

Số: 755 /TTr-CP

Hà Nội, ngày 29 tháng 9 năm 2026

TỜ TRÌNH**Dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật**

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025; Nghị quyết số 02/2026/UBTVQH16 về điều chỉnh Chương trình lập pháp năm 2026, Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến đối với dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi là dự án Luật) với những nội dung cơ bản sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**1. Cơ sở chính trị, pháp lý****1.1. Cơ sở chính trị**

Với tầm quan trọng đặc biệt của pháp luật đối với sự phát triển đất nước, Đại hội XIV của Đảng đã tiếp tục khẳng định một trong ba đột phá chiến lược là “đột phá mạnh mẽ về thể chế phát triển”. Theo đó, tại Báo cáo Chính trị của Văn kiện Đại hội XIV của Đảng đã xác định yêu cầu: “Đổi mới tư duy, hoàn thiện phương thức và quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững đất nước trong kỷ nguyên mới”⁽¹⁾; Chương trình hành động của Ban Chấp hành Trung ương Đảng thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng cũng khẳng định định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2026-2030 là: “Xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả; có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, được thực hiện nghiêm minh; bảo đảm và bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân”.

Đồng thời, nhằm thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã có nhiều văn bản chỉ đạo quyết liệt⁽²⁾, cụ thể về công tác xây dựng pháp luật⁽³⁾, tổ chức thi hành pháp luật, qua đó tạo cơ sở trực tiếp cho việc

⁽¹⁾ Mục XIII Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng về tiếp tục đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

⁽²⁾ Ví dụ như Nghị quyết số 268/NQ-CP ngày 31/8/2025 của Chính phủ về tình hình triển khai thực hiện và vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp; Nghị quyết số 303/NQ-CP ngày 03/10/2025 của Chính phủ về giải pháp thực hiện hiệu quả chính quyền địa phương 02 cấp theo Kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư; Công văn số 435/TTg-TCCV ngày 25/4/2026 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bảo đảm theo các nguyên tắc tại Luật Tổ chức Chính phủ...

⁽³⁾ Công văn số 974/TTg-PL ngày 13/8/2025 của Thủ tướng Chính phủ về việc trình dự án luật, nghị quyết và ban hành văn bản quy định chi tiết; Công văn số 1026/TTg-PL ngày 23/8/2025 của Thủ tướng Chính phủ về việc tập trung chỉ đạo công

tiếp tục hoàn thiện thể chế phù hợp với tình hình thực tiễn, đáp ứng nhu cầu phát triển nhanh, bền vững của đất nước trong kỷ nguyên mới.

Bên cạnh đó, Đảng cũng đã đề ra yêu cầu hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật là tạo lập được cấu trúc hệ thống pháp luật hiện đại, hợp lý, khoa học, bao quát đầy đủ các lĩnh vực đời sống xã hội, làm tiền đề để xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, tinh gọn, thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, thúc đẩy, kiến tạo phát triển và đưa pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong giai đoạn tới như:

- Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII yêu cầu: *“Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật trên tất cả các lĩnh vực, tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc, khơi dậy, phát huy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho phát triển nhanh và bền vững của đất nước; có hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân”*.

- Quy định số 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật quy định cụ thể về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, trong đó đã giao Đảng đoàn Quốc hội, các Ban cán sự đảng: Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước trong phạm vi chức năng, quyền hạn của mình chỉ đạo rà soát, ban hành, sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản pháp luật có liên quan, bảo đảm đồng bộ, thống nhất với Quy định số 178-QĐ/TW; thường xuyên chỉ đạo rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật; tăng cường công tác giám sát, kiểm tra công tác xây dựng pháp luật nhằm phát hiện sơ hở, bất cập có nguy cơ phát sinh tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung (Điều 17).

- Kết luận số 119-KL/TW ngày 20/01/2025 của Bộ Chính trị về định hướng đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật yêu cầu: *“Công tác xây dựng pháp luật phải bám sát thực tiễn, nâng cao năng lực phản ứng chính sách và giải quyết hiệu quả, kịp thời những vấn đề thực tiễn đặt ra, lấy người dân, doanh nghiệp làm*

trung tâm, chủ thể; bảo đảm cơ sở pháp lý và các điều kiện để đẩy mạnh thực hiện chủ trương phân cấp, phân quyền; cải cách triệt để thủ tục hành chính, giảm chi phí tuân thủ; dứt khoát từ bỏ tư duy “không quản được thì cấm”, không đẩy khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong ban hành và tổ chức thi hành pháp luật; Gắn kết chặt chẽ giữa công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật. Xây dựng cơ chế thường xuyên đánh giá hiệu quả thực thi của văn bản quy phạm pháp luật sau ban hành để kịp thời nhận diện, xử lý có hiệu quả những mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, những “điểm nghẽn” có nguyên nhân từ quy định của pháp luật”; “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng chính sách, nhất là đối với các dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; phân định rõ quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (quy phạm hóa chính sách)”

- Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới cũng đã xác định quan điểm chỉ đạo “*Công tác xây dựng và thi hành pháp luật là “đột phá của đột phá” trong hoàn thiện thể chế phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới; là một nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng*”. Đồng thời, đặt ra nhiều yêu cầu quan trọng đối với quy trình xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật như: “*Phân định rõ quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản; thực hiện kỹ lưỡng, thực chất, khoa học hoạt động tổng kết, khảo sát thực tiễn, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế; đẩy mạnh truyền thông chính sách; thực hiện nghiêm túc cơ chế tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các đối tượng chịu sự tác động...*”.

- Kết luận số 18-KL/TW ngày 02/4/2026 của Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV cũng đã xác định: “*Nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, xây dựng tiêu chí đánh giá văn bản pháp luật sau khi ban hành, bảo đảm chuyển tư duy đánh giá hiệu quả pháp luật từ “tốt trong văn bản” sang “tốt trong cuộc sống”*”.

Ngoài ra, để cụ thể hóa yêu cầu đổi mới tư duy, phương thức và quy trình xây dựng pháp luật mà Đại hội XIV đã đề ra, ngày 10/3/2026, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 09-KL/TW về hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới trên cơ sở “*Đề án Hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*” (Đề án) do Đảng ủy Bộ Tư pháp trình. Đây là cơ sở chính trị trực tiếp, có ý nghĩa định hướng xây dựng Luật Văn bản quy phạm pháp luật, bởi đây là văn bản đầu tiên đặt ra yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam từ góc độ cấu trúc tổng thể của hệ thống pháp luật quốc gia. Theo đó, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phải được xem xét trong tổng thể cấu trúc của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, cấu trúc nội dung pháp luật và cơ chế vận hành của hệ thống pháp luật trong thực tiễn. Kết luận yêu cầu tiếp tục tinh

gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm mỗi chủ thể có thẩm quyền cơ bản chỉ ban hành một hình thức văn bản quy phạm pháp luật; phân định rõ phạm vi nội dung giữa luật với văn bản dưới luật; đổi mới quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng linh hoạt, kịp thời, hiệu quả và có kiểm soát; gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

Trên cơ sở đó, việc xây dựng dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15 là cần thiết nhằm thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các quan điểm, chủ trương trong Văn kiện Đại hội XIV của Đảng; cụ thể hóa các yêu cầu, nhiệm vụ và giải pháp được xác định tại Kết luận số 09-KL/TW, Nghị quyết số 66-NQ/TW và các văn bản có liên quan; đồng thời tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật, nâng cao chất lượng chính sách và chất lượng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), đổi mới tư duy trong công tác tổ chức thi hành pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực phát triển. Qua đó, góp phần tạo dựng hệ thống pháp luật thống nhất, minh bạch, ổn định, có tính dự báo cao, bảo đảm pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và hiệu quả quản trị nhà nước trong giai đoạn phát triển mới.

1.2. Cơ sở pháp lý

Việc xây dựng dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện trên cơ sở các quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 203/2025/QH15); bảo đảm gắn kết để đồng bộ với các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, đặc biệt là Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan.

Về trình tự, thủ tục xây dựng, việc xây dựng dự án Luật được tổ chức thực hiện theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2025. Theo đó, trên cơ sở Tờ trình số 178/TTr-CP ngày 07/4/2026 của Chính phủ về việc bổ sung dự án Luật thay thế Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 vào Chương trình lập pháp năm 2026, Bộ Tư pháp đã tổ chức lập đề xuất chính sách và được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 227/NQ-CP ngày 13/8/2026. Do đó, việc tổ chức soạn thảo dự án Luật trên cơ sở các chính sách đã được Chính phủ thông qua là cần thiết nhằm cụ thể hóa đầy đủ các mục tiêu, nội dung và giải pháp của chính sách, đồng thời bảo đảm thực hiện đúng nhiệm vụ xây dựng dự án Luật đã được Thủ tướng Chính phủ kết luận theo Văn bản số 468/TTg-PL ngày 04/5/2026 và Thông báo số 245/TB-VPCP ngày 12/5/2026 về việc tiếp tục xác định nhiệm vụ khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi toàn diện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật phù

hợp với yêu cầu tái cấu trúc hệ thống pháp luật, đơn giản hóa, rút ngắn quy trình ban hành văn bản, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, bảo đảm thể chế hóa đầy đủ các định hướng, chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026, trình Quốc hội khóa XVI xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 2 vào tháng 10/2026.

Bên cạnh đó, việc xây dựng chính sách của Luật còn được đặt trong khuôn khổ triển khai các nhiệm vụ lập pháp của Quốc hội khóa XVI theo Kế hoạch số 64/KH-UBTVQH16 ngày 22/5/2026 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về triển khai thực hiện Kết luận số 17-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XVI và Nghị quyết số 02/2026/UBTVQH16 về điều chỉnh Chương trình lập pháp năm 2026, trong đó bổ sung dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật vào Chương trình lập pháp năm 2026, trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XVI.

2. Cơ sở thực tiễn

Thời gian qua, công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật đã đạt nhiều kết quả quan trọng, kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, tạo cơ sở pháp lý cho quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại và hội nhập quốc tế. Ngày 19/02/2025, tại Kỳ họp bất thường lần thứ 9, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Ban hành VBQPPL số 64/2025/QH15 và ngày 25/6/2025, tại Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL số 87/2025/QH15. Kể từ thời điểm đó, công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế đã ngày càng được quan tâm, trách nhiệm của các cơ quan trong công tác xây dựng pháp luật được nâng cao, nhiều lĩnh vực, quan hệ xã hội mới đã được các bộ, ngành tổng kết, đánh giá và kịp thời ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁽⁴⁾ để điều chỉnh cũng như thể chế hóa kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước⁽⁵⁾.

Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy một số vấn đề đặt ra không chỉ là vướng mắc kỹ thuật trong quy trình xây dựng văn bản, mà là những vấn đề mang tính cấu trúc của hệ thống pháp luật. Theo đó, hệ thống VBQPPL còn nhiều hình thức, nhiều tầng nấc, nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành; trong một số trường hợp, việc nhận diện thứ bậc hiệu lực, phạm vi điều chỉnh và mối quan hệ giữa văn bản chung với văn bản chuyên ngành, giữa luật với văn bản dưới luật, giữa văn bản của trung ương với văn bản của địa phương còn khó khăn. Điều này làm tăng chi phí tra cứu, tuân thủ, kiểm tra, rà soát và tổ chức thi hành.

⁽⁴⁾ Như Luật Trật tự nhân tạo số 134/2025/QH15; Nghị quyết số 24/2026/QH16 thí điểm thực hiện chế định Luật sư công; Nghị quyết số 29/2026/QH16 về cơ chế, chính sách đặc thù để xử lý vi phạm pháp luật về đất đai của tổ chức, cá nhân xảy ra trước khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực và tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho các dự án tồn đọng, kéo dài.

⁽⁵⁾ Như Nghị quyết số 28/2026/QH16 ngày 24/04/2026 của Quốc hội về phát triển văn hóa Việt Nam thể chế hóa Nghị quyết số 80-NQ/TW ngày 07/01/2026 của Bộ Chính trị về phát triển văn hóa Việt Nam

Mặt khác, tính từ ngày 01/4/2025 đến nay⁽⁶⁾, Chính phủ đã trình Quốc hội xem xét, thông qua số lượng lớn dự án luật, nghị quyết; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương đã ban hành hàng nghìn VBQPPL để kịp thời xử lý các yêu cầu phát sinh. Cụ thể, Chính phủ đã trình Quốc hội xem xét, thông qua **108** dự án luật, nghị quyết, đồng thời trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua **02** pháp lệnh. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành **659** nghị định, **57** nghị quyết của Chính phủ, **91** quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Các bộ, cơ quan ngang bộ đã ban hành hơn **1.125** thông tư và phối hợp với các cơ quan ban hành **19** thông tư liên tịch. Chính quyền địa phương đã ban hành hơn **1.760** nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; **4.165** quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; **80** quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; **295** nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã và **1.195** quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã và khoảng **122** văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện⁽⁷⁾. Khối lượng văn bản lớn phản ánh nỗ lực rất cao của các cơ quan trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, đồng thời cũng cho thấy yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục tinh gọn hệ thống hình thức văn bản, nâng cao tính nhận diện, tính ổn định, khả năng tra cứu và khả năng áp dụng thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành tuy đã quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và một số nội dung cơ bản về tổ chức thi hành văn bản, nhưng chưa tạo lập đầy đủ cơ chế pháp lý về vòng đời của VBQPPL từ khâu nhận diện vấn đề chính sách, xây dựng chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức thi hành, theo dõi, đánh giá, phản hồi chính sách đến sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ văn bản. Việc chưa thiết lập rõ cơ chế phản hồi chính sách sau ban hành làm giảm khả năng phát hiện sớm bất cập, khoảng trống pháp lý, xung đột, chồng chéo hoặc quy định không còn phù hợp với thực tiễn làm căn cứ cho việc sửa đổi, bổ sung VBQPPL.

Trong bối cảnh đó, một cơ sở thực tiễn quan trọng đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật là kết quả thực hiện Nghị quyết số 206/2025/QH15 của Quốc hội về cơ chế đặc biệt xử lý khó khăn, vướng mắc do quy định của pháp luật. Sau 01 năm triển khai thực hiện, các Bộ, cơ quan ngang Bộ đã tích cực rà soát, nhận diện, phân loại và đề xuất phương án xử lý các khó khăn, vướng mắc phát sinh trong thực tiễn. Đến nay, các Bộ, cơ quan ngang Bộ đã xử lý **515** phản ánh, kiến nghị, đang tiếp tục xử lý **271** phản ánh, kiến nghị được xác định có khó khăn, vướng mắc, trong đó có **33** phản ánh, kiến nghị xử lý theo phương án, quy trình nêu tại khoản 1 Điều 4 Nghị quyết số 206/2025/QH15 và **238** phản ánh, kiến nghị đề xuất phương án xử lý theo quy trình thông thường của Luật Ban hành VBQPPL.

⁽⁶⁾ Tính đến ngày 01/8/2026.

⁽⁷⁾ Trong giai đoạn từ ngày 01/4/2025 đến ngày 30/6/2025, chính quyền cấp huyện được ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật số 64/2025/QH15.

Thực tiễn triển khai cho thấy cơ chế đặc biệt của Nghị quyết số 206/2025/QH15 đã tạo cơ sở để kịp thời xử lý những khó khăn, vướng mắc cấp bách phát sinh từ quy định của pháp luật. Việc xây dựng, ban hành các nghị quyết của Chính phủ theo cơ chế này cơ bản bảo đảm yêu cầu, nguyên tắc, trình tự, thủ tục; đồng thời, ngay trong quá trình xử lý, các Bộ, ngành đã rà soát, xác định các văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế để thể chế hóa các giải pháp đã được áp dụng, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, ổn định và lâu dài của hệ thống pháp luật. Theo tổng hợp báo cáo của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, có 310 văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi theo cơ chế xử lý tạm thời theo Nghị quyết số 206/2025/QH15; đến nay đã xử lý 98/310 văn bản, còn 212/310 văn bản cần tiếp tục được xử lý trước ngày 01/3/2027.

Qua đó, việc thiết lập cơ chế phản ứng chính sách kịp thời để xử lý khó khăn, vướng mắc do quy định của pháp luật là yêu cầu thực tiễn đã được kiểm nghiệm qua quá trình tổ chức thực hiện. Đồng thời, thực tiễn thi hành Nghị quyết số 206/2025/QH15 cũng đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện, luật hóa những nội dung đã được thực tiễn kiểm nghiệm, qua đó thiết lập cơ chế xử lý phù hợp, ổn định và lâu dài để kịp thời giải quyết các khó khăn, vướng mắc mới phát sinh, hạn chế việc phải áp dụng các cơ chế đặc thù trong từng thời kỳ.

Trên cơ sở những vấn đề thực tiễn nêu trên, việc xây dựng dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật thay thế Luật số 64/2025/QH15, đã được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15 hiện hành là cần thiết nhằm tiếp tục đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật; hoàn thiện cấu trúc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo hướng tinh gọn, dễ tiếp cận; nâng cao năng lực phản ứng chính sách; xử lý kịp thời khó khăn, vướng mắc do quy định pháp luật; gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật; tạo nền tảng pháp lý để đưa pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh, phục vụ yêu cầu phát triển nhanh, bền vững của đất nước trong kỷ nguyên mới.

II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục đích ban hành văn bản

Việc ban hành Luật nhằm thể chế hóa đầy đủ, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng, nhất là Kết luận số 09-KL/TW, Kết luận số 119-KL/TW và Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị; hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể:

- Hoàn thiện cấu trúc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo hướng tinh gọn, khoa học, thống nhất, đồng bộ, ổn định, minh bạch và dễ tiếp cận;

- Xác định rõ thẩm quyền, phạm vi nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật; phân định hợp lý giữa luật và văn bản dưới luật; hoàn thiện nguyên tắc áp dụng pháp luật;

- Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL theo hướng linh hoạt, kịp thời, hiệu quả và có kiểm soát; nâng cao năng lực phản ứng chính sách, bảo đảm kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm;

- Gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; nâng cao trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền; bảo đảm nguồn lực, đẩy mạnh chuyển đổi số và khai thác dữ liệu trong công tác xây dựng, thi hành pháp luật.

2. Quan điểm xây dựng dự án Luật

a) Bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; thể chế hóa đầy đủ, kịp thời, đúng đắn chủ trương, đường lối của Đảng, nhất là Kết luận số 09-KL/TW và Nghị quyết số 66-NQ/TW.

b) Bảo đảm phù hợp với Hiến pháp năm 2013 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 203/2025/QH15; không làm thay đổi thẩm quyền hiến định của các cơ quan, người có thẩm quyền; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

c) Kế thừa tối đa các quy định của Luật Ban hành VBQPPL hiện hành còn phù hợp, đã được thực tiễn kiểm nghiệm và vận hành ổn định; chỉ sửa đổi, bổ sung những nội dung thực sự cần thiết, đồng thời xử lý đồng bộ các quy định chịu tác động của việc tinh gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện các nội dung cơ bản về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

d) Phân định rõ thẩm quyền gắn với trách nhiệm, nguồn lực và cơ chế kiểm tra, giám sát; đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, phát huy tính chủ động, sáng tạo và nâng cao năng lực phản ứng chính sách, đồng thời bảo đảm kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm.

đ) Đổi mới các khâu có tính quyết định đối với chất lượng, tiến độ xây dựng pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành; bảo đảm quy trình khoa học, linh hoạt, dân chủ, công khai, minh bạch và kiểm soát chặt chẽ chất lượng; lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, phát huy sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học, người làm công tác thực tiễn và đẩy mạnh chuyển đổi số.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT

Dự thảo Luật được xây dựng theo trình tự, thủ tục thông thường theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 và các văn bản quy định chi tiết, cụ thể như sau:

1. Tổ chức tổng kết, đánh giá việc thi hành Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành; rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế có liên quan.

2. Thành lập Tổ soạn thảo; ban hành Kế hoạch xây dựng dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật.

3. Xây dựng dự thảo Luật, dự thảo Tờ trình, bản so sánh và các tài liệu khác trong hồ sơ dự án Luật.

4. Tổ chức các cuộc họp Tổ soạn thảo, hội thảo, tọa đàm, khảo sát; lấy ý kiến bằng văn bản của các Đoàn đại biểu Quốc hội, bộ, cơ quan ngang bộ, địa phương, cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, chuyên gia, nhà khoa học và người làm công tác thực tiễn; lấy ý kiến phản biện xã hội của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; đăng tải hồ sơ dự án Luật trên Cổng Thông tin điện tử Bộ Tư pháp và Cổng Pháp luật quốc gia để lấy ý kiến rộng rãi.

5. Nghiên cứu, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, phản biện xã hội; chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ dự án Luật và đăng tải Bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến theo quy định.

6. Ngày 20/8/2026, Bộ Tư pháp đã tổ chức họp Hội đồng thẩm định dự án Luật. Trên cơ sở Báo cáo thẩm định số 461/BCTĐ-BTP ngày 23/8/2026, Bộ Tư pháp đã nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật, dự thảo Tờ trình và các tài liệu kèm theo để trình Chính phủ.

7. Ngày 25/8/2026, Bộ Tư pháp đã trình Chính phủ hồ sơ dự án Luật tại Tờ trình số 145/TTr-BTP. Ngày 26/8/2026, Chính phủ đã xem xét, cho ý kiến đối với dự án Luật tại Phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 8 năm 2026 (Phiên thứ 2). Thực hiện Nghị quyết số 257/NQ-CP ngày 28/8/2026 của Chính phủ về Phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 8 năm 2026 (Phiên thứ 2), Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Chính phủ, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ dự án Luật.

8. Ngày 15/9/2026, Bộ Tư pháp đã trình lại Chính phủ hồ sơ dự án Luật tại Tờ trình số 163/TTr-BTP. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Tiến Châu được Văn phòng Chính phủ thông báo tại Công văn số 9505/VPCP-PL ngày 17/9/2026, Bộ Tư pháp đã tiếp tục nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Chính phủ; rà soát, chỉnh lý dự thảo Luật nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của quy định hiện hành, đáp ứng yêu cầu đổi mới, đơn giản hóa quy trình, bảo đảm tính liên thông và kế thừa kết quả giữa quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo; đồng thời hoàn thiện hồ sơ dự án Luật để trình Chính phủ tại Tờ trình số 171/TTr-BTP ngày 22/9/2026.

9. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Tiến Châu, Văn phòng Chính phủ đã lấy ý kiến Thành viên Chính phủ đối với hồ sơ dự án Luật tại Phiếu lấy ý kiến số 883/PLYK/2026 ngày 24/9/2026. Trên cơ sở ý kiến của các Thành viên Chính phủ được Văn phòng Chính phủ chuyển tại Công văn số 9826/VPCP-PL ngày 27/9/2026 và Công văn số 9844/VPCP-PL ngày 28/9/2026, Bộ Tư pháp đã nghiên cứu, tiếp thu, giải trình ý kiến; rà soát, chỉnh lý dự thảo Luật và hoàn thiện hồ sơ dự án Luật.

Trên cơ sở kết quả lấy ý kiến Thành viên Chính phủ và hồ sơ dự án Luật đã được hoàn thiện, Chính phủ trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án Luật tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XVI.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

1.1. Phạm vi điều chỉnh

Bên cạnh việc kế thừa các quy định của pháp luật hiện hành về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật, dự án Luật quy định các nội dung cơ bản về tổ chức thi hành VBQPPL; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn áp dụng; xử lý phản ánh, kiến nghị; kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển; đánh giá hiệu quả thi hành, phản ứng chính sách và ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số; qua đó gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng, ban hành với tổ chức thi hành VBQPPL.

1.2. Đối tượng áp dụng

Dự thảo Luật không quy định một điều riêng về đối tượng áp dụng. Căn cứ nội dung và phạm vi điều chỉnh, Luật được áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành, tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

1.3. Tên gọi của dự án Luật

Về tên gọi của dự án Luật, tại Nghị quyết số 257/NQ-CP ngày 28/8/2026, Chính phủ đã thống nhất đề xuất của Bộ Tư pháp về việc điều chỉnh tên dự án Luật từ “Luật về văn bản quy phạm pháp luật” thành “Luật Văn bản quy phạm pháp luật”.

Việc lựa chọn tên gọi “Luật Văn bản quy phạm pháp luật” tại thời điểm hiện nay là kết quả của quá trình tiếp tục hoàn thiện dự án Luật sau khi các chính sách đã được xác định, phạm vi điều chỉnh và nội dung dự thảo Luật đã được cụ thể hóa. Theo đó, dự thảo Luật hiện quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nội dung cơ bản về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời hoàn thiện cấu trúc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, xác định rõ thẩm quyền và phạm vi nội dung ban hành văn bản, đổi mới quy trình xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, qua quá trình soạn thảo, có cơ sở xác định “văn bản quy phạm pháp luật” đã là cụm từ đủ khả năng khái quát trực tiếp, đầy đủ đối tượng và nội dung chủ yếu của Luật, không cần thiết phải sử dụng thêm từ “về” để thể hiện phạm vi điều chỉnh.

Bên cạnh đó, tên gọi “Luật Văn bản quy phạm pháp luật” phù hợp hơn với cách đặt tên phổ biến của các luật trong hệ thống pháp luật hiện hành, theo hướng sử dụng trực tiếp tên của lĩnh vực, đối tượng hoặc nhóm quan hệ xã hội chủ yếu được điều chỉnh. Việc chuyển từ tên gọi “Luật về văn bản quy phạm pháp luật” sang “Luật Văn bản quy phạm pháp luật” không phải là thay đổi định hướng chính

sách hoặc thu hẹp phạm vi điều chỉnh của dự án Luật, mà là kết quả của việc tiếp tục rà soát, hoàn thiện tên gọi trên cơ sở phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật đã được cụ thể hóa và ý kiến của các cơ quan có liên quan. Tên gọi mới bảo đảm ngắn gọn hơn, trực tiếp hơn, có tính khái quát cao, thuận tiện cho việc nhận diện, viện dẫn và sử dụng, đồng thời thống nhất với cách đặt tên của các luật hiện hành. Trên cơ sở Nghị quyết số 257/NQ-CP, dự án Luật được hoàn thiện với tên gọi “Luật Văn bản quy phạm pháp luật”.

2. Bố cục của dự thảo Luật

Dự thảo Luật VBQPPL gồm **10 chương, 68 điều**, cụ thể như sau:

- Chương I. Những quy định chung, gồm 10 điều (Điều 1 đến Điều 10), quy định về phạm vi điều chỉnh; văn bản quy phạm pháp luật; giải thích từ ngữ; hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; nguyên tắc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; phản biện xã hội, tham vấn, góp ý đối với chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; ngôn ngữ, thể thức, kỹ thuật trình bày và dịch văn bản; văn bản quy định chi tiết, quy định nội dung khác được giao và quy định thủ tục hành chính; sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản; gửi, lưu trữ văn bản quy phạm pháp luật.

- Chương II. Thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản quy phạm pháp luật, gồm 10 điều (Điều 11 đến Điều 20), quy định về luật; pháp lệnh; lệnh; nghị định; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; thông tư, thông tư liên tịch; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và cấp xã; văn bản quy phạm pháp luật quy định thí điểm chính sách.

- Chương III. Định hướng lập pháp nhiệm kỳ và Chương trình lập pháp hằng năm, gồm 04 điều (Điều 21 đến Điều 24), quy định về Định hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội; Chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội; thông qua và điều chỉnh Chương trình lập pháp hằng năm.

- Chương IV. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, gồm 16 điều (Điều 25 đến Điều 40), được bố cục thành 03 mục, quy định về xây dựng chính sách; soạn thảo luật, pháp lệnh; thẩm tra, xem xét, thông qua và công bố luật, pháp lệnh.

- Chương V. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan khác, gồm 06 điều (Điều 41 đến Điều 46), quy định về xây dựng, ban hành lệnh của Chủ tịch nước; văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và chính quyền địa phương; nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; thông tư liên tịch.

- Chương VI. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn, trường hợp đặc biệt và xử lý khó khăn, vướng mắc do quy định của pháp luật, gồm 06 điều (Điều 47 đến Điều 52), được bố cục thành 02 mục, quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn; xây dựng, ban hành văn bản trong trường hợp đặc biệt và ban hành nghị định, pháp lệnh điều chỉnh quy định của luật, nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội để xử lý các vấn đề cấp bách trong trường hợp Quốc hội không thể họp.

- Chương VII. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật, gồm 05 điều (Điều 53 đến Điều 57), quy định về thời điểm có hiệu lực; hiệu lực về không gian; hiệu lực trở về trước; tạm ngưng hiệu lực, hết hiệu lực; áp dụng văn bản quy phạm pháp luật.

- Chương VIII. Tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, gồm 08 điều (Điều 58 đến Điều 65), quy định về nội dung và trách nhiệm tổ chức thi hành; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn áp dụng; kiểm tra, xử lý; rà soát, hệ thống hóa; hợp nhất; pháp điển; đánh giá hiệu quả thi hành và phản ứng chính sách trong tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Chương IX. Trách nhiệm và nguồn lực trong xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, gồm 02 điều (Điều 66 và Điều 67), quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền và nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm nhân lực; cơ sở vật chất, kinh phí; ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số và trí tuệ nhân tạo.

- Chương X. Điều khoản thi hành, gồm 01 điều (Điều 68), quy định về hiệu lực thi hành và các nội dung chuyển tiếp.

3. Nội dung cơ bản

Dự thảo Luật được xây dựng để thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15; kế thừa các quy định còn phù hợp, đã được thực tiễn kiểm nghiệm, đồng thời quy phạm hóa 05 chính sách của dự án Luật. Nội dung cơ bản của dự thảo Luật gồm:

3.1. Nội dung sửa đổi, hoàn thiện

Một là, sửa đổi phạm vi điều chỉnh theo hướng Luật quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và nội dung cơ bản về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật; đồng thời cơ cấu lại các nguyên tắc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm gắn kết giữa xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật (Điều 1 và Điều 5).

Hai là, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo hướng tinh gọn hình thức văn bản và sắp xếp lại phạm vi nội dung của các hình thức văn bản còn được duy trì. Điều 4 xác định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo thứ

bậc hiệu lực pháp lý; Chương II (Điều 11 đến Điều 20) quy định thẩm quyền ban hành và nội dung của từng hình thức văn bản, đồng thời quy định riêng về văn bản quy phạm pháp luật quy định thí điểm chính sách.

Việc tinh gọn được thực hiện trên cơ sở đánh giá vị trí pháp lý, chức năng, thẩm quyền của từng chủ thể và tính chất của từng hình thức văn bản, nhằm chuẩn hóa hệ thống VBQPPL, nâng cao tính nhận diện, tính minh bạch, khả năng xác định thứ bậc hiệu lực, tra cứu, áp dụng, kiểm tra, rà soát, hợp nhất, pháp điển và tổ chức thi hành pháp luật; đồng thời bảo đảm tính ổn định, khả thi và không làm gián đoạn hiệu lực của các văn bản đã được ban hành.

Theo đó, dự thảo Luật quy định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo thứ bậc hiệu lực pháp lý tại Điều 4; đồng thời tinh gọn các hình thức văn bản quy phạm pháp luật, xác định rõ thẩm quyền và phạm vi nội dung ban hành của từng chủ thể tại Điều 11 đến Điều 20. Dự thảo không tiếp tục xác định nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết của Chính phủ và các nghị quyết liên tịch có sự tham gia của Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với nghị quyết của Quốc hội, các nội dung hiện được quy định bằng nghị quyết là văn bản quy phạm pháp luật được chuyển sang hình thức luật theo Điều 11; các nội dung về thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, tạm ngưng, điều chỉnh hiệu lực hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật được quy định trong phạm vi nội dung của luật.

Đối với nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các nội dung hiện được quy định bằng nghị quyết là văn bản quy phạm pháp luật được chuyển sang hình thức pháp lệnh theo Điều 12. Dự thảo đồng thời bổ sung thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để điều chỉnh quy định của luật không do Chính phủ trình trong trường hợp khẩn cấp, cấp bách mà Quốc hội không thể họp được hoặc điều chỉnh nội dung mang tính kỹ thuật để giải quyết ngay một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất (khoản 6 Điều 12, điểm b khoản 1 Điều 50 và Điều 52). Riêng nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương vẫn được ban hành theo quy định của Hiến pháp nhưng không xác định là văn bản quy phạm pháp luật. Đối với Chủ tịch nước, dự thảo chỉ duy trì lệnh là hình thức văn bản quy phạm pháp luật và quy định phạm vi nội dung của lệnh tại Điều 13; quyết định của Chủ tịch nước không còn được xác định là hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với các nghị quyết liên tịch có sự tham gia của Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, dự thảo không tiếp tục xác định đây là

VBQPPL. Các chủ thể vẫn có thể ban hành nghị quyết liên tịch không phải là VBQPPL để điều chỉnh các nội dung phối hợp thuộc thẩm quyền. Việc lược giảm các hình thức VBQPPL liên tịch vừa đồng bộ với định hướng không xác định nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là VBQPPL, vừa khắc phục hạn chế do quy trình xây dựng văn bản liên tịch phức tạp, chưa có cơ chế thẩm định và chưa phân định rõ trách nhiệm khi có sai sót, vi phạm.

Đối với nghị quyết của Chính phủ, các nội dung hiện được quy định bằng nghị quyết là văn bản quy phạm pháp luật được chuyển sang hình thức nghị định theo Điều 14. Dự thảo đồng thời bổ sung thẩm quyền của Chính phủ ban hành nghị định để thực hiện thí điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh hoặc khác với nghị định hiện hành; quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, trước khi ban hành phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; và điều chỉnh quy định của luật do Chính phủ trình trong trường hợp khẩn cấp, cấp bách mà Quốc hội không thể họp được hoặc điều chỉnh nội dung mang tính kỹ thuật để giải quyết ngay một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất (khoản 5, khoản 6 và khoản 7 Điều 14; Điều 50 đến Điều 52).

Về lộ trình chuyển đổi, dự thảo Luật được thiết kế theo hướng Luật có hiệu lực từ ngày 01 tháng 3 năm 2027. Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo Nghị quyết số 206/2025/QH15 tiếp tục có hiệu lực đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2027, trừ các văn bản hết hiệu lực theo quy định của Nghị quyết số 206/2025/QH15 trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành. Điều 68 đồng thời quy định chuyển tiếp đối với các hình thức văn bản không còn được duy trì; hình thức văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc thay thế các văn bản này; việc bãi bỏ một số nghị quyết liên tịch bằng văn bản hành chính; dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình lập pháp năm 2027 mà dự thảo đã được thẩm định trước ngày Luật có hiệu lực; và dự án nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thuộc Chương trình lập pháp năm 2027.

Bên cạnh việc giảm hình thức văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo xác định chặt chẽ tiêu chí ban hành một văn bản để sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản, theo hướng chỉ áp dụng trong 04 trường hợp được xác định cụ thể tại khoản 7 Điều 9, qua đó hạn chế việc ghép các nội dung không có quan hệ trực tiếp, gây khó khăn cho việc theo dõi, áp dụng và tổ chức thi hành.

Ba là, hoàn thiện quy định về sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Dự thảo quy định 02 trường hợp phải ban hành văn bản thay thế, gồm thay đổi cơ bản chính sách, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và sửa đổi, bổ sung quá một phần hai tổng số điều về nội dung hoặc quá một phần hai nội dung của văn bản ban hành kèm theo; đồng thời xác định 04 trường hợp được ban hành một văn bản để sửa đổi, bổ sung, thay

thể, bãi bỏ nội dung của nhiều văn bản do cùng một cơ quan, người có thẩm quyền ban hành (khoản 5 và khoản 7 Điều 9).

Bốn là, hoàn thiện quy định về Định hướng lập pháp nhiệm kỳ và Chương trình lập pháp hằng năm. Dự thảo quy định về xây dựng, phê duyệt và thực hiện Định hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội; xây dựng, thông qua và điều chỉnh Chương trình lập pháp hằng năm; trong đó bổ sung trường hợp điều chỉnh khi chuyển từ hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều sang văn bản thay thế; trường hợp luật có nội dung quan trọng cần được xem xét, thông qua tại nhiều kỳ họp và cơ chế bổ sung dự án luật cấp bách vào dự kiến chương trình kỳ họp; đồng thời xác định trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong việc giúp Chính phủ thực hiện Chương trình lập pháp hằng năm (Điều 21 đến Điều 24 và khoản 11 Điều 66).

Năm là, đổi mới, đơn giản hóa quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh theo hướng tiếp tục phân định quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo, đồng thời tăng cường tính liên thông và kế thừa kết quả giữa hai quy trình. Điều 25 tiếp tục quy định các trường hợp phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách trên cơ sở kế thừa Luật hiện hành; đối với dự án không thuộc các trường hợp này, cơ quan trình không phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách nhưng phải đánh giá tác động của chính sách trong quá trình soạn thảo và thuyết minh quy phạm hóa chính sách. Trường hợp trong quá trình soạn thảo có căn cứ xác định không phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách thì thực hiện trình tự, thủ tục tương ứng và cơ quan chủ trì soạn thảo được kế thừa kết quả đã thực hiện.

Quy trình xây dựng chính sách gồm xác định chính sách, đánh giá tác động, lấy ý kiến, tham vấn và thông qua chính sách; không quy định bước thẩm định chính sách. Để bảo đảm kiểm soát chất lượng chính sách, đối với dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Khoa học và Công nghệ và Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị của cơ quan lập đề xuất chính sách, chịu trách nhiệm về chất lượng và tiến độ góp ý; nội dung góp ý tập trung vào các vấn đề thuộc phạm vi được phân công. Chính phủ ban hành nghị quyết thông qua chính sách làm cơ sở cho việc soạn thảo (Điều 25 đến Điều 30). Quy trình soạn thảo, thẩm định, trình, thẩm tra, xem xét, thông qua và công bố luật, pháp lệnh được quy định tại Điều 31 đến Điều 40.

Sáu là, đơn giản hóa, liên thông hồ sơ chính sách và hồ sơ dự án luật, pháp lệnh. Hồ sơ chính sách để lấy ý kiến, tham vấn chỉ gồm tờ trình, báo cáo đánh giá tác động của chính sách và bản thuyết minh quy phạm hóa chính sách; báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội và báo cáo rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế không còn là thành phần bắt buộc, độc lập của hồ sơ. Hồ sơ trình Chính phủ thông qua chính sách gồm các tài liệu chính thức nêu trên đã được chỉnh lý,

hoàn thiện, ý kiến của 08 cơ quan quy định tại khoản 1 Điều 28 và bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, tham vấn chính sách. Hồ sơ dự án gửi phản biện xã hội, lấy ý kiến, đăng tải gồm 05 nhóm tài liệu, trong đó có bản thuyết minh quy phạm hóa chính sách; hồ sơ gửi thẩm định gồm văn bản đề nghị thẩm định, kế thừa 05 nhóm tài liệu này và bổ sung 02 nhóm tài liệu sau đây: (i) bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý và phản biện xã hội; (ii) tài liệu khác (nếu có). Khi thay đổi quy định trong dự thảo dẫn đến chính sách bị điều chỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo phải đánh giá tác động và cập nhật báo cáo đánh giá tác động, trừ trường hợp chính sách đã được cấp có thẩm quyền quyết định. Dự thảo đồng thời quy định 04 trường hợp được ghi cụ thể tên Bộ, cơ quan ngang Bộ gắn với nhiệm vụ, quyền hạn trong dự thảo luật, pháp lệnh do Chính phủ trình (khoản 2 Điều 28, khoản 1 Điều 30, điểm d khoản 2, khoản 3 và khoản 5 Điều 31, khoản 2 Điều 32).

Bảy là, hoàn thiện, đơn giản hóa trình tự thẩm tra, cho ý kiến, xem xét, thông qua và công bố luật, pháp lệnh; quy định rõ trường hợp dự án luật được xem xét, thông qua tại một hoặc nhiều kỳ họp; tinh gọn việc tiếp thu, chỉnh lý dự án sau khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến; hoàn thiện cơ chế giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo sau khi Quốc hội thảo luận; kế thừa và điều chỉnh trình tự xử lý dự án luật chưa được thông qua, dự án được tiếp tục xem xét tại kỳ họp tiếp theo hoặc phải trình lại; rút ngắn thời hạn công bố luật, pháp lệnh được xây dựng theo trình tự, thủ tục rút gọn hoặc trong trường hợp đặc biệt (Điều 34 đến Điều 40).

Tám là, hoàn thiện trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan khác. Đối với lệnh của Chủ tịch nước, dự thảo quy định việc xây dựng, ban hành tại Điều 41. Dự thảo tiếp tục giao Chính phủ quy định trình tự, thủ tục 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 và chính quyền địa phương tại Điều 42; đồng thời quy định việc xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, các thông tư và thông tư liên tịch tại Điều 43 đến Điều 46.

Chín là, hoàn thiện các trường hợp, thẩm quyền và trình tự, thủ tục rút gọn theo hướng quy định chặt chẽ tiêu chí, thẩm quyền quyết định áp dụng, thành phần hồ sơ, thời hạn thẩm định, thẩm tra tương xứng với tính chất, nội dung của dự án, dự thảo (Điều 47 và Điều 48); hoàn thiện quy định về xây dựng, ban hành văn bản trong trường hợp đặc biệt (Điều 49); quy định cơ chế ban hành nghị định, pháp lệnh điều chỉnh quy định của luật, nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội để xử lý các vấn đề cấp bách trong trường hợp Quốc hội không thể họp (Điều 50 đến Điều 52).

Mười là, hoàn thiện các quy định về hiệu lực và áp dụng văn bản quy phạm pháp luật. Dự thảo quy định thời điểm có hiệu lực không sớm hơn 45 ngày đối với văn bản của cơ quan nhà nước ở trung ương và 10 ngày đối với văn bản của chính quyền địa phương; văn bản được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục

rút gọn hoặc trong trường hợp đặc biệt có thể có hiệu lực từ ngày thông qua hoặc ký ban hành. Dự thảo đồng thời hoàn thiện quy định về hiệu lực theo không gian, hiệu lực trở về trước, tạm ngưng hiệu lực, hết hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật (Điều 53 đến Điều 57).

Mười một là, hoàn thiện các quy định về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm gắn kết giữa xây dựng, ban hành với tổ chức thi hành và tạo cơ chế phản hồi để kịp thời hoàn thiện pháp luật (Điều 58 đến Điều 65). Dự thảo tập trung vào các nhóm nội dung chính sau đây:

(i) Xác định nội dung và trách nhiệm tổ chức thi hành. Điều 58 quy định các nhóm hoạt động tổ chức thi hành; trách nhiệm của Chính phủ, các cơ quan, tổ chức và việc cung cấp thông tin, kết quả tổ chức thi hành trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn.

(ii) Làm rõ việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và hướng dẫn áp dụng văn bản quy phạm pháp luật. Điều 59 quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; Điều 60 quy định việc hướng dẫn áp dụng bằng văn bản hành chính, không được làm thay đổi nội dung hoặc đặt ra quy định mới. Việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị được xác định trong nội dung và trách nhiệm tổ chức thi hành tại Điều 58.

(iii) Luật hóa, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất và pháp điển tại Điều 61 đến Điều 64. Dự thảo Luật luật hóa nguyên tắc, thẩm quyền và giá trị sử dụng của văn bản hợp nhất, Bộ pháp điển; khoản 4 Điều 68 quy định Pháp lệnh Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật và Pháp lệnh Pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật hết hiệu lực từ ngày Luật có hiệu lực.

(iv) Hoàn thiện cơ chế đánh giá hiệu quả thi hành và phản ứng chính sách. Điều 65 quy định nội dung đánh giá hiệu quả thi hành và các biện pháp phản ứng chính sách trên cơ sở kết quả xử lý phản ánh, kiến nghị, đánh giá hiệu quả và theo dõi việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Mười hai là, hoàn thiện chính sách về nhân lực cho công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật theo hướng Nhà nước có cơ chế, chính sách đặc biệt để thu hút, trọng dụng cán bộ, công chức và nguồn nhân lực chất lượng cao làm công tác xây dựng pháp luật; bảo đảm ngân sách cho hoạt động đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực cho người làm công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và thuê chuyên gia tư vấn, nghiên cứu, đánh giá tác động của chính sách. Các quy định về nhân lực, cơ sở vật chất, kinh phí, ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số và trí tuệ nhân tạo được tập trung tại Điều 67.

3.2. Nội dung bổ sung

So với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15, dự thảo Luật bổ sung các nội dung chủ yếu sau đây:

Một là, bổ sung, hoàn thiện các nguyên tắc xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó nhấn mạnh gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng, ban hành với tổ chức thi hành; kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; phòng, chống lợi ích nhóm, cục bộ; không để quy định của pháp luật bị lợi dụng để tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; bảo đảm tổ chức thi hành công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả; bảo đảm thực hiện quy định về bảo vệ bí mật nhà nước và ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số toàn diện (Điều 5).

Hai là, bổ sung và hệ thống hóa tại Điều 8 các quy định về văn bản quy định chi tiết, quy định nội dung khác được giao và quy định thủ tục hành chính; làm rõ việc giao quy định chi tiết; yêu cầu văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản hoặc điều, khoản, điểm giao quy định chi tiết, nguyên tắc không ủy quyền tiếp; việc tập hợp các nội dung được giao quy định chi tiết trong một văn bản, kể cả trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết các nội dung của nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Đối với nội dung khác được giao, dự thảo quy định trường hợp việc ban hành phụ thuộc vào điều kiện nhất định thì cơ quan, người có thẩm quyền căn cứ điều kiện đó để ban hành; trường hợp văn bản giao không quy định thời điểm có hiệu lực thì nội dung được giao phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản hoặc điều, khoản, điểm giao. Dự thảo đồng thời yêu cầu xác định tên thủ tục hành chính trong điều khoản riêng hoặc phụ lục kèm theo văn bản và giao Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Ba là, bổ sung quy định không đăng tải trên công báo điện tử và Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật đối với văn bản có nội dung thuộc danh mục bí mật nhà nước hoặc trường hợp văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế có quy định về việc không đăng tải (khoản 3 Điều 10).

Bốn là, bổ sung một điều riêng về văn bản quy phạm pháp luật quy định thí điểm chính sách, xác định rõ phạm vi, nội dung, nguyên tắc, thời hạn thí điểm, biện pháp quản trị rủi ro, cơ chế kiểm soát, giám sát, đánh giá; bổ sung giới hạn các lĩnh vực chính quyền địa phương không được ban hành văn bản thí điểm; yêu cầu kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ (Điều 20).

Năm là, bổ sung thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để điều chỉnh quy định của luật không do Chính phủ trình trong trường hợp khẩn cấp, cấp bách mà Quốc hội không thể họp được hoặc điều chỉnh nội

dung mang tính kỹ thuật để giải quyết ngay một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất (khoản 6 Điều 12).

Sáu là, bổ sung thẩm quyền của Chính phủ ban hành nghị định để thực hiện thí điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh hoặc khác với nghị định hiện hành; quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, trước khi ban hành phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; và điều chỉnh quy định của luật do Chính phủ trình trong trường hợp khẩn cấp, cấp bách mà Quốc hội không thể họp được hoặc điều chỉnh nội dung mang tính kỹ thuật để giải quyết ngay một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất (khoản 5, khoản 6 và khoản 7 Điều 14; Điều 50 đến Điều 52).

Bảy là, bổ sung cơ chế xem xét luật có nội dung quan trọng tại nhiều kỳ họp và cơ chế bổ sung dự án luật cấp bách vào dự kiến chương trình kỳ họp; bổ sung trường hợp điều chỉnh Chương trình lập pháp hằng năm khi chuyển từ hình thức văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều sang văn bản thay thế; đồng thời quy định trách nhiệm của Bộ Tư pháp giúp Chính phủ lập, đôn đốc, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện Chương trình lập pháp hằng năm thuộc phạm vi trách nhiệm của Chính phủ và có ý kiến về các nội dung đề xuất, điều chỉnh Chương trình (Điều 23, Điều 24 và khoản 11 Điều 66).

Tám là, bổ sung, hoàn thiện cơ chế đánh giá tác động của chính sách theo hướng thực hiện xuyên suốt quá trình xây dựng chính sách và soạn thảo; khi thay đổi quy định trong dự thảo dẫn đến chính sách bị điều chỉnh thì phải đánh giá tác động, cập nhật báo cáo đánh giá tác động, trừ trường hợp chính sách đã được cấp có thẩm quyền quyết định. Hồ sơ được thiết kế liên thông để các tài liệu, kết quả phù hợp ở giai đoạn chính sách được kế thừa trong quá trình soạn thảo, thẩm định và thẩm tra; hồ sơ trình Chính phủ thông qua chính sách bổ sung ý kiến của 08 cơ quan quy định tại khoản 1 Điều 28. Đối với dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, dự thảo đồng thời quy định 04 trường hợp được ghi cụ thể tên Bộ, cơ quan ngang Bộ gắn với nhiệm vụ, quyền hạn trong dự thảo (Điều 27, khoản 2 Điều 28, khoản 1 Điều 30, điểm d khoản 2, khoản 3 và khoản 5 Điều 31, khoản 2 Điều 32 và khoản 3 Điều 34).

Chín là, bổ sung nội dung đánh giá tác động đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trên cơ sở nhận diện điểm nghẽn có nguyên nhân từ quy định của pháp luật có thể bị lợi dụng; quy định trách nhiệm cho ý kiến bằng văn bản của các Bộ có liên quan và Thanh tra Chính phủ ở giai đoạn lấy ý kiến hồ sơ chính sách; bổ sung nội dung thẩm định, thẩm tra dự án về nhận diện quy định có thể bị lợi dụng để tham nhũng, lãng phí, tiêu cực và xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan đối với nội dung thuộc phạm vi phụ trách (điểm d khoản 2 Điều 27, khoản 1 Điều 28, điểm d khoản 4 và khoản 5 Điều 32, điểm e khoản 4 Điều 34).

Mười là, bổ sung yêu cầu đăng tải hồ sơ dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ; hoàn thiện cơ chế lấy ý kiến, tham vấn chính sách và thành phần hồ sơ lấy ý kiến, tham vấn, thẩm định, thẩm tra (Điều 28, Điều 29, điểm c khoản 2 và khoản 3 Điều 31, khoản 2 Điều 32, khoản 3 Điều 34).

Mười một là, bổ sung thời hạn Chủ tịch nước công bố luật, pháp lệnh được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn hoặc trong trường hợp đặc biệt chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh theo quy định tại khoản 1 Điều 40 (khoản 2 Điều 40).

Mười hai là, hoàn thiện thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật và nguyên tắc áp dụng trong trường hợp có quy định khác nhau: xác định thứ tự ưu tiên đối với văn bản do cùng một cơ quan ban hành và trách nhiệm giải thích, hướng dẫn của cơ quan có thẩm quyền khi không xác định được quy định áp dụng (Điều 53 và Điều 57).

Mười ba là, bổ sung, hệ thống hóa thành Chương VIII gồm 08 điều về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó hoàn thiện nội dung và trách nhiệm tổ chức thi hành, giải thích, hướng dẫn áp dụng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển; bổ sung đánh giá hiệu quả thi hành và phản ứng chính sách (Điều 58 đến Điều 65).

3.3. Nội dung lược bỏ

Một là, dự thảo Luật không tiếp tục xác định 05 nhóm hình thức văn bản quy phạm pháp luật, gồm: (i) nghị quyết của Quốc hội; (ii) nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; (iii) quyết định của Chủ tịch nước; (iv) nghị quyết của Chính phủ; (v) các nghị quyết liên tịch có sự tham gia của Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Việc lược bỏ các hình thức này được thể hiện tại Điều 4 của dự thảo Luật, nhằm cụ thể hóa chính sách tinh gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo hướng mỗi chủ thể có thẩm quyền cơ bản chỉ ban hành một hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Nội dung thuộc thẩm quyền của các chủ thể nêu trên vẫn được thực hiện bằng hình thức văn bản phù hợp theo quy định của dự thảo Luật; việc xử lý các văn bản đã ban hành được quy định tại Điều 68, bảo đảm không tạo khoảng trống pháp luật và không làm gián đoạn việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan có thẩm quyền. Theo khoản 5 Điều 68, các hình thức văn bản nêu trên được ban hành trước ngày Luật có hiệu lực tiếp tục có hiệu lực cho đến khi được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc thay thế bằng văn bản của cơ quan, người có thẩm quyền. Khoản 6 và khoản 7 Điều 68 quy định hình thức văn bản dùng để sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc thay thế các văn bản chuyển tiếp và cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban

Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành văn bản hành chính để bãi bỏ các nghị quyết liên tịch quy định tại điểm c và điểm e khoản 5 Điều này.

Hai là, tương ứng với việc tinh gọn hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo Luật không tiếp tục quy định riêng về thẩm quyền, phạm vi nội dung ban hành đối với các hình thức văn bản nêu trên theo Luật hiện hành. Các nội dung còn cần tiếp tục điều chỉnh được rà soát, sắp xếp để quy định tương ứng tại Điều 11 đến Điều 17 của dự thảo Luật.

Ba là, dự thảo Luật không quy định quy trình riêng về đề xuất đưa vào Chương trình lập pháp, xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua, công bố đối với nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết của Chính phủ và nghị quyết liên tịch; đồng thời lược bỏ các quy định tương ứng về xây dựng, ban hành các hình thức văn bản này theo trình tự, thủ tục rút gọn và trong trường hợp đặc biệt.

3.4. Nội dung cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính

Dự thảo Luật không quy định thủ tục hành chính áp dụng trực tiếp đối với người dân, doanh nghiệp, không làm phát sinh hồ sơ, điều kiện, trình tự hoặc chi phí tuân thủ thủ tục hành chính. Các quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục trong dự thảo chủ yếu điều chỉnh hoạt động nội bộ của cơ quan nhà nước trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với quy trình nội bộ, dự thảo cắt giảm, đơn giản hóa một số nội dung chủ yếu sau đây:

Một là, đơn giản hóa quy trình xây dựng chính sách bằng việc không quy định bước thẩm định chính sách, qua đó cắt giảm một khâu có thời hạn 30 ngày và hồ sơ thẩm định gồm 07 loại tài liệu theo Luật hiện hành. Để bảo đảm kiểm soát chất lượng chính sách, đối với dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Khoa học và Công nghệ và Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị của cơ quan lập đề xuất chính sách, chịu trách nhiệm về chất lượng và tiến độ góp ý; nội dung góp ý tập trung vào các vấn đề thuộc phạm vi được phân công tại giai đoạn lấy ý kiến hồ sơ chính sách. Chính phủ ban hành nghị quyết thông qua chính sách làm cơ sở cho việc soạn thảo (Điều 25 đến Điều 30).

Hai là, cắt giảm thành phần hồ sơ. Tính theo số nhóm tài liệu được liệt kê tại từng điều luật, hồ sơ chính sách để lấy ý kiến, tham vấn giảm từ 05 xuống 03 nhóm, tương đương 40%; hồ sơ dự án gửi phản biện xã hội, lấy ý kiến, đăng tải giảm từ 08 xuống 05 nhóm, tương đương 37,5%; hồ sơ dự án gửi thẩm định giảm từ 10 xuống 08 nhóm, tương đương 20%. Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội và báo cáo rà soát chủ trương, văn bản,

điều ước quốc tế không còn là thành phần bắt buộc, độc lập của các hồ sơ này (khoản 2 Điều 28, khoản 3 Điều 31 và khoản 2 Điều 32).

Ba là, thiết kế hồ sơ liên thông và bảo đảm kế thừa kết quả giữa các giai đoạn. Cùng một hồ sơ 03 nhóm tài liệu được sử dụng để lấy ý kiến và tham vấn chính sách; hồ sơ trình Chính phủ thông qua chính sách gồm 03 tài liệu chính thức đã được chỉnh lý, hoàn thiện, ý kiến của 08 cơ quan quy định tại khoản 1 Điều 28 và bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, tham vấn chính sách. Báo cáo đánh giá tác động tiếp tục được sử dụng ở giai đoạn soạn thảo; ngoài văn bản đề nghị thẩm định, hồ sơ thẩm định kế thừa 05 nhóm tài liệu của hồ sơ lấy ý kiến dự án và bổ sung 02 nhóm tài liệu sau đây: (i) bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý và phản biện xã hội; (ii) tài liệu khác (nếu có). Khi thay đổi quy định trong dự thảo dẫn đến chính sách bị điều chỉnh, báo cáo đánh giá tác động phải được cập nhật; trường hợp chuyển sang quy trình không phải xây dựng chính sách, cơ quan chủ trì soạn thảo được kế thừa kết quả đã thực hiện. Các hồ sơ chủ yếu được gửi, đăng tải bằng bản điện tử (khoản 2 Điều 22, khoản 2 Điều 28, khoản 3 Điều 29, khoản 1 Điều 30, điểm c và điểm d khoản 2, khoản 3 Điều 31, khoản 2 Điều 32, khoản 1 Điều 34 và khoản 3 Điều 36).

Bốn là, trình tự, thủ tục rút gọn được quy định tập trung, rút ngắn về thời gian, đồng thời duy trì các tài liệu cốt lõi để kiểm soát chất lượng dự án luật, pháp lệnh, gồm tờ trình, dự thảo văn bản, báo cáo đánh giá tác động của chính sách, bản so sánh dự thảo sửa đổi, bổ sung, thay thế với văn bản hiện hành hoặc bản thuyết minh dự thảo văn bản mới và tài liệu khác (nếu có) (Điều 47 và Điều 48).

Năm là, đối với trường hợp đặc biệt, hồ sơ được rút gọn còn tờ trình, dự thảo văn bản và tài liệu khác (nếu có); việc soạn thảo, thẩm định, thẩm tra được tổ chức phù hợp với tính chất của từng trường hợp; đối với trường hợp khẩn cấp, sự cố, thảm họa hoặc sự kiện bất khả kháng, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra và cơ quan, tổ chức có liên quan để thực hiện (Điều 49).

3.5. Nội dung phân quyền, phân cấp

Một là, dự thảo tiếp tục phân định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật gắn với nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể. Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành văn bản để quy định về phân cấp và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành quyết định để quy định phân cấp và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp; Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã được ban hành văn bản để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp theo phạm vi luật định (Điều 15, Điều 17, Điều 18 và Điều 19).

Hai là, quy định thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết để thực hiện thí điểm chính sách theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương và luật khác; đồng thời quy định yêu cầu đối với văn bản thí điểm về nội dung, nguyên tắc, thời hạn và giới hạn các lĩnh vực chính quyền địa phương không được thí điểm (điểm c khoản 1 Điều 18 và Điều 20).

Ba là, hoàn thiện thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Hội đồng nhân dân cấp xã được ban hành nghị quyết để quy định những vấn đề được luật, pháp lệnh, nghị định giao; chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Ủy ban nhân dân cấp xã được ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, pháp lệnh, nghị định giao và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành quyết định để quy định chi tiết nội dung được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và Hội đồng nhân dân cùng cấp, quy định các biện pháp thuộc thẩm quyền và việc phân cấp; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ban hành quyết định để quy định phân cấp và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp (Điều 18 và Điều 19).

Bốn là, giao Chính phủ quy định trình tự, thủ tục 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 và chính quyền địa phương (Điều 42).

Năm là, quy định Bộ Tư pháp giúp Chính phủ lập, đôn đốc, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện Chương trình lập pháp hằng năm thuộc phạm vi trách nhiệm của Chính phủ và có ý kiến về các nội dung đề xuất, điều chỉnh Chương trình lập pháp hằng năm; đồng thời quy định cơ chế bổ sung dự án luật cấp bách vào dự kiến chương trình kỳ họp (khoản 2 Điều 24 và khoản 11 Điều 66).

Việc phân quyền, phân cấp theo dự thảo Luật được thực hiện gắn với xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức; người có thẩm quyền và người đứng đầu, điều kiện bảo đảm nguồn lực, cơ chế kiểm tra, giám sát; không làm thay đổi thẩm quyền hiến định của các cơ quan, người có thẩm quyền.

V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN VÀ THỜI GIAN TRÌNH THÔNG QUA

1. Dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành

Việc thi hành Luật cơ bản được thực hiện trên cơ sở tổ chức bộ máy và đội ngũ nhân lực hiện có của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền; dự án Luật không trực tiếp đặt ra yêu cầu thành lập tổ chức bộ máy mới. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật, cần tiếp tục nâng cao năng lực đội ngũ làm công tác xây dựng pháp luật, pháp chế, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa và tổ chức thi hành pháp luật;

tăng cường đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ và thu hút chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức nghiên cứu, người có kinh nghiệm thực tiễn tham gia công tác xây dựng pháp luật. Khoản 1 Điều 67 dự thảo Luật quy định Nhà nước có cơ chế, chính sách đặc biệt để thu hút, trọng dụng cán bộ, công chức và nguồn nhân lực chất lượng cao làm công tác xây dựng pháp luật; bảo đảm ngân sách cho hoạt động đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực cho người làm công tác xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật và thuê chuyên gia tư vấn, nghiên cứu, đánh giá tác động của chính sách.

Về cơ sở vật chất, kinh phí và điều kiện kỹ thuật, khoản 2 Điều 67 dự thảo Luật quy định Nhà nước bảo đảm và ưu tiên nguồn lực đầu tư cơ sở vật chất, hiện đại hóa hạ tầng kỹ thuật, trang thiết bị làm việc, ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số và trí tuệ nhân tạo phục vụ công tác nghiên cứu chính sách, xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền phải bảo đảm cơ sở vật chất, bố trí kinh phí phù hợp, tương xứng cho công tác tổ chức thi hành pháp luật. Dự thảo cũng quy định cơ chế đặc thù về phân bổ, quản lý, sử dụng kinh phí dành cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và cho phép sử dụng các nguồn kinh phí hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Về chuyển đổi số, khoản 3 Điều 67 dự thảo Luật quy định việc ứng dụng công nghệ số, chuyển đổi số và trí tuệ nhân tạo trong xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật trên cơ sở khai thác dữ liệu từ Cơ sở dữ liệu lớn về pháp luật được tổng hợp, đồng bộ từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và các cơ sở dữ liệu có liên quan; đồng thời khẳng định việc ứng dụng công nghệ không thay thế thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền. Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật phải đăng tải, cập nhật đầy đủ, kịp thời, chính xác dữ liệu theo quy định.

Đối với các nội dung có thể làm phát sinh nhu cầu về nhân lực, kinh phí, cơ sở vật chất và hạ tầng kỹ thuật, việc triển khai được thực hiện theo các nguyên tắc, trách nhiệm và cơ chế bảo đảm nguồn lực đã được quy định trong dự thảo Luật và theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước. Bộ Tư pháp đang chủ trì xây dựng, trình cấp có thẩm quyền các đề án có liên quan trực tiếp đến việc tổ chức thi hành Luật, trong đó có Đề án thí điểm mô hình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, chuyên nghiệp; Đề án “Ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật”; Đề án “Xây dựng Cơ sở dữ liệu lớn về pháp luật”; Đề án “Hoàn thiện tiêu chí và các giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ người làm công tác xây dựng thể chế, pháp luật”; Đề án “Bộ Tiêu chí đánh giá hiệu quả văn bản quy phạm pháp luật sau khi văn bản được ban hành”. Trên cơ sở các quy định của Luật và kết quả triển khai các đề án, nhu cầu cụ thể về nhân lực, kinh phí, cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật và lộ trình thực hiện sẽ được xác định để làm căn cứ bố trí, sử dụng nguồn lực theo quy định của pháp luật.

2. Thời gian dự kiến trình Quốc hội xem xét, thông qua

Thực hiện Nghị quyết số 02/2026/UBTVQH16 về điều chỉnh Chương trình lập pháp năm 2026, hồ sơ dự án Luật được trình Quốc hội xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 2, tháng 10/2026; dự kiến Luật có hiệu lực từ ngày 01 tháng 3 năm 2027.

Trên đây là Tờ trình về dự án Luật Văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến./.

(Xin gửi kèm theo Tờ trình này: (1) Dự thảo Luật; (2) Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (3) Báo cáo rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo; (4) Bản đánh giá thủ tục hành chính, việc phân quyền, phân cấp, việc ứng dụng, thúc đẩy phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, việc bảo đảm bình đẳng giới, chính sách dân tộc; (5) Bản so sánh dự thảo sửa đổi, bổ sung, thay thế; (6) Bản tổng hợp ý kiến, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, phản biện xã hội; (7) Báo cáo thẩm định; (8) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định).

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Ban Nội chính Trung ương;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Các bộ, cơ quan ngang bộ;
- Ủy ban Pháp luật và Tư pháp của Quốc hội (để phối hợp);
- Văn phòng Quốc hội (để phối hợp);
- Bộ Tư pháp;
- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTg;
Các Vụ: TH, QHĐP;
- Lưu: VT, PL(3).

21

**TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP**



Hoàng Thanh Tùng

