự tác động của văn bản có điều kiện được biết trước về văn bản để chuẩn bị các điều kiện cho việc thi hành; mặt khác, cho phép cơ quan ban hành văn bản có thêm nguồn thông tin phục vụ cho việc nghiên cứu và xây dựng các quy định có tính khả thi cao. Hiện nay, ở Việt Nam việc lấy ý kiến công chúng chưa được thực hiện đối với mọi dự thảo VBQPPL, phương pháp lấy ý kiến chưa mang tính hệ thống cũng như chưa có cơ chế bảo đảm rằng các cơ quan nhà nước có trách nhiệm phản hồi đối với các ý kiến nhận được qua quá trình lấy ý kiến. Do đó, cần phải quy định mọi quy định mới bắt buộc phải lấy ý kiến và dành khoảng thời gian tối thiểu để công chúng tham gia ý kiến.

Thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật những năm qua cho thấy đối với những dự thảo văn bản được công khai để lấy ý kiến công chúng một cách rộng rãi, đối tượng được hỏi ý kiến có đủ thông tin về dự thảo và đủ thời gian để tham gia ý kiến cũng như tin tưởng rằng ý kiến của mình sẽ được nghiên cứu một cách nghiêm túc thì việc lấy ý kiến đạt hiệu quả cao, giúp cho cơ quan soạn thảo phát hiện và kịp thời chỉnh lý nhiều nội dung quan trọng của dự thảo, qua đó chất lượng dự thảo được nâng cao và khi văn bản được ban hành và thực thi thì hiệu quả điều chỉnh cao. Ngược lại, đối với những văn bản không công khai để lấy ý kiến công chúng hay việc lấy ý kiến chỉ mang tính hình thức thì khi ban hành và thực thi thường phát hiện có nhiều lỗi, tính khả thi thấp và nhanh phải sửa đổi.

6.2. Thực trạng hiện nay

Về cơ bản, những nội dung cơ bản liên quan đến việc lấy ý kiến trong quá trình xây dựng văn bản đã được quy định, nhưng các quy định hiện

hành chưa đầy đủ, chưa rõ ràng và chưa có tính ràng buộc trách nhiệm cao. Đây là cơ hội để các cơ quan soạn thảo không tổ chức lấy ý kiến hoặc lấy ý kiến một cách hình thức, thiếu nghiêm túc, dẫn đến tính kém hiệu lực, thiếu khả thi của các VBQPPL trên thực tế. Pháp luật hiện hành chưa quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc công khai dự án, dự thảo, tạo điều kiện thuận lợi cho công chúng được tiếp cận văn bản và tham gia ý kiến, thời hạn tổ chức lấy ý kiến thường ngắn và chưa quy định rõ trách nhiệm của cơ quan tổ chức lấy ý kiến trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến và thông tin phản hồi đối với các ý kiến góp ý.

Theo quy định của Luật hiện hành thì việc lấy ý kiến rộng rãi trong dân chúng về dự thảo được tiến hành quá muộn (*ví dụ: tổ chức lấy ý kiến nhân dân, lấy ý kiến của các đoàn đại biểu Quốc hội hiện nay chỉ được thực hiện ở giai đoạn Quốc hội chuẩn bị thảo luận dự thảo luật*); thời gian lấy ý kiến lại quá ngắn, do vậy việc tổ chức lấy ý kiến nặng về hình thức, tốn kém mà thiếu hiệu quả. Cơ quan soạn thảo văn bản chưa có cơ chế thuận lợi cho người dân tham gia góp ý kiến. Việc tiếp thu ý kiến cũng không minh bạch, không có cơ chế phản hồi lại các ý kiến đóng góp (có rất ít cơ quan soạn thảo làm được việc này và nếu có, cũng không thường xuyên[9]).

6.3. Mục tiêu của chính sách

Mở rộng việc lấy ý kiến vào dự thảo VBQPPL nhằm đạt các mục tiêu sau:

- *Thứ nhất*, tạo cơ hội cho mọi người dân (bao gồm những người chịu tác động của dự thảo VBQPPL và bất kể những ai có mối quan tâm về dự thảo) được tham gia vào quy trình xây dựng dự thảo thông qua việc đóng góp ý kiến, qua đó, tăng cường dân chủ, công bằng và sự hợp tác giữa người dân và nhà nước.

- *Thứ hai,* tạo điều kiện cho tất cả các đối tượng liên quan (dân chúng, cơ quan thẩm định, thẩm tra, đại biểu Quốc hội) sớm biết và nghiên cứu trước các thông tin về dự thảo văn bản.

---

[9] Mặc dù trong năm 2007 có khoảng hơn 800 VBQPPL được ban hành, trong đó có 100% dự thảo luật, pháp lệnh, gần 90% dự thảo nghị định của Chính phủ và 50% dự thảo quyết định, chỉ thị, thông tư được lấy gửi lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan, song rất ít dự thảo VBQPPL được công khai để công chúng tham gia ý kiến

- *Thứ ba,* thêm một kênh quan trọng để thu thập thông tin phục vụ cho việc xây dựng dự thảo VBQPPL.

- *Thứ tư,* có sự phân tích toàn diện và chất lượng hơn về dự thảo VBQPPL, qua đó có những giải pháp phù hợp và mang tính khả thi hơn, được dân chúng chấp nhận và ủng hộ, vì vậy, hiệu quả điều chỉnh của văn bản sẽ cao hơn.

- *Thứ năm,,* tăng cường việc lấy ý kiến của công chúng vào dự thảo VBQPPL, một mặt, đáp ứng yêu cầu về một quy trình xây dựng pháp luật minh bạch, hiệu quả với có sự tham gia rộng rãi của công chúng, mặt khác, đáp ứng yêu cầu thực thi các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết.

6.4. Các phương án để lựa chọn

Có 5 phương án cho vấn đề này:

***Phương án 6A*:** Giữ nguyên hiện trạng. Theo quy định của Luật BHVBQPPL, các hình thức lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL chủ yếu là thông qua các cuộc họp, hội thảo, gửi dự thảo để xin ý kiến và trong một số trường hợp, đăng tải dự thảo trên internet hoặc công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng để lấy ý kiến để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Luật không quy định việc đăng tải dự thảo luật, pháp lệnh trên trang thông tin điện tử để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Đối với dự thảo nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Luật cũng mới chỉ dừng lại ở quy định tuỳ theo tính chất và nội dung của dự thảo, Thủ tướng giao Văn phòng Chính phủ đăng tải dự thảo trên internet (20 ngày) để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

***Phương án 6B*:** Trong giải pháp này, việc lấy ý kiến được thực hiện ngay *từ giai đoạn soạn thảo* văn bản. Theo đó, dự thảo văn bản được công khai để lấy ý kiến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản bằng các hình thức thích hợp; cơ quan soạn thảo có trách nhiệm *đăng tải dự thảo trên website của cơ quan soạn thảo không ngắn hơn 20 ngày* để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý.

Phương án 6C: Trong giải pháp này, việc lấy ý kiến được thực hiện trong giai đoạn soạn thảo văn bản và không chỉ đối với dự thảo VBQPPL mà cả *báo cáo đánh giá tác động của dự thảo*. Theo đó, dự thảo văn bản và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo được công khai để lấy ý kiến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản bằng các hình thức thích hợp; cơ quan soạn thảo có trách nhiệm đăng tải dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo trên website của cơ quan soạn thảo không ngắn hơn 20 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý.

Phương án 6D: Giải pháp này về cơ bản tương tự như giải pháp 6C, nhưng thời gian lấy ý kiến đối với dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo phải là *60 ngày.*

Phương án *6E:* Giải pháp này về cơ bản tương tự như giải pháp 6C, nhưng thời gian lấy ý kiến đối với dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo là 20 ngày, thời gian này có thể *kéo dài hơn theo yêu cầu thực tế*.

6.5. Đánh giá tác động của các phương án

Giả định:

- Mối lo ngại thường thấy nhất về việc lấy ý kiến là khoảng thời gian cần thiết và khả năng các văn bản mới bị chậm trễ. Nhưng do quy trình soạn thảo hiện nay vốn đã mất hàng tháng hoặc hàng năm nên việc thêm 2-3 tháng để lấy ý kiến cũng không gây tác động bên lề đáng kể.

- Trong bảng dưới đây là một số tham số và giả định cần thiết cho việc đánh giá tác động của việc bắt buộc lấy ý kiến.

Bảng 8: Các giả định về tác động của việc lấy ý kiến

	Lựa chọn				
	6A	6B	6C	6D	6E
Số văn bản lấy ý kiến	150	750	750	750	750
Thời gian cần thiết để lấy ý kiến cho một văn bản	Tối đa 20 ngày trên websites	Tối đa 60 ngày	Có thể cần hơn 60 ngày để thu thập dữ liệu cứng	60 ngày	20 ngày với tỉ lệ kéo dài đến 60 ngày
Phương thức lấy ý kiến					
Trang thông tin điện tử	70-80 văn bản trên 3 websites	750 văn bản trên 2 websites	750 văn bản trên 2 websites	750 văn bản trên 2 websites	750 văn bản trên 2 websites
Hội thảo/họp	150-300 văn bản	300-600 văn bản	300-600 văn bản	300-600 văn bản	300-600 văn bản
Họp nhóm chuyên gia			5-10 văn bản	5-10 văn bản	5-10 văn bản
Đăng báo	1-2 văn bản	0 văn bản	0 văn bản	0 văn bản	0 văn bản

Tương tự như RIA, việc sử dụng quy trình lấy ý kiến công chúng một cách có hệ thống ngay trong giai đoạn soạn thảo là một yếu tố vô cùng quan trọng của hệ thống pháp luật hiện đại. Việc tham vấn ý kiến công chúng là cơ hội để đưa ra các thông tin và kiểm chứng các ý tưởng cũng như các giải pháp chọn lựa và góp phần to lớn vào việc nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật. Lợi ích của việc lấy ý kiến công chúng sẽ càng được nâng cao nếu RIA cũng được công khai để lấy ý kiến. Việc mở rộng lấy ý kiến công chúng trong giai đoạn soạn thảo đối với mọi dự thảo VBQPPL sẽ có những tác động về các mặt sau:

- *Tăng cường dân chủ:* Việc quy định ngay ở giai đoạn soạn thảo, dự thảo VBQPPL phải được đăng tải trên website của cơ quan soạn sẽ làm

số lượng văn bản được công khai lấy ý kiến tăng lên và theo đó, sự tham gia của công chúng vào quy trình xây dựng VBQPPL cũng tăng lên đáng kể. Phạm vi đối tượng lấy ý kiến được mở rộng sẽ thúc đẩy mạnh mẽ quá trình dân chủ hóa hoạt động xây dựng pháp luật, làm cho quy trình xây dựng pháp luật minh bạch và hiệu quả hơn.

Quy trình xây dựng VBQPPL càng minh bạch và dân chủ hơn khi trách nhiệm của cơ quan soạn thảo trong việc tiếp thu, phản hồi đối với các ý kiến góp ý được quy định. Với quy định này, trách nhiệm của cơ quan lấy ý kiến tăng lên, chất lượng, hiệu quả của việc lấy ý kiến cũng tăng lên.

- *Lợi ích đối với công chúng:* việc lấy ý kiến công chúng ngay từ giai đoạn soạn thảo là phương thức hữu hiệu để mà người dân biết được chính sách, pháp luật dự kiến ban hành, có cơ hội để tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, từ đó, nâng cao hiểu biết và nhận thức về những vấn đề mà dự thảo văn bản điều chỉnh, có ảnh hưởng đến quyền lợi và nghĩa vụ của mình. Nhờ biết trước được các hướng điều chỉnh của các quy định mới trong văn bản, các doanh nghiệp sẽ có được hưởng tiết kiệm được chi phí trong việc tuân thủ quy định vì họ đã có thời gian để chuẩn bị các điều kiện thi hành văn bản theo cách có lợi nhất cho mình. Mức độ tuân thủ quy định pháp luật của doanh nghiệp vì vậy cũng tăng lên. Bên cạnh đó, các rủi ro đối với các doanh nghiệp cũng giảm khi thông qua việc lấy ý kiến vào dự thảo văn bản của cơ quan soạn thảo, họ đã được cảnh báo trước về những rủi ro này cũng như đã có cơ hội để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền những giải pháp phù hợp, ít gây tốn kém cho mình.

- *Lợi ích đối với nhà nước*: các cơ quan nhà nước, bao gồm các cơ quan liên quan trong quy trình xây dựng, ban hành và thực hiện VBQPPL. Cơ quan soạn thảo văn bản cũng như cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản, việc lấy ý kiến công chúng giúp cho các cơ quan này có được những thông tin cần thiết về tác động của dự thảo đến công chúng để nghiên cứu, đánh giá, lựa chọn những giải pháp tốt nhất để đưa vào quy định của văn bản, giảm sai sót, quy định thiếu tính khả thi, làm cho hệ thống pháp luật có chất lượng hơn, ổn định hơn và ít phải sửa hơn. Như vậy, với việc lấy ý kiến sớm, hiệu quả của việc lấy ý kiến được tăng cường bởi vì kết quả của việc lấy ý kiến được tận dụng triệt để ngay từ giai đoạn soạn thảo.

Ngoài việc góp phần vào việc xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật, ý kiến của công chúng tham gia vào dự thảo VBQPPL còn tạo tiền đề thuận lợi cho việc thi hành văn bản sau khi văn bản được ban hành. Thực tế đã chứng minh nhờ có ý kiến tham gia rộng rãi của công chúng vào dự thảo văn bản, văn bản sẽ được xây dựng tốt hơn, có tính thực tiễn cao và hiệu quả chính sách tăng lên đáng kể. Văn bản được thực thi và tuân thủ tốt luôn là mục đích mà bất cứ một nền pháp luật nào cũng hướng tới.

Thông qua việc lấy ý kiến công chúng, mối quan hệ giữa nhà nước với nhân dân còn được củng cố và tăng cường. Từ đó, vai trò và hiệu quả quản lý của Nhà nước được nâng cao, sự tín nhiệm của công chúng đối với Nhà nước ngày càng tăng.

Theo Nhóm nghiên cứu, quy định về việc lấy ý kiến trong Luật BHVBQPL có thể sẽ làm tăng việc lấy ý kiến công chúng dưới nhiều hình thức khác nhau, chẳng hạn như việc gửi dự thảo đến các cơ quan, tổ chức hữu quan, tổ chức các cuộc họp, hội thảo, lấy ý kiến qua các phương tiện thông tin đại chúng và đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo văn bản. Việc đăng tải dự thảo trên website của cơ quan soạn thảo văn bản ngay từ giai đoạn soạn thảo được coi là *phương thức lấy ý kiến cơ bản* và phải được thực hiện đối với tất cả các dự thảo văn bản.

Chi phí ngân sách cho việc lấy ý kiến là rất rõ ràng, những lợi ích của việc lấy ý kiến đối với Nhà nước không được tính toán định lượng trong Báo cáo này. Tuy vậy, Nhóm nghiên cứu nhận thấy hàng loạt những lợi ích đối với nhà nước nhờ việc lấy ý kiến công chúng trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật như: ban hành những quy định, chính sách có hiệu quả hơn; giảm được các lỗi trong soạn thảo và giảm số văn bản phải sửa đổi; văn bản được ban hành sớm phát huy được hiệu quả điều chỉnh do các quy định của văn bản rõ ràng và phù hợp với thực tế bởi vì các quy định này đã được tham khảo ý kiến của các doanh nghiệp và nhân dân.

Lượng thời gian tổ chức lấy ý kiến công chúng là vấn đề quan trọng và có nhiều lựa chọn khác nhau. Hầu hết các nước kinh nghiệm trong việc tham vấn ý kiến công chúng đều kéo dài lượng thời gian cho *phương thức lấy ý kiến cơ bản* (đăng tải dự thảo trên trang thông tin điện tử) vào khoảng từ 20 - 30 ngày đến 60 ngày hoặc dài hơn bởi vì người ta cho rằng 20 ngày là khoảng thời gian chưa đủ để công chúng nhận biết về dự thảo

văn bản và có ý kiến góp ý hữu ích. Trong Báo cáo này, Nhóm nghiên cứu nhận định rằng so với việc lấy ý kiến trong 20 ngày, việc lấy ý kiến trong 60 ngày sẽ làm cho số ý kiến góp ý tăng lên gấp đôi và do vậy, lợi ích của việc lấy ý kiến cũng tăng lên gấp đôi.

Bảng 9 : Chi phí và Lợi ích hàng năm đối khi mở rộng việc lấy kiến công chúng

	Chi phí đối với Nhà nước (đồng)	**Chi phí đối với doanh nghiệp (đồng)**	**Lợi ích đối với Nhà nước (đồng)**	**Lợi ích đối với doanh nghiệp (đồng)**	**Cân bằng Lợi ích - Chi phí (đồng)**
Phương án 6B	8,960, 815,000	4,315, 050,000	Chưa lượng hoá được (phân tích định tính)	1,400,000, 000,000	1,386,724, 135,000
Phương án 6C	8,960, 815,000	4,315, 050,000	Chưa lượng hoá được (phân tích định tính)	1,405,000, 000,000	1,391,724, 135,000
Phương án 6D	8,963, 057,500	8,660, 000,000	Chưa lượng hoá được (phân tích định tính)	2,800,000, 000,000	2,782,376, 942,500
Phương án 6E	8,963, 057,500	8,660, 000,000	Chưa lượng hoá được (phân tích định tính)	2,800,000, 000,000	2,782,376, 942,500

6.6. Kết luận và kiến nghị

Ngoài việc góp phần vào việc xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật, ý kiến của công chúng tham gia vào dự thảo VBQPPL còn tạo tiền đề thuận lợi cho việc thi hành văn bản sau khi văn bản được ban hành. Sự tham gia của công chúng vào quá trình soạn thảo văn bản giúp cho văn bản được xây dựng tốt hơn, có tính thực tiễn cao và hiệu quả chính sách tăng lên đáng kể. Văn bản được thực thi và tuân thủ tốt luôn là mục đích mà bất cứ một nền pháp luật nào cũng hướng tới. Hơn nữa, thông qua việc

lấy ý kiến công chúng, mối quan hệ giữa nhà nước với nhân dân còn được củng cố và tăng cường.

Việc lấy ý kiến công chúng vào dự thảo VBQPPL ngay từ giai đoạn soạn thảo mang lại cho cả nhà nước và nhân dân những lợi ích quan trọng. Đây là phương thức hữu hiệu để phát huy vai trò và sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý nhà nước, thể hiện bản chất dân chủ của chế độ, tạo nên sự đồng thuận xã hội - tiền đề cho việc xây dựng, ban hành VBQPPL hợp lòng dân, phù hợp thực tiễn và tạo tiền đề cho việc thực hiện chính sách, pháp luật sau khi được ban hành và tăng cường mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân.

So sánh với thực trạng (phương án 6A), các phương án còn lại đều đem lại những lợi ích to lớn cho Việt Nam. Nhóm nghiên cứu thấy rằng việc lựa chọn giải pháp nào trong các phương án 6B, 6C, 6D và 6E đều có lợi ích. Tuy nhiên, khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt chi phí - lợi ích của các giải pháp khác nhau, chúng tôi thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật BHVBQPPL cần phải quy định về việc mở rộng phạm vi bắt buộc phải lấy ý kiến công chúng đối với mọi VBQPPL và phải đăng tải dự thảo trên một website xác định trong thời gian 60 ngày (phương án 6D) bởi vì phương án này ngoài việc ít tốn kém nhất cho nhà nước, còn cho phép người tham gia ý kiến đủ thời gian để nắm được những thông liên quan và có được những ý kiến xác đáng, chất lượng về dự thảo được lấy ý kiến. Khoảng thời gian 60 ngày cũng là yếu tố làm tăng cường sự tham gia của công chúng vào quá trình đóng góp ý kiến.

IV. KẾT LUẬN CHUNG

Kết quả của việc đánh giá tác động quy phạm được phân tích và trình bày theo từng phương án, nhưng điều này không có nghĩa là 6 vấn đề có tính cải cách trên không có mối liên hệ với nhau. Trên thực tế, lợi ích của quy định về báo cáo đánh giá tác động và lấy ý kiến công chúng đều dựa trên giả thiết rằng các phương án tốt nhất cho các vấn đề khác nhau được lựa chọn. Sự cải cách của mỗi vấn đề đều có tác dụng làm tăng cường lợi ích của các vấn đề khác. Nếu RIA tách rời với lấy ý kiến công chúng, hoặc ngược lại, lấy ý kiến công chúng tách rời với RIA thì lợi ích thu được là rất nhỏ. Nhóm nghiên cứu tin rằng quy định về RIA sẽ hỗ trợ cho việc quyết

định chọn các cải cách khác theo kiểu "trọn gói" và sẽ đem lại những kết quả khả quan nhất cho cả nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân nói chung.

Một vấn đề khác thường không được công khai trong RIA nhưng rất quan trọng đối với việc đánh giá tác động của các vấn đề khác, đó là quy trình rút gọn đối với dự thảo một số loại văn bản pháp luật nhằm giải quyết các vấn đề pháp lý như cam kết WTO, và nhằm đồng bộ hoá các sửa đổi, như đổi tên một bộ. Kinh nghiệm ở các nước khác cho thấy nếu tiêu chí không rõ ràng sẽ dễ dẫn đến việc lạm dụng quy trình rút gọn (hầu hết được áp dụng trong trường hợp khẩn cấp) như các cơ quan chủ trì soạn thảo tìm cách để áp dụng quy trình rút gọn để tránh việc kiểm soát chất lượng văn bản (không phải lấy ý kiến công chúng). Tiêu chí rõ ràng là rất cần thiết để bảo đảm chỉ những văn bản đáp ứng đầy đủ các tiêu chí thì mới được áp dụng quy trình rút gọn (Hoặc cách khác có thể áp dụng là quy định quy trình rút gọn chỉ được thực hiện khi có ý kiến chấp thuận của một cơ quan có thẩm quyền phù hợp).

Nhóm nghiên cứu thấy rằng quy trình thủ tục rút gọn cần được quy định rõ trong Dự thảo và phạm vi áp dụng nên hẹp để chất lượng của tất cả các luật, pháp lệnh và các VBQPPL có liên quan đến chi phí và lợi ích lớn đều phải được kiểm soát chặt chẽ qua quá trình lấy ý kiến công chúng và thực hiện RIA.

V. QUÁ TRÌNH THAM VẤN

Nhóm nghiên cứu đã trực tiếp phỏng vấn một số luật gia, công chức chuyên môn tham gia thường xuyên vào hoạt động soạn thảo, thẩm định, thẩm tra; luật sư (công ty luật Việt Nam và công ty luật nước ngoài), thẩm phán, doanh nghiệp; phỏng vấn một số chuyên gia quốc tế về pháp điển hoá, về RIA.

Nhóm nghiên cứu cũng tham khảo các thông tin, sử dụng dữ liệu từ một số trang web; sử dụng kết quả, báo cáo sẵn có của cơ quan Thanh tra Chính phủ, Toà án nhân dân Tối cao, Bộ Tư pháp, Tổng Cục Thống kê, Phòng thương mại và Công nghiệp Việt Nam; tham khảo kết quả nghiên cứu của một số tổ chức quốc tế và tham khảo kinh nghiệm quốc tế về các vấn đề liên quan đến việc đánh giá tác động của Dự thảo Luật BHVBPPL.

Bảng ngang 1

		Số liệu	Chi phí	Nguồn
Số lượng văn bản qui phạm pháp luật ban hành năm 2007		**886**	**VND 148,690,375,000**	
1	Luật: 10	10	VND 12,266,250,000	www.luatvietnam.vn
2	Pháp lệnh: 8	8	VND 9,813,000,000	www.luatvietnam.vn
3	Nghị định: 191	191	VND 70,789,375,000	www.luatvietnam.vn
4	Thông tư: 282	282	VND 21,643,500,000	www.luatvietnam.vn
5	Thông tư liên bộ: 118	118	VND 9,056,500,000	www.luatvietnam.vn
6	Quyết định của Thủ tướng: 257	257	VND 25,121,750,000	www.luatvietnam.vn
7	Nghị quyết của QH: 12 + NQ của Ban thường vụ QH 8	20		www.luatvietnam.vn
Văn bản không chứa qui phạm pháp luật ban hành năm 2007				
8	Văn bản không chứa qui phạm	300		
Chi phí lương				
9	Chi phí theo giờ (VND) cho một viên chức cấp bộ	VND 15,625		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
10	Chi phí theo giờ (VND) cho một viên chức cấp cao của bộ	VND 31,250		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
11	Chi phí theo giờ (VND) cho một Đại biểu Quốc hội	VND 37,500		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Số lượng RIA sơ bộ mỗi năm				
12	Số luật và pháp lệnh trong Chương trình lập pháp hàng năm (số liệu năm 2007)	50		MOJ
13	% đề xuất luật pháp có chuẩn bị RIA sơ bộ	100%		
Chi phí cho soạn thảo luật hoặc pháp lệnh mới (không áp dụng RIA)			**VND 1,226,625,000**	
Chi phí cho soạn thảo			**VND 121,875,000**	
14	Số người cho 1 Ban soạn thảo trung bình	15		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
15	Số người làm việc ngoài Ban soạn thảo	10		Tính toán của Nhóm nghiên cứu

16	Số cuộc họp của Ban soạn thảo	10		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
17	Số giờ cho 1 cuộc họp	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
18	Số ngày 1 người (ngoài Ban soạn thảo) làm công việc soạn thảo	90		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Chi phí cho đi nghiên cứu, khảo sát thực địa khi dự thảo luật hoặc pháp lệnh			**VND 262,500,000**	
19	Số người đi thực địa			
20	Số ngày cần cho đi thực địa	5		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
21	Chi phí (ngoài lương) cho việc đi thực địa (công tác phí, v.v.)	20		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
MOJ thẩm tra luật, pháp lệnh trong khi soạn thảo			**VND 3,750,000**	
22	Số ngườI	3		
23	Số ngày cho 1 ngườI	10		
Chi phí họp Chính phủ			**VND 2,500,000**	
24	Số ngườI dự họp chính phủ	20		
25	Thời gian họp chính phủ, số giờ	4		
Thẩm tra của Quốc hộI			**VND 816,000,000**	
26	Thẩm tra bởI các Uỷ ban của Quốc hội 35 ngườI trong 2 ngày	VND 21,000,000		
27	Hoàn thiện dự thảo: 10 cuộc họp, 1 ngày, 20 người tham dự/ mỗi cuộc họp	VND 25,000,000		
28	Thẩm tra bởi Uỷ ban thường vụ Quốc hộI: 2 cuộc, 50 người trong 8 giờ	VND 30,000,000		
29	Hoàn thiện dự thảo: 10 cuộc họp, 1 ngày, 20 người tham dự/ mỗi cuộc họp	VND 60,000,000		
30	Thẩm tra bởi Uỷ ban thường vụ Quốc hộI: 2 cuộc, 50 người trong 8 giờ	VND 30,000,000		

31	Hội thảo tham vấn do các Uỷ ban của Quốc hội tổ chức	VND 0		
32	Thảo luận của các Đoàn đại biểu quốc hội tỉnh: 550 người + 18 giờ-cuộc họp	VND 137,500,000		
33	Thảo luận về dự thảo tạI các phiên họp chính thức của Quốc hội = chi phí thực = VND 500 triệu/ngày	VND 500,000,000		
34	Chỉnh sửa về kỹ thuật và ngữ pháp trước khi ban hành luật. - 20 người và 5 ngày	VND 12,500,000		
Chi phí dự thảo Nghị định (không RIA)			**VND 370,625,000**	
Chi phí soạn thảo			**VND 78,750,000**	
36	Số người cho 1 Ban soạn thảo trung bình	10		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
37	Số người làm việc ngoài Ban soạn thảo	10		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
38	Số cuộc họp của Ban soạn thảo	6		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
39	Số giờ cho 1 cuộc họp	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
40	Số ngày 1 người (ngoài Ban soạn thảo) làm công việc soạn thảo	60		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Chi phí cho nghiên cứu và khảo sát thực địa trong quá trình soạn thảo			**VND 262,500,000**	
41	Số người đi thực địa	5		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
42	Số ngày cần cho đi thực địa	20		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
43	Chi phí (ngoài lương) cho việc đi thực địa (công tác phí, v.v.)	VND 12,500,000		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Hội thảo tham vấn nội bộ ngành			**VND 2,812,500**	
44	3 cuộc họp (mỗi cuộc 1/2 ngày) với 15 người tham dự			
Tham vấn các tổ chức, cá nhân có liên quan				
	Xem dưới đây			
MOJ thẩm tra luật, pháp lệnh trong khi soạn thảo			**VND 937,500**	
45	Số ngườI	5		

46	Số ngày cho 1 ngườI	1.5		
Chi phí họp Chính phủ			**VND 5,000,000**	
47	Số người dự họp	40		
48	Thời gian họp chính phủ, số giờ	4		
Chỉnh sửa của Ban soạn thảo			**VND 625,000**	
49	5 người 1 ngày			
Chi phí in báo cáo			**VND 20,000,000**	
50	In báo cáo về nghị định	VND 20,000,000		
Chi phí cho soạn thảo Thông tư mới (không RIA)			**VND 76,750,000**	
Chi phí soạn thảo			**VND 18,750,000**	
51	Số người cho 1 Ban soạn thảo trung bình	5		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
52	Số ngày cho 1 ngườI	30		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Chi phí cho nghiên cứu, khảo sát thực địa trong khi soạn thảo luật, pháp lệnh			**VND 52,000,000**	
53	Số người đi thực địa	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
54	Số ngày cần cho đi thực địa	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
55	Chi phí (ngoài lương) cho việc đi thực địa (công tác phí, v.v.)	VND 12,500,000		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Hội thảo tham vấn nội bộ Bộ, ngành			**VND 6,000,000**	
56	3 cuộc họp (mỗi cuộc 1/2 ngày) với 30 người tham dự	VND 5,625,000		
57	Ý kiến phản hồI viết từ các Bộ khác 3 người 1 ngày	VND 375,000		
Tham vấn các đơn vị cá nhân liên quan				
58	Xem dưới đây			
Chi phí cho soạn thảo Quyết định của Thủ tướng (không RIA)			**VND 97,750,000**	
Chi phí soạn thảo			**VND 18,750,000**	

59	Số người cho 1 Ban soạn thảo trung bình	5		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
60	Số ngày cho 1 ngườI	30		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Chi phí cho nghiên cứu và đi thực địa trong khi soạn thảo luật, pháp lệnh			VND 52,000,000	
61	Số người đi thực địa	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
62	Số ngày cần cho đi thực địa	4		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
63	Chi phí (ngoài lương) cho việc đi thực địa (công tác phí, v.v.)	VND 12,500,000		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
Hội thảo tham vấn nội bộ			**VND 6,000,000**	
64	3 cuộc họp (mỗI cuộc 1/2 ngày) với 30 người tham dự	VND 5,625,000		
65	Ý kiến phản hồi viết từ các Bộ khác 3 ngườI 1 ngày	VND 375,000		
Tham vấn các bên liên quan				
66	Xem dưới đây			
Bộ Tư pháp thẩm tra luật, pháp lệnh trong khi soạn thảo			**VND 375,000**	
67	Số người	3		
68	Số ngày cho 1 ngườI	1		
Chỉnh sửa của Ban soạn thảo			**VND 625,000**	
69	5 người, 1 ngày			
Chi phí in báo cáo			**VND 20,000,000**	
70	In báo cáo về Quyết định của Thủ tướng	VND 20,000,000		
Chi phí lương				Nguồn
71	Chi phí theo giờ (VND) cho một viên chức cấp bộ	VND 15,625		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
72	Chi phí theo giờ (VND) cho một viên chức cấp cao của bộ	VND 31,250		Tính toán của Nhóm nghiên cứu
73	Chi phí theo giờ (VND) cho một Đại biểu Quốc hội	VND 37,500		

Vấn đề 1: Đưa chính sách và RIA sơ bộ vào mỗi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội				
		50		
74	Số luật và pháp lệnh trong chương trình lập pháp hàng năm (năm 2007)	50		Bộ Tư pháp
75	% đề xuất luật pháp có chuẩn bị RIAs sơ bộ	100%		
76	Số RIA được công bố trong giai đoạn xây dựng Chương trình lập pháp	0%		
Chi phí cho RIA sơ bộ			**VND 437,500,000**	
Chi phí cho việc chuẩn bị của Chính phủ			**VND 125,000,000**	
77	Thời gian chuẩn bị RIA sơ bộ, số giờ	160		
Chi phí cho Chính phủ khi tiến hành tham vấn cho RIA sơ bộ				**VND 62,500,000**
78	Thời gian cần để trả lời các ý kiến đóng góp		80	
Chi phí cho doanh nghiệp khi đóng góp ý kiến về RIA sơ bộ				**VND 250,000,000**
79	Số ý kiến cho 1 RIA sơ bộ		10	
80	Thời gian chuẩn bị cho mỗi ý kiến, số giờ		16	
81	Chi phí cho doanh nghiệp theo giờ		VND 31,250	
Lợi ích của RIA sơ bộ, Phương án 1B			**VND 705,222,070,000**	
Tiết kiệm chi phí vì có ít luật, pháp lệnh mới hơn			**VND 1,103,962,500**	
82	Số lượng luật, pháp lệnh cần dự thảo giảm, tính %	5%		Kinh nghiệm Quốc tế
Tiết kiệm chi phí do soạn thảo luật, pháp lệnh nhanh hơn			**VND 4,118,107,500**	
83	Số thờI gian soạn thảo luật, pháp lệnh giảm, %	20%		
Lợi ích cho doanh nghiệp nếu số luật, pháp lệnh giảm 5%				
			VND 700,000,000,000	

Vấn đề 2: Pháp điển hoá VBQPPL (của cơ quan nhà nước trung ương)				
Chi phí cho pháp điển hoá và phổ biến các bộ pháp điển			**VND 25,104,450,000**	
Chi phí ban đầu cho xây dựng bộ luật pháp điển			**VND 457,500,000**	
84	Số ngườI	15		
85	Số ngày cho 1 ngườI	244		
Chi phí phần mềm ban đầu cho bộ luật pháp điển			**VND 1,280,000,000**	
86	Mua, đăng ký sử dụng phần mềm = $80,000	VND 1,280,000,000		
Chi phí đào tạo ban đầu			**VND 442,200,000**	
87	Số khoá học	3		
88	Độ dài của khoá học, số ngày	8		
89	Số lượng học viên	45		
90	Số lượng chuyên gia quốc tế cho 1 khoá học	1		
91	Chi phí cho chuyên gia quốc tế, theo ngày	VND 12,800,000		
Chi phí lao động hàng năm để duy trì bộ pháp điển			**VND 168,750,000**	
92	Số nhân sự để xây dựng bộ pháp điển	15		Kinh nghiệm Quốc tế
93	Một chuyên gia cho mỗi bộ trong tổng số 30 bộ pháp điển	30		
94	Số ngày cần cho 1 người, 1 năm	30		
Chi phí duy trì cơ sở dữ liệu cho các bộ pháp điển			**VND 256,000,000**	
95	Chi phí bảo dưỡng hàng năm bằng 20% chi phí ban đầu	VND 256,000,000		
Chi phí in các bộ pháp điển			**VND 22,500,000,000**	
96	% bộ pháp điển cần in lại mỗi năm	100%		
97	Số lượng ấn bản	5000		
98	Số bộ pháp điển	30		
99	Chi phí cho một bộ pháp điển in	VND 150,000		
Lợi ích của pháp điển hoá và phổ biến các bộ pháp điển			**VND 2,920,353,083,834**	

Thời gian tiết kiệm được cho tra cứu văn bản của viên chức chính phủ			**VND 591,351,600,000**	
100	ThờI gian tra cứu, số giờ, cho viên chức chính phủ, theo năm	48		Dự thảo Luật Công vụ
101	Số viên chức	1,971,172		
102	% viên chức sử dụng văn bản luật	50%		
103	% giảm từ việc tra cứu nhờ có bộ pháp điển online	80%		
Tiết kiệm thời gian tra cứu cho cán bộ pháp lý của chính phủ			**VND 2,478,125,000**	
104	Số giờ tiết kiệm cho mỗi luật sư	244		
105	Số luật sư hoạt động trong khu vực công	650		
Thời gian tra cứu luật của thẩm phán và nhân viên toà án			**VND 16,630,125,000**	
106	Số lượng thẩm phán	4362		Đến tháng 3/2008
107	Số giờ tiết kiệm được theo năm, cho mỗi thẩm phán	244		
Thời gian tra cứu luật của người dân				
108		??		
Số vụ tranh tụng giảm, tiết kiệm cho chính phủ			**VND 182,022,780,000**	
109	% giảm khiếu kiện do qui định không nhất quán giữa các văn bản qui phạm	1.00%		Phỏng vấn thẩm phán và chuyên gia
110	Số khiếu nại hành chính	96,852		Khiếu nại từ tất cả các nguồn.
111	Số án kinh tế	2614		Số lượng tại tòa án kinh tế trung bình 2005-2008
112	Số người tham gia trong mỗi vụ việc, điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán	6		
113	Số ngày cho mỗi vụ việc, mỗi ngườI	244		
Tiết kiệm thời gian tra cứu cho doanh nghiệp ở Việt nam			**VND 2,124,190,638,986**	
114	Số doanh nghiệp lớn (hơn 300 lao động)	3732		2004-2006 điều tra doanh nghiệp bởi Tổng cục Thống kê

115	Số doanh nghiệp vừa và nhỏ	127,600		2004-2006 điều tra doanh nghiệp bởi Tổng cục Thống kê
116	Chi phí pháp lý hàng năm cho doanh nghiệp lớn 2000/tháng	VND 384,000,000		
117	% doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME)	97.16%		tổng cục Thống kê, cuối 2007
118	Số lượng nhân sự của một SME	25		Số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê
119	Số lượng nhân sự, 1 doanh nghiệp lớn	819		Số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê
120	Chi phí pháp lý hàng năm trên đầu nhân sự cho các doanh nghiệp lớn	VND 468,864		Số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê, 2006
121	Chi phí pháp lý hàng năm cho SME (4 lần cao hơn tính trên đầu nhân sự)	VND 46,886,447		
122	Tổng chi phí pháp lý hàng năm cho SME	VND 5,982,710,622,711		
123	Chi phí luật sư Việt Nam theo giờ	VND 62,500		Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp
124	Chi phí luật sư nước ngoài theo giờ	VND 2,400,000		
125	Số luật sư cần mỗi năm cho các doanh nghiệp lớn	3.15		
126	% dịch vụ tư vấn pháp lý nước ngoài doanh nghiệp lớn sử dụng	20.00%		
127	Số luật sư cần mỗi năm cho các doanh nghiệp nhỏ	0.38		
128	% dịch vụ tư vấn pháp lý nước ngoài doanh nghiệp nhỏ sử dụng	0.00%		
129	Tiết kiệm thời gian tra cứu, số giờ theo năm mỗi luật sư	244		Số liệu dự kiến của Bộ Tư pháp
130	Giá trị thu được từ giảm thời gian tra cứu, theo năm, cho một doanh nghiệp lớn	VND 368,797,377		
131	Giá trị thu được từ giảm thời gian tra cứu, theo năm, cho một doanh nghiệp nhỏ	VND 5,860,806		

132	Giá trị thu được từ chi phí pháp lý giảm cho doanh nghiệp lớn	VND 1,376,351,811,148		
133	Giá trị thu được từ giảm chi phí pháp lý cho doanh nghiệp SMEs	VND 747,838,827,839		
Số vụ tranh tụng giảm, tiết kiệm cho doanh nghiệp và ngườI dân			**VND 3,679,814,847**	**PHỏng vấn VCCI Câu lạc bộ pháp chế doanh nghiệp**
134	Định tính: số ngày làm việc của người dân, chi phí đi lại + nghiên cứu	??		
135	Số giờ tư vấn pháp lý cần cho một doanh nghiệp lớn cho một kháng cáo	40		
136	Chi phí cho một giờ tư vấn pháp lý của luật sự nước ngoài $150	VND 2,400,000		
137	Số giờ tư vấn pháp lý cần cho một SME cho một kháng cáo	16		
Vấn đề 3: Nâng cao tính thống nhất và tính minh bạch của hệ thống pháp luật thông qua việc đẩy mạnh thực hiện sửa đổi đồng thời các quy định mâu thuẫn với quy định của văn bản được ban hành mới (hoặc được sửa đổi, bổ sung) và áp dụng phương pháp - kỹ thuật lập pháp "một văn bản sửa đổi nhiều văn bản" (luật gồm nhiều mục để sửa đổi đồng thời các quy định của luật khác - omnibus law)				
Chi phí cho việc tuân thủ các thay đổi			**VND 438,750,000**	
138	% chi phí tăng cho Ban soạn thảo khi dự thảo luật mớI	20%		
139	Số lượng luật, pháp lệnh mớI	18		
Lợi ích từ tuân thủ các thay đổI			**VND 2,267,810,453,236**	
Giảm chi phí tra cứu luật cho chính phủ				
140	Số giờ tra cứu giảm cho mỗi luật sư của chính phủ	244	VND 2,478,125,000	
141	Số luật sư trong chính phủ	650		
Số lượng văn bản luật cần dự thảo giảm nhờ một luật sửa nhiều luật “Omnibus law”				
142	Số văn bản giảm, 5% mỗi loại	5.00%	VND 7,434,518,750	

Chi phí tranh tụng giảm cho chính phủ			**VND 45,505,695,000**	
143	% vụ kiện tránh được	0.25%		
Chi phí tra cứu luật giảm cho doanh nghiệp			**VND 2,124,190,638,986**	
144	Số giờ giảm cho mỗi luật sư mỗi năm	244		
Chi phí theo đuổI vụ kiện giảm cho doanh nghiệp			**VND 88,201,475,500**	
145	Số ngày cho luật sư cho mỗI vụ kiện	16		
146	Chi phí cho luật sư theo giờ	VND 62,500		
147	Án phí cho mỗi vụ kiện	VND 700,000		
148	Phạt vì không tuân thủ	VND 346,000,000		
149	Số vụ kiện có thể tránh được, %	0.25%		
Vấn đề 4: Yêu cầu đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL (tác động của các chính sách, quy định mới)				
Chi phí RIA				
Chi phí cho 1 RIA đầy đủ			**VND 9,000,000**	
150	Số ngày trung bình để thực hiện RIA đầy đủ	40		Kinh nghiệm Quốc tế
151	% văn bản mới cần làm RIA đầy đủ	20%		Kinh nghiệm Quốc tế
152	Thuê chuyên gia để làm RIA, số ngày cho một RIA	4		
153	Tham vấn về RIA, chi phí theo ngày	VND 1,000,000		
Chi phí cho 1 RIA đơn giản			**VND 625,000**	
154	Số ngày trung bình để thực hiện RIA đơn giản	5		Kinh nghiệm Quốc tế
155	% văn bản mới cần làm RIA đơn giản	80%		Kinh nghiệm Quốc tế
Đào tạo RIA chi phí hàng năm				
156	Số người cần đào tạo RIA hàng năm (10 người 1 bộ)	260	VND 136,000,000	
157	Số ngày đào tạo	4		
158	Số khoá học	6		
159	Số học viên mỗi khoá	2		
Kiểm soát chất lượng RIA, giám sát cấp trung ương			**VND 1,050,000,000**	

160	Cơ quan trung ương với 35 ngườI làm việc fulltime			Sử dụng mô hình Hàn quốc như một hình mẫu
Chi phí cho doanh nghiệp trong tham vấn RIA, tính theo 1 RIA đầy đủ			**VND 170,000,000**	
161	Số ý kiến đóng góp cho một RIA	10		Kinh nghiệm VCCI 2007
162	Thời gian cần để doanh nghiệp góp ý, số ngày	2		
163	Chi phí lao động cho doanh nghiệp, quản lý, theo ngày	VND 10,000,000		PHỏng vấn VCCI
164	Chi phí lao động cho doanh nghiệp, nhân viên, theo ngày	VND 5,000,000		
165	% thời gian quản lý doanh nghiệp, tư vấn pháp lý cho góp ý	70%		Kinh nghiệm VCCI
Chi phí cho doanh nghiệp trong tham vấn RIA, tính cho 1 RIA đơn giản			**VND 71,500,000**	
166	ThờI gian cần để doanh nghiệp góp ý, số ngày	1		
Lợi ích của RIA				
Tiết kiệm chi phí cho doanh nghiệp từ số qui định mới giảm đi				
167	% giảm theo Phương án 4B	2.36%	VND 330,248,306,998	
168	% giảm theo Phương án 4C	2.58%	VND 361,851,015,801	
169	% giảm theo Phương án 4D	10%	VND 1,400,000,000,000	
170	% giảm theo Phương án 4E	10%	VND 1,400,000,000,000	
171	Tăng chi phí hàng năm để đảm bảo tuân thủ, %GDP	1.25%		Dự kiến chi phí pháp lý = 25% of GDP, tăng 5% hàng năm (sử dụng dự báo quốc tế), hoặc tổng chi phí tăng 1.25% hàng năm.
Tiết kiệm chi phí cho doanh nghiệp từ sửa đổi số qui định hiện có				
172	Chi phí lưu trữ quy định hiện có, % GDP	25.00%		
173	Sửa đổi số quy định hiện có, % mỗi năm	5.00%		
174	Tiết kiệm chi phí lưu trữ quy định hiện có, theo PA 4B	2.36%	VND 330,248,306,998	

175	Tiết kiệm chi phí lưu trữ quy định hiện có, theo PA 4C	2.58%	VND 361,851,015,801	
176	Tiết kiệm chi phí lưu trữ quy định hiện có, theo PA 4D	10.00%	VND 1,400,000,000,000	
177	Tiết kiệm chi phí lưu trữ quy định hiện có, theo PA 4E	10.00%	VND 1,400,000,000,000	
Vấn đề 5: Giảm bớt một số loại văn bản qui phạm pháp luật (đơn giản hoá hình thức VBQPPL)				
Chi phí từ việc giảm số loại văn bản, Phương án 5B			**VND 14,096,565,000**	
Chi phí từ việc giảm số loại văn bản, Phương án 5C			**VND 15,103,462,500**	
178	Số văn bản không chứa qui phạm thành văn bản qui phạm, theo năm	54		Dự báo của Bộ Tư pháp
179	% tiến hành kiểm soát chất lượng tương tự như nghị định, Phương án 5B	70%		
180	% tiến hành kiểm soát chất lượng tương tự như nghị định, Phương án 5C	75%		
181	Số RIA đầy đủ được thêm vào mỗi năm, Phương án 5B	7.56		
182	Số RIA đơn giản được thêm vào mỗi năm, Phương án 5B	30.24		
183	Số RIA đầy đủ được thêm vào mỗi năm, Phương án 5C	8.1		
184	Số RIA đơn giản được thêm vào mỗi năm, Phương án 5C	32.4		
Chi phí cho doanh nghiệp vì tham vấn nhiều hơn				
185	5B	VND 3,447,360,000	**VND 3,447,360,000**	
186	5C	VND 3,693,600,000	**VND 3,693,600,000**	
Lợi ích từ việc giảm số loại văn bản, Phương án 5B			**VND 418,361,068,325**	
Lợi ích từ việc giảm số loại văn bản, Phương án 5C			**VND 448,244,001,777**	
Tiết kiệm chi phí cho chính phủ từ chi phí tra cứu thấp hơn			**VND 487,500,000**	
187	Số giờ cho việc tra cứu giảm cho mỗi luật sư của chính phủ	48		
188	Số luật sư của chính phủ	650		
Chi phí tra cứu luật giảm cho doanh nghiệp			**VND 417,873,568,325**	
189	Số giờ giảm mỗi năm cho mỗi doanh nghiệp	48		

Vấn đề 6: Mở rộng phạm vi bắt buộc phải lấy ý kiến công chúng đối với mọi VBQPPL; quy định bắt buộc phải đăng tải dự thảo VBQPPL trên một website xác định.				
Chi phí tham vấn cho chính phủ, Phương án 6 B			**VND 8,960,815,000**	
Chi phí tham vấn, Phương án 6 D			**VND 8,963,057,500**	
Chi phí tham vấn cho chính phủ				
	Số lượng dự thảo cần phổ biến thêm	**% không sử dụng cách 2007**	**% tăng lên sử dụng cách 2007 ??**	
190	Dư thảo luật, pháp lệnh	0%	0%	
191	Dự thảo nghị định	0%	0%	
192	Quyết định của Thủ tướng	20%	20%	
193	Thông tư (thực tế hiện nay chỉ yêu cầu góp ý trong nội bộ cơ quan ban hành)	50%	50%	
194	Thông tư liên bộ	40%	40%	
	Số hội thảo và cuộc họp tăng thêm			
195	Dư thảo luật, pháp lệnh	0%	0%	
196	Dự thảo nghị định	0%	0%	
197	Quyết định của Thủ tướng	10%	5%	
198	Thông tư	35%	17.50%	
199	Thông tư liên bộ	30%	17.50%	
	Thông tin đại chúng			
200	Dư thảo luật, pháp lệnh	80%	0%	
201	Dự thảo nghị định	99%	10%	
202	Quyết định của Thủ tướng	100%	0%	
203	Thông tư	100%	0%	
204	Thông tư liên bộ	100%	0%	

	Đăng tải dự thảo lên website trong vòng 20 ngày (phương án 6B)			
205	Dư thảo luật, pháp lệnh	94%	94%	
206	Dự thảo nghị định	99%	99%	
207	Quyết định của Thủ tướng	100%	100%	
208	Thông tư	100%	100%	
209	Thông tư liên bộ	100%	100%	
	Đăng tải dự thảo lên website trong vòng 60 ngày (phương án 6D)			
210	Dư thảo luật, pháp lệnh	100%	100%	
211	Dự thảo nghị định	100%	100%	
212	Quyết định của Thủ tướng	100%	100%	
213	Thông tư	100%	100%	
214	Thông tư liên bộ	100%	100%	
	Tổng số theo phương pháp tham vấn mới, phương án 6B		**1204.56**	
	Tổng số theo phương pháp tham vấn mới, phương án 6D		1207.55	
215	Số lượng dự thảo cần phổ biến thêm		239.6	
216	Số cuộc họp và hội thảo		82.85	
217	Thông tin đạI chúng		19.1	
218	Đăng tải trên website, Phương án 6B		863.01	
219	Đăng tải trên website, Phương án 6D		866	
	Chi phí cho mỗi phương pháp tham vấn			
220	Số lượng dự thảo cần phổ biến thêm 60 văn bản x VND25000		VND 1,500,000	
221	Số cuộc họp và hội thảo 4 nhân viên chính phủ x 8 giờ một người + chi phí 200,000 VND		VND 700,000	

223	Đăng tải trên website, Phương án 6B		VND 400,000,000	
224	Đăng tải trên website, Phương án 6D		0	
	Tổng chi phí mới phát sinh theo mỗi phương pháp		0	
225	Số lượng dự thảo cần phổ biến thêm			
226	Số cuộc họp và hội thảo		VND 359,400,000	
227	Thông tin đại chúng		VND 57,995,000	
228	Đăng tải trên website, Phương án 6B		VND 7,640,000,000	
229	Đăng tải trên website, Phương án 6D		VND 0	
Chi phí giải trình ý kiến đóng góp				
230	48 giờ cho một tham vấn mớI, Phương án 6B	VND 903,420,000	VND 903,420,000	
231	48 giờ cho một tham vấn mớI, Phương án 6D	VND 905,662,500	VND 905,662,500	
Chi phí doanh nghiệp phải trả cho việc tham gia ý kiến				
232	Chi phí cho doanh nghiệp theo giờ	VND 31,250		
233	Số lượng dự thảo cần phổ biến thêm 60 văn bản x 16 giờ để góp ý cho một dự thảo		VND 7,188,000,000	
234	Số cuộc họp và hộI thảo 80 người x 4 giờ x 31250 giờ		VND 828,500,000	
235	Thông tin đại chúng		0	
236	Đăng tải trên website			
237	Số ý kiến cho mỗi văn bản được đăng tải, Phương án 6B	10	VND 4,315,050,000	
238	Số ý kiến cho mỗi văn bản được đăng tải, Phương án 6D	20	VND 8,660,000,000	Số lượng người tham vấn sẽ tăng gấp đôi nếu thời gian tham vấn cho phép dài hơn
239	Số ý kiến cho mỗi văn bản được đăng tải, Phương án 6E	20	VND 8,660,000,000	
240	Thời gian chuẩn bị cho một ý kiến, theo giờ	16		
241	Chi phí cho doanh nghiệp theo giờ	VND 31,250		
Lợi ích của tham vấn				

Lợi ích từ việc giảm chi phí cho lưu hành quy định				
242	10 % trong chi phí cho các qui định khi kết hợp với RIA	0.1	VND 1,400,000,000,000	
243	Phương án 6B =Phương án 6D - 50%	0.5	VND 700,000,000,000	
Lợi ích từ việc giảm chi phí cho lưu giữ quy định				
244	Phương án 6D. Xem dữ liệu tính toán tại dòng 176		VND 1,400,000,000,000	
245	Phương án 6B =Phương án 6D - 50%		VND 700,000,000,000	
Năng suất lao động và việc làm tăng lên ở Việt nam nhờ chi phí tuân thủ pháp luật giảm xuống				
Ước tính công ăn việc làm mới mỗi đơn vị đầu tư				
246	GDP (2007) VND		VND 1,120,000,000,000,000	
247	2005: 16 % GDP từ đầu tư mới của khối FDI		16	
248	Số việc làm mới được tạo ra trong khối FDI năm 2005		1,200,000	
249	Số lượng việc làm mới trên mỗi 1% GDP tăng trong khối FDI		75,000	
Phương pháp 1. Ước tính chi phí giảm theo tiêu chuẩn Hàn Quốc				
250	Khả năng tăng GDP nhờ có chương trình làm luật tốt hơn, theo %, 10 năm	0.0857		Dự báo bởi OECD: % tăng GDP do chương trình cải cách thể chế của Hàn quốc đem lại
251	2007 GDP Vietnam	VND 1,120,000,000,000,000		
252	Tăng GDP mỗi năm nhờ cải cách thể chế	0.86%		
253	Giá trị giảm chi phí tuân thủ luật pháp cho doanh nghiệp mỗi năm, VND	VND 9,598,400,000,000		
254	Số lượng việc làm mới mỗi năm nhờ giảm chi phí tuân thủ	64,275		
255	Số lượng việc làm mới nhờ giảm chi phí tuân thủ, 10 năm	642,750		

Phương pháp 2 Ước tính chi phí giảm theo cách tính chi phí giảm của Việt Nam				
256	Giảm chi phí ròng cho khối doanh nghiệp, theo năm	VND 10,924,760,648,668		
257	% GDP tiết kiệm mỗi năm	0.9754%		
258	Tăng GDP, 10 năm	9.75%		
259	Việc làm mới gắn liền với chi phí tuân thủ giảm, theo năm	73,157		
260	Việc làm mới gắn liền với chi phí tuân thủ giảm, 10 năm	731,568.79		
Tác động kinh tế khi rủi ro thể chế giảm				
261	Giá trái phiếu kỳ hạn 10 năm ở Việt Nam: 10.333%	10.333%		
262	Giá trái phiếu kỳ hạn 10 năm ở Singapore: 2.439%	2.439%		
263	Chênh lệch giữa Việt nam và Singapore	7.894%		
264	% do bảo hiểm rủi ro chính sách và luật pháp	10%		
265	Bảo hiểm rủi ro do có rủi ro chính sách và luật pháp	0.789400%		
266	Mức đầu tư giảm do rủi ro chính sách/luật pháp, điểm cơ bản trên 1% phí bảo hiểm	0.63%		
267	Giảm đầu tư vào Việt Nam mỗi năm, %	0.4934%		
268	Số lượng việc làm bị mất gắn liền với đầu tư giảm, theo năm	37,003		
269	Số lượng việc làm bị mất gắn liền với đầu tư giảm, 10 năm	370,031		

Chi phí và Lợi ích của Các phương án LBHVBQPPL

Thông tin cơ sở	
Chi phí và Lợi ích cho Chính phủ	
Tổng chi phí cho chính phủ Việt nam cho soạn thảo các văn bản quy phạm mới, theo năm	VND 148,690,375,000
Tổng tối đa chi phí mới cho soạn thảo văn bản quy phạm mớI, theo năm	VND 51,835,020,000
Tổng tiết kiệm cho chính phủ gắn với phương án tốt nhất	VND 837,015,235,179
Tổng tiết kiệm ròng cho chính phủ, theo năm	VND 785,180,215,179
Chi phí và Lợi ích cho doanh nghiệp	
Tổng tối đa chi phí tăng thêm cho doanh nghiệp do có thêm khâu lấy ý kiến	VND 163,223,600,000
Tổng tiết kiệm cho doanh nghiệp gắn với phương án tốt nhất	VND 11,087,984,248,668
Giảm chi phí ròng cho khối doanh nghiệp, theo năm	VND 10,924,760,648,668
% GDP tiết kiệm được theo năm	0.9754%
Công ăn việc làm mới nhờ giảm chi phí thực hiện luật, quy định, 10 năm	731,569
Công ăn việc làm mới nhờ giảm bảo hiểm rủi ro, 10 năm	370,031
Tổng công ăn việc làm mới	1,101,600

Các phương án

	Chi phí cho Chính phủ	Chi phí cho doanh nghiệp	Chi phí định tính	Tổng chi được lượng hoá thành tiền	Lợi ích cho chính phủ	Lợi ích cho doanh nghiệp	Lợi ích định tính	Tổng lợi ích được lượng hoá thành tiền	Lợi ích - chi phí
Vấn đề 1									
Phương án 1B	VND 187,500,000	VND 250,000,000		VND 437,500,000	VND 5,222,070,000	VND 700,000,000,000	Ít rủi ro chính sách, chính sách đạt hiệu quả cao hơn	VND 705,222,070,000	VND 704,784,570,000
Phương án 1C	VND 125,000,000	VND 0		VND 125,000,000	VND 0	VND 0		VND 0	-VND 125,000,000
Vấn đề 2									
Phương án 2B	VND 25,104,450,000	VND 0		VND 25,104,450,000	VND 182,022,780,000	VND 3,679,814,847		VND 185,702,594,847	VND 160,598,144,847
Phương án 2C	VND 25,104,450,000	VND 0		VND 25,104,450,000	VND 775,852,505,000	VND 2,127,870,453,834		VND 2,903,722,958,834	VND 2,878,618,508,834

Vấn đề 3									
Phương án 3B	VND 438,750,000	VND 0		VND 438,750,000	VND 55,418,338,750	VND 2,212,392,114,486		VND 2,267,810,453,236	VND 2,267,371,703,236
Phương án 3C	VND 438,750,000	VND 0		VND 438,750,000	VND 0	VND 0		VND 0	-VND 438,750,000
Vấn đề 4									
Phương án 4B	VND 3,067,000,000	VND 35,530,000,000		VND 38,597,000,000		VND 660,496,613,995	Lợi ích cho chính phủ trong thực thi, bảo đảm sức khoẻ và an toàn tốt hơn	VND 660,496,613,995	VND 621,899,613,995
Phương án 4C	VND 3,247,000,000	VND 38,930,000,000		VND 42,177,000,000		VND 723,702,031,603		VND 723,702,031,603	VND 681,525,031,603
Phương án 4 D	VND 9,160,000,000	VND 150,620,000,000		VND 159,780,000,000		VND 2,800,000,000,000		VND 2,800,000,000,000	VND 2,640,220,000,000
Phương án 4 E	VND 2,037,800,000	VND 80,803,200,000		VND 82,841,000,000		VND 2,800,000,000,000		VND 2,800,000,000,000	VND 2,717,159,000,000
Vấn đề 5									
Phương án 5B	VND 14,096,565,000	VND 3,447,360,000		VND 17,543,925,000	VND 487,500,000	VND 417,873,568,325		VND 418,361,068,325	VND 400,817,143,325
Phương án 5C	VND 15,103,462,500	VND 3,693,600,000		VND 18,797,062,500	VND 522,321,429	VND 447,721,680,348		VND 448,244,001,777	VND 429,446,939,277
Vấn đề 6									
Phương án 6B	VND 8,960,815,000	VND 4,315,050,000		VND 13,275,865,000		VND 1,400,000,000,000		VND 1,400,000,000,000	VND 1,386,724,135,000
Phương án 6C				VND 0				VND 0	VND 0
Phương án 6D	VND 8,963,057,500	VND 8,660,000,000		VND 17,623,057,500		VND 2,800,000,000,000		VND 2,800,000,000,000	VND 2,782,376,942,500
Phương án 6E	VND 8,963,057,500	VND 8,660,000,000		VND 17,623,057,500		VND 2,800,000,000,000		VND 2,800,000,000,000	VND 2,782,376,942,500

BỘ TƯ PHÁP **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày tháng năm 2010

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ THẢO LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN

I. GIỚI THIỆU CHUNG

1. Bối cảnh ban hành Luật tiếp cận thông tin

Quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người, thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị, được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948, trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 và các công ước khác của Liên Hợp Quốc.

Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là quá trình thúc đẩy công bằng và thực thi luật pháp, củng cố nhà nước pháp quyền. Việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, làm tăng tính hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước.

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, phát triển kinh tế thị trường và đẩy mạnh phát triển công nghệ thông tin, Nhà nước cần có cơ chế tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân tham gia vào môi trường thông tin mở. Các cơ quan công quyền không những cần phải công bố rộng rãi một số loại thông tin nhất định như hiện nay (thông tin về pháp luật, chính sách và hoạt động của các cơ quan nhà nước...), mà còn phải tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin, tiếp cận các hồ sơ, tài liệu khác khi họ có nhu cầu.

Để bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin, Dự án Luật tiếp cận thông tin đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 của Quốc hội khoá XII (Nghị quyết số 27/2008/NQ-QH12).

Trong quá trình nghiên cứu soạn thảo Luật, có những tranh luận về các giải pháp đối với một số nội dung của Dự thảo Luật. Trong bối cảnh này, đánh giá tác động của Dự thảo Luật (RIA) có thể giúp tìm ra một cơ sở chung cho các phương án có lợi nhất. Bộ Tư pháp (cơ quan chủ trì soạn thảo Dự thảo Luật theo sự phân công của Chính phủ) đã thành lập Nhóm nghiên cứu gồm một số thành viên của Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập để tiến hành đánh giá tác động của Dự thảo Luật.

Mục tiêu thực hiện RIA cho Dự thảo Luật, trước mắt là cung cấp cơ sở để trao đổi về nội dung của Dự thảo Luật một cách minh bạch và giúp các cơ quan có thẩm quyền (Ban Soạn thảo, Chính phủ, Quốc hội) có đủ dữ liệu đánh giá lợi ích và chi phí của các phương án đang xem xét, mục tiêu lâu dài là giúp cho việc thực thi Luật có hiệu quả, với các giải pháp cụ thể, rõ ràng và khả thi hơn.

2. Sử dụng phương pháp RIA trong việc đánh giá Dự thảo Luật

Quy trình thực hiện RIA được tiến hành theo các bước sau:

1. Xác định các vấn đề ưu tiên dựa trên các tiêu chí rõ ràng;

2. Xác định các mục tiêu của vấn đề;

3. Lựa chọn các giải pháp để giải quyết từng vấn đề;

4. Xác định các yếu tố chi phí và lợi ích chính cho từng vấn đề;

5. Xác định các dữ liệu phân tích;

6. Xác định cách thức thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó;

7. Thu thập, tập hợp dữ liệu và tham vấn;

8. Đánh giá, phân tích các dữ liệu đã thu thập được;

9. Nhóm nghiên cứu dự thảo thống nhất về cách diễn giải kết quả phân tích, thống nhất các giải pháp và kết luận;

10. Viết báo cáo RIA.

Quá trình thực hiện RIA đã đưa ra được các phương án cụ thể, đánh giá các tác động tích cực và tiêu cực của các phương án đó và trình bày kết quả đánh giá để so sánh các phương án với nhau một cách rõ ràng. Trong

quá trình đánh giá, nhiều phương án lựa chọn cho một số quy định trong Dự thảo Luật đã được cân nhắc; các thông tin về tác động tích cực và tác động tiêu cực của các phương án lựa chọn cũng đã được đưa ra thảo luận. Các thông tin đó đặc biệt có ích khi còn có nhiều ý kiến khác nhau về nội dung của Dự thảo Luật.

Nhóm nghiên cứu đã xác định các vấn đề cần ưu tiên đánh giá theo một phương pháp có hệ thống. Trước tiên, Nhóm nghiên cứu đã lên danh sách các vấn đề cần ưu tiên đánh giá 6 vấn đề, có khả năng cần đánh giá rồi chấm điểm dựa trên các mục tiêu cơ bản của Dự thảo Luật. Sau khi các vấn đề được chấm điểm, Nhóm nghiên cứu đã chọn ra được 6 vấn đề quan trọng nhất cần phân tích RIA và xác định phương án giải quyết cho từng vấn đề. Tổng cộng có ***19 phương án/lựa chọn/giải pháp*** được xem xét trong quá trình đánh giá tác động của 6 vấn đề nêu trên. Mỗi vấn đề sẽ có một giải pháp có tính chất vạch ranh giới - giải pháp giữ nguyên hiện trạng, tức là không thay đổi tình trạng hiện có của vấn đề. Giải pháp giữ nguyên hiện trạng luôn được sử dụng trong RIA bởi phân tích RIA luôn tính tới các tác động ngoài lề, nghĩa là phải so sánh tác động của tất cả các giải pháp thay đổi với giải pháp giữ nguyên hiện trạng để tìm hiểu rõ hơn tác động bên lề nếu có thay đổi.

Các vấn đề được đánh giá, theo Nhóm nghiên cứu, cũng là những vấn đề quan trọng, gắn với các mục tiêu của Dự thảo Luật. *Cụ thể là các vấn đề sau đây*:

(1) Sự cần thiết ban hành Luật tiếp cận thông tin

(2) Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm cung cấp thông tin

(3) Cán bộ, công chức thực hiện quyền tiếp cận thông tin

(4) Cơ chế theo dõi, giám sát việc thực thi Luật tiếp cận thông tin

(5) Xác định và phân loại thông tin

(6) Các cơ quan, tổ chức cần phải thành lập trang thông tin điện tử

Việc đánh giá tác động của Dự thảo Luật được phát triển dựa trên phương pháp đánh giá tác động của OECD (Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển) như: xác định vấn đề, xác định phương án giải quyết vấn đề, thu thập dữ liệu, kiểm nghiệm dữ liệu thông qua lấy ý kiến và phân tích dữ liệu theo một phương pháp rõ ràng.

Việc thực hiện đánh giá tác động cho Dự thảo Luật là công việc rất khó khăn vì đây là luật về trình tự thủ tục, do đó nó gây ra nhiều tác động không phải trực tiếp mà là tác động thứ hai hoặc thậm chí thứ ba. Ví dụ, việc có cơ quan độc lập giám sát việc thi hành Luật sẽ có tác động trực tiếp là làm tăng chi phí ngân sách vì giám sát và bảo đảm việc thi hành Luật là một nhiệm vụ lớn đòi hỏi phải được đầu tư tiền của, công sức, nhưng tác động thứ hai sẽ là đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp, vì họ sẽ tiếp cận được một nguồn thông tin minh bạch hơn, ổn định hơn và dễ dàng hơn, ít khiếu nại, khiếu kiện hơn, do đó, chi phí ngân sách có nhiều khả năng giảm xuống.

Tiêu chuẩn phân tích do Nhóm nghiên cứu đặt ra là trong mỗi phương án, đánh giá tác động phải kết hợp cả phương pháp định lượng và định tính, các phương pháp lượng hoá phải được sử dụng tối đa trong phạm vi thời lượng, thời gian và nguồn lực cho phép. Tuy nhiên, Nhóm nghiên cứu cũng nhận thức được là một số tác động quan trọng không thể lượng hoá được, nhưng phải được mô tả theo phương pháp định tính chính xác nhất có thể, và kết luận phải được kèm theo các giả định và lô-gic. Lợi ích và chi phí của mỗi phương án sẽ được so sánh với nhau và đề xuất đưa ra phải dựa trên tính toán lợi ích và chi phí của mỗi phương án.

Phương pháp phân tích trên được gọi là *phương pháp phân tích lợi ích-chi phí mềm* vì phương pháp này kết hợp cả phương pháp định tính và định lượng vào một khung duy nhất để từ đó các lựa chọn được so sánh lần lượt theo một phương thức nhất quán. Kỹ thuật này đòi hỏi người phân tích phải tuân thủ hai tiêu chí đảm bảo chất lượng sau:

- Các giả định đưa ra phải rõ ràng;

- Kết luận không cần dựa trên dữ liệu chuẩn xác nhưng phải hợp lý trên cơ sở các thông tin có được.

Nhóm nghiên cứu đã xây dựng một quy trình (trên nền Excel) thực hiện RIA để xây dựng các văn bản pháp luật mới tại Việt Nam. Quy trình này được sử dụng để ước tính lợi ích và chi phí cho cả khối nhà nước và doanh nghiệp trong mỗi phương án. Các đơn vị dữ liệu sử dụng trong quy trình được liệt kê trong Phụ lục của Báo cáo này.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC CHÍNH SÁCH TRONG DỰ THẢO LUẬT

1. Vấn đề 1: Về sự cần thiết ban hành Luật tiếp cận thông tin (hay đánh giá tác động chung của việc ban hành và thực thi Luật)

1.1. Xác định vấn đề

Hiện nay, việc tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ gặp nhiều khó khăn. Thông tin được cung cấp thường không đầy đủ, thiếu chính xác và kịp thời. Có tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thiếu bình đẳng do những người thi hành pháp luật, công chức thực thi pháp luật thiếu thông tin; tình trạng tham nhũng, dễ dàng vi phạm pháp luật và sự tuỳ tiện của các cán bộ, công chức khi thừa hành công vụ cũng do thiếu thông tin. Có tình trạng lợi dụng đặc quyền, đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác đã sử dụng thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng, công bằng trong xã hội, biểu hiện rõ nhất là trên lĩnh vực đất đai, đền bù giải toả, dự án ưu đãi, các khoản tín dụng, cứu trợ thiên tai, kinh doanh, đầu tư... Người dân thiếu ý thức về quyền của họ và thiếu sự tin tưởng vào cơ chế minh bạch và cởi mở trong tiếp cận thông tin, và do đó, cũng thiếu sự tham gia của tổ chức, công dân vào việc giám sát, phản biện để hoàn thiện các chính sách, quy định pháp luật của Nhà nước.

Việc cung cấp thông tin còn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cán bộ, công chức. Việc chia sẻ thông tin cũng rất hạn chế trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Các cán bộ, công chức thường có tâm lý tránh rủi ro và kiểm soát thông tin, thiếu ý thức và thiện chí trong việc thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin.

Những *biểu hiện* nói trên là do pháp luật còn thiếu các quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan công quyền trong việc công khai thông tin; pháp luật cũng chưa có một cơ chế rõ ràng về cung cấp thông tin, hoặc mặc dù đã có những quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin nhưng lại không rõ ràng về việc thông tin nào cần được cung cấp, hạn chế cung cấp và cung cấp như thế nào...

1.2. Mục tiêu của việc ban hành Luật (mục tiêu chính sách)

Việc ban hành Luật này nhằm quy định trách nhiệm của các cơ quan nắm giữ thông tin trong việc công khai, cung cấp thông tin; quy định trình tự, thủ tục và các cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin nhằm đạt các mục tiêu cụ thể sau đây:

- Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các công dân, tổ chức để bảo vệ quyền, lợi ích của họ; tạo cơ hội cho mọi người dân được tham gia giám sát hoạt động quản lý nhà nước, đóng góp ý kiến vào việc hoạch định chính sách cũng như công tác quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước;

- Bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước; góp phần giảm tham nhũng.

- Tăng chất lượng và tính hiệu quả của hoạt động của các cơ quan nhà nước.

- Tăng cường dân chủ, công bằng và sự hợp tác giữa người dân và Nhà nước, cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

- Tạo niềm tin của công chúng vào cơ quan công quyền.

1.3. Các phương án để lựa chọn: Có ba phương án cho vấn đề này:

Phương án 1A: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật).

Phương án 1B: Không ban hành Luật nhưng phải thực hiện các giải pháp khác (ví dụ: tăng cường nhận thức, tuyên truyền pháp luật hoặc thúc đẩy thực thi các quy định hiện hành về công khai thông tin...).

Phương án 1C: Sửa đổi các luật hiện hành có quy định về công khai thông tin trong các lĩnh vực khác nhau.

Phương án 1D: Ban hành Luật tiếp cận thông tin.

1.4. Đánh giá tác động của các phương án

1.4.1. Tác động của phương án 1A: Không can thiệp (giữ nguyên tình trạng hiện nay và không ban hành Luật).

Các văn bản pháp luật hiện hành chưa xác định nội hàm của "quyền tiếp cận thông tin" của công dân là gì và có cơ chế đầy đủ để thực hiện

quyền đó; chưa có quy định cụ thể về thủ tục, trình tự yêu cầu, biện pháp xử lý hành vi vi phạm của cơ quan nhà nước về công khai thông tin. Hệ thống văn bản pháp luật đã có một số quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải công khai, minh bạch các văn bản, tài liệu thuộc các lĩnh vực khác nhau; pháp luật cũng có quy định về công khai một số thông tin quan trọng mà Nhà nước phải chủ động công khai rộng rãi cho số đông dân chúng biết, tuy nhiên còn một mảng lớn thông tin quan trọng mà người dân chưa được tạo cơ hội tiếp cận, mảng thông tin này không bắt buộc phải công khai rộng rãi nhưng cần phải cung cấp khi người dân có yêu cầu.

Nếu theo phương án pháp luật không can thiệp, mỗi cơ quan nhà nước có thể công bố thông tin trên cơ sở tự nguyện và có quyền tự quyết trong từng trường hợp cụ thể khi nào thì công bố thông tin và công bố ở đâu.

Nếu giữ nguyên hiện trạng và không có sự thay đổi nào đối với môi trường chính sách hiện tại, có nghĩa là sẽ không có sự cải thiện gì đối với việc tiếp cận thông tin của người dân. Công chúng sẽ không có được lợi ích gì từ việc tiếp cận được thông tin tốt hơn, rõ ràng hơn và kịp thời hơn. Các cơ quan nhà nước cũng sẽ không được hưởng lợi từ một quá trình hoạch định chính sách tốt hơn, có sự tham gia tích cực từ phía người dân và tăng uy tín hơn cho Chính phủ cả trong và ngoài nước. Các đối tượng tác động của văn bản, đặc biệt là doanh nghiệp, tiếp tục bị nhầm lẫn khi cần đưa ra các quyết định về sản xuất kinh doanh, gây thiệt hại không chỉ cho bản thân doanh nghiệp mà còn cho cả nền kinh tế. Nền kinh tế của Việt Nam sẽ kém cạnh tranh so với nền kinh tế của các quốc gia khác vì thiếu minh bạch trong hoạt động quản lý điều hành của các cơ quan công quyền.

Như vậy, pháp luật hiện tại nếu không thay đổi sẽ tiếp tục tạo kẽ hở cho tham nhũng; tổn hại đến uy tín của các cơ quan nhà nước; tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp và làm cản trở sự phát triển, đồng thời giảm mức độ bảo vệ đối với người dân.

1.4.2. Tác động của phương án 1B: Các giải pháp khác nhưng không ban hành Luật, ví dụ như tăng cường các biện pháp truyền thông, thúc đẩy việc thực thi pháp luật hiện hành của các cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin, tăng cường nhận thức của người dân và cán bộ, công chức...

Phương án này cho phép cơ quan nhà nước có quyền tự quyết lớn trong việc cung cấp hay không cung cấp thông tin. Tuy nhiên, sẽ không có hoặc có rất ít sự thống nhất về tiêu chí những thông tin hay dữ liệu nào cần được công bố. Cán bộ, công chức không chắc chắn về thông tin nào có thể cung cấp, thông tin nào không được cung cấp, thông tin cần giữ bí mật sẽ tiếp tục có xu hướng giấu thông tin hơn là cung cấp thông tin.

Phương án này cũng sẽ không ngăn chặn được tham nhũng và khả năng mua/bán thông tin. Nó sẽ tạo ra cơ chế cung cấp thông tin mang tính tùy tiện và như vậy sẽ không khác nhiều so với tình trạng hiện tại.

Phương án này không thực sự khuyến khích sự tham gia của người dân, do đó, đây không phải là một phương án tối ưu. Hơn nữa, nếu để cơ quan nhà nước hoàn toàn tự nguyện trong việc cung cấp thông tin thì sẽ không đảm bảo được sự tuân thủ và cũng không có phương tiện đảm bảo sự tuân thủ.

Hình thức tổ chức các chiến dịch giáo dục tuyên truyền đã rất phổ biến tại Việt Nam. Thông qua hoạt động giáo dục tuyên truyền, người dân nhận thức rõ hơn về quyền của mình, tuy nhiên nếu chỉ thực hiện giáo dục tuyên truyền sẽ khó thay đổi sự tin tưởng của người dân đối với hệ thống pháp luật hiện tại nếu không có các biện pháp tuân thủ khác. Các hoạt động giáo dục tuyên truyền đóng một vai trò quan trọng, nhưng chưa có hiệu quả để thay đổi những hiểu biết của dân chúng về quyền và nghĩa vụ của họ đối với việc tiếp cận thông tin cũng như trách nhiệm của cán bộ, công chức trong việc cung cấp thông tin.

Như vậy, trong tình trạng tiếp cận thông tin hiện tại ở Việt Nam thì phương án chỉ sử dụng các giải pháp khác mà không can thiệp bằng một đạo luật thì chưa phải tối ưu. Phương án không can thiệp sẽ không phải là phương án có lợi nhất đối với người dân và cho Nhà nước. Quy định mang tính tùy chọn như trên sẽ không phải là phương án tối ưu, vì nó sẽ không có nhiều khác biệt đối với tình trạng hiện nay.

1.4.3. Tác động của phương án 1C: sửa đổi các luật hiện hành

Nếu chỉ sửa đổi các luật hiện hành thì sẽ không bao phủ hết các lĩnh vực thông tin mà người dân cần tiếp cận (ví dụ: Luật Phòng, chống tham nhũng chỉ yêu cầu công khai, cung cấp các thông tin nhằm mục đích khắc phục tình trạng tham nhũng...).

Mặt khác, trong các luật hiện hành đều không có quy trình hoặc không rõ hoặc quy trình không chặt chẽ, không hợp lý, nhất là trình tự, thủ tục bảo đảm quyền tiếp cận thông tin theo yêu cầu của cá nhân (ví dụ: Luật Phòng, chống tham nhũng quy định thời hạn cung cấp thông tin trong vòng 10 ngày và cũng không quy định trình tự, thủ tục).

Nếu sửa đổi các luật hiện hành đơn lẻ cũng sẽ không xác định được các tiêu chí chung để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin tối thiểu của người dân cũng như các giới hạn tối thiểu cho việc tiếp cận thông tin (bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh).

Ngoài ra, nếu chỉ sửa đổi các luật hiện hành cũng sẽ không đưa ra được các nguyên tắc chung về tiếp cận thông tin; quy định cụ thể về trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin; thời hạn cung cấp, chi phí tiếp cận, vấn đề khiếu nại, bồi thường thiệt hại và chế tài xử lý cũng như các cơ chế khác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân.

1.4.4. Tác động của phương án 1D: ban hành Luật (can thiệp bằng quy định pháp luật)

Việc ban hành Luật tiếp cận thông tin với mục đích điều chỉnh các vấn đề như xác định chủ thể cung cấp thông tin; xác định các loại thông tin (thông tin cần được công bố rộng rãi; thông tin được tiếp cận theo yêu cầu, thông tin không công khai); quy định hình thức công khai thông tin và trình tự, thủ tục cung cấp thông tin, cơ chế kiểm tra, giám sát việc cung cấp thông tin; các quyền và nghĩa vụ của cả các cơ quan nhà nước, người dân trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin... sẽ đưa lại các lợi ích đáng kể; mặc dù việc thực thi Luật cũng có những chi phí nhất định.

Trong việc đánh giá tác động của vấn đề này (ban hành Luật), những chi phí, lợi ích cho việc ban hành và thực thi Luật nói chung chủ yếu được phân tích định tính; cần phải nói rằng tác động đáng kể hay không đáng kể của việc ban hành Luật còn phụ thuộc vào việc thông qua, áp dụng phương án nào cho một số quy định của Dự thảo Luật (*xem phần đánh giá dưới đây*). Tại phần này, chúng tôi đánh giá các tác động của việc ban hành Luật dựa trên các phương án tối ưu được lựa chọn (vì Luật chỉ có tác động cao nhất nếu lựa chọn và kết hợp tất cả các phương án tối ưu đó).

Có thể nêu những tác động sau đây trong việc ban hành Luật tiếp cận thông tin cũng như thiết lập cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin.

Về mặt lợi ích:

- *Tác động về kinh tế:* việc tăng cường và mở rộng thông tin cũng có nghĩa là tăng cường và nâng cao tri thức, có thể đem đến những chuyển biến cơ bản trong việc sản xuất sản phẩm và dịch vụ. Thông tin công khai, minh bạch còn giúp cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước xây dựng cho mình các kế hoạch đầu tư dài hạn, tin tưởng vào kế hoạch kinh doanh. Các doanh nghiệp được bình đẳng trong việc khai thác những thông tin về quy hoạch, chính sách thuế để lập kế hoạch đầu tư dài hạn. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ giúp cho các doanh nghiệp giảm thiểu chi phí kinh doanh và các rủi ro khi đầu tư, từ đó thu hút đầu tư và tạo công ăn việc làm nhiều hơn. Tăng cường tiếp cận thông tin cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp, tăng tỷ số doanh thu của doanh nghiệp, tăng đầu tư có chất lượng cao. Như vậy, việc ban hành Luật sẽ là tiền đề cho đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam tăng lên vì các hoạt động đầu tư chủ yếu dựa vào tính ổn định, sự minh bạch và thông tin thị trường, giảm tham nhũng, có nghĩa là nếu việc tiếp cận thông tin được tốt hơn, thì sẽ thúc đẩy nhiều đầu tư hơn, do đó, kinh tế tăng trưởng ổn định hơn.

- *Về tăng hiệu quả quản lý nhà nước:* từ cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ hình thành cơ chế giám sát có hiệu quả từ công chúng tới các hoạt động của cơ quan công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính, qua đó, các cơ quan này cũng sẽ hoạt động có hiệu quả và trách nhiệm hơn. Trên cơ sở được biết thông tin người dân mới kịp thời kiến nghị lên các cơ quan nhà nước để hoàn thiện chính sách, pháp luật. Việc phản hồi từ phía người dân sẽ giúp các cơ quan nhà nước cân nhắc, lựa chọn và đưa ra những quyết định đúng đắn, phù hợp với lòng dân, tăng hiệu quả của chính sách. Cơ chế thông tin hai chiều giữa Nhà nước và công dân sẽ giúp cho việc quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả hơn, tăng tính trách nhiệm của công dân cũng như của các cơ quan công quyền.

Với việc chia sẻ thông tin, các công dân, tổ chức có thể sử dụng các kết quả nghiên cứu, điều tra để tránh lãng phí ngân sách nhà nước, chi phí

của tư nhân cũng như chi phí của các tổ chức xã hội khác, tiết kiệm các nguồn lực trong xã hội.

Việc minh bạch hoạt động của các cơ quan công quyền giúp cho việc kiểm tra, thanh tra, giám sát hiệu quả hơn.

Việc minh bạch hoá và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ làm giảm các chi phí tìm hiểu, nghiên cứu pháp luật đối với cả các cán bộ, công chức, doanh nghiệp và người dân nhờ tạo được một nguồn thông tin duy nhất, bảo đảm độ tin cậy, qua đó cũng làm giảm kiện tụng do nhầm lẫn.

Một lợi ích khác là tăng tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước sẽ làm giảm tham nhũng và sẽ có ảnh hưởng tích cực tới nền kinh tế.

- *Tác động lên khu vực tư nhân*: doanh nghiệp và người dân không phải mất nhiều thời gian cho việc tìm kiếm văn bản; giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh doanh nhờ giảm rủi ro phát sinh từ việc nhầm lẫn và không chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý liên quan; các rủi ro đối với người dân cũng giảm; giảm chi phí kiện tụng, chi phí nghiên cứu pháp luật đối với doanh nghiệp; giảm vi phạm pháp luật và khiếu nại, khiếu kiện. Việc tiếp cận thông tin dễ dàng sẽ khắc phục những thiệt hại, các chi phí cho người dân và chi phí cơ hội cho doanh nghiệp (ví dụ: nếu biết rõ quy hoạch xây dựng thì người dân, doanh nghiệp sẽ đỡ tốn kém, thiệt hại khi xây dựng các công trình, nhà ở; người dân kịp thời được cung cấp các thông tin nhằm bảo vệ sức khoẻ, an toàn tính mạng sẽ khắc phục được tình trạng sử dụng sữa nghèo dinh dưỡng như vừa qua hay khắc phục được tình trạng gây ô nhiễm môi trường của các doanh nghiệp, ảnh hưởng nghiêm trọng tới môi trường sống của người dân...).

- *Về cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân*: việc người dân có đầy đủ các nguồn thông tin giúp họ đóng vai trò chủ động hơn trong xã hội và đóng góp cho Nhà nước và phát triển. Người dân cũng tin tưởng hơn vào Nhà nước và sẵn sàng, chủ động đóng góp xây dựng, hoàn thiện chính sách, quy định pháp luật. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cũng đồng thời bảo đảm sự công bằng, tăng lòng tin của người dân đối với Nhà nước. Thông qua việc lắng nghe ý kiến phản hồi từ công chúng, mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân còn được củng cố và tăng cường.

- *Tác động tích cực đến sự tuân thủ pháp luật của cán bộ, công chức, người dân, doanh nghiệp:* Việc tiếp cận đầy đủ thông tin sẽ tạo tiền đề thuận lợi cho việc thi hành văn bản của mọi đối tượng trong xã hội. Văn bản pháp luật (gồm cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản điều hành hành chính) sẽ được thực thi và tuân thủ tốt hơn. Sự nhầm lẫn và không chắc chắn về thông tin chính thức của các cơ quan nhà nước (trong đó có pháp luật) sẽ làm tăng sự không tuân thủ, làm giảm lợi ích của các chính sách công được đưa ra nhằm bảo vệ môi trường, con người. Do đó, cung cấp thông tin đầy đủ sẽ làm giảm cấp độ không tuân thủ pháp luật. Nhờ biết đầy đủ thông tin, các doanh nghiệp sẽ tiết kiệm được chi phí trong việc tuân thủ quy định vì họ đã có thời gian để chuẩn bị các điều kiện thi hành văn bản. Ngoài ra, khi người dân có nhiều thông tin, sẽ nâng cao hiểu biết và nhận thức, người dân cũng tự giác thực hiện chính sách, pháp luật hơn.

Về mặt chi phí: Việc thực thi Luật tiếp cận thông tin và bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin sẽ làm tăng chi phí ngân sách nhà nước để các cơ quan thực hiện trách nhiệm công khai rộng rãi thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu cũng như chi phí phát sinh cho cả doanh nghiệp, cá nhân. Các chi phí này bao gồm:

- Chi phí cho việc xây dựng cơ sở dữ liệu, thiết lập, duy trì hạ tầng công nghệ thông tin; đặc biệt là chi phí cho việc thiết lập và duy trì trang thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức cung cấp, công khai thông tin; chi phí cho việc lưu trữ và cập nhật dữ liệu, thông tin; công khai thông tin rộng rãi;

- Chi phí cho nhân lực thực hiện nhiệm vụ cung cấp thông tin; chi phí cho việc giải quyết các yêu cầu cung cấp thông tin[10], chi phí cho việc theo dõi, đánh giá hàng năm việc thi hành Luật;

- Chi phí tuyên truyền nâng cao nhận thức của công chúng về quyền tiếp cận thông tin (chi phí tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng và in ấn các tờ rơi vì công chúng sẽ cần được giáo dục về quyền và nghĩa vụ của họ liên quan đến thông tin);

[10] Ví dụ, theo kinh nghiệm quốc tế, việc ban hành Luật sẽ làm phát sinh đáng kể số yêu cầu cung cấp thông tin (ở Bulgaria, cứ 8 triệu dân thì có 13.000 yêu cầu; Croatia cứ 4 triệu dân có 3.000 yêu cầu; Romania cứ 20 triệu dân thì có 16.800 yêu cầu. Giả sử Việt Nam, với 87 triệu dân, có thể lên đến 68.000 yêu cầu/năm nếu như so sánh với dân số Romania

- Chi phí nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của cá nhân, tổ chức... (có thể công việc thực thi sẽ phải bắt đầu từ việc giáo dục và hướng dẫn cụ thể cho những người trực tiếp cung cấp thông tin theo hình thức công khai rộng rãi thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu).

- Chi phí cho các biện pháp khác của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là hệ thống chính quyền địa phương trong việc triển khai các biện pháp thực thi Luật;

- Chi phí về các trang thiết bị, các điều kiện vật chất khác;

- Chi phí có thể phát sinh đối cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân do có các vụ khiếu nại, khiếu kiện trong trường hợp người yêu cầu không thoả mãn với quyết định của cơ quan cung cấp thông tin.

Tuy nhiên, nhiều khoản chi phí chỉ phát sinh trong những năm đầu khi bắt đầu thực hiện Luật và sẽ giảm trong các năm tiếp theo.

Các tác động tiêu cực khác:

- Người dân có thể yêu cầu cung cấp thông tin quá nhiều gây nên sự quá tải trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức do phải cung cấp thông tin;

- Yêu cầu nhiều thông tin, đồng nghĩa với giấy tờ nhiều, ảnh hưởng đến môi trường (tuy nhiên, bất lợi này có thể khắc phục nếu như tăng cường công khai thông tin trên trang thông tin điện tử);

- Có thể tăng thêm khiếu nại, khiếu kiện.

1.5. Kết luận và kiến nghị

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật tiếp cận thông tin (phương án 1D) có lợi ích đáng kể đối với cả các cơ quan công quyền và dân chúng, mặt khác, hiệu quả tích cực là tăng tỷ lệ tuân thủ của doanh nghiệp, tăng thu cho doanh nghiệp nhờ hạn chế rủi ro về pháp lý của việc tiếp cận văn bản, văn bản được thực thi và tuân thủ tốt hơn; tăng thu do đầu tư nước ngoài tăng, doanh nghiệp trong nước cũng có niềm tin xây dựng kế hoạch, chiến lược kinh doanh dài hạn, hiệu quả, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế quốc gia. Tăng cường cung cấp thông

tin giúp cho người dân, doanh nghiệp tăng niềm tin vào Nhà nước, tạo nên sự đồng thuận cao trong xã hội.

Việc ban hành Luật sẽ làm phát sinh các chi phí thi hành Luật, tuy vậy, khi cân bằng lợi ích - chi phí thì có thể thấy *việc ban hành Luật tiếp cận thông tin đem lại lợi ích đáng kể.*

So sánh tác động ảnh hưởng về mặt chi phí - lợi ích giữa phương án ban hành Luật với 3 phương án khác (1A, 1B và 1C) là giữ nguyên thực trạng hoặc can thiệp bằng giải pháp mà không ban hành Luật, chúng tôi thấy rằng nếu chọn lựa giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì cần thiết phải ban hành Luật tiếp cận thông tin, tuy nhiên, *Luật sẽ có tác động tích cực lớn nhất nếu Luật có các quy định/các giải pháp tối ưu được lựa chọn theo các vấn đề phân tích dưới đây.*

2. Vấn đề 2: Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm cung cấp thông tin

2.1. Xác định vấn đề

Quyền tiếp cận thông tin của người dân theo quy định của Hiến pháp hiện nay còn mang tính hình thức. Mặc dù pháp luật đã quy định trách nhiệm nói chung của các cơ quan nhà nước trong việc công khai thông tin, cung cấp thông tin (Luật về phòng, chống tham nhũng). Song trên thực tế, chỉ một số cơ quan, tổ chức có trách nhiệm công khai, cung cấp thông tin và những thông tin được cung cấp cũng chỉ giới hạn trong một số lĩnh vực và được thực hiện trên cơ sở quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành (ví dụ: Luật Bảo vệ môi trường, Luật Ngân sách, Luật Xây dựng, Luật Báo chí, Luật Xuất bản...).

Các thông tin mà người dân có nhu cầu tiếp cận không chỉ do các cơ quan hành pháp mà cả các cơ quan tư pháp, lập pháp nắm giữ; thông tin cũng không chỉ giới hạn trong phạm vi các cơ quan nhà nước mà cả các doanh nghiệp nắm giữ; thông tin không chỉ có ở các cơ quan trung ương mà cả các cơ quan ở địa phương.

Những bất cập nói trên bắt nguồn từ việc pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan nhà nước hay tổ chức nào trong việc cung cấp, công khai thông tin cho người dân. Việc không quy định rõ cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin làm cho quyền tiếp cận thông

tin của người dân theo quy định của Hiến pháp thực chất chỉ mang tính hình thức và người dân vẫn luôn khó tiếp cận thông tin.

2.2. Mục tiêu của chính sách

Quy định cụ thể chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin nhằm đạt được các mục tiêu sau đây:

- Xác định rõ và ràng buộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc cung cấp thông tin, công khai thông tin nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân trở nên khả thi hơn.

- Bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, các chủ thể nắm giữ thông tin; góp phần làm giảm tham nhũng trong các cơ quan nắm giữ thông tin.

- Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức một cách đầy đủ nhất; bảo đảm tính toàn diện của thông tin

- Tăng tính hiệu quả trong quản lý, điều hành của mỗi chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin nói riêng và của Nhà nước nói chung.

2.3. Các phương án để lựa chọn

Có 4 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 2A: giữ nguyên như hiện hành. Hiện nay, chỉ một số cơ quan nhà nước và trong từng lĩnh vực, trường hợp cụ thể mới phải thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin do mình nắm giữ. Phạm vi thông tin được cung cấp chỉ giới hạn trong một số thông tin mà không phải là tất cả các thông tin do cơ quan, tổ chức nắm giữ. Pháp luật hiện hành không quy định việc chủ động công khai và cung cấp thông tin do mình nắm giữ theo yêu cầu là một trách nhiệm cụ thể, có tính thường xuyên của cơ quan nắm giữ thông tin; chưa quy định rõ ràng về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin trong việc thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin.

Phương án 2B: quy định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin gồm các cơ quan hành chính nhà nước, gồm các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan được tổ chức theo ngành dọc thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, Uỷ ban nhân dân các cấp.

Phương án 2C: Quy định cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin bao gồm cơ quan, tổ chức như phương án 2B và bổ sung Quốc hội, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân các cấp và Kiểm toán Nhà nước.

Phương án 2D: Quy định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin gồm Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; các cơ quan được tổ chức theo ngành dọc trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân các cấp; Kiểm toán nhà nước; Văn phòng Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng; Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Văn phòng UBND cấp tỉnh; Văn phòng Ban chỉ đạo phòng chống tham nhũng cấp tỉnh; cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh; Văn phòng HĐND và UBND cấp huyện; UBND cấp xã, tổ chức sự nghiệp dịch vụ công và doanh nghiệp nhà nước.

2.4. Đánh giá tác động của các phương án

2.4.1. Phương án 2A:

Nếu giữ nguyên như hiện hành tức là không quy định rõ cơ quan nào có trách nhiệm cung cấp thông tin thì vẫn chưa có được quy định thống nhất, cụ thể, rõ ràng về trách nhiệm phải cung cấp thông tin.

Việc không có quy định một cách tập trung, đầy đủ phạm vi những cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin một mặt là nguy cơ phát sinh tình trạng lợi dụng đặc quyền, đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác dễ dàng tiếp cận thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng, thiếu công bằng trong xã hội; mặt khác, chưa tạo cơ chế hữu hiệu để người dân tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Thêm vào đó, việc không được tiếp cận đầy đủ các thông tin cần thiết cũng làm hạn chế sự tham gia của tổ chức, công dân vào hoạt động quản lý nhà nước với tư cách là người giám sát, phản biện. Đối với hoạt động thi hành pháp luật, do các cơ quan nhà nước chưa bị ràng buộc bởi trách nhiệm công khai và cung cấp thông tin nên tình trạng thiếu minh bạch trong hoạt động cũng như hạn chế trong tư duy, nhận thức của các cán bộ, công chức thực thi pháp luật vẫn tồn tại, làm cho tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thiếu bình đẳng. Đây chính là một trong những

nguyên nhân quan trọng dẫn đến nạn tham nhũng, sự tuỳ tiện của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ.

Các số liệu, ước tính và giả thiết được sử dụng cho phần đánh giá định lượng bao gồm chi phí và lợi ích (*xin xem phụ lục số 1*).

2.4.2. Phương án 2B, 2C, 2D

Về mặt lợi ích: Quyền tiếp cận thông tin của công chúng gắn liền với trách nhiệm phải cung cấp thông tin của các cơ quan nắm giữ thông tin. Do vậy, quy định rõ những cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin, một mặt, sẽ tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan trong việc thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin, giải toả tâm lý e ngại phải gánh chịu trách nhiệm của cán bộ, công chức khi cung cấp thông tin; mặt khác, tránh cho người dân những khó khăn, lúng túng trong việc xác định cần đến cơ quan, tổ chức nào để yêu cầu cung cấp thông tin. Việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin chỉ được bảo đảm khi nghĩa vụ cung cấp thông tin của từng cơ quan được quy định rõ. Sau đây là một số tác động cụ thể:

- *Lợi ích đối với nhà nước*: cơ quan nhà nước ở đây gồm cơ quan trực tiếp cung cấp thông tin và các cơ quan nhà nước nói chung.

Quy định rõ trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan, cơ quan nhà nước chủ động trong việc lập kế hoạch, chuẩn bị các điều kiện thực thi nhiệm vụ, một mặt, giúp cơ quan nhà nước tránh được tình trạng bị động, lúng túng, chưa được trang bị đầy đủ các phương tiện và kỹ năng cần thiết cho việc cung cấp thông tin; mặt khác, các cán bộ, công chức cũng sẽ tận tâm, trách nhiệm hơn trong việc cung cấp thông tin vì họ đã có cơ sở pháp lý vững chắc và được bảo vệ về mặt pháp luật.

Với quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin, đặt cơ quan nhà nước trước yêu cầu phải công khai, minh bạch hoá hoạt động của mình, bao gồm cả việc sử dụng các nguồn lực, chi tiêu ngân sách, là một trong những giải pháp hiệu quả làm giảm tình trạng tham nhũng trong các cơ quan. Tham nhũng trong lĩnh vực thông tin qua việc chia sẻ thông tin một cách thiếu bình đẳng hay mua bán thông tin bị loại bỏ.

Quy định rõ trách nhiệm cung cấp thông tin, công khai thông tin cũng làm tăng trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Từ đó, hiệu lực và hiệu quả quản lý của cơ quan nhà nước được nâng cao, sự tín

nhiệm của công chúng đối với cơ quan nói riêng và với Nhà nước nói chung ngày càng tăng.

- *Lợi ích đối với khu vực ngoài nhà nước:* lợi ích của việc quy định rõ chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin đối với công chúng là rất rõ ràng. Thông qua quy định này, quyền tiếp cận thông tin của người dân mang tính thực tiễn và có tính khả thi hơn vì họ có đầy đủ cơ sở pháp lý để yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin. Người dân không còn phải thụ động chờ đợi vào việc chủ động công khai thông tin của cơ quan nhà nước. Việc tiếp cận thông tin sẽ được cải thiện, khi có nhu cầu được biết thông tin, người dân sẽ chủ động yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp. Việc tiếp cận thông tin, vì thế, cũng kịp thời hơn, đầy đủ hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu được biết thông tin và hiệu quả của việc sử dụng thông tin cũng được tăng lên.

Có được thông tin một cách kịp thời, đầy đủ và do chính cơ quan nhà nước cung cấp một cách chính thức, người dân sẽ bảo vệ tốt hơn các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Người dân, doanh nghiệp có thêm cơ sở để xây dựng cho mình kế hoạch hoạt động mang tính khả thi hơn và đem lại những lợi ích lớn hơn từ việc thực hiện các kế hoạch đó. Người dân còn có thể tiết kiệm được khoản chi phí cho việc thu thập, nghiên cứu, phân tích, tìm kiếm thông tin do họ được chia sẻ thông tin về các kết quả nghiên cứu, điều tra, thống kê... do cơ quan nhà nước đã tiến hành. Với cơ chế cung cấp thông tin mở, trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin được quy định rõ ràng, người dân cũng hưởng nhiều lợi ích từ việc giảm phiền hà, nhũng nhiễu và tham nhũng.

Như trên đã nêu, khi các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin được quy định rõ, người dân cũng có thêm cơ hội và điều kiện để tham gia một cách hiệu quả hơn vào quá trình xây dựng và hoạch định chính sách và hưởng lợi từ việc thực thi những chính sách tốt. Người dân cũng sẽ tích cực, tự giác hơn trong việc thực thi những chủ trương, chính sách do họ có đầy đủ các thông tin liên quan đến chủ trương chính sách, họ nhận thức tốt hơn về trách nhiệm của mình. Khi niềm tin của người dân vào nhà nước được cải thiện, mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân ngày càng gắn bó, thì nguyện vọng của nhân dân ngày càng được phản ánh sát hơn trong các chủ trương chính sách của nhà nước.

Ngoài ra, trong điều kiện hiện nay, phương tiện hữu hiệu nhất trong việc phổ biến và tìm kiếm thông tin là sử dụng công nghệ thông tin. Do vậy, với việc quy định rõ chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, qua đó, làm tăng khối lượng thông tin được công khai cũng như khối lượng thông tin tìm kiếm và đây là một trong những động lực mạnh mẽ để ngành công nghệ thông tin phát triển. Sự phát triển của ngành công nghệ thông tin mang lại lợi ích cho cả hai khu vực nhà nước và ngoài nhà nước.

Về mặt định lượng, lợi ích của ba phương án này được xác định thông qua giá trị thời gian tìm kiếm thông tin tiết kiệm được của chính phủ và doanh nghiệp sau khi Luật ban hành (*xem số liệu trong bảng 1*). Các số liệu, ước tính và giả thiết được sử dụng trong phần này bao gồm:

Về mặt chi phí: quy định rõ những cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin dẫn đến tăng chi phí ngân sách nhà nước để các cơ quan thực hiện trách nhiệm công khai rộng rãi thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu. Chi phí này bao gồm chi phí cho việc xây dựng cơ sở dữ liệu, thiết lập, duy trì hạ tầng công nghệ thông tin, chi phí cho việc công khai thông tin rộng rãi, chi phí cho nhân lực thực hiện nhiệm vụ cung cấp thông tin, chi phí tuyên truyền nâng cao nhận thức của công chúng về quyền tiếp cận thông tin... Những chi phí này được tính toán theo từng phương án cụ thể với số lượng chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin khác nhau. Tuy nhiên, nhiều khoản chi phí chỉ phát sinh trong thời gian đầu khi bắt đầu thực hiện Luật và sẽ giảm hoặc không còn cần thiết trong các năm tiếp theo.

Việc quy định chủ thể cung cấp thông tin không làm phát sinh nhiều chi phí đối với khu vực ngoài nhà nước và về cơ bản chỉ phát sinh khi người dân có nhu cầu tìm kiếm, tiếp cận thông tin. Các chi phí này bao gồm chi phí tìm kiếm thông tin được công khai rộng rãi, chi phí cho yêu cầu cung cấp thông tin và chi phí khiếu nại trong trường hợp người yêu cầu không thoả mãn với quyết định của cơ quan cung cấp thông tin.

Chi phí của ba phương án khác nhau là do số lượng các chủ thể cung cấp thông tin trong mỗi phương án khác nhau (*xem bảng 1 Phụ lục 1*). Về các số liệu, ước tính và giả thiết chung được sử dụng cho phần đánh giá định lượng của ba phương án 2B, 2C, 2D (*xin xem mục IV Phụ lục 1*).

BẢNG 1

TÓM TẮT CHI PHÍ – LỢI ÍCH TRONG 10 NĂM CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN CHO VẤN ĐỀ 2

Đơn vị: 1.000 VNĐ

Phương án	Chi phí		Lợi ích		Đánh giá định tính
	Chính phủ	Doanh nghiệp	Chính phủ	Doanh nghiệp	
2A	1.761.920.539	0	0	0	
2B	23.213.044.909	229.435.087	2.116.877.097 + Định tính	9.181.547.876 + Định tính	Phụ lục 2
2C	25.854.631.908	48.194.772	2.356.155.384 + Định tính	10.219.371.497 + Định tính	Phụ lục 2
2D	28.886.517.171	229.435.087	2.631.261.437 + Định tính	11.412.591.168 + Định tính	Phụ lục 2

2.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án, Nhóm nghiên cứu thấy rằng Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần phải quy định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin gồm các cơ quan như phương án 2D.

3. Vấn đề 3: Cán bộ, công chức thực hiện quyền tiếp cận thông tin

3.1. Xác định vấn đề

Nhìn chung, nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân là không hạn chế, có thể trên rất nhiều lĩnh vực như y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, giao thông, giáo dục... Tuy nhiên, trên thực tế, khi có nhu cầu tiếp cận thông tin, người dân không biết mình cần đến cơ quan nào và hỏi ai. Các cán bộ, công chức của các cơ quan nhà nước cũng không biết mình có được phép cung cấp thông tin hay không. Do vậy, khi người dân có yêu cầu thì các cán bộ, công chức thường rất lúng túng trong việc tìm cơ sở pháp lý để giải quyết hoặc thường có xu hướng từ chối cho phép tiếp cận thông tin. Các cán bộ, công chức đều không thấy rằng họ có nghĩa vụ hay trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin khi người dân có yêu cầu. Thực tế này khiến cho quy định của Hiến pháp về quyền tiếp cận thông tin của công dân không có ý nghĩa trong cuộc sống.

3.2. Mục tiêu của chính sách

Việc bố trí cán bộ, công chức phụ trách thông tin phải bảo đảm các mục tiêu sau đây:

- *Thứ nhất*, cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, toàn diện, kịp thời cho cá nhân, tổ chức.

- *Thứ hai*, thông tin phải đến được với người dân một cách thuận lợi, dễ dàng, nhanh chóng, kịp thời.

- *Thứ ba*, tiết kiệm chi phí tối đa cho Nhà nước song phải bảo đảm quyền tiếp cận cung cấp thông tin của cá nhân, tổ chức.

3.3. Các phương án để lựa chọn

Có 4 phương án lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 3A: giữ nguyên hiện trạng (không có cán bộ, công chức phụ trách thông tin).

Phương án 3B: quy định một cán bộ, công chức phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan.

***Phương án 3C*:** quy định một cán bộ, công chức phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan từ cấp tỉnh trở lên, có cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm cho các cơ quan cấp huyện, Uỷ ban nhân dân cấp xã và hội đồng nhân dân cấp xã chung một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm.

Phương án 3D: quy định một cán bộ, công chức phụ trách thông tin kiêm nhiệm ở mỗi cơ quan.

3.4. Đánh giá tác động của các phương án

3.4.1. Phương án 3A: Giữ nguyên hiện trạng (không có cán bộ phụ trách thông tin)

Nếu không có cán bộ phụ trách thông tin để đáp ứng các yêu cầu về cung cấp thông tin của công chúng, có thể dẫn tới việc các yêu cầu cung cấp thông tin được chuyển thẳng đến cho người đứng đầu cơ quan nắm giữ thông tin. Việc xử lý và giải quyết yêu cầu sẽ vòng vo, mất nhiều thời gian cho cả hai bên (bên yêu cầu và bên cung cấp thông tin). Mặt khác, các đơn vị nhận được yêu cầu cung cấp thông tin cũng rất lúng túng và có xu

hướng chuyển yêu cầu lên cấp trên, dẫn đến đường đi lòng vòng, mất thời gian và việc cung cấp thông tin thiếu tính kịp thời, thiếu chuyên nghiệp. Với sự phát triển mạnh mẽ của các công nghệ thông tin, khối lượng thông tin ngày càng tăng nhanh gấp bội (nếu trong những năm 1970 khối lượng thông tin tăng gấp đôi trong vòng 10 năm, thì trong những năm 1980 - trong vòng 5 năm, trong những năm 1990 - trong vòng 1-2 năm[11]), nếu không có cán bộ phụ trách thông tin có thể làm ảnh hưởng đến hoạt động chung của các đơn vị trong mỗi cơ quan và việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cũng bị ảnh hưởng.

Nếu giữ nguyên như hiện nay, người dân sẽ không biết phải nộp yêu cầu tiếp cận thông tin đến đâu; không có người chịu trách nhiệm cập nhật và cung cấp thông tin kịp thời; tốn thời gian phải trả lời một yêu cầu tiếp cận vì phải đi qua nhiều khâu trung gian.

3.4.2. Phương án 3B: Quy định một cán bộ phụ trách thông tin ở mỗi cơ quan, tổ chức

Tác động tích cực: Tạo điều kiện dễ dàng nộp đơn yêu cầu tiếp cận thông tin, người dân có địa chỉ rõ ràng để gửi đơn yêu cầu tiếp cận thông tin và được giải quyết nhanh chóng và thuận lợi nhất. Theo phương án này, có thể bảo đảm đáp ứng quy định về thời gian trả lời đơn yêu cầu, không mất nhiều thời gian phải trả lời một yêu cầu tiếp cận vì không phải đi qua nhiều khâu trung gian không cần thiết; thông tin sẽ được cập nhật kịp thời. Người yêu cầu cũng có thể được hướng dẫn khi yêu cầu cung cấp thông tin. Các quyền tiếp cận thông tin sẽ được đáp ứng dễ dàng hơn.

Tác động tiêu cực: tốn kém chi phí đáng kể cho ngân sách để chi cho tất cả hoạt động của các cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách (khoảng 19.000 người). Nếu chi phí quá lớn thì lợi ích hầu như là bằng không, nhất là khi chúng ta chưa rõ có bao nhiêu yêu cầu cung cấp thông tin đến mỗi cơ quan trong một năm, hoặc cũng có thể có cơ quan không có yêu cầu cung cấp thông tin thì việc bố trí cán bộ chuyên trách sẽ rất lãng phí.

3.4.3. Phương án 3C: Quy định một cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan từ cấp tỉnh trở lên, có cán bộ phụ trách thông tin kiêm

[11] Theo Báo cáo tự do thông tin thế giới năm 2006 của tổ chức Privacy International

nhiệm cho các cơ quan cấp huyện, Uỷ ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp xã chung một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm.

Tác động tích cực: Lợi ích đạt được tương tự như Phương án 3B.

Tác động tiêu cực: So với phương án 3B, chi phí cho ngân sách nhà nước nếu theo phương án 3C sẽ giảm đáng kể, ít tốn kém hơn phương án 3B, nhất là về lương và chi phí hành chính đối với cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm thuộc cơ quan cấp huyện, cấp xã.

3.4.4. Phương án 3D: Quy định một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm ở mỗi cơ quan.

Tác động tích cực: Phương án 3D là phương án tiết kiệm chi phí nhất so với phương án 3B và 3C. Chi phí cho lương của cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm tại các cơ quan và chi phí hành chính phát sinh không đáng kể mà vẫn đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin. Phương án tiết kiệm chi phí này cũng sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn các phương án khác, nhất là trong điều kiện chúng ta cũng chưa hình dung hết các cơ quan có nhận được nhiều yêu cầu cung cấp thông tin hay không. Phương pháp này, trong những năm đầu sẽ là giải pháp an toàn về mặt không làm phát sinh quá nhiều chi phí.

Tác động tiêu cực: Tuy nhiên, hạn chế của phương án này là sẽ quá tải đối với những cơ quan lớn, nắm giữ nhiều thông tin. Cán bộ ở đó sẽ không làm hết việc dẫn đến không đảm bảo được quyền tiếp cận thông tin cho người dân khi người dân yêu cầu những cơ quan này cung cấp thông tin. Cán bộ cung cấp thông tin không chuyên tâm vào công việc vì phải đảm đương nhiệm vụ khác và chất lượng các công việc khác do họ đảm nhiệm cũng có thể bị ảnh hưởng. Thông tin có thể sẽ không được cung cấp kịp thời, chính xác và có thể gây ra những khiếu nại, khiếu kiện. Do đó, để hạn chế tiêu cực thì các cơ quan nắm giữ thông tin phải có cách điều phối tốt hoạt động cung cấp thông tin của cơ quan mình.

Chi phí của ba phương án 3B, 3C, 3D khác nhau là do số lượng cán bộ chuyên trách hay kiêm nhiệm ở các chủ thể cung cấp thông tin trong mỗi phương án khác nhau (*xin xem Bảng 2, phụ lục 1*).

Các số liệu, ước tính và giả thiết chung được sử dụng cho phần đánh giá định lượng của ba phương án (xin xem mục V phụ lục 1).

BẢNG 2

BẢNG TÓM TẮT CHI PHÍ – LỢI ÍCH TRONG 10 NĂM CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN CHO VẤN ĐỀ 3

Đơn vị: 1.000 VNĐ

Phương án	Chi phí		Lợi ích		Đánh giá định tính
	Chính phủ	Doanh nghiệp	Chính phủ	Doanh nghiệp	
3A	0	0	0	0	
3B	8.921.419.668	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính	Phụ lục 2
3C	1.619.251.902	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính	Phụ lục 2
3D	55.977.800	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính	Phụ lục 2

3.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án, Nhóm nghiên cứu thấy rằng Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần phải quy định về việc bố trí cán bộ đầu mối cung cấp thông tin ở mỗi cơ quan, có thể là cán bộ chuyên trách hoặc kiêm nhiệm. Trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, việc bố trí đầu mối tiếp nhận yêu cầu, cung cấp và ra quyết định cung cấp thông tin có ý nghĩa quan trọng. Việc có thêm cán bộ phụ trách thông tin sẽ đáp ứng tốt hơn yêu cầu tiếp cận thông tin của cá nhân và doanh nghiệp, giảm thời gian và chi phí cho cá nhân và doanh nghiệp trong việc yêu cầu tiếp cận thông tin có thể thực hiện một cách nhanh chóng hơn, hiệu quả hơn, thuận tiện hơn nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh doanh có hiệu quả, nhất là đối với những thông tin có tính chất thương mại. Theo kinh nghiệm quốc tế, nếu các cơ quan không chỉ định cán bộ phụ trách thông tin sẽ dẫn đến khó khăn trong việc đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Qua các phân tích, nhóm nghiên cứu nhận thấy bố trí cán bộ phụ trách thông tin theo phương án 3B là mất nhiều chi phí hơn cả. Phương án 3D tiết kiệm nhất nhưng phương án 3C cũng không mất nhiều chi phí mà đồng thời bảo đảm được quyền tiếp cận thông tin của người dân. Do

đó, chúng tôi kiến nghị áp dụng phương án 3C là có một cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan từ cấp tỉnh trở lên, có cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm cho các cơ quan cấp huyện, còn Uỷ ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp xã sẽ chung một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm.

4. Vấn đề 4: Cơ chế theo dõi, giám sát việc thực thi Luật tiếp cận thông tin

4.1. Xác định vấn đề

Việc thực thi một đạo luật liên quan chủ yếu đến hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, cơ chế giám sát có tính chất truyền thống đối với việc thực thi luật mà hầu hết các quốc gia trên thế giới đều thực hiện đó là cơ chế giám sát thông qua hai "kênh": "kênh" giải quyết khiếu nại hành chính trong phạm vi các cơ quan hành chính nhà nước và "kênh" giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án.

Ở Việt Nam hiện nay tồn tại cả hai "kênh" giám sát như trên. Khi công dân cho rằng một quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan nhà nước hoặc công chức nhà nước đã vi phạm các quyền hoặc lợi ích của mình, họ có quyền khiếu nại theo thủ tục khiếu nại hành chính quy định tại Luật Khiếu nại, tố cáo. Nếu việc giải quyết khiếu nại theo con đường hành chính không thỏa mãn yêu cầu của họ, thì họ có thể tiếp tục khiếu kiện đến tòa án hành chính để giải quyết theo thủ tục giải quyết vụ án hành chính. Trong bối cảnh hiện nay, khi Luật Tiếp cận thông tin có hiệu lực, việc giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, viên chức nhà nước liên quan đến tiếp cận thông tin vẫn sẽ tiếp tục được thực hiện qua hai "kênh" hành chính và tòa án như trên.

Trong thực tiễn, các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin thường lạm dụng quyền hạn của mình từ chối cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin không kịp thời cho người dân. Thực tiễn thi hành Luật tiếp cận thông tin tại nhiều quốc gia cho thấy, các cơ quan quản lý thông tin - đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước, nơi nắm giữ phần lớn các thông tin mà người dân muốn được tiếp cận - thường có xu hướng không muốn cung cấp thông tin hoặc trì hoãn việc cung cấp thông tin. Thực tế này dẫn đến

tình trạng là những quy định của Luật dễ trở thành những tuyên bố mang tính hình thức, không có giá trị thực thi, từ đó làm giảm sút lòng tin của người dân đối với chính sách của nhà nước. Vì vậy, để tránh tình trạng này ở hầu hết các quốc gia nơi đã ban hành Luật tiếp cận thông tin đều quy định cơ chế kiểm tra, giám sát việc thi hành đạo luật này. Cơ chế kiểm tra, giám sát được coi là cơ chế bảo đảm cho các quy định của Luật tiếp cận thông tin được thực thi có hiệu quả trong thực tiễn.

4.2. Mục tiêu của việc thiết lập cơ chế giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin

Việc thiết lập một cơ chế theo dõi, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin nhằm hướng tới các mục tiêu: (i) bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân được thực thi trong thực tế và (ii) tạo ra một cơ chế kiểm tra, theo dõi đối với các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin để buộc các chủ thể đó phải làm thực thi trách nhiệm của mình trong việc cung cấp thông tin. Để đạt được các mục tiêu nói trên, cơ chế theo dõi, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin phải đáp ứng được các tiêu chí sau đây:

- *Thứ nhất*, cơ chế này phải giải quyết được những hạn chế của các cơ chế hiện hành, đó là, *một mặt* phải có sự độc lập với các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin để bảo đảm rằng cơ quan giám sát có thể hoạt động một cách khách quan, không chịu tác động của các chủ thể nói trên; *mặt khác*, việc giải quyết khiếu nại của cơ quan này phải bảo đảm nhanh chóng và không tốn kém;

- *Thứ hai*, cơ quan theo dõi, giám sát phải là một thiết chế đủ mạnh, được trao các quyền hạn thích hợp, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ của mình để tiếng nói của cơ quan này trở thành những khuyến nghị có trọng lượng buộc các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin phải thực hiện;

- *Thứ ba*, trong bối cảnh thực hiện cải cách hành chính hiện nay, cơ quan này phải là một thiết chế gọn nhẹ, không quá cồng kềnh và có cấu trúc mềm dẻo để, *một mặt*, có thể thực hiện được nhiệm vụ của mình, *mặt khác*, không làm tăng quá lớn chi phí về nhân sự, tài chính.

4.3. Các phương án lựa chọn

Có 3 phương án cho vấn đề này:

Phương án 4A: giữ nguyên như hiện hành, không có cơ chế giám sát chuyên trách việc thực thi Luật tiếp cận thông tin.

Phương án 4B: có thể chia phương án này thành 3 lựa chọn:

4B1: Thành lập một cơ quan theo dõi, giám sát độc lập do Thủ tướng Chính phủ thành lập (tương tự Ủy ban giám sát tài chính quốc gia hiện nay);

4B2: Thành lập một cơ quan giám sát độc lập do Quốc hội thành lập (tương tự Kiểm toán nhà nước hiện nay);

4B3: Giao cho một bộ giúp Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức.

Phương án 4C: Giao thêm nhiệm vụ cho một Uỷ ban của Quốc hội (một Uỷ ban hiện tại) thực hiện chức năng giám sát việc thi hành Luật (Ban Dân nguyện hoặc Ủy ban pháp luật) và giao cho một cơ quan của Chính phủ (một Bộ hiện tại) theo dõi việc thi hành Luật.

4.4. Đánh giá tác động của các phương án

4.4.1. Tác động của phương án 4A: không can thiệp, giữ nguyên như hiện hành, không có cơ chế giám sát riêng về việc thực thi Luật tiếp cận thông tin.

Thực tiễn thực thi Luật tiếp cận thông tin ở phần lớn các quốc gia trên thế giới và thực tiễn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo của Việt Nam thời gian qua cho thấy, việc khiếu nại theo con đường hành chính là một quy trình không thực sự hiệu quả, vì các cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính thường có xu hướng ủng hộ các quyết định (trong đó có các quyết định vi phạm quyền tiếp cận thông tin, ví dụ như từ chối cung cấp thông tin hoặc chậm trễ trong việc cung cấp thông tin) của cơ quan cấp dưới. Còn quy trình giải quyết qua con đường tòa án thì tuy có ưu điểm là khách quan vì tòa án nằm ngoài hệ thống hành chính, nhưng lại có nhược điểm là rất tốn kém cả về mặt tài chính và thời gian, khiến không phải tất cả mọi người dân đều có thể tiếp cận được với quy trình này, và bởi vậy mà quyền lợi của họ chưa được bảo đảm.

Bên cạnh đó, trong trường hợp của Việt Nam, việc giải quyết các khiếu nại hành chính liên quan đến quyền tiếp cận thông tin theo quy định của trình tự khiếu nại hiện hành sẽ không cho phép có một quy trình giải quyết khiếu nại chuyên biệt dành riêng cho việc thực thi quyền tiếp cận thông tin. Hạn chế này cũng khiến cho việc tiếp cận thông tin, dù có được quy định cụ thể, rõ ràng trong Luật, cũng dễ có nguy cơ trở thành hình thức mà không thực sự đi vào cuộc sống.

Nếu theo phương án không có cơ chế theo dõi, giám sát riêng việc thực thi quyền tiếp cận thông tin, thì về phía Chính phủ sẽ không có một cơ quan nào làm đầu mối giúp tổng hợp quá trình triển khai việc thực thi Luật này trong thực tiễn. Trên toàn hệ thống, cũng sẽ không có cơ quan nào làm đầu mối tổng hợp các thông tin về việc thực thi Luật tại các chủ thể là các cơ quan của Quốc hội, Tòa án, Viện kiểm sát... Việc không có cơ quan làm đầu mối để theo dõi, giám sát khiến cho hoạt động tác nghiệp, triển khai, đôn đốc của cơ quan cấp trên không đảm bảo sự kịp thời, làm ảnh hưởng đến quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Không có cơ chế theo dõi, giám sát riêng trong lĩnh vực tiếp cận thông tin có nghĩa là việc theo dõi, giám sát quá trình thực thi Luật này cũng sẽ được thực hiện như việc theo dõi, giám sát các đạo luật khác như Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Giao thông đường bộ..., hiện đang được coi là chưa thực sự hiệu quả.

Những thông tin mà người dân muốn tiếp cận chủ yếu do cơ quan hành chính nhà nước nắm giữ. Nhưng đặc điểm chung của các cơ quan này là quan liêu, thủ tục hành chính nặng nề, chậm chạp. Nếu không có cơ chế theo dõi, giám sát hữu hiệu, dễ có nguy cơ là các cơ quan này sẽ né tránh việc cung cấp thông tin, hoặc cung cấp thông tin không kịp thời, thậm chí, lợi dụng việc nắm giữ các thông tin đặc thù để tham nhũng. Vì vậy, dù các quy định của Luật được quy định cụ thể, rõ ràng, đầy đủ, nhưng thực tế người dân vẫn không được bảo đảm về quyền được thông tin. Điều này sẽ dẫn tới việc Luật sẽ trở thành những tuyên bố mang tính hình thức, từ đó, người dân mất lòng tin vào pháp luật và chính sách nhà nước, doanh nghiệp sẽ không có đủ thông tin để tiến hành hoạt động kinh doanh của mình, và vì vậy, môi trường đầu tư sẽ không đủ thuận lợi để thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

4.4.2. Tác động của phương án 4B (có 3 lựa chọn trong Phương án 4B là: thành lập một cơ quan theo dõi, giám sát độc lập do Thủ tướng Chính phủ thành lập (*4B1*); thành lập một cơ quan giám sát độc lập do Quốc hội thành lập (*4B2*) và giao cho một bộ giúp Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức (*4B3*).

4B1. Thành lập một cơ quan theo dõi, giám sát độc lập do Thủ tướng Chính phủ thành lập (tương tự Ủy ban giám sát tài chính quốc gia hiện nay)

Để giải quyết được nhược điểm của cả hai cơ chế hành chính và tư pháp nói trên, một số quốc gia đã thiết lập một cơ chế độc lập có chức năng chuyên trách thực hiện giám sát việc thực thi Luật tiếp cận thông tin. Cơ quan này có thể thay thế hoặc không thay thế cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính truyền thống mà có thể cùng tồn tại song song với nó. Cơ quan này cũng không thay thế việc giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án theo thủ tục tư pháp. Đây được coi là một thiết chế độc lập ở giữa hai thiết chế nói trên, nó cho phép công dân khi không hài lòng với cách giải quyết của cơ quan hành chính theo con đường truyền thống, thì có quyền khiếu nại đến cơ quan này trước khi sử dụng đến cấp độ giải quyết khiếu nại cao nhất là khởi kiện trước tòa án.

Để đảm bảo được các mục tiêu của việc ban hành Luật nói trên, cơ quan giám sát có thể là một cơ quan độc lập, nằm ngoài hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, do Thủ tướng Chính phủ thành lập và phải được trao các nhiệm vụ: (1) Tiếp nhận khiếu nại và tiến hành điều tra về các khiếu nại liên quan đến quyền tiếp cận thông tin; (2) Giải quyết khiếu nại liên quan đến quyền tiếp cận thông tin (sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã giải quyết khiếu nại theo thủ tục giải quyết khiếu nại thông thường); việc giải quyết khiếu nại tại cơ quan độc lập này được coi là cấp giải quyết khiếu nại cuối cùng trước khi khởi kiện ra tòa án; (3) Thúc đẩy hoạt động của các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin thông qua hoạt động theo dõi, kiểm tra việc thi hành Luật; đánh giá việc tuân thủ Luật của các chủ thể; (4) Tư vấn, hỗ trợ cho các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin; (5) Báo cáo về việc thực thi Luật trước cơ quan có thẩm quyền.

Để thực thi các nhiệm vụ nêu trên, cơ quan này phải có một đội ngũ cán bộ chuyên trách (có thể có cán bộ kiêm nhiệm). Cơ cấu tổ chức của cơ

quan này sẽ kết hợp cơ chế "cứng" và "mềm": phần nhân sự "cứng" (cán bộ chuyên trách) gồm khoảng 25 – 30 người làm việc cố định (như Ủy ban giám sát tài chính quốc gia), phần nhân sự "mềm" (cán bộ kiêm nhiệm) sẽ trưng tập tại các bộ, ngành khi cần thiết. Chủ tịch cơ quan này tương đương Thứ trưởng, do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm.

Tác động tích cực:

- *Đối với hiệu quả quản lý nhà nước*: vì là một thiết chế hoàn toàn nằm ngoài hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan độc lập do Thủ tướng Chính phủ thành lập sẽ bảo đảm được các tiêu chí sau đây: (i) bảo đảm sự khách quan trong hoạt động theo dõi, giám sát của mình, không phụ thuộc vào các chủ thể cung cấp thông tin; (ii) giải quyết khiếu nại nhanh chóng, kịp thời; (iii) cơ cấu gọn nhẹ, không làm phát sinh quá cao nhu cầu về nhân lực, về tài chính.

Bên cạnh đó, vì là một cơ quan chỉ có nhiệm vụ chuyên trách theo dõi, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin, ý kiến tư vấn đối với việc triển khai các biện pháp thực thi Luật hoặc các hỗ trợ của cơ quan này đối với các cán bộ phụ trách thông tin tại các bộ, ngành có độ tin cậy cao về mặt chuyên môn, trên cơ sở đó, giúp tháo gỡ những vướng mắc của cơ quan nhà nước, thúc đẩy kịp thời cho quyền tiếp cận thông tin của công dân, việc thực thi Luật sẽ được tốt hơn.

Là cơ quan đầu mối phụ trách theo dõi, giám sát việc tiếp cận thông tin, cơ quan này sẽ giúp Chính phủ một cách đắc lực khi cần báo cáo việc thực thi Luật trước cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội), hiệu quả quản lý nhà nước sẽ tăng lên.

Việc có một cơ quan theo dõi, giám sát độc lập cũng làm tăng khả năng thực thi Luật từ phía cơ quan nhà nước, góp phần hạn chế được sự lạm dụng thông tin từ cơ quan nhà nước, hạn chế việc vi phạm quyền tiếp cận thông tin và giảm tham nhũng.

- *Đối với người dân và doanh nghiệp*: quyền khiếu nại của người dân và doanh nghiệp cũng được bảo đảm hơn qua việc giải quyết khiếu nại nhanh chóng hơn và không tốn kém của cơ quan này. Nhờ có sự theo dõi, giám sát hiệu quả, quyền của người dân, doanh nghiệp trong việc tiếp cận thông tin được bảo đảm, từ đó nâng cao lòng tin của họ đối với Nhà nước.

Do hoạt động của cơ quan nhà nước và các chính sách của Nhà nước minh bạch hơn, doanh nghiệp có thể giảm chi phí đầu tư (ví dụ, thông tin quy hoạch đất đai công khai...), khiến môi trường đầu tư trở nên tốt hơn, doanh nghiệp hoạch định kế hoạch phát triển sản xuất của mình thuận lợi, nhờ đó, kinh tế tăng trưởng tốt hơn.

Tác động tiêu cực:

Vì chỉ là một cơ quan do Thủ tướng thành lập, nên hoạt động theo dõi, giám sát của cơ quan này sẽ tương đối hữu hiệu đối với các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước. Tuy nhiên, đối với các chủ thể khác như các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, các cơ quan tư pháp..., hoạt động theo dõi, giám sát của cơ quan này có thể sẽ bị hạn chế.

Bên cạnh đó, nếu giao việc giải quyết khiếu nại cho cơ quan này, thì vấn đề năng lực cho nhân sự của cơ quan này cũng là một thách thức phải giải quyết. Việc thành lập cơ quan độc lập cũng sẽ phát sinh các chi phí nhất định như chi phí về việc thành lập mới, trụ sở, lương; chi phí cho việc hoạt động của cơ quan này (xem Phụ lục và bảng so sánh).

4B2. Thành lập một cơ quan giám sát độc lập do Quốc hội thành lập (tương tự Kiểm toán nhà nước hiện nay)

Tác động tích cực: Ngoài những tác động tích cực giống như phương án 4B1, phương án cơ quan giám sát độc lập do một cơ quan quyền lực là Quốc hội thành lập nên phạm vi theo dõi, giám sát của cơ quan này cũng rộng hơn (đối với các chủ thể khác không thuộc hệ thống hành chính nhà nước), việc ra phán quyết/khuyến nghị cũng có sức nặng hơn, và vì vậy, việc thực thi Luật cũng hiệu quả hơn.

Tác động tiêu cực: giống như phương án 4B1. Bên cạnh đó, dù là một cơ quan độc lập hoàn toàn nhưng vì là cơ quan do Quốc hội thành lập nên sẽ dễ vấp phải trở ngại về mặt nhận thức, quan niệm, đó là: cơ quan do Quốc hội thành lập sẽ không thể trực tiếp giải quyết khiếu nại mà chỉ có thể thực hiện chức năng giám sát truyền thống như hiện nay.

4B3. Giao cho một bộ giúp Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức

Tác động tích cực: Tác động tích cực của phương án này về cơ bản gần giống phương án 4B2. Chi phí cho việc thành lập bổ sung một bộ

phận trong một bộ thuộc Chính phủ sẽ thấp hơn so với việc thành lập một cơ quan độc lập; cơ cấu cũng gọn nhẹ, không làm phát sinh quá cao nhu cầu về nhân lực, về tài chính.

- *Đối với khu vực nhà nước*: việc có cơ quan đầu mối phụ trách theo dõi việc tiếp cận thông tin sẽ giúp Chính phủ một cách đắc lực khi cần báo cáo việc thực thi Luật trước cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội), hiệu quả quản lý nhà nước sẽ tăng lên.

Việc có một cơ quan theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin cũng làm tăng khả năng thực thi Luật từ phía cơ quan nhà nước, góp phần hạn chế được sự lạm dụng thông tin từ cơ quan nhà nước, hạn chế việc vi phạm quyền tiếp cận thông tin và giảm tham nhũng.

- *Đối với người dân và doanh nghiệp*: quyền khiếu nại của người dân và doanh nghiệp cũng được bảo đảm hơn qua việc giải quyết khiếu nại nhanh chóng hơn và không tốn kém của cơ quan này. Nhờ có sự theo dõi, đôc đốc, kiểm tra hiệu quả việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, doanh nghiệp, sẽ nâng cao lòng tin của người dân đối với Nhà nước.

Do hoạt động của cơ quan nhà nước và các chính sách của Nhà nước minh bạch hơn, doanh nghiệp có thể giảm chi phí đầu tư (ví dụ, thông tin quy hoạch đất đai công khai...), khiến môi trường đầu tư trở nên tốt hơn, doanh nghiệp hoạch định kế hoạch phát triển sản xuất của mình thuận lợi, nhờ đó, kinh tế tăng trưởng tốt hơn.

Tác động tiêu cực: Vì bộ của Chính phủ vẫn là một thiết chế nằm trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, nên không có sự độc lập cần thiết, và vì vậy hiệu quả theo dõi, kiểm tra sẽ hạn chế hơn nhiều. Bên cạnh đó, nếu theo phương án này cũng sẽ khó để triển khai hoạt động theo dõi, kiểm tra về phía các chủ thể nằm ngoài hệ thống hành chính (như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Quốc hội...).

Phương án này chưa giải quyết được những vấn đề cần thiết để bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin mà một cơ quan độc lập có chức năng chuyên trách thực hiện giám sát việc thực thi Luật tiếp cận thông tin có thể giải quyết được; đặc biệt khi công dân không hài lòng với cách giải quyết của cơ quan hành chính theo con đường truyền thống, thì có quyền

khiếu nại đến cơ quan giám sát độc lập trước khi sử dụng đến cấp độ giải quyết khiếu nại cao nhất là khởi kiện trước tòa án.

Bộ của Chính phủ cũng sẽ bị giới hạn về chức năng, nhiệm vụ so với một cơ quan giám sát độc lập như ở nhiều nước trên thế giới[12].

Vì chỉ là một cơ quan của Chính phủ, nên hoạt động theo dõi, đôn đốc của cơ quan này sẽ chỉ hữu hiệu đối với các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước, đối với các chủ thể khác như các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, các cơ quan tư pháp..., hoạt động theo dõi, đôn đốc của cơ quan này có thể sẽ bị hạn chế.

4.4.3. Tác động của phương án 4C: tăng cường thêm nhiệm vụ của cơ quan hiện tại của Chính phủ, Quốc hội: giao cho **một bộ** theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành Luật và giao cho một cơ quan hiện hành của Quốc hội thêm nhiệm vụ giám sát việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Việc giao cho một bộ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành Luật có tác động tích cực và tiêu cực giống như lựa chọn 4B3 trong phương án 4B.

Việc giao cho một cơ quan hiện tại (Uỷ ban của Quốc hội) thực hiện chức năng giám sát việc thi hành Luật (Ban Dân nguyện hoặc Ủy ban pháp luật) cũng có nhiều hạn chế vì nếu không để cơ quan giám sát có chức năng trực tiếp giải quyết khiếu nại như một cấp giải quyết khiếu nại cuối cùng thì việc giám sát sẽ hầu như không có hiệu quả và sẽ trở về thực trạng gần giống hiện nay.

---

[12] Cơ quan này có thẩm quyền:

(1) Tiếp nhận khiếu nại và tiến hành điều tra về các khiếu nại liên quan đến quyền tiếp cận thông tin;

(2) Giải quyết khiếu nại liên quan đến quyền tiếp cận thông tin (sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã giải quyết khiếu nại theo thủ tục giải quyết khiếu nại thông thường); việc giải quyết khiếu nại tại cơ quan độc lập này được coi là cấp giải quyết khiếu nại cuối cùng trước khi khởi kiện ra tòa án;

(3) Thúc đẩy hoạt động của các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin thông qua hoạt động theo dõi, kiểm tra việc thi hành Luật; đánh giá việc tuân thủ Luật của các chủ thể;

(4) Tư vấn, hỗ trợ cho các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin;

(5) Báo cáo về việc thực thi Luật trước cơ quan có thẩm quyền.

Chi phí của 3 lựa chọn trong Phương án 4B (4B1, 4B2 và 4B3) và Phương án 4C khác nhau là do sự chênh lệch của chi phí thuê văn phòng nếu cơ quan giám sát là một cơ quan độc lập. Các số liệu, ước tính và giả thiết chung được sử dụng cho phần đánh giá định lượng của hai phương án 4B, 4C *(xin xem mục VI Phụ lục 1*).

BẢNG 3

BẢNG TÓM TẮT CHI PHÍ – LỢI ÍCH TRONG 10 NĂM CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN CHO VẤN ĐỀ 4

Đơn vị: 1.000 VNĐ

Phương án	Chi phí		Lợi ích	
	Chính phủ	Doanh nghiệp	Chính phủ	Doanh nghiệp
4A	0	0	0	0
4B	46.117.807	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính
4C	27.093.622	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính

4.5. Kết luận và kiến nghị

Việc so sánh và cân nhắc những tác động tích cực, tiêu cực của từng phương án nêu trên cho phép đưa ra kết luận là việc có cơ quan giám sát độc lập về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin do Quốc hội thành lập *(phương án 4B2 của vấn đề 4)* sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn cả. Tuy nhiên, để phù hợp với đặc điểm của hệ thống chính trị và hệ thống bộ máy các cơ quan nhà nước Việt Nam thì trước mắt phương án 4B3 cần ưu tiên lựa chọn.

5. Vấn đề 5: Về xác định và phân loại thông tin

5.1. Xác định vấn đề

Hiện nay, các cơ quan nhà nước gặp khó khăn trong việc xác định các thông tin được công bố rộng rãi, được cung cấp theo yêu cầu hay không được công bố. Người dân, doanh nghiệp không được tạo cơ hội tiếp cận thông tin bình đẳng; doanh nghiệp và cá nhân mất thời gian tìm kiếm thông tin hoặc không biết cần tìm thông tin đó ở đâu, có được biết về

thông tin đó không,... do chưa có quy định chung trên tất cả các lĩnh vực về loại thông tin cơ quan, tổ chức phải công bố rộng rãi, thông tin được cung cấp theo yêu cầu và thông tin không công bố mà chỉ có một số các quy định tản mạn tại các văn bản pháp luật chuyên ngành.

Một số văn bản về những lĩnh vực chuyên ngành đã có quy định về công bố thông tin, tuy nhiên vẫn còn thiếu quy định một số thông tin quan trọng, cần thiết cơ quan nắm giữ thông tin phải chủ động công bố rộng rãi cho số đông dân chúng biết vì các văn bản chuyên ngành không bao quát được các thông tin trong mọi mặt của đời sống xã hội.

Các văn bản pháp luật hiện hành cũng đã có quy định về quyền yêu cầu cung cấp một số thông tin ở một số lĩnh vực nhất định để bảo đảm tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan đó[13]. Tuy nhiên, các thông tin mà người dân, cơ quan, tổ chức có nhu cầu biết, tìm hiểu thì rất rộng, ở tất cả các lĩnh vực nhưng phạm vi thông tin, đối tượng đề nghị cung cấp thông tin đều còn hẹp và chưa bao quát tới các loại thông tin trên tất cả các lĩnh vực. Còn nhiều thông tin quan trọng mà người dân chưa được tạo cơ hội tiếp cận, những thông tin này không bắt buộc phải công khai rộng rãi nhưng cũng không cần hạn chế tiếp cận khi cá nhân, tổ chức có nhu cầu.

Pháp luật hiện hành chưa xác định và phân loại các thông tin mà Nhà nước cần chủ động công khai hoặc người dân có thể tiếp cận theo yêu cầu. Bên cạnh đó, pháp luật cũng thiếu cơ chế bảo vệ các thông tin như thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh.

5.2. Mục tiêu của chính sách

Việc quy định rõ các loại thông tin nhằm đạt tới các mục tiêu cơ bản sau đây:

- *Thứ nhất,* tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân được biết và được yêu cầu cung cấp thông tin, biết giới hạn thông tin không được tiếp cận, từ đó có thể tham gia vào môi trường thông tin mở nhằm bảo đảm tính hiệu quả, cạnh tranh và phát triển của xã hội.

---

13 Luật Phòng, chống tham nhũng là văn bản có quy định các thông tin được tiếp cận ở mức độ rộng nhất nhưng cũng chỉ liên quan đến các thông tin về tham nhũng

- *Thứ hai,* bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước nhất là đối với các lĩnh vực ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân như lĩnh vực đất đai, đền bù giải toả, môi trường, sức khoẻ cộng đồng, dự án ưu đãi, các khoản tín dụng, các khoản quyên góp cứu trợ...

- *Thứ ba,* bảo đảm sự bình đẳng, công bằng trong xã hội, các đối tượng khác nhau đều có cơ hội được biết thông tin như nhau, tránh tình trạng lợi dụng đặc quyền, đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác dễ dàng tiếp cận thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng, công bằng trong xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh doanh, đầu tư.

- *Thứ tư,* bảo đảm an ninh quốc gia, lợi ích cộng đồng, bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh.

5.3. Các phương án để lựa chọn

Có 2 phương án để giải quyết vấn đề này:

Phương án 5A: Giữ nguyên như hiện tại (không phân loại, không xác định các loại thông tin).

***Phương án 5B*:** Dự thảo Luật quy định cụ thể các loại thông tin công bố rộng rãi; thông tin được tiếp cận theo yêu cầu.

5.4. Đánh giá tác động của các phương án

5.4.1. Phương án 5A: Giữ nguyên như hiện tại (không quy định các loại thông tin buộc phải công bố, các thông tin được tiếp cận theo yêu cầu và thông tin không công khai)

Theo pháp luật hiện hành, phạm vi thông tin, đối tượng đề nghị cung cấp thông tin đều còn hẹp và chưa bao quát tới các loại thông tin trên tất cả các lĩnh vực và còn nhiều thông tin quan trọng mà người dân chưa được tạo cơ hội tiếp cận, mặc dù thông tin này không bắt buộc phải công bố rộng rãi nhưng cũng không nên hạn chế người dân, cơ quan, tổ chức tiếp cận khi họ có nhu cầu. Để có được thông tin nhiều khi người dân phải dùng đến quan hệ quen biết hoặc thông qua nhiều hình thức không chính thống nên phải chịu những chi phí không chính thức để có thông tin, dẫn đến tình trạng lợi dụng điều kiện, vị trí của người có chức vụ, quyền hạn để trục lợi, mặt khác gây nên sự bất bình đẳng và thiếu công bằng trong xã hội, nhất là trong lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh.

Nếu không quy định cụ thể về các loại thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ, sẽ gây khó khăn cho chính các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong việc xác định thông tin có được cung cấp, công bố hay không. Các cá nhân, cơ quan, tổ chức sẽ gặp khó khăn như mất nhiều thời gian công sức để tìm kiếm thông tin, trong nhiều trường hợp không biết thông tin đó mình có được tiếp cận hay không, không biết thông tin mình cần tiếp cận được quy định trong văn bản nào,...

Các doanh nghiệp, cá nhân chưa được biết thông tin một cách kịp thời, phải mất thời gian để tìm kiếm thông tin và trong nhiều trường hợp cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp bị ảnh hưởng dẫn đến rủi ro trong kinh doanh.

Nếu không có quy định rõ các loại thông tin dễ dẫn đến tình trạng thông tin bị lạm dụng, trường hợp nên công khai thì thông tin lại bị giữ bí mật (ví dụ như tình trạng không công khai thông tin về quy hoạch đất đai, thông tin về sản phẩm có chứa chất gây tác hại đến sức khoẻ của con người...); trường hợp cần giữ bí mật thì lại bị công khai (chẳng hạn như các thông tin liên quan đến đời sống riêng tư của cá nhân) và đôi khi bị khai thác bừa bãi, gây ảnh hưởng không nhỏ đến tinh thần và cuộc sống của các cá nhân có liên quan.

5.4.2. Phương án 5B: Luật quy định cụ thể các loại thông tin công bố rộng rãi; thông tin được tiếp cận theo yêu cầu.

Việc có các quy định về các loại thông tin trước hết là cơ sở cho cơ quan nắm giữ thông tin có cơ sở pháp lý chắc chắn để công bố thông tin rộng rãi bằng nhiều hình thức, cung cấp thông tin theo yêu cầu cho người dân, như vậy hoạt động của cơ quan nhà nước sẽ minh bạch hơn, tăng lòng tin của người dân đối với Chính phủ. Ngoài ra, việc các thông tin, chính sách đến với người dân một cách kịp thời cũng tạo điều kiện cho việc áp dụng các chính sách đó một cách nhất quán, do vậy mức độ tuân thủ tăng lên so với trước và hiệu quả của chính sách cũng tăng lên.

Khi cần biết một số thông tin liên quan trực tiếp đến người dân như vấn đề về quy hoạch hoặc an toàn vệ sinh thực phẩm, bảo vệ môi trường,... người dân có thể thông qua các phương tiện công bố thông tin rộng rãi như báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình, qua chính quyền địa phương,... hoặc yêu cầu cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin cung cấp thông tin theo

yêu cầu để biết thông tin một cách chính thống mà không cần phải bỏ ra những chi phí không chính thức hoặc những cách thức không chính thức để biết thông tin, điều này cũng góp phần làm giảm tham nhũng, giảm tình trạng gây khó khăn cho dân trong việc tìm kiếm thông tin.

Đối với khu vực tư nhân, việc công bố cho tiếp cận thông tin theo yêu cầu đã tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp và các chủ thể khác nhau tìm hiểu, tìm kiếm và tiếp cận thông tin, được bình đẳng trong việc tiếp cận thông tin nên hạn chế được rủi ro không cần thiết trong hoạt động kinh doanh, đầu tư. Ngoài ra, các nhà đầu tư trong và ngoài nước thuận lợi hơn trong việc tiếp cận các thông tin cần thiết phục vụ hoạt động của mình nên sẽ kích thích được đầu tư.

Tuy nhiên, do phương án này không quy định về loại thông tin thuộc bí mật nhà nước sẽ gặp phải khó khăn vì lý do sau đây:

Phạm vi thông tin thuộc bí mật nhà nước theo quy định của Pháp lệnh là quá rộng, chung chung, trừu tượng nên khó xác định những vấn đề gì thuộc bí mật nhà nước (*Theo Điều 1 Pháp lệnh thì thông tin thuộc bí mật nhà nước có phạm vi rất rộng, có "nội dung quan trọng thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ, các lĩnh vực khác mà Nhà nước không công bố hoặc chưa công bố và nếu bị tiết lộ thì gây nguy hại cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam")*. Điều 5 và Điều 6 tuy đã liệt kê, phân loại thông tin song vẫn chưa rõ ràng, do đó, rất nhiều thông tin thuộc diện bí mật nhà nước nếu Nhà nước "chưa công bố hoặc không công bố", trong đó có cả "công trình khoa học, phát minh, sáng chế, giải pháp hữu ích, bí quyết nghề nghiệp đặc biệt quan trọng đối với quốc phòng, an ninh, kinh tế, khoa học, công nghệ mà Nhà nước chưa công bố" (khoản 5 Điều 6). Nếu giữ nguyên quy định về bí mật nhà nước như Pháp lệnh bảo vệ bí mật nhà nước sẽ có sự hạn chế rất lớn quyền tiếp cận thông tin của công dân đồng thời cũng gây khó khăn cho các cán bộ, công chức thừa hành (ví dụ: một số văn bản không được công khai nên cán bộ, công chức không nhận thức được đầy đủ hoặc chưa có sự quan tâm thích đáng đến việc thực hiện văn bản).

Pháp luật hiện hành còn quy định một số danh mục mật cũng có thể sẽ không được công bố. Do đó, người dân và thậm chí cán bộ, công chức sẽ

không thể biết vấn đề nào/nội dung nào là mật hay không mật, và nội dung thông tin đó có cần thiết đến mức phải bảo vệ theo chế độ mật hay không. Nếu không xác định lại tiêu chí thông tin thuộc bí mật nhà nước trong Luật tiếp cận thông tin sẽ dẫn tới việc cán bộ, công chức thường đóng dấu mật lên văn bản một cách tuỳ tiện, mà thực tế nội dung văn bản lại không thực sự chứa đựng thông tin cần phải bảo mật. Lý do là vì họ không rõ thông tin do cơ quan mình quản lý có thực sự là thông tin mật hay không và đóng dấu mật trước tiên để tránh phải chịu trách nhiệm nếu vô tình cung cấp thông tin thuộc phạm vi cần bảo mật. Thực tiễn này đã từng xảy ra đối với không ít cơ quan ở cả cấp trung ương và địa phương.

Để thực hiện phương án này, một số chi phí cho ngân sách nhà nước sẽ tăng do phải xây dựng, vận hành, duy trì trang thông tin điện tử để công bố công khai các thông tin theo quy định phải công bố trên trang thông tin điện tử hoặc chi phí tăng do phải bố trí cán bộ để thực hiện quyền tiếp cận thông tin theo yêu cầu. Tuy nhiên, một số chi phí khác giảm do số lượng yêu cầu cung cấp thông tin giảm vì một số thông tin cơ bản đã được công khai bằng nhiều hình thức và giảm chi phí hành chính do số lượng yêu cầu cung cấp thông tin giảm. Các cá nhân, doanh nghiệp cũng tiết kiệm được thời gian, chi phí khi tìm kiếm thông tin và yêu cầu tiếp cận thông tin.

Tuy nhiên, nếu theo phương án này thì vẫn không bảo vệ được lợi ích hợp pháp của công chúng, mặt khác cũng sẽ không có cơ chế tốt cho việc bảo mật các thông tin liên quan đến bí mật nhà nước. Vì hiện nay, việc hiểu những thông tin nào thuộc phạm trù bí mật nhà nước còn quá rộng, bao trùm cả những vấn đề chung của cộng đồng, cần phải xác định lại tiêu chí, phạm vi thông tin thuộc bí mật nhà nước.

5.5. Kết luận và kiến nghị

Sau khi đánh giá tác động, cân bằng giữa lợi ích và chi phí, Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu lựa chọn giải pháp có lợi đối với Việt Nam thì Dự thảo Luật cần lựa chọn phương án 5B. Theo đó, Dự thảo Luật cần quy định cụ thể các loại thông tin: loại thông tin cần công bố rộng rãi; loại thông tin được tiếp cận theo yêu cầu.

6. Vấn đề 6: Các cơ quan, tổ chức cần phải thành lập trang thông tin điện tử

6.1. Xác định vấn đề

Trong một số văn bản pháp luật hiện hành (Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Báo chí, Luật Xuất bản, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật,...) đã quy định thông tin cần phải công khai. Để công khai rộng rãi thông tin, có nhiều hình thức khác nhau như đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, in trên Công báo hay các ấn phẩm, đăng tải trên Internet. Tuy nhiên, nhiều thông tin cần phải công khai rộng rãi nhưng lại chưa có các hình thức công khai bảo đảm cho người dân có thể dễ dàng tiếp cận, do đó quyền tiếp cận những thông tin này cũng bị hạn chế (ví dụ: những thông tin phải công khai rộng rãi theo Pháp lệnh Dân chủ ở xã, phường, thị trấn, Luật Phòng, chống tham nhũng... đều ít có cơ chế bảo đảm công khai).

Việc đăng tải thông tin cần được công khai rộng rãi trên mạng Internet là một trong những phương thức hữu hiệu để đăng tải thông tin nhanh nhất, ít tốn kém nhất và hiệu quả nhất nhưng có rất ít các cơ quan nắm giữ thông tin đăng tải thông tin trên trang thông tin điện tử. Pháp luật cũng chưa có quy định ràng buộc trách nhiệm của cơ quan nắm giữ thông tin phải thiết lập trang thông tin điện tử để đăng tải một số thông tin nhất định nhằm tạo thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân.

6.2. Mục tiêu của chính sách

- *Thứ nhất*, bảo đảm thông tin được công khai rộng rãi song vẫn tiết kiệm chi phí cho Nhà nước cũng như tổ chức, cá nhân.

- *Thứ hai*, bảo đảm việc tiếp cận thông tin được thuận tiện, nhanh chóng, hiệu quả.

- *Thứ ba,* bảo đảm mở rộng quyền chủ động tiếp cận thông tin của người dân, giảm việc tiếp cận thông tin theo yêu cầu.

6.3. Các phương án để lựa chọn

Có 2 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 1: giữ nguyên như hiện hành

Phương án 2: quy định trách nhiệm phải thiết lập và vận hành trang thông tin điện tử của các cơ quan nắm giữ thông tin.

Có thể chia phương án này thành những phương án/lựa chọn khác nhau như sau:

Phương án 2a: quy định các cơ quan trung ương phải thiết lập và vận hành trang thông tin điện tử (Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan được tổ chức theo ngành dọc của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Toà án nhân dân cấp tỉnh, Viện Kiểm sát nhân dân cấp tỉnh).

Phương án 2b: như phương án 2a nhưng bổ sung thêm Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp huyện (cấp huyện chung 1 trang thông tin điện tử), Toà án nhân dân cấp huyện, Viện Kiểm sát nhân dân cấp huyện.

Phương án 2c: như phương án 2b nhưng bổ sung thêm Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân phường (Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân phường chung 1 trang thông tin điện tử).

Phương án 2d: như phương án 2c nhưng bổ sung thêm Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân xã, thị trấn (Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp xã chung 1 trang thông tin điện tử).

6.4. Đánh giá tác động của từng phương án

6.4.1. Tác động của phương án 1: Nếu theo phương án này - giữ nguyên hiện trạng - tức là không quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức phải thiết lập trang thông tin điện tử riêng để đăng tải các thông tin phải công khai rộng rãi mà việc công khai các thông tin này là do các cơ quan, tổ chức tự lựa chọn.

Nếu giữ nguyên hiện trạng thì sẽ không có sự thay đổi nào đối với môi trường chính sách hiện tại. Các cá nhân, tổ chức sẽ khó có thể chủ động tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng, kịp thời nhất. Mặc dù việc công khai thông tin có thể được thực hiện bằng các hình thức khác

như đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc trên các ấn phẩm, niêm yết, đăng Công báo... nhưng các hình thức này chưa phải là tối ưu cho việc công khai và lưu giữ thông tin như sử dụng công nghệ thông tin và công cụ tìm kiếm trực tuyến. Các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin có quyền tự quyết lớn trong việc lựa chọn hình thức công khai thông tin rộng rãi và có thể sẽ có sự tuỳ tiện trong việc lựa chọn hình thức phổ biến thông tin. Trong khi đó, việc niêm yết các tài liệu hay phát thanh trên các phương tiện truyền thông đều không phải dễ dàng đến được với công chúng. Việc in ấn trên các ấn phẩm và Công báo mà không sử dụng Internet sẽ gây tốn kém cho cả cơ quan nhà nước và người dân.

Mặt khác, công chúng sẽ không có được địa chỉ cụ thể để có thể dễ dàng tiếp cận được thông tin một cách nhanh chóng, thuận tiện mà không gây phiền hà hoặc ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước. Do đó, phương án không quy định trách nhiệm bắt buộc phải thành lập trang thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức không phải là phương án tối ưu.

6.4.2. Tác động của phương án 2:

Các tác động của 4 cách lựa chọn (*2a, 2b, 2c, 2d)* ***trong phương án 2*****:** Do các tác động tích cực và tiêu cực về mặt định tính, định lượng của các lựa chọn trong các phương án này 2a, 2b, 2c, 2d tương tự như nhau, chỉ khác nhau về phạm vi tác động, ảnh hưởng của chúng (chi phí, lợi ích ít hay nhiều, đối tượng chịu tác động rộng hay hẹp), do đó, Báo cáo sẽ đánh giá chung các tác động của tất cả các phương án này.

Các tác động tích cực chung của các lựa chọn *2a, 2b, 2c, 2d*

- Tác động lên các cơ quan, tổ chức:

+ Bảo đảm tính công khai, minh bạch trong hoạt động của mình, góp phần phòng, chống tham nhũng, hạn chế tình trạng quan liêu, cửa quyền khi các cán bộ cung cấp thông tin, thay đổi tư duy về "xin – cho" của cán bộ đối với người dân.

+ Tăng hiệu quả và tính chủ động của các cơ quan trong việc cung cấp thông tin cho công chúng.

+ Giảm tải được việc cung cấp thông tin theo yêu cầu, từ đó góp phần giảm thời gian, chi phí cho việc giải quyết các khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến việc cung cấp thông tin theo yêu cầu.

+ Giảm chi phí hành chính cho việc đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin; giảm số lượng yêu cầu cung cấp thông tin do một số thông tin đã được dễ dàng truy cập trên trang thông tin điện tử.

+ Giảm chi phí thực thi pháp luật; chi phí tuyên truyền pháp luật và tăng cường nhận thức cho cán bộ nhà nước và công chúng.

+ Các cơ quan nhà nước phổ biến kịp thời chính sách đến các tổ chức, cá nhân, từ đó tạo điều kiện cho họ được đóng góp ý kiến, phản biện vào việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung các chính sách, văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước.

+ Giảm bớt các thủ tục hành chính trong việc cung cấp thông tin theo yêu cầu, giảm chi phí in ấn và giảm bớt số lượng giấy tờ, góp phần bảo vệ môi trường.

- *Tác động lên doanh nghiệp và người dân:*

+ Doanh nghiệp và người dân có được địa chỉ chính thống, tin cậy để tiếp cận thông tin chính xác, kịp thời, hiệu quả và tiết kiệm thời gian, chi phí.

+ Tạo thế chủ động cho doanh nghiệp, người dân trong việc tìm kiếm thông tin liên quan đến hoạt động của mình, nâng cao khả năng cạnh tranh.

+ Giảm rủi ro cho người dân, doanh nghiệp (ví dụ: nếu các thông tin liên quan đến việc quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch được đăng tải ngay sau khi được phê duyệt trên trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước, thì người dân sẽ có điều kiện để xem xét, đối chiếu với vị trí đất đai của mình có nằm trong vùng quy hoạch không để có thể tránh việc xây dựng, chuyển nhượng trái quy hoạch, giảm bớt rủi ro, lãng phí khi giải toả, đền bù hoặc các tranh chấp không đáng có).

+ Giảm kiện tụng và chi phí cho kiện tụng, khiếu nại.

+ Tiết kiệm thời gian, chi phí cho việc yêu cầu cung cấp thông tin vì chỉ cần truy cập vào các trang thông tin là có được thông tin cần thiết.

Các tác động tiêu cực chung của các lựa chọn *2a, 2b, 2c, 2d*

- Tác động đối với khu vực nhà nước:

+ Tăng thêm nhiệm vụ cho các cơ quan, tổ chức trong việc công khai thông tin trên trang thông tin điện tử, thêm nhiệm vụ phải thiết lập, duy trì, nâng cấp hệ thống tin học và mạng Internet.

+ Do phải bố trí thêm tổ chức, biên chế để thực hiện nhiệm vụ quản trị mạng và cập nhật thông tin thường xuyên lên trang thông tin điện tử, phương án này sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến yêu cầu của quá trình cải cách hành chính là phải giảm biên chế, giảm tổ chức.

+ Ngân sách cho việc thiết lập, duy trì và nâng cấp các trang thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức tăng lên. Cụ thể là phát sinh các chi phí từ ngân sách cho việc thiết lập mới trang thông tin điện tử, có thể bao gồm: chi phí cho việc thiết lập mới trang thông tin điện tử; chi phí cho việc đầu tư hệ thống máy tính và mạng Internet duy trì, nâng cấp và quản trị mạng, kết nối mạng Internet, cước phí hàng tháng cho việc sử dụng mạng Internet, chi phí nâng cấp trang thông tin điện tử; chi phí cho tổ chức, nhân lực để vận hành và cập nhật thông tin lên trang thông tin điện tử.

Tuy nhiên, cần lưu ý là một số cơ quan như Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, các bộ, ngành, cấp tỉnh (số liệu) đã có trang thông tin điện tử riêng, có bộ phận chuyên môn về tin học riêng, do đó không cần thiết phải thiết lập thêm trang thông tin điện tử mới mà tận dụng luôn trang thông tin có sẵn và bộ phận tin học này. Do đó, các chi phí cho việc thiết lập mới trang thông tin cũng như bố trí bộ phận quản trị mạng hầu như không tăng lên.

- Tác động đối với doanh nghiệp, cá nhân:

+ Phương án này còn bất cập đối với một số đối tượng có nhu cầu cung cấp thông tin vì hiện nay, trình độ tin học của người dân còn hạn chế, nhất là đối với vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo và nông thôn.

+ Để tiếp cận được các thông tin trên trang thông tin điện tử thì doanh nghiệp cũng như người dân phải trả chi phí cho việc truy cập Internet (tuy vậy, các chi phí này không đáng kể vì cước phí cho việc truy cập Internet hiện nay không quá cao).

BẢNG 4

BẢNG TÓM TẮT CHI PHÍ – LỢI ÍCH TRONG 10 NĂM CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN CHO VẤN ĐỀ 6

(Những tác động khác nhau giữa các lựa chọn 2a, 2b, 2c và 2d về chi phí trong 10 năm đầu thiết lập và vận hành trang thông tin điện tử của các cơ quan)

Phương án	**Chi phí**		**Lợi ích**	
	Chính phủ	**Doanh nghiệp**	**Chính phủ**	**Doanh nghiệp**
Phương án 1	0	0	0	0
Phương án 2				
2[a]	1.761.920.539	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính
2b	12.918.494.367	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính
2c	14.416.563.743	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính
2d	16.138.942.973	0	Đánh giá định tính	Đánh giá định tính

Phương án 2a: Tác động tích cực của phương án này dễ nhận thấy là sẽ giảm bớt trách nhiệm cho một số lượng lớn các cơ quan, tổ chức trong việc thiết lập và duy trì trang thông tin điện tử và tiết kiệm được các chi phí về đầu tư cho việc thiết lập, duy trì, nâng cấp trang thông tin điện tử cũng như các chi phí cho việc thường xuyên cập nhật thông tin. Các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm phải thành lập trang thông tin điện tử tại phương án này trên thực tế hiện nay hầu hết đã có trang thông tin điện tử và đã có sẵn bộ phận chuyên trách về tin học và quản trị mạng, do đó, có thể tận dụng ngay cơ sở vật chất sẵn có này để đăng tải các thông tin cần phải công khai rộng rãi mà không làm phát sinh thêm các chi phí về ngân sách cho việc thiết lập và duy trì trang thông tin điện tử mới.

Tuy nhiên, các tác động tích cực đối với cơ quan, tổ chức như phân tích chung ở trên không đáng kể và tác động tiêu cực tới doanh nghiệp và người dân sẽ tăng lên vì số lượng các cơ quan, tổ chức phải thực hiện

việc thành lập trang thông tin điện tử ít thì số lượng thông tin được đăng tải cũng ít. Người dân, doanh nghiệp không tiếp cận được nhiều thông tin, do đó, số lượng đơn yêu cầu cung cấp thông tin của các cơ quan, tổ chức không thiết lập trang thông tin điện tử tăng lên, các thủ tục hành chính cũng như các chi phí về nhân lực và ngân sách trong việc cung cấp thông tin theo yêu cầu sẽ tăng lên và làm ảnh hưởng đến hiệu quả của việc cung cấp thông tin của các cơ quan, tổ chức cũng như quyền tiếp cận thông tin của doanh nghiệp và người dân.

Phương án 2b: So với phương án 2a, nếu không xét về chi phí thì tác động tích cực của phương án này lớn hơn vì số lượng các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm phải thành lập trang thông tin điện tử tăng lên, thì số lượng thông tin được đăng tải rộng rãi cũng tăng lên. Do đó, quyền tiếp cận thông tin của doanh nghiệp và người dân được đảm bảo hơn; số lượng các đơn yêu cầu cung cấp thông tin của các cơ quan, tổ chức này cũng sẽ giảm bớt; giảm được các thủ tục hành chính và các chi phí cho việc cung cấp thông tin theo yêu cầu.

Nhưng chi phí cho việc thiết lập trang thông tin điện tử, theo phương án này cao hơn phương án 2a.

Phương án 2c: So với phương án 2a và 2b, tác động tích cực của phương án này cao hơn (tương tự như trên đã nêu, số lượng thông tin được đăng tải rộng rãi tăng lên, quyền tiếp cận thông tin của doanh nghiệp và người dân được đảm bảo hơn; số lượng các đơn yêu cầu cung cấp thông tin của các cơ quan, tổ chức này sẽ giảm bớt; giảm được các thủ tục hành chính và các chi phí cho việc cung cấp thông tin).

Chi phí cho phương án này cao hơn các phương án 2a, 2b.

Phương án 2d: So với phương án 2a, 2b và 2c, phương án 2d mở rộng tối đa số lượng các cơ quan, tổ chức phải thành lập trang thông tin điện tử để bảo đảm việc đăng tải các thông tin cần thiết phải công khai rộng rãi, vì vậy, có thể thấy các tác động tích cực lên cả các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp, người dân là tối đa. Việc yêu cầu trách nhiệm phải thành lập trang thông tin điện tử của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã sẽ bảo đảm thông tin được công khai rộng rãi bao quát đến tất cả các cấp chính quyền, trong đó với cấp xã là cấp gần dân nhất thì những thông tin do cấp xã nắm giữ cũng hết sức quan trọng đối với người dân.

Tuy nhiên, chi phí cho phương án này cũng cao hơn các phương án 2a, 2b và 2c.

6.5. Kết luận và kiến nghị

Kinh nghiệm của các nước chỉ ra rằng trong thời đại bùng nổ thông tin hiện nay thì một trong những biện pháp hữu hiệu nhất để đăng tải, công khai rộng rãi thông tin là sử dụng Internet. Các trang thông tin điện tử là một kênh quan trọng trong việc đăng tải thông tin liên quan đến hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Việc đăng tải trên các trang thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức sẽ tạo cho việc tiếp cận thông tin nhanh chóng, thuận tiện, tiết kiệm được nhiều chi phí cho cả phía các cơ quan và người dân. Yêu cầu thiết lập trang thông tin điện tử để công khai một số thông tin nhất định như chức năng, nhiệm vụ, hoạt động của cơ quan, cơ cấu tổ chức, quy trình xử lý công việc, thủ tục hành chính, kinh phí và tiến độ thực hiện các hoạt động... cũng là xu hướng quy định chung của các đạo luật về tiếp cận thông tin của các nước trên thế giới.

So sánh tác động của các phương án, có thể thấy rằng *phương án 2b* là lựa chọn tối ưu nhất vì chi phí cho Nhà nước không khác nhau đáng kể giữa 2a và 2b nhưng lợi ích của phương án 2b lại lớn hơn rất nhiều.

III. QUÁ TRÌNH THAM VẤN KHI THỰC HIỆN RIA

Việc đánh giá tác động được tiến hành trước và trong quá trình soạn thảo Dự thảo Luật. Trong quá trình đánh giá tác động, nhóm nghiên cứu đã trực tiếp phỏng vấn một số cán bộ, công chức trung ương, địa phương. Nhóm nghiên cứu cũng tham khảo các thông tin, sử dụng dữ liệu từ một số trang thông tin điện tử; sử dụng kết quả, báo cáo sẵn có của Bộ Tư pháp, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Nội vụ, cơ quan Thanh tra Chính phủ, Tổng Cục Thống kê... Báo cáo của tổ chức quốc tế Article 19; tham khảo kết quả nghiên cứu của một số tổ chức quốc tế và tham khảo kinh nghiệm, thực tiễn quốc tế về thực hiện quyền tiếp cận thông tin (Vương quốc Anh, Slovenia, Mêhicô, Hàn Quốc, Thái Lan, Philippines...). Dự thảo RIA cũng đã được lấy ý kiến của một số đại diện các bộ, ngành, địa phương.

IV. KẾT LUẬN CHUNG

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt lợi ích - chi phí của các giải pháp khác nhau *(xem Phần II Báo cáo),* Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa các giải pháp có lợi nhất đối với Việt Nam thì cần lựa chọn các phương án sau đây:

1) Cần thiết phải ban hành Luật tiếp cận thông tin *(phương án 1D của vấn đề 1)*

2) Luật cần quy định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin gồm các cơ quan nhà nước; tổ chức sự nghiệp dịch vụ công và doanh nghiệp nhà nước *(phương án 2D của vấn đề 2).*

3) Cần có một cán bộ phụ trách thông tin chuyên trách ở mỗi cơ quan từ cấp tỉnh trở lên, có cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm cho các cơ quan cấp huyện, còn Uỷ ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp xã sẽ chung một cán bộ phụ trách thông tin kiêm nhiệm *(phương án 3C của vấn đề 3).*

4) Luật cần giao cho một Bộ giúp Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin, *phương án 4B3* (phương án đem lại nhiều lợi ích hơn cả là có cơ quan giám sát độc lập do Quốc hội thành lập, *phương án 4B2 của vấn đề 4*, song trong giai đoạn hiện nay và trong điều kiện đặc điểm của hệ thống bộ máy nhà nước Việt Nam thì *phương án 4B3* là thích hợp hơn cả).

5) Luật cần quy định cụ thể các loại thông tin: loại thông tin cần công bố rộng rãi; loại thông tin được tiếp cận theo yêu cầu (*phương án 5B của vấn đề 5).*

6) Luật cần quy định một số cơ quan cần phải thiết lập và vận hành trang thông tin điện tử theo như *phương án 2b của vấn đề 6.*

Kết quả của việc đánh giá tác động quy phạm được phân tích và trình bày theo từng phương án, nhưng điều này không có nghĩa là các vấn đề được đánh giá trên không có mối liên hệ với nhau. Trên thực tế, lợi ích của các phương án đều dựa trên giả thiết rằng đã lựa chọn các phương án tốt nhất cho các vấn đề khác nhau. Sự cải cách của mỗi vấn đề đều có tác dụng làm tăng cường lợi ích của các vấn đề khác. Nếu vấn đề 2 (chủ thể cung cấp thông tin) tách rời với vấn đề 6 (các chủ thể cung cấp thông tin

có trách nhiệm thiết lập trang thông tin điện tử) và vấn đề 3 (cán bộ cung cấp thông tin) hoặc ngược lại, thì lợi ích thu được là rất nhỏ. Nhóm nghiên cứu tin rằng quy định về RIA sẽ hỗ trợ cho việc quyết định chọn các cải cách khác theo kiểu "trọn gói" và sẽ đem lại những kết quả khả quan nhất cho cả Nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân nói chung.

KT. BỘ TRƯỞNG

THỨ TRƯỞNG THƯỜNG TRỰC

(đã ký)

Hoàng Thế Liên

PHỤ LỤC 1

I. CHI PHÍ VÀ LỢI ÍCH CỦA PHƯƠNG ÁN 2A (VẤN ĐỀ 2)

Chi phí:

Chi phí của khu vực nhà nước

1. Cơ sở dữ liệu = 0 VNĐ

2. Theo ước tính, tổng số trang mạng đang hoạt động của các cơ quan chính phủ là 1.926, do đó ở phương án này thì chi phí cho cơ sở dữ liệu sẽ không phát sinh thêm.

3. Cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin = 0 VNĐ

4. Các cơ quan có trang mạng đã đầu tư vào cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin và chi phí này được coi là chi phí chìm.

5. Duy trì cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin

- Tổng chi phí phần cứng và phần mềm: 77 triệu VNĐ
- Chi phí bảo dưỡng mạng: 20% tổng chi phí phần cứng và phần mềm (theo kinh nghiệm quốc tế)

6. Công bố thông tin

- Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website: 41.000.000 VNĐ
- Các chi phí hoạt động khác (liên tục): 1.000.000 VNĐ

Chi phí của khu vực ngoài nhà nước : Không có

Lợi ích: Không có

II. SỐ LƯỢNG CÁC CƠ QUAN TRONG PHƯƠNG ÁN 2B, 2C, 2D (Bảng 1)

Đơn vị: Cơ quan

Cơ quan/Phương án	2B	2C	2D
Tổng số	13.235	14.731	16.451
Cơ quan quy mô nhỏ	13.205	14.697	16.417
Cơ quan quy mô lớn	30	34	34

III. MỘT SỐ SỐ LIỆU LIÊN QUAN ĐẾN VẤN ĐỀ 2

- Thời gian tìm kiếm thông tin của cán bộ, công chức: 48 giờ/năm

- Số lượng cán bộ, công chức: 1.971.172

- Số phần trăm cán bộ, công chức mà công việc yêu cầu phải tìm kiếm thông tin: 50%

- Chi phí một giờ làm việc của cán bộ, công chức: 15.625 VNĐ

- Thời gian tìm kiếm thông tin giảm cho phương án 2C: 20%

- Lợi ích của phương án 2B: Giảm 10.16% so với phương án 2C do số cơ quan tham gia công khai thông tin ít hơn 10.16%

- Lợi ích của phương án 2C: Tăng 11.68 so với phương án 2C do số cơ quan tham gia công khai thông tin nhiều hơn 11.68%

IV. VỀ CÁC SỐ LIỆU, ƯỚC TÍNH VÀ GIẢ THIẾT CHUNG ĐƯỢC SỬ DỤNG CHO PHẦN ĐÁNH GIÁ ĐỊNH LƯỢNG CỦA BA PHƯƠNG ÁN 2B, 2C, 2D,

Chi phí:

Chi phí của khu vực nhà nước:

1. Cơ sở dữ liệu

- Thời gian nhập dữ liệu: 10 tuần

- Chi phí trả cho 1 tuần thực hiện nhập dữ liệu: 625.000 VNĐ

2. Cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin

- Tổng chi phí phần mềm cấp quốc gia: 100.000 USD

- Tổng số phần mềm: 3

- Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ: 77.000.000 VNĐ

3. Duy trì cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin

- Tổng chi phí phần cứng và phần mềm: 77 triệu VNĐ

- Chi phí bảo dưỡng mạng: 20% tổng chi phí phần cứng và phần mềm (theo kinh nghiệm quốc tế)

4. Công bố thông tin

- Chi phí thiết lập 1 website (năm đầu): 8.000.000 VNĐ
- Chi phí cho tên miền (năm đầu tiên): 1.000.000 VNĐ
- Các chi phí khác cho website (năm đầu): 3.000.000 VNĐ
- Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website: 41.000.000 VNĐ
- Các chi phí hoạt động khác (liên tục): 1.000.000 VNĐ

5. Thực hiện các tuân thủ

Số lượng yêu cầu trong 1 năm: 67.200

% khiếu nại trong tổng số yêu cầu: 5%

Thời gian cần thiết để xử lý một khiếu nại: 40 giờ

Chi phí một giờ của cán bộ, công chức: 15.625 VNĐ

6. Giáo dục công chúng

- Tuyên truyền qua truyền hình: 80 triệu VNĐ (x 65 tỉnh/thành phố)
- Tuyên truyền qua radio: 10 triệu VNĐ (x 65 tỉnh/thành phố)
- Tuyên truyền qua tờ rơi: 20.000 VNĐ (x 500.000 tờ)

7. Chi phí cho cán bộ, công chức:

* Để giải quyết yêu cầu:

- Số lượng yêu cầu trong 1 năm: 67.200
- Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu: 15 giờ

* Để thực hiện công tác quản lý:

- Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 1): 5 người
- Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 1): 2 người
- Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 2 trở đi): 3 người
- Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 2 trở đi): 1 người
- Lương cho 1 cán bộ quản lý một năm: 38.000.000 VNĐ

* Chi phí đào tạo:

- Số giờ tập huấn cho mỗi cán bộ, công chức: 24 giờ
- Số lượng người tham gia 1 khóa tập huấn: 75 người
- Chi phí cho cán bộ giảng dạy/giờ: 50.000 VNĐ
- Chi phí đi lại của 1 người: 200.000 VNĐ
- Tỷ lệ cần đào tạo lại hàng năm: 30%
- Các chi phí khác cho 1 khóa tập huấn: 66.000.000 VNĐ
- Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan lớn: 20 người
- Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan nhỏ: 1 người

Chi phí của khu vực tư nhân:

1. Tuân thủ:

- Số lượng yêu cầu trong 1 năm: 67.200
- % khiếu nại trong tổng số yêu cầu: 5%
- Thời gian doanh nghiệp & người dân để khiếu nại: 24 giờ
- Giá trị của một giờ đối với người khiếu nại: 37.500 VNĐ

2. Thực hiện yêu cầu:

- Số lượng yêu cầu trong 1 năm: 67.200
- Số giờ cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu: 4 giờ

V. CÁC SỐ LIỆU, ƯỚC TÍNH VÀ GIẢ THIẾT CHUNG ĐƯỢC SỬ DỤNG CHO PHẦN ĐÁNH GIÁ ĐỊNH LƯỢNG CỦA BA PHƯƠNG ÁN

Số lượng cán bộ chuyên trách hay kiêm nhiệm ở các chủ thể cung cấp thông tin trong 3 phương án **3B, 3C, 3D (BẢNG 2)**

Đơn vị: Cán bộ

Các phương án **Các cơ quan**	**Số lượng**	**3B**	**3C**	**3D**
Bộ	18	Chuyên trách (CT)	Chuyên trách (CT	Kiêm nhiệm (KN)
Cơ quan ngang bộ	4	CT	CT	KN
Cơ quan trực thuộc chính phủ	8	CT	CT	KN
Tổ chức trực thuộc bộ theo ngành dọc	288	CT	KN	KN
Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	64	CT	CT	KN
Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh	1.172	CT	CT	KN
HĐND & UBND cấp huyện	682	CT	KN	KN
HĐND & UBND cấp xã	10.999	CT	KN	KN
Văn phòng Quốc hội	1	CT	CT	KN
Viện kiểm sát nhân dân tối cao	1	CT	CT	KN
Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh	64	CT	CT	KN
Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện	682	CT	KN	KN
Tòa án nhân dân tối cao	1	CT	CT	KN
Tòa án nhân dân cấp tỉnh	64	CT	KN	KN
Tòa án nhân dân cấp huyện	682	CT	KN	KN
Văn phòng chủ tịch nước	1	CT	CT	KN
Tổng số	14.731	14.731	14.731	14.731
Cán bộ chuyên trách		14.731	1.334	0
Cán bộ kiêm nhiệm		0	13.397	14.731

- Lương & chi phí hành chính của 1 cán bộ/năm: 38.000.000 VNĐ
- % tăng chi phí cho 1 cán bộ/ năm: 10%
- % chi phí hàng năm cho một cán bộ kiêm nhiệm so với cán bộ chuyên trách: 10%

VI. CÁC SỐ LIỆU, ƯỚC TÍNH VÀ GIẢ THIẾT CHUNG ĐƯỢC SỬ DỤNG CHO PHẦN ĐÁNH GIÁ ĐỊNH LƯỢNG CỦA HAI PHƯƠNG ÁN 4B, 4C

- Lương cho 1 cán bộ trong 1 năm: 50.000.000 VNĐ
- Chi phí thuê văn phòng/năm: 853.680.000 VNĐ
- Chi phí thiết bị làm việc/nhân viên: 18.000.000 VNĐ
- Số lượng cán bộ của cơ quan giám sát độc lập: 30 người
- Số lượng cán bộ cơ quan sẵn có (một bộ) cần bổ sung: 25 người

PHỤ LỤC 2

Tóm tắt phân tích chi phí - lợi ích định lượng

"Phương án"	"Tóm tắt Chi phí & Lợi ích"	Tổng số	Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8	Năm 9	Năm 10
2A	Chi phí	1,761,920,539	110,552,400	121,607,640	133,768,404	147,145,244	161,859,769	178,045,746	195,850,320	215,435,352	236,978,888	260,676,776
	Chi phí của nhà nước	1,761,920,539	110,552,400	121,607,640	133,768,404	147,145,244	161,859,769	178,045,746	195,850,320	215,435,352	236,978,888	260,676,776
	Chi phí của ngoài quốc doanh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Lợi ích	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Lợi ích thuần của phương án 2A	-1,761,920,539	-110,552,400	-121,607,640	-133,768,404	-147,145,244	-161,859,769	-178,045,746	-195,850,320	-215,435,352	-236,978,888	-260,676,776
2B	Chi phí	22,872,792,757	2,614,841,758	1,494,843,498	1,643,984,812	1,807,772,005	1,987,675,064	2,185,310,892	2,402,458,005	2,641,072,691	2,903,306,789	3,191,527,243
	Chi phí của nhà nước	22,643,357,670	2,601,737,758	1,481,537,898	1,627,976,512	1,789,076,140	1,966,302,712	2,161,268,750	2,375,748,035	2,611,691,724	2,871,246,093	3,156,772,047
	Chi phí của ngoài quốc doanh	229,435,087	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195
	Lợi ích	11,298,424,972	708,924,136	779,816,550	857,798,205	943,578,026	1,037,935,828	1,141,729,411	1,255,902,352	1,381,492,587	1,519,641,846	1,671,606,031
	Lợi ích thuần của phương án 2B	-11,574,367,784	1,905,917,622	715,026,948	786,186,607	864,193,980	949,739,235	1,043,581,481	1,146,555,653	1,259,580,104	1,383,664,943	1,519,921,212
2C	Chi phí	26,084,066,995	3,040,179,457	1,700,001,366	1,869,658,468	2,056,013,026	2,260,740,187	2,485,682,527	2,732,866,804	3,004,522,370	3,303,101,435	3,631,301,354
	B29 Chi phí của nhà nước	25,854,631,908	3,027,075,457	1,686,695,766	1,853,650,168	2,037,317,161	2,239,367,835	2,461,640,385	2,706,156,834	2,975,141,403	3,271,040,740	3,596,546,159
	Chi phí của ngoài quốc doanh	229,435,087	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195
	Lợi ích	12,575,526,881	789,056,400	867,962,040	954,758,244	1,050,234,068	1,155,257,475	1,270,783,223	1,397,861,545	1,537,647,700	1,691,412,469	1,860,553,716
	Lợi ích thuần của phương án B27	-13,508,540,114	-2,251,123,057	-832,039,326	-914,900,224	-1,005,778,958	-1,105,482,711	-1,214,899,304	-1,335,005,259	-1,466,874,671	-1,611,688,966	-1,770,747,638
2D	Chi phí	29,115,952,258	3,409,189,977	1,896,096,898	2,085,363,553	2,293,288,620	2,521,743,339	2,772,785,995	3,048,680,619	3,351,917,566	3,685,236,151	4,051,649,541
	Chi phí của nhà nước	28,886,517,171	3,396,085,977	1,882,791,298	2,069,355,253	2,274,592,755	2,500,370,987	2,748,743,853	3,021,970,648	3,322,536,599	3,653,175,456	4,016,894,346
	B103 Chi phí của ngoài quốc doanh	229,435,087	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195
	Lợi ích	14,043,852,605	881,187,077	969,305,785	1,066,236,364	1,172,860,000	1,290,146,000	1,419,160,600	1,561,076,660	1,717,184,326	1,888,902,759	2,077,793,034
	Lợi ích thuần của phương án 2D	-15,072,099,654	-2,528,002,900	-926,791,113	-1,019,127,189	-1,120,428,620	-1,231,597,339	-1,353,625,395	-1,487,603,959	-1,634,733,240	-1,796,333,392	-1,973,856,507
Vấn đề 6	Chi phí cho Websites											
2a	Chi phí cho websites phương án 2A	1,761,920,539	110,552,400	121,607,640	133,768,404	147,145,244	161,859,769	178,045,746	195,850,320	215,435,352	236,978,888	260,676,776
2b	Chi phí cho websites phương án 2B	12,918,494,367	1,269,743,750	857,820,275	943,602,303	1,037,962,533	1,141,758,786	1,255,934,665	1,381,528,131	1,519,680,944	1,671,649,039	1,838,813,942
2c	Chi phí cho websites phương án 2C	14,416,563,743	1,430,788,150	956,279,515	1,051,907,467	1,157,098,213	1,272,808,034	1,400,088,838	1,540,097,722	1,694,107,494	1,863,518,243	2,049,870,068

2d	Chi phí cho websites phương án 2D	16,138,942,973	1,615,946,150	1,069,481,315	1,176,429,447	1,294,072,391	1,423,479,630	1,565,827,593	1,722,410,353	1,894,651,388	2,084,116,527	2,292,528,179
"Phương án"	**"Tóm tắt Chi phí & Lợi ích"**	**Tổng số**	**Năm 1**	**Năm 2**	**Năm 3**	**Năm 4**	**Năm 5**	**Năm 6**	**Năm 7**	**Năm 8**	**Năm 9**	**Năm 10**
	Chi phí cho Phương án 3											
3A	Chi phí cho Phương án 3A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3B	Chi phí cho Phương án 3B	8,921,419,668	559,778,000	615,755,800	677,331,380	745,064,518	819,570,970	901,528,067	991,680,873	1,090,848,961	1,199,933,857	1,319,927,243
3C	Chi phí cho Phương án 3C	1,619,251,902	101,600,600	111,760,660	122,936,726	135,230,399	148,753,438	163,628,782	179,991,661	197,990,827	217,789,909	239,568,900
3D	Chi phí cho Phương án 3D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Chi phí cho Phương án 4											
4A	Chi phí cho Phương án 4A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4B	Chi phí cho Phương án 4B	46,117,807	2,893,680	3,183,048	3,501,353	3,851,488	4,236,637	4,660,301	5,126,331	5,638,964	6,202,860	6,823,146
4C	Chi phí cho Phương án 4C	27,093,622	1,700,000	1,870,000	2,057,000	2,262,700	2,488,970	2,737,867	3,011,654	3,312,819	3,644,101	4,008,511
	Hệ số chiết khấu		1	0.93	0.87	0.81	0.75	0.70	0.65	0.61	0.56	0.53
	Lãi suất trái phiếu chính phủ 5 năm		7.40%									

TT	Các khoản mục		Đơn vị	Dữ liệu	Nguồn dữ liệu	Ghi chú
	Hoạt động	**Các khoản mục**				
1		Thời gian nhập dữ liệu (tính theo đơn vị tuần làm việc của 1 người)	Tuần/ người	10	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
2		Chi phí trả cho 1 nhân công thực hiện nhập dữ liệu trong 1 tuần	VND	625,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Cơ sở hạ tầng CNTT (năm đầu)				Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
3		Chi phí cho phần mềm của 1 cơ quan	VND	20,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
4		Số lượng máy tính cần có của 1 cơ quan	Cái	3	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
5		Chi phí cho 1 máy tính	VND	7,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
6		Số lượng máy chủ (server) cần thiết	Cái	1	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
7		Chi phí cho 1 máy chủ (server)	VND	36,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
8		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000		
	Duy trì cơ sở hạ tầng CNTT					
9		% của chi phí cho phần cứng và phần mềm	%	20%	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Tuân thủ					
10		% khiếu nại trong tổng số yêu cầu	%	5%	Kinh nghiệm quốc tế & ước tính của nhóm soạn thảo luật của Bộ tư pháp	Anh: 20 yêu cầu/tuần, 5 khiếu nại/5 năm
11		Thời gian cần thiết để xử lý khiếu nại (tính theo giờ)	Giờ	40	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
12		Thời gian doanh nghiệp & người dân bỏ ra để phản ánh khiếu nại	Giờ	24	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Công bố thông tin					
13		Chi phí thiết lập 1 website (năm đầu)	VND	8,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
14		Chi phí cho tên miền (năm đầu tiên)	VND	1,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
15		Các chi phí khác cho website (năm đầu)	VND	3,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
16		Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website	VND	41,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	

17		Các chi phí hoạt động khác (liên tục)	VND	1,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Chi phí cho nhân viên					
	Giải quyết yêu cầu					
18		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200	(Kinh nghiệm từ Romania)	
19		Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu	Giờ	15	Kinh nghiệm từ Anh (15 tiếng); úc (60 tiếng)	
20		Tiền lương cho công chức, cán bộ tính theo giờ	VND	15,625	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
21		Thời gian cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu (theo giờ)	Giờ	4	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
22		Giá trị của một giờ đối với người yêu cầu	VND	37,500	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
		% yêu cầu giảm hàng năm	%	10%	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Quản lý					
23		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn, số người/năm (năm 1)	Người	5	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
24		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ, số người/năm (năm 1)	Người	2	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
25		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn, số người/năm (năm 2,…)	Người	3	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
26		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ, số người/năm (năm 2,…)	Người	1	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
27		Lương cho 1 cán bộ quản lý/năm	VND	38,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
	Tập huấn					
28		Số giờ tập huấn cho mỗi cán bộ	Giờ	24	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
29		Lương cho 1 cán bộ tham gia tập huấn/giờ	VND	15,625	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
30		Số lượng người tham gia 1 khóa tập huấn	Người	75	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
31		Chi phí cho cán bộ giảng dạy/giờ	VND	50,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
32		Số lượng người phải đi lại để tham gia tập huấn	Người	13,885	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	

33		Chi phí đi lại của 1 người	VND	200,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
34		Chi phí đào tạo lại (tính theo % của chi phí đào tạo ban đầu)	%	30%	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
35		Các chi phí khác cho 1 khóa tập huấn	VND	66,000,000	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
36		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan lớn	Người	20	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
37		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	34	Theo tính toán	
38		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan nhỏ	Người	1	Do nhóm soạn thảo luật BTP ước tính	
39		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	16,417	Theo tính toán	
	Giáo dục công chúng		**1000 VND**	**15,850,000**		
40		Tuyên truyền qua truyền hình (80 triệu x 65)	1001 VND	5,200,000		
41		Tuyên truyền qua radio (10 tr x 65)	1002 VND	650,000		
		Tuyên truyền qua tờ rơi (20K x 500.000 tờ)	1003 VND	10,000,000		
	Số liệu tham khảo khác					
42		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Cơ quan	1,926	Do nhóm soạn thảo luật BTP tính toán	
43			%	10%		
	LỢI ÍCH					
	Thời gian tiết kiệm được cho viên chức nhà nước					
44		Thời gian tìm TT của viên chức CP/năm	Giờ	48	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
45		Số lượng viên chức nhà nước"	Người	1,971,172	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
46		Số lượng doanh nghiệp lớn	DN	3,725	Do nhóm soạn thảo luật BTP tính toán	
47		Thời gian tìm DN lớn/năm (5h/ngày)	Giờ	1,200	Giả định	
48		% thời gian tìm kiếm TT giảm	%	40%	Giả định	
49		Số lượng doanh nghiệp vừa và nhỏ"	DN	127,593	Do nhóm soạn thảo luật BTP tính toán	
50		Thời gian tìm TT của DN nhỏ/năm (1h/ngày)	Giờ	240	Giả định = 30% của DN lớn	
51		% thời gian tìm kiếm TT giảm	%	40%	Giả định	

Số liệu cơ bản để tính chi phí - lợi ích cho Luật tiếp cận thông tin

TT	Các khoản mục	Đơn vị	Dữ liệu	Nguồn dữ liệu	Chú thích
1	Chi phí một giờ của công chức nhà nước	VND	15,625	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
2	Chi phí một giờ của công chức cao cấp	VND	31,250	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
3	Chi phí một giờ của đại biểu quốc hội	VND	37,500	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
4	Số lượng công chức nhà nước	Người	1,971,172	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
5	Giá trị của một giờ đối với nhân viên một công ty	VND	37,500	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
6	Số lượng khiếu nại hành chính	Đơn vị	96,852	Tính toán RIA của Luật BHVBQPPL	
7	Tổng số cơ quan	Cơ quan	16,451	Tính toán	
8	- Bộ	Cơ quan	18	Nghị quyết số 01/2007/NQ-QH12	Quy mô lớn
9	- Cơ quan ngang bộ	Cơ quan	4	Nghị quyết số 01/2007/NQ-QH13	Quy mô lớn
10	- Cơ quan trực thuộc chính phủ	Cơ quan	8	Bộ nội vụ	Quy mô lớn
11	- Tổ chức trực thuộc bộ theo ngành dọc	Cơ quan	288	Kho bạc Nhà nước, Thuế, Hải Quan Bộ Công an và Bộ Quốc phòng	= 64 x (số cơ quan của ngành Kho bạc Nhà nước+Thuế+ Công an+Bộ Quốc phòng) + 32 Hải quan
12	- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64	Bộ nội vụ	
13	- Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh	Cơ quan	1,172	Nghị định số 13/2007/NĐ-CP Bộ Ngoại giao Uỷ ban Dân tộc	= 64 x 16 sở/tỉnh + 2 (HN/HCM) Sở quy hoạch và kiến trúc đô thị + 31 sở ngoại vụ + 51 Ban Dân tộc + 64 Văn phòng Uỷ ban nhân dân
14	- HĐND & UBND cấp huyện	Cơ quan	682	Tổng cục Thống kê (GSO)	= (40 thành phố thuộc tỉnh + 45 quận + 48 thị xã + 549 huyện)
15	-HĐND & UBND cấp xã	Cơ quan	10,999	GSO	= (1276 phường + 614 thị trấn + 9109 xã) x 2
16	- Văn phòng Quốc hội	Cơ quan	1	- Văn phòng Quốc hội	Cơ quan quy mô lớn
17	- Viện kiểm sát nhân dân tối cao	Cơ quan	1	- Viện kiểm sát nhân dân tối cao	Cơ quan quy mô lớn

18	- Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64	Luật Tổ chức Toà án nhân dân	Viện kiểm sát nhân dân tỉnh/thành phố x 64
19	- Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện	Cơ quan	682	Luật Tổ chức Toà án nhân dân	Viện kiểm sát nhân dân quận/huyện (x 682 quận/huyện)
20	- Tòa án nhân dân tối cao	Cơ quan	1	Luật Tổ chức Toà án nhân dân	Cơ quan quy mô lớn
21	- Tòa án nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64	Luật Tổ chức Toà án nhân dân	Toà án nhân dân tỉnh/thành phố (x 64 tỉnh/thành phố)
22	- Tòa án nhân dân cấp huyện	Cơ quan	682	Luật Tổ chức Toà án nhân dân	Tòa án nhân dân huyện,quận (682 huyện, quận)
23	- Văn phòng chủ tịch nước	Cơ quan	1	- Văn phòng chủ tịch nước	Cơ quan quy mô lớn
24	- Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	DN	1,720	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	= 7 tập đoàn kinh tế + 86 tổng công ty +1099 công ty nhà nước độc lập"
25	Tỉ giá (USD) ngày 30/6/2009	VND	17,785		
			LỢI ÍCH		
25	2007 GDP (theo thời giá hiện tại)	tỷ đồng	1,144,015	2007 Niên giám thống kê Việt Nam (p.71)	
26	% tỉ lệ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong GDP trong năm 2007	%	17.66%	2007 Niên giám thống kê Việt Nam (p.76)	
27	Tổng thu ngân sách năm 2006	tỷ đồng	279,472	2007 Niên giám thống kê Việt Nam (p.85)	
28	% tỉ lệ thu nhập FDI đóng góp năm 2006	%	9.25%	2007 Niên giám thống kê Việt Nam (p.86)	
29	2006 Tổng chi	tỷ đồng	308,058	2008 Niên giám thống kê Việt Nam (p.87)	
30	% tỷ lệ chi cho khu vực hành chính công năm 2006	%	6.01	2009 Niên giám thống kê Việt Nam (p.88)	
31	Chi phí cho khu vực hành chính công năm 2006	tỷ đồng	18,515	2009 Niên giám thống kê Việt Nam (p.87)	
32	tổng số việc làm năm 2007	triệu người	45.73	Bộ Lao động -thương binh và xã hội	

33	- Khu vực nhà nước	triệu người	3.9	Bộ Lao động -thương binh và xã hội	
34	- Khu vực ngoài nhà nước	triệu người	39.4	Bộ Lao động -thương binh và xã hội	
35	- Khu vực nước ngoài	triệu người	0.73	Bộ Lao động -thương binh và xã hội	
36	% số doanh nghiệp tăng do chỉ số minh bạch tăng thêm 1 điểm	%	3.7%	2008 Báo cáo của Công ty tư vấn quốc tế Thái Bình dương	% tăng doanh nghiệp: tăng việc làm & tăng thu nhập

Tính toán chi phí - Lợi ích của vấn đề 2

Phương án	Chi phí của các Phương án cho Vấn đề 2	Đơn vị	Tổng số	Năm 1	Năm 2	Năm thứ 3	Năm thứ 4	Năm thứ 5	Năm 6	Năm thứ 7	Năm 8	Năm 9	Năm 10	Ghi chú
2A	**Hiện trạng**													
	Số lượng cơ quan lớn (-4)	Cơ quan	30											
	Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	13,205											
	Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926											
2A	**Cơ sở dữ liệu: Không phát sinh vì đã có mạng**		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A	**Cơ sở hạ tầng CNTT (năm đầu): Không phát sinh**		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A	**Duy trì cơ sở hạ tầng CNTT**		**472,710,389**	29,660,400	32,626,440	35,889,084	39,477,992	43,425,792	47,768,371	52,545,208	57,799,729	63,579,702	69,937,672	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
	% của chi phí cho phần cứng và phần mềm	%	20%											
	Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000											
	Số lượng trang mạng đang hoạt động	Cơ quan	1,926											
2A	**Công bố thông tin**	1,000 VND	**1,289,210,151**	80,892,000	88,981,200	97,879,320	107,667,252	118,433,977	130,277,375	143,305,112	157,635,624	173,399,186	190,739,105	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
	Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website	VND	41,000,000											
	Các chi phí hoạt động khác (liên tục)	VND	1,000,000											
	Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926											
2A	**Tuân thủ**	1,000 VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
2A	**Trong đó, chi phí tuân thủ cho nhà nước**	1,000 VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A	**Trong đó, chi phí tuân thủ cho ngoài quốc doanh**	1,000 VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	0											
	% khiếu nại trong tổng số yêu cầu	Khiếu nại	5%											
	Thời gian cần thiết để xử lý khiếu nại (tính theo giờ)	Giờ	40											
	Thời gian doanh nghiệp & người dân để khiếu nại	Giờ	24											

		Chi phí một giờ của viên chức bộ	VND	15,625										
		Giá trị của một giờ đối với người khiếu nại	VND	37,500										
	Chi phí cho nhân viên													
2A	*Giải quyết yêu cầu*		1,000 VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A		**Trong đó, chi phí giải quyết y/c cho nhà nước**	1,000 VND	**0**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A		**Trong đó, chi phí chuẩn bị yêu cầu cho ngoài quốc doanh**	1,000 VND	**0**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	**0**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu	Hours Giờ	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
		Tiền lương cho công chức, cán bộ tính theo giờ	VND	15,625	15,625	17,188	18,906	20,797	22,877	25,164	27,681	30,449	33,494	36,843	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số giờ cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu	Hours Giờ	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
		Giá trị của một giờ đối với người yêu cầu	VND	37,500	37,500	41,250	45,375	49,913	54,904	60,394	66,434	73,077	80,385	88,423	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
2A	*Quản lý: Không có chi phí phát sinh*		VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A	*Tập huấn: Không có chi phí phát sinh*		VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A	**TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 2A**		**1,000 VND**	**1,761,920,539**	**110,552,400**	**121,607,640**	**133,768,404**	**147,145,244**	**161,859,769**	**178,045,746**	**195,850,320**	**215,435,352**	**236,978,888**	**260,676,776**	
2A		TỔNG CHI PHÍ CHO NHÀ NƯỚC	1,000VND	1,761,920,539	110,552,400	121,607,640	133,768,404	147,145,244	161,859,769	178,045,746	195,850,320	215,435,352	236,978,888	260,676,776	
2A		TỔNG CHI PHÍ CHO NGOÀI QUỐC DOANH	1,000VND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2A		Tổng chi phí cho websites	1,000VND	1,761,920,539	110,552,400	121,607,640	133,768,404	147,145,244	161,859,769	178,045,746	195,850,320	215,435,352	236,978,888	260,676,776	
2B	**Cơ quan cung cấp thông tin gồm:**														
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	30											
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	13,205											
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926											
2B	**Cơ sở dữ liệu**		1,000VND	**1,126,477,092.58**	70,681,250	77,749,375	85,524,313	94,076,744	103,484,418	113,832,860	125,216,146	137,737,761	151,511,537	166,662,690	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Thời gian nhập dữ liệu (tính theo đơn vị tuần làm việc)	Tuần	10											

		Chi phí trả cho 1 tuần thực hiện nhập dữ liệu "	VND	625,000										
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926										
		Số lượng cơ quan lớn & nhỏ	Cơ quan	13,235										
2B	**Cơ sở hạ tầng CNTT (năm đầu)**		1,000VND	**876,128,500**	876,128,500	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Tổng chi phí phần mềm cấp quốc gia/ 3 bộ ($100.000)	1000 VND	5,335,500										
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000										
		Số lượng cơ quan không có websites	%	11,309										
2B	**"Duy trì cơ sở hạ tầng CNTT**		1,000VND	**3,248,349,945**	203,819,000	224,200,900	246,620,990	271,283,089	298,411,398	328,252,538	361,077,791	397,185,571	436,904,128	480,594,540	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		% của chi phí cho phần cứng và phần mềm	%	20%										
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000										
		Số lượng các cơ quan lớn & nhỏ	Agency Cơ quan	13,235										
2B	**Công bố thông tin**		1,000 VND	**7,667,538,830**	119,115,000	555,870,000	611,457,000	672,602,700	739,862,970	813,849,267	895,234,194	984,757,613	1,083,233,374	1,191,556,712	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Chi phí thiết lập 1 website (năm đầu)	VND	8,000,000										
		Chi phí cho tên miền (năm đầu tiên)	VND	1,000,000										
		Các chi phí khác cho website (năm đầu)	VND	3,000,000										
		Số lượng trang mạng	Web	13,235										
		Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website	VND	41,000,000										
		Các chi phí hoạt động khác (liên tục)	VND	1,000,000										
2B	**Tuân thủ**		1,000 VND	**81,663,364**	5,124,000	5,636,400	6,200,040	6,820,044	7,502,048	8,252,253	9,077,479	9,985,226	10,983,749	12,082,124	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí tuân thủ cho nhà nước	1,000 VND	33,468,592	2,100,000	2,310,000	2,541,000	2,795,100	3,074,610	3,382,071	3,720,278	4,092,306	4,501,537	4,951,690	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí tuân thủ cho ngoài quốc doanh	1,000 VND	48,194,772	3,024,000	3,326,400	3,659,040	4,024,944	4,427,438	4,870,182	5,357,200	5,892,921	6,482,213	7,130,434	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát

		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200											
		% khiếu nại trong tổng số yêu cầu	%	5%											
		Thời gian cần thiết để xử lý khiếu nại (tính theo giờ)	Giờ	40											
		Thời gian doanh nghiệp & người dân để khiếu nại	Giờ	24											
		Chi phí một giờ của viên chức bộ	VND	15,625											
		Giá trị của một giờ đối với người khiếu nại	VND	37,500											
2B	**Giáo dục công chúng**		1000 VND	**15,850,000**											
		Tuyên truyền qua truyền hình (80 tr x 65)	1000 VND	5,200,000											
		Tuyên truyền qua radio (10 tr x 65)	1000 VND	650,000											
		Tuyên truyền qua tờ rơi (20K x 500.000 tờ)	Đơn vị	10,000,000											
2B	**Chi phí cho nhân viên**														
2B	**Giải quyết yêu cầu**		1,000 VND	**331,838,547**	25,830,000	25,571,700	27,785,835	29,953,130	32,074,301	34,150,053	36,181,082	38,168,076	40,111,712	42,012,658	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí giải quyết y/c cho nhà nước	1,000 VND	150,598,232	15,750,000	15,592,500	15,436,575	15,282,209	15,129,387	14,978,093	14,828,312	14,680,029	14,533,229	14,387,897	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí chuẩn bị y/c cho ngoài QD	1,000 VND	181,240,315	10,080,000	9,979,200	12,349,260	14,670,921	16,944,914	19,171,959	21,352,770	23,488,047	25,578,483	27,624,762	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200	67,200	60,480	54,432	48,989	44,090	39,681	35,713	32,142	28,927	26,035	
		Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu	Giờ	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
		Tiền lương cho công chức, cán bộ tính theo giờ	VND	15,625	15,625	17,188	18,906	20,797	22,877	25,164	27,681	30,449	33,494	36,843	
		Số giờ cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu	Giờ	4	4	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
		Giá trị của một giờ đối với người yêu cầu	VND	37,500	37,500	41,250	45,375	49,913	54,904	60,394	66,434	73,077	80,385	88,423	
2B	**Quản lý**		1000 VND	**7,869,767,530**	1,009,280,000	505,210,000	555,731,000	611,304,100	672,434,510	739,677,961	813,645,757	895,010,333	984,511,366	1,082,962,503	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 1)	Người/năm	5											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 1)	Người/năm	2											
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	30											

		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	13,205											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 2,…)	Người/năm	3											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 2,…)	Người/năm	1											
		Lương cho 1 cán bộ quản lý/năm	VND	38,000,000											
2B	**Tập huấn:**		1,000 VND	**1,671,028,949**	304,864,008	100,605,123	110,665,635	121,732,198	133,905,418	147,295,960	162,025,556	178,228,112	196,050,923	215,656,015	Năm thứ 2 bằng 30% của năm thứ nhất
		Số giờ tập huấn cho mỗi cán bộ	Giờ	24											
		Lương cho 1 cán bộ tham gia tập huấn/giờ	VND	42											
		Số lượng người tham gia 1 khóa tập huấn	Người	75											
		Tổng số khóa học (= Tổng số người/số người 1 khóa)	Khoá học	3,705											
		Chi phí cho cán bộ giảng dạy/giờ	VND	50,000											
		Tổng số giờ giảng dạy của các khóa học	Người	88,930											
		Số lượng người phải đi lại để tham gia tập huấn	Người	277,905											
		Chi phí đi lại của 1 người	VND	200,000											
		% phải đào tạo lại hàng năm	%	30%											
		Các chi phí khác cho 1 khóa tập huấn	VND	66,000,000											
		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan lớn	Người	20											
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	13,235											
		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan nhỏ	Người	1											
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	13,205											
2B	**TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 2B**		**1,000 VND**	**22,872,792,757**	**2,614,841,758**	**1,494,843,498**	**1,643,984,812**	**1,807,772,005**	**1,987,675,064**	**2,185,310,892**	**2,402,458,005**	**2,641,072,691**	**2,903,306,789**	**3,191,527,243**	
2B		*TỔNG CHI PHÍ CHO NHÀ NƯỚC*	1,000VND	22,643,357,670	2,601,737,758	1,481,537,898	1,627,976,512	1,789,076,140	1,966,302,712	2,161,268,750	2,375,748,035	2,611,691,724	2,871,246,093	3,156,772,047	
2B		*TỔNG CHI PHÍ CHO NGOÀI QUỐC DOANH*	1,000VND	229,435,087	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195	
2B		Tổng chi phí cho websites	1,000VND	12,918,494,367	1,269,743,750	857,820,275	943,602,303	1,037,962,533	1,141,758,786	1,255,934,665	1,381,528,131	1,519,680,944	1,671,649,039	1,838,813,942	
2C	**Các cơ quan cung cấp thông tin:**														

		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	34										
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	14,697										
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926										
2C	**Cơ sở dữ liệu**		1,000VND	**1,275,492,012.60**	80,031,250	88,034,375	96,837,813	106,521,594	117,173,753	128,891,128	141,780,241	155,958,265	171,554,092	188,709,501	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Thời gian nhập dữ liệu (tính theo đơn vị tuần làm việc)	Tuần	10										
		Chi phí trả cho 1 tuần thực hiện nhập dữ liệu	VND	625,000										
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926										
		Số lượng cơ quan lớn & nhỏ	Cơ quan	14,731										
2C	**Cơ sở hạ tầng CNTT (năm đầu)**		1,000VND	**991,320,500**	991,320,500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Tổng chi phí phần mềm cấp quốc gia/ 3 bộ ($100.000)	1,000VND	5,335,500											
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000											
		Số lượng cơ quan không có websites	%	12,805											
2C	**Duy trì cơ sở hạ tầng CNTT**		1,000VND	**3,615,522,708**	226,857,400	249,543,140	274,497,454	301,947,199	332,141,919	365,356,111	401,891,722	442,080,895	486,288,984	534,917,883	
		% của chi phí cho phần cứng và phần mềm	%	20%											Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000											
		Số lượng các cơ quan lớn & nhỏ	Cơ quan	14,731											
2C	**Công bố thông tin**		1,000 VND	**8,534,228,523**	132,579,000	618,702,000	680,572,200	748,629,420	823,492,362	905,841,598	996,425,758	1,096,068,334	1,205,675,167	1,326,242,684	
		Chi phí thiết lập 1 website (năm đầu)	VND	8,000,000											Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Chi phí cho tên miền (năm đầu tiên)	VND	1,000,000											
		Các chi phí khác cho website (năm đầu)	VND	3,000,000											
		Số lượng trang mạng	Web	14,731											
		Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website	VND	41,000,000											
		Các chi phí hoạt động khác (liên tục)	VND	1,000,000											
2C	**Tuân thủ**		1,000 VND	**81,663,364**	5,124,000	5,636,400	6,200,040	6,820,044	7,502,048	8,252,253	9,077,479	9,985,226	10,983,749	12,082,124	

		Trong đó, chi phí tuân thủ cho nhà nước	1,000 VND	33,468,592	2,100,000	2,310,000	2,541,000	2,795,100	3,074,610	3,382,071	3,720,278	4,092,306	4,501,537	4,951,690	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí tuân thủ cho ngoài quốc doanh	1,000 VND	48,194,772	3,024,000	3,326,400	3,659,040	4,024,944	4,427,438	4,870,182	5,357,200	5,892,921	6,482,213	7,130,434	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200											Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		% khiếu nại trong tổng số yêu cầu	%	5%											
		Thời gian cần thiết để xử lý khiếu nại (tính theo giờ)	Giờ	40											
		Thời gian doanh nghiệp & người dân để khiếu nại	Hours Giờ	24											
		Chi phí một giờ của viên chức bộ	VND	15,625											
		Giá trị của một giờ đối với người khiếu nại	VND	37,500											
2C	**Giáo dục công chúng**		1000 VND	**15,850,000**											
		Tuyên truyền qua truyền hình (80 tr x 65)	1000 VND	5,200,000											
		Tuyên truyền qua radio (10 tr x 65)	1000 VND	650,000											
		Tuyên truyền qua tờ rơi (20K x 500.000 tờ)	Đơn vị	10,000,000											
2C	**Chi phí cho nhân viên**														
2C	*Giải quyết yêu cầu*		1,000 VND	**331,838,547**	25,830,000	25,571,700	27,785,835	29,953,130	32,074,301	34,150,053	36,181,082	38,168,076	40,111,712	42,012,658	
		Trong đó, chi phí giải quyết y/c cho nhà nước	1,000 VND	**150,598,232**	15,750,000	15,592,500	15,436,575	15,282,209	15,129,387	14,978,093	14,828,312	14,680,029	14,533,229	14,387,897	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí chuẩn bị y/c cho ngoài QD	1,000 VND	**181,240,315**	10,080,000	9,979,200	12,349,260	14,670,921	16,944,914	19,171,959	21,352,770	23,488,047	25,578,483	27,624,762	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200	67,200	60,480	54,432	48,989	44,090	39,681	35,713	32,142	28,927	26,035	Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu	Giờ	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
		Tiền lương cho công chức, cán bộ tính theo giờ	VND	15,625	15,625	17,188	18,906	20,797	22,877	25,164	27,681	30,449	33,494	36,843	
		Số giờ cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu	" Giờ"	4	4	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
		Giá trị của một giờ đối với người yêu cầu	VND	37,500	37,500	41,250	45,375	49,913	54,904	60,394	66,434	73,077	80,385	88,423	
2C	*Quản lý*		1000 VND	**8,760,013,794**	1,123,432,000	562,362,000	618,598,200	680,458,020	748,503,822	823,354,204	905,689,625	996,258,587	1,095,884,446	1,205,472,890	

		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 1)	Người/năm	5											Có thể sẽ tăng 10%/ năm do lạm phát
		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 1)	Người/năm	2											
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	34											
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	14,697											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 2,…)	Người/năm	3											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan nhỏ (năm 2,…)	Người/năm	1											
		Lương cho 1 cán bộ quản lý/năm	VND	38,000,000											
2C	*Tập huấn:*		1,000 VND	**2,493,987,547**	455,005,307	150,151,751	165,166,926	181,683,619	199,851,981	219,837,179	241,820,897	266,002,987	292,603,285	321,863,614	
		Số giờ tập huấn cho mỗi cán bộ	Giờ	24											"Tăng 10% do lạm phát năm thứ 2 = 30% của năm thứ nhất"
		Lương cho 1 cán bộ tham gia tập huấn/giờ	VND	15,625											
		Số lượng người tham gia 1 khóa tập huấn	Người	75											
		Tổng số khóa học (Tổng số người/số người 1 khóa)	Khoá	4,124											
		Chi phí cho cán bộ giảng dạy/giờ	VND	50,000											
		Số giờ giảng dạy của một khóa học	Người	98,981											
		Số lượng người phải đi lại để tham gia tập huấn	Người	309,317											
		Chi phí đi lại của 1 người	VND	200,000											
		% chi phí đào tạo lại hàng năm	%	30%											
		Các chi phí khác cho 1 khóa tập huấn	VND	66,000,000											
		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan lớn	Người	20											
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	14,731											
		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan nhỏ	Người	1											
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	14,697											
2C	**TỔNG CHI PHÍ CHO PHƯƠNG ÁN 2C**		**1,000 VND**	**26,084,066,995**	**3,040,179,457**	**1,700,001,366**	**1,869,658,468**	**2,056,013,026**	**2,260,740,187**	**2,485,682,527**	**2,732,866,804**	**3,004,522,370**	**3,303,101,435**	**3,631,301,354**	
2C		*TỔNG CHI PHÍ NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2C*	1,000VND	**25,854,631,908**	3,027,075,457	1,686,695,766	1,853,650,168	2,037,317,161	2,239,367,835	2,461,640,385	2,706,156,834	2,975,141,403	3,271,040,740	3,596,546,159	

2C		*TỔNG CHI PHÍ NGOÀI QĐ CHO PHƯƠNG ÁN 2C*	1,000VND	**229,435,087**	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195	
2C		Tổng chi phí cho websites	1,000VND	14,416,563,743	1,430,788,150	956,279,515	1,051,907,467	1,157,098,213	1,272,808,034	1,400,088,838	1,540,097,722	1,694,107,494	1,863,518,243	2,049,870,068	
2D	**Các cơ quan cung cấp thông tin:**														
		Số lượng cơ quan lớn	Cơ quan	34											
		Số lượng cơ quan nhỏ	Cơ quan	16,417											
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926											
2D	**"Cơ sở dữ liệu**		1,000VND	**1,446,819,327.06**	90,781,250	99,859,375	109,845,313	120,829,844	132,912,828	146,204,111	160,824,522	176,906,974	194,597,672	214,057,439	Tăng 10% / năm do lạm phát
		Thời gian nhập dữ liệu (tính theo đơn vị tuần làm việc)	Tuần	10											
		Chi phí trả cho 1 tuần thực hiện nhập dữ liệu	VND	625,000											
		Số lượng trang mạng đang hoạt động	Web	1,926											
		Số lượng cơ quan lớn & nhỏ	Cơ quan	16,451											
2D	**Cơ sở hạ tầng CNTT (năm đầu)**		1,000VND	**1,123,760,500**	1,123,760,500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		Tổng chi phí phần mềm cấp quốc gia/ 3 bộ ($100.000)	1,000VND	5,335,500											
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000											
		Số lượng cơ quan không có websites	%	14,525											
2D	**Duy trì cơ sở hạ tầng CNTT**		1,000VND	**4,037,673,211**	253,345,400	278,679,940	306,547,934	337,202,727	370,923,000	408,015,300	448,816,830	493,698,513	543,068,365	597,375,201	
		% của chi phí cho phần cứng và phần mềm	%	20%											Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Tổng chi phí phần mềm & phần cứng/CQ	VND	77,000,000											
		Số lượng các cơ quan lớn & nhỏ	Cơ quan	16,451											
2D	**Công bố thông tin**		1,000 VND	**9,530,689,935**	148,059,000	690,942,000	760,036,200	836,039,820	919,643,802	1,011,608,182	1,112,769,000	1,224,045,900	1,346,450,491	1,481,095,540	
		Chi phí thiết lập 1 website (năm đầu)	VND	8,000,000											
		Chi phí cho tên miền (năm đầu tiên)	VND	1,000,000											
		Các chi phí khác cho website (năm đầu)	VND	3,000,000											
		Số lượng trang mạng	Web	16,451											
		Chi phí thường niên cho nhân viên duy trì website	VND	41,000,000											

		Các chi phí hoạt động khác (liên tục)	VND	1,000,000											
2D	**Tuân thủ**		1,000 VND	**81,663,364**	5,124,000	5,636,400	6,200,040	6,820,044	7,502,048	8,252,253	9,077,479	9,985,226	10,983,749	12,082,124	
		Trong đó, chi phí tuân thủ cho nhà nước	1,000 VND	33,468,592	2,100,000	2,310,000	2,541,000	2,795,100	3,074,610	3,382,071	3,720,278	4,092,306	4,501,537	4,951,690	Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Trong đó, chi phí tuân thủ cho ngoài quốc doanh	1,000 VND	48,194,772	3,024,000	3,326,400	3,659,040	4,024,944	4,427,438	4,870,182	5,357,200	5,892,921	6,482,213	7,130,434	Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200											Tăng 10%/ năm do lạm phát
		% khiếu nại trong tổng số yêu cầu	%	5%											
		Thời gian cần thiết để xử lý khiếu nại (tính theo giờ)"	Giờ	40											
		Thời gian doanh nghiệp & người dân để khiếu nại	Giờ	24											
		Chi phí một giờ của viên chức bộ	VND	15,625											
		Giá trị của một giờ đối với người khiếu nại	VND	37,500											
2D	**Giáo dục công chúng**		1000 VND	**15,850,000**											
		Tuyên truyền qua truyền hình (80 tr x 65)	1000 VND	5,200,000											
		Tuyên truyền qua radio (10 tr x 65)	1000 VND	650,000											
		Tuyên truyền qua tờ rơi (20K x 500.000 tờ)	Đơn vị	10,000,000											
	Chi phí cho nhân viên														
2D	*Giải quyết yêu cầu*		1,000 VND	**331,838,547**	25,830,000	25,571,700	27,785,835	29,953,130	32,074,301	34,150,053	36,181,082	38,168,076	40,111,712	42,012,658	
2D		Trong đó, chi phí giải quyết y/c cho nhà nước	1,000 VND	**150,598,232**	15,750,000	15,592,500	15,436,575	15,282,209	15,129,387	14,978,093	14,828,312	14,680,029	14,533,229	14,387,897	Tăng 10%/ năm do lạm phát
2D		Trong đó, chi phí chuẩn bị y/c cho ngoài QD	1,000 VND	**181,240,315**	10,080,000	9,979,200	12,349,260	14,670,921	16,944,914	19,171,959	21,352,770	23,488,047	25,578,483	27,624,762	Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Số lượng yêu cầu trong 1 năm	Yêu cầu	67,200	67,200	60,480	54,432	48,989	44,090	39,681	35,713	32,142	28,927	26,035	Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Thời gian cần thiết để giải quyết 1 yêu cầu	Giờ	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
		Tiền lương cho công chức, cán bộ tính theo giờ	VND	15,625	15,625	17,188	18,906	20,797	22,877	25,164	27,681	30,449	33,494	36,843	
		Số giờ cần thiết để chuẩn bị và nộp yêu cầu	Giờ	4	4	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

		Giá trị của một giờ đối với người yêu cầu	VND	37,500	37,500	41,250	45,375	49,913	54,904	60,394	66,434	73,077	80,385	88,423	
2D	*Quản lý*		1000 VND	**9,778,288,405**	1,254,152,000	627,722,000	690,494,200	759,543,620	835,497,982	919,047,780	1,010,952,558	1,112,047,814	1,223,252,595	1,345,577,855	
		Cán bộ quản lý ở cơ quan quy mô lớn (năm 1)	Người/năm	5											Tăng 10%/ năm do lạm phát
		Cán bộ quản lý ở cơ quan quy mô nhỏ (năm 1)	Người/năm	2											
		Số lượng cơ quan quy mô lớn	Cơ quan	34											
		Số lượng cơ quan quy mô nhỏ	Cơ quan	16,417											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan lớn (năm 2,…)	Người/năm	3											
		Cán bộ quản lý ở cơ quan quy mô nhỏ (năm 2,…)	Người/năm	1											
		Lương cho 1 cán bộ quản lý/năm	VND	38,000,000											
2D	*Tập huấn:*		1,000 VND	**2,785,218,970**	508,137,827	167,685,483	184,454,031	202,899,434	223,189,378	245,508,316	270,059,147	297,065,062	326,771,568	359,448,725	
		Số giờ tập huấn cho mỗi cán bộ	Giờ	24											"Tăng 10% do lạm phát năm thứ 2 = 30% của năm thứ nhất"
		Lương cho 1 cán bộ tham gia tập huấn/giờ	VND	15,625											
		Số lượng người tham gia 1 khóa tập huấn	Người	75											
		Tổng số khóa học (Tổng số người/số người 1 khóa)	Khoá	4,606											
		Chi phí cho cán bộ giảng dạy/giờ	VND	50,000											
		Số giờ giảng dạy của một khóa học	Người	110,540											
		Số lượng người phải đi lại để tham gia tập huấn	Người	345,437											
		Chi phí đi lại của 1 người	VND	200,000											
		% chi phí đào tạo lại hàng năm	%	30%											
		Các chi phí khác cho 1 khóa tập huấn	VND	66,000,000											
		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan quy mô lớn	Người	20											
		Số lượng cơ quan quy mô lớn	Cơ quan	16,451											

		Số lượng người được tập huấn trong 1 cơ quan quy mô nhỏ	Người	1										
		Số lượng cơ quan quy mô nhỏ	Cơ quan	16,417										
2D	**TỔNG CHI PHÍ CHO PHƯƠNG ÁN 2D**		1,000 VND	**29,115,952,258**	3,409,189,977	1,896,096,898	2,085,363,553	2,293,288,620	2,521,743,339	2,772,785,995	3,048,680,619	3,351,917,566	3,685,236,151	4,051,649,541	
2D		TỔNG CHI PHÍ NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2D	1,000VND	**28,886,517,171**	3,396,085,977	1,882,791,298	2,069,355,253	2,274,592,755	2,500,370,987	2,748,743,853	3,021,970,648	3,322,536,599	3,653,175,456	4,016,894,346	
2D		TỔNG CHI PHÍ NGOÀI QD CHO PHƯƠNG ÁN 2D	1,000VND	**229,435,087**	13,104,000	13,305,600	16,008,300	18,695,865	21,372,352	24,042,142	26,709,970	29,380,967	32,060,695	34,755,195	
		Tổng chi phí cho websites	1,000VND	16,138,942,973	1,615,946,150	1,069,481,315	1,176,429,447	1,294,072,391	1,423,479,630	1,565,827,593	1,722,410,353	1,894,651,388	2,084,116,527	2,292,528,179	

Lựa chọn		**Lợi ích của các Phương án cho Vấn đề 2**	**Unit Đơn vị**	**Tổng số**	**Năm 1**	**Năm 2**	**Năm 3**	**Năm 4**	**Năm 5**	**Năm 6**	**Năm 7**	**Năm 8**	**Năm 9**	**Năm O289 10**	
2B	Cơ quan cung cấp thông tin gồm:														
		Số lượng cơ quan quy mô lớn	Cơ quan	30											
		Số lượng cơ quan quy mô nho	Cơ quan	13,205											
		% giảm của tác động so sánh với phương án 2C	%	10.16%											Vì số CQ cung cấp TT giảm
2B		TỔNG CỘNG LỢI ÍCH CHO PHƯƠNG ÁN 2B	1000 VND	11,298,424,972	708,924,136	779,816,550	857,798,205	943,578,026	1,037,935,828	1,141,729,411	1,255,902,352	1,381,492,587	1,519,641,846	1,671,606,031	
2B		TỔNG LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2B	1000 VND	2,116,877,097	132,824,289	146,106,718	160,717,390	176,789,129	194,468,042	213,914,846	235,306,331	258,836,964	284,720,660	313,192,726	
2B		TỔNG LỢI ÍCH NGOÀI QD CHO PHƯƠNG ÁN 2B	1000 VND	9,181,547,876	576,099,847	633,709,832	697,080,815	766,788,896	843,467,786	927,814,565	1,020,596,021	1,122,655,623	1,234,921,186	1,358,413,304	
2C	**Cơ quan cung cấp thông tin gồm:**														
		Số lượng cơ quan quy mô lớn	Cơ quan	34											
		Số lượng cơ quan quy mô nhỏ	Cơ quan	14,697											
2C	**Giảm thời gian tìm kiếm thông tin**		**1000 VND**	**12,575,526,881**	**789,056,400**	**867,962,040**	**954,758,244**	**1,050,234,068**	**1,155,257,475**	**1,270,783,223**	**1,397,861,545**	**1,537,647,700**	**1,691,412,469**	**1,860,553,716**	
2C	*Giảm thời gian tìm kiếm thông tin cho chính phủ*		*1000 VND*	*2,356,155,384*	*147,837,900*	*162,621,690*	*178,883,859*	*196,772,245*	*216,449,469*	*238,094,416*	*261,903,858*	*288,094,244*	*316,903,668*	*348,594,035*	
		Thời gian tìm TT của công chức CP/năm	Giờ	48											
		Số lượng công chức nhà nước	Người	1,971,172											

		% viên chức có nhu cầu tìm kiếm thông tin	%	50%											
		% thời gian tìm kiếm TT giảm	%	20%											
		Chi phí một giờ của công chức nhà nước	VND	15,625											
2C		*"Giảm thời gian tìm kiếm thông tin cho doanh nghiệp*	*1000 VND*	*10,219,371,497*	*641,218,500*	*705,340,350*	*775,874,385*	*853,461,824*	*938,808,006*	*1,032,688,806*	*1,135,957,687*	*1,249,553,456*	*1,374,508,801*		
		Số lượng doanh nghiệp lớn (trên 300 lao động)	DN	3,725											
		Thời gian tìm TT của doanh nghiệp lớn/năm	Giờ	1,200											
		% thời gian tìm kiếm TT giảm	%	40%											
		Số lượng doanh nghiệp vừa và nhỏ	DN	127,593											
		Thời gian tìm TT của doanh nghiệp nhỏ/năm	Giờ	240											
		% thời gian tìm kiếm TT giảm	%	50%											
		Giá trị của một giờ đối với nhân viên một công ty	VND	37,500											
2C		**TỔNG LỢI ÍCH**	**1000 VND**	**12,575,526,881**	**789,056,400**	**867,962,040**	**954,758,244**	**1,050,234,068**	**1,155,257,475**	**1,270,783,223**	**1,397,861,545**	**1,537,647,700**	**1,691,412,469**	**1,860,553,716**	
2C		*TỔNG LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2C*	*1000 VND*	*2,356,155,384*	*147,837,900*	*162,621,690*	*178,883,859*	*196,772,245*	*216,449,469*	*238,094,416*	*261,903,858*	*288,094,244*	*316,903,668*	*348,594,035*	
2C		*TỔNG LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2C*	*1000 VND*	*10,219,371,497*	*641,218,500*	*705,340,350*	*775,874,385*	*853,461,824*	*938,808,006*	*1,032,688,806*	*1,135,957,687*	*1,249,553,456*	*1,374,508,801*	*1,511,959,682*	
2D	***Cơ quan cung cấp thông tin gồm:***														
		Số lượng cơ quan quy mô lớn	Cơ quan	34											
		Số lượng cơ quan quy mô nhỏ	Cơ quan	16,417											
		% tăng tác động so sánh với phương án 2C	%	11.68%											Vì số CQ cung cấp TT tăng
2D		**TỔNG LỢI ÍCH**	**1000 VND**	**14,043,852,605**	**881,187,077**	**969,305,785**	**1,066,236,364**	**1,172,860,000**	**1,290,146,000**	**1,419,160,600**	**1,561,076,660**	**1,717,184,326**	**1,888,902,759**	**2,077,793,034**	
2D		TỔNG LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2D	1000 VND	2,631,261,437	165,099,538	181,609,492	199,770,441	219,747,485	241,722,233	265,894,457	292,483,902	321,732,293	353,905,522	389,296,074	
2D		TỔNG LỢI ÍCH NHÀ NƯỚC CHO PHƯƠNG ÁN 2D	1000 VND	11,412,591,168	716,087,539	787,696,293	866,465,923	953,112,515	1,048,423,766	1,153,266,143	1,268,592,757	1,395,452,033	1,534,997,237	1,688,496,960	

Tính toán chi phí - lợi ích cho vấn đề 3

Phương án	Chi phí của các Phương án cho Vấn đề 3	Đơn vị	Tổng số	Năm 1	năm 2	Năm 3	năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8	Năm 9	Năm 10
3A													
	Không có chi phí phát sinh												
3A		**1,000 VND**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
3B													
	Số lượng cơ quan	Cơ quan	14,731										
	Lương & chi phí hành chính của 1 cán bộ/năm	VND	38,000,000										
3B		**1000 VND**	**8,921,419,668**	**559,778,000**	**615,755,800**	**677,331,380**	**745,064,518**	**819,570,970**	**901,528,067**	**991,680,873**	**1,090,848,961**	**1,199,933,857**	**1,319,927,243**
3C													
	Số lượng cơ quan từ cấp tỉnh trở lên	Cơ quan	1,334										
		Cơ quan	18										
	- Cơ quan ngang bộ	Cơ quan	4										
	- Cơ quan trực thuộc chính phủ	Cơ quan	8										
	- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64										
	- Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh	Cơ quan	1,172										
	- Văn phòng Quốc hội	Cơ quan	1										
	- Viện kiểm sát nhân dân tối cao	Cơ quan	1										
	- Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64										
	- Tòa án nhân dân tối cao	Cơ quan	1										
	- Văn phòng chủ tịch nước	Cơ quan"	1										
	Số lượng cơ quan từ cấp huyện trở xuống	Cơ quan	13,397										
	- Tổ chức trực thuộc bộ theo ngành dọc	Cơ quan	288										
	- HĐND & UBND cấp huyện	Cơ quan	682										
	- HĐND & UBND cấp xã	Cơ quan	10,999										
	- Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện	Cơ quan	682										
	- Tòa án nhân dân tối cấp huyện	Cơ quan	64										
	- Tòa án nhân dân cấp xã	Cơ quan	682										
	Lương & chi phí hành chính của 1 cán bộ/năm	VND	38,000,000										

	% tăng chi phí cho 1 cán bộ kiêm nhiệm/năm	%	10%										
3C	Tổng chi phí cho cán bộ chuyên trách/năm	1000 VND	807,899,928	50,692,000	55,761,200	61,337,320	67,471,052	74,218,157	81,639,973	89,803,970	98,784,367	108,662,804	119,529,084
3C	Tổng chi phí cho cán bộ kiêm nhiệm/năm	1001 VND	811,351,974	50,908,600	55,999,460	61,599,406	67,759,347	74,535,281	81,988,809	90,187,690	99,206,459	109,127,105	120,039,816
3C	**TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 3C**	**1000 VND**	**1,619,251,902**	**101,600,600**	**111,760,660**	**122,936,726**	**135,230,399**	**148,753,438**	**163,628,782**	**179,991,661**	**197,990,827**	**217,789,909**	**239,568,900**
3D													
	Số lượng cơ quan	Cơ quan	14,731										
	- Bộ	Cơ quan	18										
	- Cơ quan ngang bộ	Cơ quan	4										
	- Cơ quan trực thuộc chính phủ	Cơ quan	8										
	- Tổ chức trực thuộc bộ theo ngành dọc	Cơ quan	288										
	- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64										
	- Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh	Cơ quan	1,172										
	- HĐND & UBND cấp huyện	Cơ quan	682										
	- HĐND & UBND cấp xã	Cơ quan	10,999										
	- Văn phòng Quốc hội	Cơ quan	1										
	- Viện kiểm sát nhân dân tối cao	Cơ quan	1										
	- Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64										
	- Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện	Cơ quan	682										
	- Tòa án nhân dân tối cao	Cơ quan	1										
	- Tòa án nhân dân cấp tỉnh	Cơ quan	64										
	- Tòa án nhân dân cấp huyện	Cơ quan	682										
	- Văn phòng chủ tịch nước	Cơ quan	1										
	% tăng chi phí cho 1 cán bộ kiêm nhiệm/năm	%	10%										
	% chi phí cho 1 CB kiêm nhiệm/năm so với CBCT	%	10%										
3D	**TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 3D**	**1000 VND**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Tính toán chi phí - lợi ích cho vấn đề 4

Phương án	Chi phí của các Phương án cho Vấn đề 4	Đơn vị	Tổng số	Năm 1	Năm 2	Năm 3	Năm 4	Năm 5	Năm 6	Năm 7	Năm 8	Năm 9	Năm 10
Hiện trạng: Không có cơ quan giám sát													
		Không có chi phí phát sinh											
4A	TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 4A		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4B	Thành lập cơ quan giám sát độc lập												
		Lương cho 1 cán bộ trong 1 năm	50,000,000										
		Chi phí thuê văn phòng/năm	853,680,000										
		Chi phí thiết bị làm việc/nhân viên	18,000,000										
		Số lượng cán bộ của cơ quan giám sát	30										
4B	TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 4B		46,117,807	2,893,680	3,183,048	3,501,353	3,851,488	4,236,637	4,660,301	5,126,331	5,638,964	6,202,860	6,823,146
4C	Thành lập cơ quan giám sát trong một CQ đã tồn tại												
		Lương cho 1 cán bộ trong 1 năm	50,000,000										
		Chi phí thiết bị làm việc/nhân viên	18,000,000										
		Số lượng cán bộ cơ quan giám sát cần thêm	25										
4C		TỔNG CHI PHÍ PHƯƠNG ÁN 4C	27,093,622	1,700,000	1,870,000	2,057,000	2,262,700	2,488,970	2,737,867	3,011,654	3,312,819	3,644,101	4,008,511

Dự toán chi phí của Luật tiếp cận thông tin

Vấn đề	Chi phí cho Khu vực	CSDL	Hạ tầng TT	Duy trì IT	Khiếu nại	Công bố TT	Chi phí NV				Giáo dục công chúng	Rò rỉ TT
							Trả lời	Quản lý	Giam sát	Đào tạo		
1	Khu vực Nhà nước (NN)	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
	Khu vực ngoài nhà nước (Ngoài NN)	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
2	NN	DL	DL	DL	DL	DL/DT	DL	DL	DL	DL	DL	0
	Ngoài NN	0	0	0	DL	DL/DT	DL	0	0	0	0	0
3	NN	0	0	0	0	0	DL	0	0	DL	0	0
	Ngoài NN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	NN	0	0	0	- DL	0	DL (+yêu cầu/giờ)	0	DL	DL	0	0
	Ngoài NN	0	0	0	- DL	0	0	0	0	0	0	0
5	NN	DL	DL	DL	DL	DL	DL	DL	DL	DL	DL	DT
	Ngoài NN	0	0	0	DL	DL/DT	DL	0	0	0	0	0
6	NN	DL	DL	DL								
	Ngoài NN	DT	DT	DT								

Dự toán lợi ích của Luật tiếp cận thông tin

Vấn đề	Lợi ích cho Khu vực	Chính sách tốt	Bảo vệ quyền	Giảm chi phí tuân thủ/ thực thi	Kế hoạch	Giảm tham nhũng	Khuyến khích công tác tốt	Tin tưởng vào chính phủ	"Phát triển ngành TT"
1	Nhà nước (NN)								
	Ngoài NN								
2	NN	DT	0	DT	DT	DL/DT	DT	DT	DT
	Ngoài NN	DT	DT	DL	DT	DL	DT	DT	DL
3	Nhà nước	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ngoài NN	0	0	0	0	0	0	0	0
3+ 5	NN	DT	0	DT	DT	DT	DT	DT	DT
	Ngoài NN	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
4	NN	DT	0	DT	DT	DT	DT	DT	DT
	Ngoài NN	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
3 +4	NN	DT	0	DT	DT	DT	DT	DT	DT
	Ngoài NN	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
5	NN	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT
	Ngoài NN	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT	DT

Ghi chú Định tính DT
Định lượng DL

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Địa chỉ: 58 - 60 Trần Phú - Ba Đình - Hà Nội, Địa chỉ cơ sở 2: số 225 tổ 44 Quan hoa, Cầu giấy, Hà Nội
Điện thoại: 04.37676745, 04.37676755, 04.37676756 - Phát hành: 04.37676758
Biên tập: 04.37676748, 04.37676749, 04.37676750
Thiết kế - Chế bản: 04.37676747 - Hành chính: 04.37676746 - Kế toán: 04.37676751
Fax: 37676754 - Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: http://nxbtp.moj.gov.vn

Chịu trách nhiệm xuất bản

Chịu trách nhiệm nội dung

Biên tập

Thiết kế và trình bày:
Phạm Hồng Vĩ

Sửa bản in

In 500 cuốn, khổ 16 x 24cm, tại Công ty TNHH TM & TT Kim Đô (số 841-843 Đường Hồng Hà, Chương Dương, Hà Nội). Kế hoạch xuất bản số:
được Cục Xuất bản xác nhận đăng ký ngày 22.6.2011. In xong, nộp lưu chiểu tháng 06 năm 2011.