|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TƯ PHÁP** | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |

**BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

**Nâng cao chất lượng, bảo đảm tiến độ xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và ngắn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật**

*(Tài liệu phục vụ Hội nghị sơ kết công tác tư pháp 06 tháng đầu năm*

*và triển khai công tác 06 tháng cuối năm 2023)*

***Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật***

**1. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật pháp luật và ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật trong bối cảnh hiện nay**

***1.1. Chủ trương, đường lối của Đảng về công tác xây dựng pháp luật và ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật***

Trong thời gian qua, nghị quyết Đại hội đảng toàn quốc lần thứ XIII và các nghị quyết, kết luận, quy định của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đã đưa ra nhiều chủ trương, đường lối quan trọng về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm nâng cao chất lượng, bảo đảm tiến độ xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), góp phần tăng cường trách nhiệm phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật. Cụ thể như:

- Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII đặt ra nhiệm vụ trọng tâm trong nhiệm kỳ Đại hội XIII là: “*Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân dân; đồng thời xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh*; …” và đột phá chiến lược: “*Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách*, …; *đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật*”.

Đồng thời, Báo cáo Chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong nhiệm kỳ là *“Tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh, phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, “lợi ích nhóm”…”* và xác định nhiệm vụ hoàn thiện đồng bộ thể chế pháp triển là đột phá chiến lược đầu tiên nhằm *“tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành lạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo…”*.

- Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khoá XV chỉ rõ một số vấn đề cần lưu ý gồm: (i) “*Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch, có sức cạnh tranh quốc tế;* *lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm;* *tăng cường giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước;* (ii) *“Siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong xây dựng pháp luật; chống tiêu cực ngay trong công tác xây dựng pháp luật, không bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật”*; (iii) *“…* *Tăng cường thu hút chuyên gia, nhà khoa học, cán bộ hoạt động thực tiễn có kinh nghiệm, kiến thức chuyên môn sâu, công tâm, khách quan, vì lợi ích quốc gia, dân tộc tham gia xây dựng pháp luật”*; (iv) *“Phát huy vai trò của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong việc nâng cao chất lượng công tác phản biện xã hội đối với quy trình lập pháp và giám sát việc thực hiện pháp luật…”*.

- Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” đã yêu cầu “*…Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch. Đồng thời, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong công tác xây dựng pháp luật, không để bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật”*.

- Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về kỷ luật tổ chức đảng, đảng viên vi phạm đã quy định các hành vi vi phạm và hình thức xử lý các tổ chức đảng, đảng viên vi phạm việc ban hành, tổ chức thực hiện chủ trương, quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước (Điều 9).

- Nghị quyết số 27-NQ/TW của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đưa ra nhiệm vụ trọng tâm đến năm 2030 là: “*Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực*”; đồng thời xác định một trong những giải pháp trong thời gian tới là *“Tăng cường xây dựng các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp; khắc phục tình trạng luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật;* *siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật”.*

Như vậy, trong bối cảnh đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, cùng với việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật thì các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xây dựng, ban hành VBQPPL, nhất là người đứng đầu các cơ quan, tổ chức này cần tăng cường thực hiện các biện pháp kiểm soát quyền lực, gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương để kiên quyết, kiên trì đấu tranh, đẩy lùi tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật.

***1.2. Công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ***

Để góp phần tiếp tục hoàn thiện hệ thống VBQPPL đầy đủ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, phục vụ tốt hơn cho phát triển đất nước, Chính phủ đã có nhiều chỉ đạo cụ thể tại các Nghị quyết phiên họp Chính phủ thường kỳ, phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật. Theo đó, Chính phủ có nhiều đổi mới trong công tác xây dựng VBQPPL, tập trung cao và dành nhiều thời gian để cho ý kiến, thảo luận về nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL và nội dung của dự án, dự thảo VBQPPL trước khi thông qua đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL. Tại nhiều phiên họp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã kiểm điểm, nhắc nhở các bộ, cơ quan ngang bộ để xảy ra tình trạng chậm trễ trong xây dựng, ban hành VBQPPL.

Ngoài các phiên họp thường kỳ, trong 06 tháng đầu năm 2023, Chính phủ đã tổ chức 03 phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật (vào tháng 1, 3 và 4 năm 2023); ban hành 09 nghị quyết (gồm 06 nghị quyết phiên họp Chính phủ thường kỳ và 03 nghị quyết phiên họp Chính phủ chuyên đề), trong đó chỉ đạo các bộ, cơ quan ngang bộ đẩy nhanh tiến độ, bảo đảm chất lượng lập đề nghị, soạn thảo các luật, pháp lệnh trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 5 và ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh. Đồng thời, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trực tiếp chỉ đạo, tập trung nguồn lực bảo đảm tiến độ soạn thảo, ban hành các văn bản quy định chi tiết.

Thủ tướng Chính phủ có những văn bản chỉ đạo cụ thể, nhắc nhở, chấn chỉnh các bộ, cơ quan ngang bộ trong công tác xây dựng thể chế, pháp luật[[1]](#footnote-1), trong đó, giao Bộ trưởng Bộ Tư pháp theo dõi, đôn đốc công tác xây dựng thể chế, pháp luật ở các bộ, cơ quan ngang bộ; hằng tháng có báo cáo gửi Chính phủ tại phiên họp thường kỳ về tiến độ, chất lượng chuẩn bị các dự án, dự thảo VBQPPL, nhất là các dự án thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; thống kê các dự án, dự thảo chậm tiến độ, không thực hiện đầy đủ quy trình, thủ tục, chất lượng kém và đề xuất biện pháp xử lý.

Về phía Bộ Tư pháp, Ban cán sự đảng, Lãnh đạo Bộ luôn coi công tác tham mưu, xây dựng thế chế, pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, ưu tiên nguồn lực thực hiện[[2]](#footnote-2) nên đã tập trung chỉ đạo, đề ra nhiều giải pháp trong công tác xây dựng pháp luật[[3]](#footnote-3); thường xuyên phổ biến, quán triệt văn bản của Đảng về phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực nói chung và trong công tác xây dựng pháp luật nói riêng bằng nhiều hình thức, bảo đảm kịp thời, sát thực tiễn. Trong năm 2022 và nửa đầu năm 2023, Bộ, ngành Tư pháp đã tích cực tham mưu thực hiện nhiệm vụ được Đảng đoàn Quốc hội giao trong quá trình nghiên cứu, xây dựng “Quy định của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong công tác xây dựng pháp luật”.

**2. Thực trạng về chất lượng, tiến độ xây dựng pháp luật và ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật**

***2.1. Kết quả đạt được***

Thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật đã tham mưu Lãnh đạo Bộ trình Chính phủ xem xét để trình Quốc hội ban hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), với nhiều đổi mới nhằm khắc phục căn bản những tồn tại, hạn chế, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng pháp luật. Luật chứa đựng nhiều quy định có liên quan trực tiếp, góp phần vào việc phòng ngừa các hành vi cài cắm, lồng ghép lợi ích nhóm, cục bộ, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

Bám sát các chủ trương, đường lối của Đảng, các nghị quyết, kết luận của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư; các văn bản chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Lãnh đạo Bộ, thời gian qua, Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật đã tích cực, chủ động tham mưu Lãnh đạo Bộ tiếp tục thực hiện nghiêm và có hiệu quả Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng, tiến độ công tác lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định VBQPPL, nhất là những VBQPPL do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo, ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành; tăng cường đôn đốc, kiểm tra công tác xây dựng pháp luật của các bộ, ngành, địa phương; hạn chế việc lùi, rút trình các dự án luật, pháp lệnh và tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết; tăng cường đào tạo, bồi dưỡng, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ cho các cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, pháp chế của các bộ, ngành, địa phương; nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Thông tư số 338/2016/TT-BTC nhằm bảo đảm nguồn kinh phí thỏa đáng cho công tác xây dựng pháp luật…

Trong những năm gần đây, Chính phủ, Ban cán sự đảng, Lãnh đạo Bộ Tư pháp đặc biệt quan tâm, chú trọng quán triệt, tăng cường nhận thức và ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức của Bộ Tư pháp về vai trò, tầm quan trọng của việc phòng ngừa nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong quá trình xây dựng pháp luật, cụ thể: Chính phủ tổ chức Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật và thi hành pháp luật (tháng 11/2020); Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp chủ trì Hội nghị quán triệt một số nội dung về công tác xây dựng pháp luật, thẩm định, góp ý, kiểm tra VBQPPL (tháng 5/2022); tập thể Lãnh đạo Bộ Tư pháp chủ trì Hội nghị về công tác xây dựng pháp luật (tháng 02/2023). Theo đó, công tác xây dựng pháp luật của bộ, ngành, địa phương nói chung và của Bộ Tư pháp nói riêng ngày càng đi vào nền nếp và đạt được một số kết quả như sau:

***Một là,*** công tác lập đề nghị xây dựng VBQPPL nhìn chung đã tuân thủ đúng trình tự, thủ tục theo quy định. Bộ Tư pháp và các bộ, cơ quan ngang bộ đã chủ động rà soát đường lối, chủ trương của Đảng, các nghị quyết, kết luận của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị; các văn bản chỉ đạo của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ… để nghiên cứu, lập đề nghị xây dựng mới hoặc sửa đổi, bổ sung các luật, nghị quyết của Quốc hội. Hồ sơ đề nghị được chuẩn bị đầy đủ, công phu, theo đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Việc đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động của văn bản ngày càng được chú trọng, qua đó góp phần nâng cao tính khả thi của VBQPPL, đồng thời cũng bảo đảm phòng ngừa lợi ích nhóm và nguy cơ tham nhũng, tiêu cực ngay từ giai đoạn hình thành chính sách.

Nội dung đề nghị xây dựng VBQPPL cơ bản bám sát và thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng; đáp ứng yêu cầu về nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Thực tiễn công tác lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội cho thấy, hầu hết các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết của Chính phủ đều được Quốc hội chấp thuận đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm.

***Hai là,*** công tác soạn thảo, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền bảo đảm kịp thời, tuân thủ đúng trình tự, thủ tục Luật định. Về cơ bản, việc thành lập và hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập các dự án, dự thảo được các bộ, ngành thực hiện đầy đủ, nghiêm túc. Theo đó, thành phần Ban soạn thảo, Tổ biên tập bảo đảm sự tham gia của đại diện các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu các vấn đề chuyên môn liên quan đến dự án, dự thảo văn bản giúp huy động tối đa trí tuệ tập thể, bảo đảm tính khách quan và ngăn ngừa có hiệu quả việc cài cắm lợi ích nhóm vào dự án, dự thảo VBQPPL.

Về phía Bộ Tư pháp, việc tổ chức các cuộc họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án, dự thảo VBQPPL do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành được tiến hành theo đúng kế hoạch soạn thảo VBQPPL đã được Lãnh đạo Bộ phê duyệt, bảo đảm tuân thủ quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Bên cạnh đó, trong quá trình soạn thảo các VBQPPL, các đơn vị thuộc Bộ được giao chủ trì soạn thảo đã chủ động lấy ý kiến Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp đối với những nội dung lớn, quan trọng, phức tạp, nhạy cảm hoặc còn ý kiến khác nhau trong dự án, dự thảo VBQPPL trước khi đăng tải, lấy ý kiến. Đối với các dự án luật quan trọng, Bộ Tư pháp đều báo cáo Chính phủ... xin ý kiến về những chủ trương, chính sách lớn.

***Ba là,*** việc lấy ý kiến đối với đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL đã có nhiều chuyển biến tích cực. Việc đăng tải công khai các đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL trên Cổng thông tin điện tử, Trang thông tin điện tử để lấy ý kiến Nhân dân, doanh nghiệp được các bộ, ngành, địa phương thực hiện nghiêm túc, bảo đảm thời hạn đăng tải theo quy định của Luật. Các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp được giao chủ trì tham mưu lập đề nghị, chủ trì soạn thảo đều đã thực hiện việc tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình đầy đủ các ý kiến góp ý; đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý trên Cổng thông tin điện tử (như: dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Ban hành VBQPPL; dự án Luật Công chứng (sửa đổi)…)

***Bốn là,*** công tác thẩm định đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL được các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp được tổ chức chặt chẽ, đúng quy định, chất lượng ngày càng được nâng cao. Ý kiến thẩm định tập trung giải quyết các điểm nghẽn, khắc phục, tháo gỡ khó khăn về sản xuất - kinh doanh, đơn giản hóa thủ tục hành chính, hạn chế đặt ra các giấy phép, thủ tục không hợp lý có thể tạo cơ chế “xin - cho”; đồng thời bảo đảm thực hiện nghiêm yêu cầu *“không lồng ghép các quy định về tổ chức bộ máy, biên chế vào các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước”* (theo đúng Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả).

Kết quả thẩm định góp phần nâng cao chất lượng đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL, bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, qua đó có thể giúp phòng ngừa một cách có hiệu quả nguy cơ cài cắm lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực trong đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL.

**2. Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân**

***2.1. Tồn tại, hạn chế***

- Các quy định của Đảng về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật bước đầu được hoàn thiện nhưng nằm rải rác ở nhiều văn bản và chủ yếu mang tính định hướng. Pháp luật hiện hành của Nhà nước cũng chưa có quy định cụ thể, trực tiếp về nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật, chưa có tiêu chí để xác định nội dung các chính sách trong đề nghị hoặc các quy định trong dự án, dự thảo VBQPPL có dấu hiệu lồng ghép, cài cắm lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực làm căn cứ cho việc phát hiện và xử lý các hành vi này trong thực tiễn.

- Trong quá trình thực hiện quy trình xây dựng pháp luật còn một số hạn chế như:

+ Chất lượng một số đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của bộ, cơ quan ngang bộ gửi Bộ Tư pháp chưa bảo đảm nên chưa được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh[[4]](#footnote-4); việc đề nghị bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vẫn còn nhiều với thời hạn gấp; vẫn còn tình trạng các dự án luật sau khi đưa vào chương trình nhưng phải xin lùi, rút hoặc điều chỉnh thời hạn trình[[5]](#footnote-5). Hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL chưa đồng đều, một số tài liệu trong hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL chưa đáp ứng yêu cầu, như: Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật còn sơ sài, thông tin, số liệu chưa đầy đủ; Báo cáo đánh giá tác động chính sách chưa xác định rõ vấn đề cần giải quyết, mục tiêu, giải pháp để thực hiện chính sách; một số chính sách chưa được đánh giá đầy đủ các khía cạnh kinh tế, xã hội, thủ tục hành chính, giới và hệ thống pháp luật; báo cáo đánh giá tác động của chính sách chủ yếu sử dụng phương pháp định tính…

+ Việc xây dựng một số VBQPPL chưa đảm bảo thời gian để thực hiện đầy đủ các quy trình, thủ tục theo quy định; một số cơ quan chưa chủ động thực hiện việc lập đề nghị xây dựng, chậm triển khai các hoạt động soạn thảo văn bản, cùng với sức ép về tiến độ trình, ban hành nên đã đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn chưa đúng tiêu chí Luật định. Việc tham gia, phối hợp trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL chưa nghiêm. Tình trạng thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập không tham gia đầy đủ các cuộc họp của Ban soạn thảo, Tổ biên tập mà ủy quyền cho cấp dưới tham dự diễn ra khá phổ biến, ảnh hưởng đến chất lượng cuộc họp. Một số trường hợp thành viên Ban soạn thảo tham gia còn hình thức, chưa quan tâm đúng mức, chưa có sự đầu tư về thời gian, trí tuệ nên chưa phát huy được hết trách nhiệm của thành viên Ban soạn thảo.

+ Hoạt động lấy ý kiến còn mang tính hình thức, nội dung lấy ý kiến chưa nêu được những vấn đề trọng tâm của chính sách hoặc nội dung chính của dự thảo văn bản cần xin ý kiến nên chưa thực sự tạo sự thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp trong việc nghiên cứu, tham gia ý kiến. Việc giải trình, phản hồi ý kiến góp ý trong một số trường hợp còn chưa đầy đủ.

+ Một số cơ quan chủ trì soạn thảo chuẩn bị hồ sơ gửi thẩm định còn sơ sài, thiếu tài liệu theo quy định, một số trường hình thức tài liệu trong hồ sơ gửi thẩm định chưa tuân thủ đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL (chưa ký, đóng dấu văn bản, chưa đánh số thứ tự dự thảo văn bản…); có trường hợp gửi hồ sơ muộn dẫn đến không đảm bảo thời gian để cơ quan thẩm định và các cơ quan tham gia thẩm định nghiên cứu kỹ lưỡng, toàn diện hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL; việc tham gia, phối hợp trong thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL của một số bộ, cơ quan ngang bộ còn chưa đầy đủ hoặc không đúng thành phần được mời. Việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định trong một số trường hợp còn sơ sài, chưa đúng với nội dung được nêu trong báo cáo thẩm định.

***2.2. Nguyên nhân***

### *a) Nguyên nhân chủ quan:*

- Việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương hành chính trong xây dựng, ban hành VBQPPL có lúc, có nơi chưa nghiêm, đặc biệt là việc soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết nhiều trường hợp còn chưa bảo đảm đúng tiến độ.

- Vẫn còn tư tưởng xem nhẹ hoạt động lấy ý kiến, thẩm định đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL, coi việc lấy ý kiến, thẩm định chỉ là công đoạn mang tính thủ tục nên một số trường hợp không tiếp thu đầy đủ ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp hoặc việc giải trình ý kiến góp ý, thẩm định chưa đầy đủ, nghiêm túc. Bên cạnh đó, nhận thức về ý nghĩa, tầm quan trọng của công tác thẩm định của một số công chức làm công tác thẩm định chưa thực sự đầy đủ, sâu sắc, còn tâm lý nể nang, ngại động chạm.

- Cơ chế huy động, thu hút các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý tham gia vào quá trình nghiên cứu, đánh giá tác động của chính sách, soạn thảo, thẩm định VBQPPL còn hạn chế, do khó khăn về nguồn lực tài chính.

- Năng lực, trình độ chuyên môn của một bộ phận công chức tham gia hoạt động soạn thảo, thẩm định VBQPPL chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ. Bên cạnh đó, do chưa có quy định cụ thể, trực tiếp về yêu cầu, trách nhiệm phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong hoạt động xây dựng pháp luật, nên cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật chưa có kỹ năng, kinh nghiệm trong việc phát hiện các quy định cài cắm trong dự thảo văn bản có thể tạo điều kiện cho tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thi hành pháp luật.

### *b) Nguyên nhân khách quan:*

- Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL gồm nhiều quy trình, công đoạn với sự tham gia của nhiều cơ quan, đơn vị, cá nhân; kết quả của hoạt động này là sản phẩm của trí tuệ, mang tính sáng tạo, có ảnh hưởng lâu dài đối với xã hội, khó đánh giá chính xác tác động tích cực, tiêu cực một cách tức thời đến các quan hệ xã hội. Hơn nữa, việc cài đặt lợi ích nhóm và thực hiện hành vi tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng, ban hành VBQPPL diễn ra tinh vi, khó chứng minh mối quan hệ giữa biểu hiện bên ngoài và động cơ thực sự bên trong nên khi phát hiện thì để chứng minh và xử lý trách nhiệm cũng rất phức tạp. Đôi khi ý tưởng chính sách chứa đựng lợi ích nhóm được thể hiện dưới hình thức lợi ích chung cho cộng đồng và hậu quả của chính sách được cài cắm đó thì không xảy ra ngay trong tương lai gần.

- Thiếu chế tài cụ thể xử lý hành vi vi phạm các điều cấm trong hoạt động xây dựng pháp luật dẫn đến kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng pháp luật có lúc, có nơi bị buông lỏng, ảnh hưởng đến chất lượng của văn bản được ban hành, chẳng hạn như: cơ chế xem xét, xử lý trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi tham gia cuộc họp thẩm định mà chưa thực hiện đúng hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm của mình; cơ chế kiểm soát tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các chủ thể có trách nhiệm trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL…

- Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật tại các bộ, ngành, địa phương còn hạn chế về số lượng và thường xuyên biến động. Kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật chưa tương xứng với tính chất phức tạp và tầm quan trọng của công tác này nên chưa tổ chức được hoạt động lấy ý kiến một cách thực chất, hiệu quả; việc thu hút các chuyên gia, nhà khoa học tham gia Ban soạn thảo, Hội đồng thẩm định gặp nhiều khó khăn. Cơ sở vật chất (trang thiết bị làm việc; cơ sở dữ liệu…) hỗ trợ cho hoạt động xây dựng pháp luật chưa đáp ứng được yêu cầu.

**3. Giải pháp tiếp tục nâng cao chất lượng, bảo đảm tiến độ xây dựng, ban hành VBQPPL và ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật**

***3.1. Nhóm giải pháp về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, công tác chỉ đạo, điều hành trong công tác xây dựng pháp luật***

- Quán triệt, tăng cường nhận thức của cấp ủy, tổ chức đảng ở các cơ quan, đơn vị tham mưu lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định VBQPPL về vai trò, tầm quan trọng và phạm vi, nội dung lãnh đạo của cấp ủy, tổ chức đảng đối với việc thể chế hóa kịp thời, chính xác chủ trương, đường lối của Đảng trong xây dựng VBQPPL và phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác này; chủ động, kịp thời báo cáo, xin ý kiến của các cấp ủy, tổ chức Đảng theo quy định tại các văn bản của Đảng về những chính sách, quy định quan trọng, những định hướng lớn trong đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL.

- Định kỳ, tổ chức Hội nghị toàn quốc về công tác xây dựng pháp luật cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương.

- Khi lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định VBQPPL, các cơ quan, đơn vị có liên quan cần nghiên cứu kỹ các văn bản của Đảng để hiểu đúng nội dung, mục đích, tinh thần của đường lối, chủ trương của Đảng trong văn kiện, quyết định, chỉ thị, kết luận. Đối với các văn bản quy định cụ thể chủ trương, đường lối của Đảng thì không nên có tâm lý ỷ lại vào câu chữ cụ thể mà cần tìm kiếm tư duy pháp lý mới để giải quyết vấn đề. Ngược lại, đối với các văn kiện quy định khái quát về chủ trương, đường lối của Đảng thì cần tránh khuynh hướng hiểu chủ trương, đường lối một cách chung chung, dẫn đến việc các cơ quan không xem xét thấu đáo mục đích của các chủ trương, đường lối của Đảng.

### *3.2. Nhóm giải pháp về tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xây dựng, ban hành VBQPPL*

*a) Đối với người đứng đầu các cơ quan, tổ chức chủ trì lập đề nghị, soạn thảo, ban hành VBQPPL*

- Chỉ đạo các đơn vị, cá nhân thường xuyên rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và thực tiễn thi hành pháp luật để kịp thời đề xuất, soạn thảo, trình cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL; bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo, ban hành VBQPPL nhằm tạo điều kiện để Nhân dân tham gia ý kiến.

- Thường xuyên quán triệt, nâng cao nhận thức cho cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức thuộc cơ quan, tổ chức mình về tầm quan trọng của công tác xây dựng, ban hành VBQPPL và việc phòng ngừa, ngăn chặn tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác này; phân công rõ trách nhiệm cho từng đơn vị, cá nhân trong nghiên cứu xây dựng, đề xuất chính sách và soạn thảo, trình VBQPPL; khắc phục triệt để tình trạng lùi, rút, chậm, nợ ban hành VBQPPL.

*b) Đối với cơ quan chủ trì lập đề nghị, soạn thảo*

- Các hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL phải được chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm đầy đủ về thành phần hồ sơ, hình thức, chất lượng của các tài liệu trong hồ sơ. Trong đó, chú trọng đầu tư thời gian, nhân lực, tài chính hợp lý, tăng cường thu hút sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào hoạt động phân tích chính sách, đánh giá tác động của chính sách. Không trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản hành chính có chứa quy phạm pháp luật.

- Quá trình soạn thảo văn bản cần bám sát các chính sách đã được thông qua, tuân thủ nghiêm trình tự, thủ tục, đặc biệt là thời hạn soạn thảo, tránh tình trạng do sức ép về thời gian nên xin áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn mà không thuộc các trường hợp được áp dụng thủ tục rút gọn. Tổ chức hoạt động của Ban soạn thảo, Tổ biên tập theo đúng quy định, bảo đảm sự tham gia của các bộ, ngành ngay từ giai đoạn đầu của quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Ban soạn thảo phải làm việc với trách nhiệm cao, thảo luận, xem xét thực chất về nội dung, tác động của chính sách từ các góc độ khác nhau. Sau mỗi cuộc họp, Ban soạn thảo phải thông báo kết luận của Ban soạn thảo để làm cơ sở cho việc tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo VBQPPL.

- Thực hiện nghiêm việc đăng tải đề nghị, dự án, dự thảo VBQPPL để lấy ý kiến; tăng cường các phương pháp lấy ý kiến thực chất, hiệu quả, giải trình đầy đủ ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; tăng cường truyền thông chính sách ngay trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL; bảo đảm các điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên Mặt trân, doanh nghiệp, hiệp hội và Nhân dân tham gia có chất lượng vào quy trình lập đề nghị xây dựng và soạn thảo, ban hành VBQPPL.

- Nâng cao hiệu quả công tác phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng pháp luật, đặc biệt là giữa cơ quan chủ trì lập đề nghị xây dựng VBQPPL, soạn thảo dự án, dự thảo VBQPPL với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội; nâng cao vai trò của Văn phòng Chính phủ trong việc tham mưu giải quyết các vấn đề còn ý kiến khác nhau trong dự án, dự thảo VBQPPL.

*c) Đối với cơ quan chủ trì thẩm định*

- Tiếp tục phát huy hình thức hội đồng thẩm định, hội đồng tư vấn thẩm định; tăng cường, huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học tham gia thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL; huy động sự tham gia góp ý, phản biện của các tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp và các phương tiện thông tin đại chúng đối với dự án, dự thảo VBQPPL.

- Chủ động bám sát quá trình xây dựng, ban hành các văn bản được phân công, thực hiện theo dõi ngay từ giai đoạn soạn thảo đến khi văn bản được thông qua, ký ban hành, trong đó, chú trọng kiểm soát đầu vào của hoạt động thẩm định và theo dõi sát việc tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý, thông qua dự án, dự thảo VBQPPL.

*d) Đối với các cơ quan, tổ chức khác có liên quan*

- Cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền được đề nghị tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL bảo đảm chất lượng nội dung của ý kiến góp ý theo đúng thời hạn tham gia góp ý kiến.

- Tăng cường, phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội, góp ý dự thảo chính sách, pháp luật của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, doanh nghiệp, hiệp hội và Nhân dân.

- Phát huy vai trò của các cơ quan báo chí, truyền thông trong việc phát hiện, kiến nghị xử lý đối với hành vi tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong công tác xây dựng pháp luật.

### *3.3. Nhóm giải pháp về nâng cao năng lực, bản lĩnh chính trị cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật*

- Tăng cường giáo dục chính trị, tư tưởng cho cán bộ, công chức tham gia xây dựng pháp luật nhằm xây dựng văn hóa liêm chính trong thực thi công vụ, qua đó nâng cao tinh thần cảnh giác, chủ động đấu tranh phản bác những quan điểm sai trái, không để các thế lực phản động lợi dụng, tác động để cài cắm, làm sai lệch nội dung VBQPPL.

- Thực hiện nghiêm quy định về tuyển dụng, tiếp nhận, bổ nhiệm, điều động, luân chuyển nhằm tăng cường, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật; thường xuyên tổ chức bồi dưỡng, tập huấn nâng cao kiến thức, kỹ năng về xây dựng, ban hành VBQPPL cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật của Bộ Tư pháp và cán bộ pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương.

### *3.4. Nhóm giải pháp về tăng cường công tác kiểm tra, xử lý các vi phạm trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL*

Tăng cường kiểm tra, nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong xây dựng, ban hành VBQPPL; xác định rõ trách nhiệm đối với người đứng đầu các cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua, ban hành VBQPPL; trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, cá nhân trong việc tham mưu xây dựng, ban hành văn bản trái pháp luật; phân công hợp lý, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan có liên quan trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo VBQPPL.

### *3.5. Nhóm giải pháp về tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác xây dựng pháp luật*

- Nghiên cứu xây dựng Cơ sở dữ liệu điện tử về hồ sơ, tài liệu trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua dự án, dự thảo VBQPPL làm cơ sở để tham khảo, nghiên cứu; đồng thời là căn cứ để xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp phát sinh sai sót.

- Nâng cấp, đổi mới Trang thông tin điện tử xây dựng pháp luật của Bộ Tư pháp; đổi mới các hình thức và phương pháp lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL thông qua ứng dụng công nghệ thông tin./.

1. Chỉ thị số 43/CT-TTG ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật; Văn bản số 301/TTg-PL ngày 06/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về công tác xây dựng thể chế, pháp luật. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp ban hành Văn bản số 463-HD/BCSĐ ngày 16/3/2023 hướng dẫn một số nội dung, trình tự, thủ tục báo cáo, xin ý kiến Ban cán sự đảng trong công tác xây dựng VBQPPL và điều ước quốc tế do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Thường xuyên có văn bản đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ hoàn thành đúng tiến độ các dự án, dự thảo văn bản; tổ chức các cuộc họp, làm việc trực tiếp từng bộ, cơ quan ngang bộ để trao đổi, kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc; biên soạn tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ và tăng cường bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật... [↑](#footnote-ref-3)
4. Các đề nghị xây dựng luật: Luật Phát triển công nghiệp; Luật Bảo hiểm y tế (sửa đổi); Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (sửa đổi); Luật Dân số (sửa đổi); Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách tháo gỡ vướng mắc quy định tại một số Luật liên quan tới đầu tư xây dựng công trình giao thông đường bộ; Nghị quyết của Quốc hội về giảm thuế giá trị gia tăng; Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm việc sử dụng kinh phí chi thường xuyên của ngân sách nhà nước để cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới các hạng mục trong các cơ sở, công trình đã có, Chính phủ trình nhưng chưa được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đồng ý đưa vào Chương trình. [↑](#footnote-ref-4)
5. Dự án Luật Khám bệnh, chữa bệnh phải điều chỉnh xem xét, thông qua theo quy trình 03 kỳ họp. [↑](#footnote-ref-5)