



HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI KHÓA XIV VÀ ĐỊNH HƯỚNG TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG *

Thế chế hóa Hiến pháp năm 2013, những thành tựu đạt được trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XIV rất đáng khích lệ; ban hành được số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật bao quát hầu khắp các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Dưới ánh sáng các quan điểm, đường lối đổi mới của Đại hội XIII của Đảng, hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XV sẽ có bước phát triển mạnh mẽ về chất lượng, hệ thống pháp luật nước ta ngày càng hoàn thiện.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XIV - những kết quả đạt được và hạn chế

Hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XIV diễn ra sau khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực chưa được bao lâu, nên việc tiếp tục thế chế hóa và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tinh thần và nội dung mới của Hiến pháp là một trong những nhiệm vụ quan trọng. Trước hết, Quốc hội khóa XIV đã tiến hành sửa đổi, bổ sung một số đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước để vừa thế chế hóa những tư tưởng và nội dung mới của Hiến pháp năm 2013, vừa thế chế hóa Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, về “*Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*” và Nghị quyết số 56/2017/QH14, ngày 24-11-2017, của Quốc hội, “*Về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*”, đồng thời khắc phục một số vướng mắc, bất cập trong quá trình thi hành luật thời gian qua, như Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Sửa đổi, bổ sung

một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức... Việc sửa đổi, bổ sung các đạo luật này góp phần tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước hoạt động hiệu lực và hiệu quả, phù hợp với tinh thần và nội dung của chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân được đề ra trong đường lối của Đảng và Hiến pháp của Nhà nước.

Để thực hiện chủ trương, hội nhập quốc tế sâu rộng, Quốc hội đã phê chuẩn nhiều điều ước quốc tế, như Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA), Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Bảo hộ đầu tư giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVIPA), một số điều ước quốc tế quan trọng của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) theo lộ trình cam kết ... Cùng với quá trình phê chuẩn các điều ước quốc tế, Quốc hội đã tiến hành sửa đổi, bổ sung một số luật để tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý

* GS, TS, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

quan trọng, phục vụ cho việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế, phù hợp với lợi ích quốc gia trong điều kiện mới, như Luật Điều ước quốc tế, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài, Luật Thỏa thuận quốc tế... Việc phê chuẩn các điều ước quốc tế và sửa đổi, hoàn thiện một số luật điều chỉnh các quan hệ quốc tế giữa nước ta với các nước, đã góp phần đưa nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng vào các quan hệ kinh tế quốc tế, mang lại nhiều lợi ích kinh tế - xã hội to lớn.

Song song với quá trình phê chuẩn các khuôn khổ pháp lý hội nhập kinh tế với bên ngoài, pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế, văn hóa, xã hội ở trong nước cũng được Quốc hội khóa XIV chú trọng xây dựng và hoàn thiện, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các quan hệ kinh tế ở trong nước phát triển. Các văn bản quy phạm pháp luật, như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư, Bộ luật Lao động, Luật Chứng khoán, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng... với nhiều nội dung mới, tiến bộ, phù hợp với thông lệ quốc tế đã góp phần thúc đẩy kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong nước phát triển cùng với việc mở rộng các quan hệ kinh tế quốc tế.

Nhìn vào số lượng và chất lượng của các dự án luật được Quốc hội khóa XIV xem xét, thông qua có thể thấy một số điểm mới sau đây:

Một là, so với Quốc hội các khóa trước, xét về số lượng, tính đến hết tháng 12-2020, Quốc hội khóa XIV đã xem xét và thông qua được 72 dự án luật và 18 nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật, bao quát hầu khắp các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Từ xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế của bộ máy nhà nước về công chức, công vụ; về bảo đảm quyền tự do, dân chủ của công dân, về thể chế kinh tế thị trường định hướng

xã hội chủ nghĩa, đến xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa và về quốc phòng - an ninh đều đã có bước nâng cao về chất lượng, làm cho hệ thống pháp luật nước ta ngày càng đồng bộ, khả thi, chứa đựng được nhiều giá trị tiên bộ ở trong nước cũng như của nhân loại.

Hai là, bên cạnh việc ban hành các đạo luật mới, Quốc hội khóa XIV cũng đã xem xét, thông qua nhiều luật sửa đổi hoặc sửa đổi, bổ sung một số điều của một số luật. Điều đó một mặt cho thấy, hệ thống pháp luật của nước ta ngày càng hoàn thiện, hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội đều được điều chỉnh bằng các luật, bộ luật. Mặt khác, cũng cho thấy hệ thống pháp luật hiện hành còn nhiều đạo luật chưa phù hợp với thực tiễn vận động phong phú, phức tạp của các quan hệ xã hội trong điều kiện ngày nay, đòi hỏi phải kịp thời sửa đổi, bổ sung mới phát huy đầy đủ vai trò của việc điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội của đất nước bằng pháp luật. Theo đó, Quốc hội khóa XIV vừa bám sát đòi hỏi của thực tiễn kịp thời, xây dựng các đạo luật mới, vừa kịp thời sửa đổi, bổ sung một khối lượng lớn các đạo luật, đáp ứng nhu cầu điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội trên các lĩnh vực khác nhau của cuộc sống.

Ba là, hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XIV được tiến hành dưới ánh sáng của nhiều tư duy lập pháp mới của Hiến pháp năm 2013, như: phân công, phối hợp, kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; lập hiến và lập pháp là hai quyền khác nhau và không phải duy nhất thuộc về Quốc hội; quyền lập hiến cao hơn quyền lập pháp và thuộc về nhân dân; quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật; quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật... Những tư duy lập pháp mới đó của Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội quán

triệt sâu sắc trong quá trình xem xét và thông qua các đạo luật.

Bốn là, quy trình lập pháp của Quốc hội khóa XIV tiếp tục đổi mới một bước, góp phần nâng cao chất lượng lập pháp. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 được ban hành dưới ánh sáng của các tư duy mới của Hiến pháp năm 2013 nên đã đề cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp. Từ việc xây dựng chương trình lập pháp theo nhiệm kỳ chuyển sang việc xây dựng chương trình lập pháp hằng năm để bảo đảm tính sát hợp, khả thi và trách nhiệm trong việc thực thi kế hoạch đề ra. Từ các khâu đưa sáng kiến lập pháp đến soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thảo luận thông qua luật đều được nâng cao trách nhiệm. Đặc biệt coi trọng việc xây dựng chính sách của dự án luật rồi mới thể chế thành các điều luật cụ thể. Đồng thời, tăng cường tính công khai, minh bạch trong quá trình lập pháp. Nhờ thế, chất lượng lập pháp ngày càng được nâng cao một bước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XIV cũng còn một số hạn chế, yếu kém, bất cập sau:

Thứ nhất, mặc dù luật “khung”, luật “ổng” (luật không có nội dung điều chỉnh) không còn trong các đạo luật được Quốc hội thông qua, tuy nhiên, trong các đạo luật vẫn còn nhiều điều luật giao cho các cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một cách chung chung, không xác định giới hạn và phạm vi cụ thể, rõ ràng. *Chẳng hạn*, quy định: “Chính phủ quy định chi tiết các điều khoản được giao trong luật và hướng dẫn việc thi hành” (Điều 143, Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi, bổ sung năm 2019). *Mặt khác*, ngay trong các đạo luật cũng còn các trường hợp lẫn lộn không phân biệt rõ ràng giữa “quy định chi tiết” và “hướng dẫn thi hành”. Vì thế, không tránh khỏi tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, thậm chí trái ngược nhau giữa luật và văn bản dưới luật. Tình trạng luật có hiệu lực thi

hành nhưng phải chờ nghị định, thông tư của Chính phủ và các bộ vẫn còn diễn ra, làm cho luật chậm đi vào cuộc sống.

Thứ hai, dân chủ hóa trong hoạt động lập pháp được đề cao nhưng việc thực hiện vẫn còn những biểu hiện hình thức. Hoạt động soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự án luật chưa thu hút được đông đảo các chuyên gia, các nhà quản lý, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án luật tham gia. Hoạt động góp ý, phản biện xã hội của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với các dự án luật chưa được coi trọng, vẫn còn biểu hiện hình thức.

Thứ ba, việc kiểm soát tính thống nhất của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trong hoạt động lập pháp chưa được coi trọng. Ngoài thẩm tra của cơ quan được giao và trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất của dự án luật của Ủy ban Pháp luật thì trong quá trình thảo luận, xem xét thông qua luật, các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội chưa quan tâm đúng mức đến việc phát hiện những mâu thuẫn chồng chéo để đề xuất sửa đổi, bổ sung ngay trong quá trình xem xét, thông qua dự án luật. Tình trạng sau khi thông qua luật vẫn còn có những quy định mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản quy phạm pháp luật khác làm cho hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thiếu thống nhất, gây khó khăn cho việc thực hiện luật.

Thứ tư, kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động xây dựng pháp luật chưa thật sự được thiết lập nghiêm túc, chặt chẽ. Một mặt, đó là trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền nhất là các cơ quan soạn thảo, thẩm định và thẩm tra chưa được đề cao đúng mức, còn dựa dẫm, ý lại nhau. Mặt khác, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 chưa quy định đầy đủ các chế tài xử lý hoặc đã có chế tài nhưng xử lý chưa nghiêm, chưa kiên quyết. Vì thế, chất lượng chuẩn bị một số dự án luật trước khi đưa trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quốc hội xem xét chưa cao.

Hoạt động lập pháp trong giai đoạn mới: Đòi hỏi, thách thức và định hướng

Hoạt động lập pháp của Quốc hội đang đứng trước đòi hỏi phải “Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ tư duy, xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển bền vững đất nước”⁽¹⁾. Đồng thời “Đẩy mạnh việc hoàn thiện, xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, hiện đại, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, có sức cạnh tranh quốc tế, bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân...”⁽²⁾. Theo đó, một mặt, đòi hỏi trách nhiệm của hoạt động lập pháp cao hơn, am hiểu thực tiễn và hiểu biết lòng dân sâu sắc hơn, nhằm phát hiện kịp thời các nhu cầu của thực tiễn để sửa đổi, bổ sung các đạo luật, bộ luật hiện có, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn; mặt khác, sớm xây dựng một số đạo luật mới để bảo đảm trên các lĩnh vực cơ bản của đời sống xã hội đều có luật điều chỉnh. Tuy không nhiều, nhưng các đạo luật này rất mới, phức tạp, chưa có tiền lệ điều chỉnh bằng luật ở nước ta, đòi hỏi hoạt động lập pháp phải đổi mới mạnh mẽ tư duy, vận dụng sáng tạo các kinh nghiệm lập pháp của thế giới phù hợp với thực tiễn ở nước ta. Ví dụ, để hoàn thiện pháp luật về quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, cần phải xây dựng một số đạo luật mà Quốc hội đã đặt ra, nhưng chưa xây dựng được.

Ngày nay, việc xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật có chất lượng cao đang đứng trước các thách thức sau:

Một là, hoạt động lập pháp trong điều kiện các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, đa chiều và phức tạp hơn trước. Xã hội hiện đại là một xã hội tràn ngập thông tin, kéo theo đó là tính liên kết trên bình diện xã hội rất nhanh chóng và mau lẹ. Trình độ dân trí và dân chủ của nhân dân ta ngày càng được nâng cao. Trong điều kiện đó, hoạt động lập pháp càng trở nên khó khăn, phức tạp. Đòi hỏi, một mặt, các cơ quan và cá nhân có thẩm quyền tham gia vào quá trình lập pháp phải nâng cao năng

lực tiếp nhận và xử lý thông tin từ phía xã hội và mặt khác, cần có một đội ngũ các nhà lập pháp không chỉ biết nắm giữ thông tin mà còn phải có khả năng phân tích thông tin; biết cách sáng tạo ra các kiến thức mới, kiến tạo nên các quy định pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội. Điều đó đòi hỏi phải bút phá trong tư duy, dám điều chỉnh những phương thức quản lý xã hội có hiệu quả trước đây nhưng nay đã tỏ ra không còn phù hợp. Có như vậy mới hình thành được năng lực kiến tạo, xác lập được sự kết nối xã hội, tạo dựng được sự thống nhất và bình đẳng trong các mối quan hệ pháp lý giữa các chủ thể khác nhau trong xã hội.

Hai là, sau 35 năm tiến hành công cuộc đổi mới, hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về kinh tế - dân sự - lao động nói riêng đã tương đối hoàn thiện. Tuy nhiên, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, mở cửa và hội nhập sâu rộng vào các quan hệ kinh tế - quốc tế, đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới và hoàn thiện về chất lượng, đồng bộ về hình thức để phát huy tối đa mọi nguồn lực, tạo sức bật mới cho sản xuất - kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế với các hình thức sở hữu khác nhau. Từ thực tiễn hoạt động lập pháp những năm qua, có thể khẳng định rằng, không sớm xây dựng và hoàn thiện một hệ thống các thể chế kinh tế - dân sự - lao động đồng bộ, thống nhất, khả thi và minh bạch thì không thể có dân chủ, bình đẳng và pháp quyền trong các quan hệ kinh tế. Từ đó, không thể phát huy được mọi nguồn lực, không có vốn để đầu tư, không thể đẩy mạnh chuyên đổi số quốc gia, phát triển kinh tế số trên nền tảng khoa học - công nghệ sáng tạo, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Thực tiễn đang đặt ra đòi hỏi gay gắt phải tiếp tục nâng cao năng lực lập pháp và lập quy để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh tế - dân sự - lao động có chất

(1), (2) Báo cáo Chính trị trình Đại hội XIII của Đảng, Tạp chí Cộng sản, số 959 (2-2021), tr. 26, 30

lượng cao của một Nhà nước đang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đầy đủ và hội nhập.

Đứng trước những đòi hỏi và những thách thức nói trên, việc xây dựng và hoàn thiện một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng cao trong những năm tới, cần tiến hành theo các định hướng sau:

Thứ nhất, tập trung xây dựng và hoàn thiện các thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để chuyển mạnh nền kinh tế sang mô hình tăng trưởng dựa trên cơ sở tăng năng suất, tiến bộ khoa học và công nghệ. Đây cần được xem là định hướng hàng đầu trong việc nâng cao chất lượng lập pháp. Thực chất là đổi mới tư duy pháp lý trong xây dựng chế độ sở hữu, quyền tự do kinh doanh, sử dụng tài nguyên, đất đai, môi trường..., để tạo môi trường pháp lý huy động mọi tiềm năng, nguồn lực vào phát triển kinh tế, xã hội.

Thứ hai, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả vì nhân dân phục vụ, vì sự phát triển của đất nước. Trước hết, cần tiếp tục xây dựng một Quốc hội mạnh trong thẩm định các dự án luật và giám sát tối cao, trong đó có giám sát hoạt động lập pháp với việc lấy các ủy ban của Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và Đại biểu Quốc hội làm hai trụ cột chính. Chuyển Quốc hội từ góp ý, nêu vấn đề sang một Quốc hội thật sự phản biện, tranh luận, phân tích quy trách nhiệm trong hoạt động lập pháp và giám sát tối cao. Giảm việc giao Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành (giám ủy quyền lập pháp). Xây dựng một Chính phủ kiến tạo, liêm chính, tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của cán bộ, công chức và viên chức. Xây dựng một nền tư pháp là biểu tượng của công bằng và công lý, trong đó, tòa án nhân dân

là cơ quan thực hiện quyền tư pháp với việc đề cao nguyên tắc xét xử độc lập, đúng pháp luật, kịp thời; thủ tục tố tụng thật sự dân chủ; tranh tụng bình đẳng, công khai, minh bạch, chặt chẽ nhưng thuận tiện; bảo đảm cho nhân dân tham gia và giám sát đối với hoạt động tư pháp. Không ngừng hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước để phòng, chống có hiệu quả các biểu hiện tiêu cực, tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Cùng với việc xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị, phải song song xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân. Nâng cao năng lực lập pháp trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, trước hết là nâng cao năng lực thể chế hóa mối quan hệ giữa trách nhiệm của Nhà nước nói chung, của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền nói riêng với cá nhân công dân theo hướng đề cao nhân tố con người, tạo điều kiện cho con người thực hiện đầy đủ các quyền con người, quyền công dân về kinh tế, dân sự, chính trị, xã hội.

Thứ ba, xây dựng và hoàn thiện các quy phạm pháp luật về giáo dục, khoa học, công nghệ và các vấn đề xã hội. Đây là một lĩnh vực đa dạng, phức tạp với nhiều tư duy pháp lý mới. Theo đó, cần quan tâm đổi mới các tư duy như xã hội hóa trong giáo dục, đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao...; giáo dục - đào tạo là quốc sách hàng đầu; các loại thị trường trong lao động, trong khoa học - công nghệ; phát huy tự do, dân chủ trong nghiên cứu khoa học, sáng tạo...

Thứ tư, nâng cao năng lực nội luật hóa các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã gia nhập hoặc ký kết. Trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, Nhà nước ta đã và đang ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế trong nhiều lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội ... Vì vậy, tăng cường năng lực nội luật hóa những điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập là một trong những định hướng quan trọng trong việc nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội trong thời gian tới. □