

CHÍNH PHỦ
Số: 135/2003/NĐ-CP

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Hà Nội, ngày 14 tháng 11 năm 2003

NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ
Về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật

CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12 tháng 11 năm 1996 và Luật số 02/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Căn cứ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân ngày 21 tháng 6 năm 1994;

Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp,

NGHỊ ĐỊNH:

Chương I

Những quy định chung

Điều 1. Đối tượng và phạm vi điều chỉnh

Nghị định này quy định về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là văn bản) do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân các cấp ban hành, văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ và văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội.

Điều 2. Mục đích kiểm tra văn bản

Việc kiểm tra văn bản được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung trái pháp luật của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ văn bản, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, đồng thời kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Điều 3. Nội dung kiểm tra văn bản

Nội dung kiểm tra văn bản là việc xem xét, đánh giá và kết luận về tính hợp pháp của văn bản. Văn bản hợp pháp là văn bản bảo đảm đủ các điều kiện sau đây:

1. Được ban hành đúng căn cứ pháp lý.

Văn bản được ban hành đúng căn cứ pháp lý là văn bản:

- Có căn cứ pháp lý cho việc ban hành;
- Những căn cứ pháp lý đó đang có hiệu lực pháp luật vào thời điểm ban hành;
- Cơ quan, thủ trưởng đơn vị trình dự thảo văn bản có thẩm quyền trình theo quy định của pháp luật;
- Những đề nghị để ban hành văn bản là hợp pháp;

2. Được ban hành đúng thẩm quyền.

Thẩm quyền ban hành văn bản bao gồm thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung.

a) Thẩm quyền về hình thức áp dụng trong Nghị định này là chỉ những cơ quan, người có thẩm quyền mới được ban hành những văn bản theo quy định tại Điều 16, các khoản 1, 2, 4 Điều 18 và Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 02/2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

b) Thẩm quyền về nội dung áp dụng trong Nghị định này là việc cơ quan, người có thẩm quyền chỉ được ban hành các văn bản phù hợp với thẩm quyền của mình được pháp luật cho phép hoặc đã được phân công, phân cấp;

3. Nội dung của văn bản phù hợp với quy định của pháp luật.

Các văn bản được ban hành theo thẩm quyền phải phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành về lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác, cơ quan thuộc Chính phủ phải phù hợp với văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quản lý nhà nước về lĩnh vực đó và với văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được Thủ tướng Chính phủ phân công ký, ban hành (sau đây gọi tắt là Bộ trưởng được Thủ tướng Chính phủ phân công ký, ban hành) văn bản của cơ quan thuộc Chính phủ; quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân còn phải phù hợp với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Cụ thể như sau:

a) Phù hợp với nội dung, mục đích của pháp luật;

b) Phù hợp với những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và những nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam;

c) Phù hợp với các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập;

4. Văn bản được ban hành đúng thể thức và kỹ thuật trình bày.

Thể thức và kỹ thuật trình bày của văn bản quy định tại điểm a khoản 2 Điều này bao gồm: tiêu đề (tiêu ngữ, quốc hiệu); tên cơ quan ban hành; số và ký hiệu (ghi năm ban hành ở giữa số và ký hiệu); địa danh, ngày, tháng, năm ban hành; tên loại văn bản, trích yếu; nội dung; viết đúng chính tả, ngữ pháp tiếng Việt và văn phong pháp luật; nơi nhận; chữ ký; đóng dấu (kể cả các dấu chỉ mức độ mật, dấu chỉ mức độ khẩn, dấu chỉ "tài liệu hợp", "hợp xong phải thu hồi") và cách trình bày.

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ quy định cụ thể về thể thức và kỹ thuật trình bày của văn bản;

5. Tuân thủ đầy đủ các quy định về thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản.

Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản phải tuân thủ đầy đủ các thủ tục xây dựng, ban hành và đăng Công báo, đưa tin hoặc công bố văn bản theo quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Điều 4. Nguyên tắc kiểm tra văn bản

1. Công tác kiểm tra văn bản phải do các cán bộ, công chức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành thường xuyên, kịp thời, theo đúng quy định của pháp luật, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan có liên quan trong việc kiểm tra.

2. Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản phải tổ chức tự kiểm tra văn bản do mình ban hành trước khi cơ quan chức năng kiểm tra.

3. Cơ quan, tổ chức và cá nhân khi phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo trong quá trình thực hiện, có quyền phản ánh với các cơ quan thông tin đại chúng và đề nghị cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản đó.

4. Nghiêm cấm lợi dụng việc kiểm tra vì mục đích vụ lợi cá nhân, gây khó khăn cho hoạt động bình thường của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản có văn bản được kiểm tra.

Điều 5. Nguyên tắc xử lý văn bản trái pháp luật

1. Văn bản có dấu hiệu trái pháp luật phải được cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản thông báo ngay cho cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản để tự kiểm tra và xử lý.

- Việc xử lý văn bản trái pháp luật phải do các cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành một cách khách quan, toàn diện, kịp thời và triệt để theo đúng quy định của pháp luật.
- Các văn bản trái pháp luật phải bị đình chỉ thi hành ngay và phải bị bãi bỏ hoặc hủy bỏ kịp thời.
- Cơ quan, người có thẩm quyền xử lý văn bản phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận và quyết định xử lý của mình; nếu quyết định xử lý trái pháp luật thì phải khắc phục hậu quả pháp lý do quyết định đó gây ra.
- Nghiêm cấm cơ quan, tổ chức và cá nhân can thiệp vào quá trình xử lý văn bản trái pháp luật.

Điều 6. Phương thức kiểm tra văn bản

Việc kiểm tra văn bản được tiến hành bằng các phương thức sau đây:

- Tự kiểm tra của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản;
- Kiểm tra của cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản theo nhiệm vụ được phân công, bao gồm:
 - Kiểm tra văn bản do cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản gửi đến;
 - Tổ chức đoàn kiểm tra theo chuyên đề, địa bàn hoặc theo ngành, lĩnh vực;
- Kiểm tra khi nhận được yêu cầu, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

Điều 7. Cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra

- Cơ sở pháp lý để xác định nội dung trái pháp luật của văn bản được kiểm tra là những văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực tại thời điểm kiểm tra văn bản theo quy định tại Chương VIII "Hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật" của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- Cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản phải thường xuyên và kịp thời rà soát, xác định văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực tại thời điểm kiểm tra văn bản để làm cơ sở pháp lý phục vụ cho công tác kiểm tra văn bản.

Điều 8. Các biện pháp xử lý đối với cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản trái pháp luật

Căn cứ vào nội dung trái pháp luật và mức độ thiệt hại trên thực tế do văn bản trái pháp luật gây ra, cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra kiến nghị:

- Cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật phải kịp thời áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do việc ban hành và thực hiện văn bản trái pháp luật gây ra;
- Cơ quan, người có thẩm quyền xác định hình thức, mức độ xử lý đối với cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Tuỳ theo tính chất và mức độ của văn bản trái pháp luật, cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản trái pháp luật, kể cả các văn bản trái pháp luật quy định tại khoản 1 Điều 26 Nghị định này, phải chịu trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

Điều 9. Công bố kết quả xử lý văn bản trái pháp luật

- Quyết định của các cơ quan, người có thẩm quyền xử lý văn bản quy định tại các Điều 14, 15 và Điều 16 Nghị định này về việc bãi bỏ, hủy bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật phải được đăng Công báo hoặc công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng ở trung ương.
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện về việc hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật theo quy định tại Điều 17 Nghị định này phải được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương.

Chương II

Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản

tự kiểm tra văn bản

Điều 10. Trách nhiệm tự kiểm tra văn bản

1. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp phải tự kiểm tra văn bản do mình ban hành; các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ phải tự kiểm tra những nội dung thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong văn bản liên tịch nhằm phát hiện quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình thực tế để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ văn bản đó.

2. Người đứng đầu tổ chức pháp chế Bộ, cơ quan ngang Bộ là đầu mối giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thực hiện việc tự kiểm tra văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành hoặc văn bản liên tịch do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ cùng các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan, người đứng đầu tổ chức khác ký, ban hành.

Trường Ban Pháp chế của Hội đồng nhân dân, Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng Phòng Tư pháp (ở những địa phương có Phòng Tư pháp), Trưởng Ban Tư pháp cấp xã là đầu mối giúp Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện việc tự kiểm tra văn bản.

Cục trưởng Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi là Cục Kiểm tra văn bản) thuộc Bộ Tư pháp giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp thực hiện việc tự kiểm tra văn bản do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế cơ quan thuộc Chính phủ phối hợp với tổ chức pháp chế thuộc Bộ mà Bộ trưởng Bộ đó được Thủ tướng Chính phủ phân công ký, ban hành văn bản của cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện việc tự kiểm tra văn bản.

3. Các cơ quan, đơn vị có liên quan phải kịp thời cung cấp thông tin, tư liệu, tài liệu cần thiết và phối hợp với tổ chức pháp chế Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ban Pháp chế của Hội đồng nhân dân, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp, Ban Tư pháp cấp xã trong việc tự kiểm tra văn bản.

Điều 11. Phương thức tự kiểm tra văn bản

Việc tự kiểm tra văn bản được thực hiện như sau:

1. Thường xuyên tổ chức kiểm tra các văn bản do mình ban hành;
2. Kịp thời tổ chức rà soát, kiểm tra văn bản do mình ban hành khi:
 - a) Tình hình kinh tế - xã hội đã thay đổi hoặc khi cơ quan nhà nước cấp trên ban hành văn bản mới làm cho nội dung văn bản do mình đã ban hành không còn phù hợp;
 - b) Nhận được yêu cầu, kiến nghị, thông báo của cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản hoặc của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác và các phương tiện thông tin đại chúng về văn bản do mình ban hành có dấu hiệu trái pháp luật hoặc không còn phù hợp.

Chương III

Thẩm quyền, thủ tục kiểm tra và xử lý văn bản

Mục 1

Thẩm quyền kiểm tra văn bản

Điều 12. Thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ trong việc kiểm tra văn bản

1. Thủ tướng Chính phủ kiểm tra văn bản do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành, văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ và văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội.

2. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ kiểm tra các văn bản có quy định liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ khác, Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành.

3. Bộ trưởng Bộ Tư pháp thực hiện thẩm quyền kiểm tra theo quy định tại khoản 2 Điều này và giúp Thủ tướng Chính phủ kiểm tra:

- a) Văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của các Bộ, cơ quan ngang Bộ đó và của cơ quan thuộc Chính phủ;
- b) Văn bản do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành quy định liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- c) Văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ;
- d) Văn bản liên tịch giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội;
- đ) Văn bản do Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước.

4. Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ thực hiện thẩm quyền kiểm tra theo quy định tại khoản 2 Điều này và giúp Thủ tướng Chính phủ kiểm tra:

- a) Văn bản do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành về ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp;
- b) Văn bản liên tịch giữa Bộ Tư pháp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ;
- c) Văn bản liên tịch giữa Bộ Tư pháp, các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội;
- d) Các văn bản khác khi được Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ giao.

5. Trường hợp có tranh chấp thẩm quyền kiểm tra thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp báo cáo Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Người đứng đầu tổ chức pháp chế Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện việc kiểm tra các văn bản thuộc thẩm quyền kiểm tra của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ.

Cục trưởng Cục Kiểm tra văn bản giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp kiểm tra các văn bản thuộc thẩm quyền kiểm tra của Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Điều 13. Thẩm quyền của Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện trong việc kiểm tra văn bản

- 1. Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh kiểm tra văn bản do Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành.
- 2. Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện kiểm tra văn bản do Hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp xã ban hành.

Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng Phòng Tư pháp giúp Chủ tịch ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện việc kiểm tra văn bản được quy định tại các khoản 1 và 2 Điều này.

Mục 2

Thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật

Điều 14. Thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc xử lý văn bản trái pháp luật

- 1. Quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.
- 2. Quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành trái với các quy định về ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ khác hoặc trái với văn bản của Bộ trưởng được Thủ tướng Chính phủ phân công ký, ban hành văn bản của cơ quan thuộc Chính phủ.