

VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM THỰC HIỆN MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CỦA LIÊN HIỆP QUỐC

Lê Minh Hồng*

Đỗ Tiến Dũng**

* TS. Nguyễn Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Khoa học lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp

** ThS. Trưởng phòng, Viện Nghiên cứu lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội; mục tiêu phát triển bền vững; Liên hợp quốc; mục tiêu thiên niên kỷ

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/05/2018

Biên tập : 08/06/2018

Duyệt bài : 16/06/2018

Article Information:

Keywords: National Assembly; Sustainable Development Goals; United Nations; Millennium Development Goals

Article History:

Received : 02 May 2018

Edited : 08 Jun 2018

Approved : 16 Jun 2018

Tóm tắt:

Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs¹) được Liên hiệp quốc đề ra và các quốc gia thành viên cam kết thực hiện đến năm 2030 để hướng tới sự phát triển bền vững, xây dựng một tương lai tốt đẹp hơn cho người dân trên toàn thế giới và tất cả các quốc gia được sống trong môi trường hợp tác, hòa bình và thịnh vượng. Thực hiện SDGs là nghĩa vụ quốc gia, cần sự chung tay của cả hệ thống chính trị²; trong đó, Quốc hội có vai trò quan trọng trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật; quyết định, phân bổ nguồn lực tài chính và giám sát việc thực hiện. Bài viết nghiên cứu về vai trò xây dựng, hoàn thiện pháp của Quốc hội Việt Nam để thực hiện SDGs.

Abstract

The Sustainable Development Goals (SDGs) are set by the United Nations and its members commonly commit to work with to 2030 towards sustainable developments, building a better future for the people throughout the world and all nations in a cooperative, peaceful and prosperous environment. Implementation of the SDGs is a national responsibility, which is requested the involvements of the political system. The National Assembly must have a significant role and responsibility for development and improvements of the legal system; decision and allocation of financial resources and supervision of the implementation of the SDGs. This article provides the reviews and studies of the development and improvements of the legal system by National Assemblies in the implementation of the SDGs.

- 1 SDGs: Sustainable Development Goals - được Hội nghị thượng đỉnh về PTBV của LHQ thông qua tại Mỹ vào 25/9/2015 tại Nghị quyết A/Res/70/1 về "Chuyển đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự đến năm 2030 vì sự PTBV" của LHQ, ngày 21/9/2015.
- 2 Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10 /5/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình Nghị sự 2030 vì sự PTBV.

SDGs (Sustainable Development Goals) được ghi nhận trong Nghị quyết A/Res/70/1 về “Chuyển đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự đến năm 2030 vì sự phát triển bền vững” của Liên hiệp quốc (LHQ), ngày 21/9/2015³ là sự tiếp nối, mở rộng và phát triển ở tầm cao hơn từ Mục tiêu Thiên niên kỷ của LHQ giai đoạn trước đó (MDGs 2000-2015⁴). SDGs gồm hệ thống 17 mục tiêu phát triển bền vững (PTBV)⁵. Nghị quyết A/Res/70/1 của LHQ đã chỉ ra vai trò, trách nhiệm thực hiện SDGs, gồm: (i) ở phạm vi toàn cầu, khu vực là LHQ (các quốc gia thành viên, các thiết chế thuộc hệ thống LHQ); các tổ chức quốc tế, các thiết chế tài chính quốc tế, Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU), các Liên minh Nghị viện khu vực, các tổ chức phi chính phủ quốc tế; (ii) ở phạm vi quốc gia là Nhà nước (Nguyên thủ quốc gia, Quốc hội, Chính phủ, Tòa án, các cơ quan nhà nước khác); tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh; các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; các nhà khoa học, cộng đồng dân cư và người dân.

Đối với Nghị viện/Quốc hội, Nghị quyết A/Res/70/1 của LHQ nêu: “Ghi nhận vai trò thiết yếu của Nghị viện các nước thông qua việc ban hành pháp luật và thông qua ngân sách và bảo đảm trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện hiệu quả các cam kết...”. Tương tự, Bộ tiêu chí tự đánh giá

việc thực hiện SDGs dành cho các nghị viện năm 2016 của IPU cũng nêu: “Vai trò cốt lõi của Nghị viện trong việc lập pháp, bảo đảm ngân sách, giám sát và đại diện cho các cử tri là tất cả những điều quan trọng đối với việc thực hiện đầy đủ SDGs”⁶. Như vậy, vai trò của Quốc hội đối với việc thực hiện SDGs là bao trùm, ảnh hưởng tới việc thực hiện tất cả 17 Mục tiêu. Tuy nhiên, tập trung và rõ nét nhất là Mục tiêu 16: Thúc đẩy xã hội hòa bình và hòa nhập cho phát triển bền vững, tạo ra cơ hội tiếp cận công lý và xây dựng các thể chế hiệu quả, toàn diện và có trách nhiệm ở tất cả các cấp.

1. Cơ sở chung về vai trò của Quốc hội trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật nhằm thực hiện SDGs

Vai trò của Quốc hội trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật (sau đây gọi tắt là vai trò lập pháp) nhằm thực hiện SDGs là những gì Quốc hội cần làm và phải làm trong việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) để có được hành lang pháp lý tốt nhất giúp cho việc thực hiện các SDGs trên thực tế theo đúng cam kết với LHQ.

Vai trò này của Quốc hội được hình thành dựa trên hai cơ sở nền tảng. Trước hết, xuất phát từ *trách nhiệm pháp lý của quốc gia* đối với việc thực hiện cam kết quốc tế mà nền tảng là nguyên tắc các quốc gia phải tận tâm, thiện chí thực hiện cam kết quốc tế

3 Trong Nghị quyết này có những phần như: (i) Tuyên bố chung, từ điểm 1-6; (ii) Tầm nhìn của chúng ta, từ điểm 7-9; (iii) Các nguyên tắc và cam kết chung của chúng ta, từ điểm 10-13; (iv) Thế giới của chúng ta hôm nay, từ điểm 14-17; (v) CTNS mới, từ điểm 18-38; (vi) Phương thức thực hiện, từ điểm 39-46; (vii) SDGs, từ điểm 54-71; (viii) Theo dõi và đánh giá, từ điểm 72-77; (ix) Tổ chức thực hiện ở cấp độ quốc gia, từ điểm 78-79; ở cấp độ khu vực, từ điểm 80-81; ở cấp độ toàn cầu, từ điểm 82-91.

4 Còn gọi là Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (Millennium Development Goals - MDGs), gồm 8 mục tiêu, được ghi nhận trong bản Tuyên ngôn Thiên niên kỷ của LHQ (được Hội nghị thượng đỉnh Thiên niên kỷ thông qua tại Mỹ vào tháng 9/2000).

5 Xem Lê Minh Hồng và Đỗ Tiến Dũng “Quốc hội các nước coi việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 8 tháng 4/2018.

6 IPU and UNDP (2016), Bộ tiêu chí tự đánh giá việc thực hiện SDGs dành cho các Nghị viện năm 2016 của Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU).

(pacta sunt servanda)⁷. Tiếp đến, là từ *nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam*; cụ thể, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước; quyết định áp dụng trực tiếp toàn bộ hoặc một phần điều ước quốc tế (ĐUQT) hoặc quyết định sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành VBQPPL để thực hiện ĐUQT⁸. Vai trò này của Quốc hội được thể hiện và bảo đảm thực hiện thông qua các cơ quan của Quốc hội và các phương thức hoạt động của Quốc hội.

Nội dung vai trò lập pháp của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs được xác định theo quy định của pháp luật, có thể khái quát trên 3 phương diện chính như sau:

- Trong lập và tổ chức thực hiện kế hoạch lập pháp nhằm thực hiện SDGs đến năm 2030: Thực chất là việc Quốc hội quyết định đến năm 2030, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) sẽ phải ban hành những VBQPPL nào để có thể thực hiện SDGs một cách tốt nhất. Quốc hội/UBTVQH có thể ban hành một bản kế hoạch riêng để quy định tổng thể⁹ hoặc lồng ghép vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (XDLPL) hằng năm; sau đó, tổ chức thực hiện và giám sát, điều chỉnh. Tham gia vào quá trình này, về phía Quốc hội, có nhiều chủ thể gắn với các bước gồm: gửi đề nghị xây dựng pháp luật (UBTVQH, đại biểu Quốc hội (ĐBQH), các cơ quan của Quốc hội); thẩm tra (chủ trì là Ủy ban Pháp luật); lập dự kiến kế hoạch và trình Quốc hội/UBTVQH; xem xét, thông qua kế hoạch (Quốc hội); chỉ đạo, triển khai, điều chỉnh kế

hoạch/chương trình (UBTVQH). Nội dung, yêu cầu và kết cấu của kế hoạch này không khác nhiều so với Chương trình XDLPL hằng năm nhưng quy mô lớn hơn, cơ cấu phức tạp hơn và thời gian thực hiện dài hơn. Yêu cầu cao nhất của kế hoạch này là phải có cơ cấu hài hoà, gắn bó giữa 3 trụ cột của phát triển bền vững và tạo sự tương hỗ cho nhau; bám sát và phù hợp với lộ trình thực hiện SDGs; bảo đảm nguồn ngân sách và các nguồn lực cần thiết để thực hiện.

- Trong sửa đổi, bổ sung, ban hành mới VBQPPL nhằm thực hiện SDGs: Đây là nội dung lớn, quan trọng nhất đối với vai trò lập pháp của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs. Nội dung cơ bản là Quốc hội, UBTVQH sẽ phải sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành VBQPPL như thế nào để thực hiện SDGs một cách tốt nhất; hạt nhân là quyết định chính sách và thể hiện chính sách đó trong các VBQPPL. Cụ thể hơn, Quốc hội, UBTVQH sẽ quyết định chính sách ở nhiều khía cạnh như: số lượng (nhiều, ít, thêm, bớt), nội dung (biện pháp, cách thức, đối tượng nào, mức độ ra sao...), thời điểm hiệu lực và tổ chức thực hiện. Đây là hoạt động vô cùng phức tạp, quy mô lớn, khó khăn, lâu dài, đòi hỏi tư duy, bản lĩnh, năng lực và trình độ lập pháp rất cao, dựa trên rất nhiều yếu tố và chịu ảnh hưởng của nhiều biến tố đa chiều. Đặc biệt, nội dung của SDGs rất rộng, dựa trên 3 trụ cột có mức độ bao trùm lớn tới hầu hết góc cạnh của đời sống xã hội, gồm kinh tế - xã hội và môi trường. Chính vì vậy, đây là nghệ thuật và tài năng sử dụng công cụ pháp luật của Quốc hội để đồng thời đạt hai mục tiêu: (i) vừa phát triển đất nước theo

7 Hiến chương LHQ năm 1945, Công ước Viên về Luật ĐUQT năm 1969, Tuyên bố về các nguyên tắc cơ bản của Luật ĐUQT năm 1970 và Luật ĐUQT của Việt Nam năm 2016.

8 Điều 69 Hiến pháp năm 2013 và Điều 6 Luật ĐUQT năm 2016.

9 Tương tự như việc UBTVQH ban hành Nghị quyết số 900/UBTVQH11 ngày 21/3/2007 để ban hành Kế hoạch thực hiện Nghị quyết số 48/NQ-TW của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; hay Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014 về ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

ý chí của giai cấp lãnh đạo, đặt trong điều kiện, tiềm lực vốn có; (ii) vừa hoàn thành nghĩa vụ quốc tế như đã cam kết. Thật may, hai mục tiêu này lại cơ bản hài hoà, tương hỗ với nhau và đều hướng tới những giá trị cao cả, tốt đẹp mà các nhà nước đều hướng tới. Vai trò này của Quốc hội được thể hiện qua việc các chủ thể có liên quan thực hiện các bước trong quy trình lập pháp, gồm: thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội; cho ý kiến của UBTVQH; thảo luận, đóng góp ý kiến của ĐBQH, Đoàn ĐBQH; cho ý kiến, thảo luận, biểu quyết thông qua của Quốc hội.

- Trong kiểm tra, giám sát và tổng kết việc thực hiện kế hoạch lập pháp nhằm thực hiện SDGs: Đây là khâu cuối trong một chu trình Quốc hội thực hiện vai trò lập pháp để nhìn nhận lại, đánh giá việc thực hiện kế hoạch trên thực tế và cũng là tiền đề, cơ sở cho chu trình tiếp theo. Để kế hoạch có thể thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất và hiệu quả thì không thể thiếu kiểm tra, giám sát. Kiểm tra, giám sát và tổng kết thực tiễn còn để kế thừa, phát huy những ưu điểm đã đạt được; kịp thời phát hiện, ngăn chặn, chấn chỉnh, khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực hiện; điều chỉnh, sửa chữa hoặc đề xuất những giải pháp mới tốt hơn cho tương lai. Để chủ động, nâng cao chất lượng, Quốc hội, UBTVQH có quyền ban hành kế hoạch giám sát (kế hoạch riêng hoặc lồng ghép với chương trình giám sát

của Quốc hội hằng năm); có thể giám sát, kiểm tra, tổng kết định kỳ hoặc đột xuất, theo chuyên đề hoặc toàn diện. Quốc hội có thể trực tiếp thực hiện tại phiên họp hoặc thông qua hoạt động của các chủ thể được trao quyền. Do SDGs thực hiện đến năm 2030, tương đương với 15 năm, là khoảng thời gian rất dài, vậy nên, kiểm tra, giám sát, tổng kết còn là cơ chế bảo đảm tính liên mạch, kế thừa khi chuyển giao giữa các khoá Quốc hội.

2. Khái quát thực trạng vai trò lập pháp của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs

Nhìn chung, kể từ tháng 10/2015 cho đến nay, dù thời gian chưa nhiều nhưng Quốc hội Việt Nam đã từng bước thực hiện vai trò lập pháp nhằm thực hiện SDGs, đạt một số kết quả nhất định trên cả ba phương diện và góp phần tích cực trong việc triển khai, thực hiện SDGs ở Việt Nam trong thời gian qua. Nổi bật là: (i) Đã tiến hành rà soát, đánh giá hệ thống VBQPPL để đưa ra một số định hướng cơ bản làm cơ sở cho việc lập, quyết định chương trình XDLPL của Quốc hội trong giai đoạn 2016-2020, trong đó liên quan đến thực hiện SDGs¹⁰; ban hành nhiều Chương trình XDLPL¹¹; trong đó, nhiều dự án, dự thảo để thực hiện SDGs đã được kịp thời lồng ghép đề đưa vào¹²; Quy trình, thủ tục lập, quyết định chương trình XDLPL được tuân thủ và tiếp tục cải tiến, đổi mới; (ii) Quốc hội, UBTVQH đã ban hành nhiều VBQPPL¹³, với nhiều chính sách mới hoặc

10 Kết luận số 01-KL/TW ngày 04/4/2016 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị khóa IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

11 Nếu tính từ năm 2000 (từ khi bắt đầu thực hiện các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ - MDGs) đến nay, Quốc hội đã ban hành khoảng 24 nghị quyết về Chương trình và điều chỉnh Chương trình XDLPL. Nếu tính từ tháng 10/2015 (từ khi bắt đầu thực hiện các Mục tiêu SDGs) đến nay, Quốc hội đã ban hành 03 Chương trình.

12 Tính từ tháng 10/2015 (từ khi bắt đầu thực hiện các Mục tiêu SDGs) đến nay, đã đưa vào Chương trình khoảng 59 dự án, dự thảo liên quan, nhằm thực hiện SDGs; trong đó, trụ cột Kinh tế có 16 văn bản, trụ cột Xã hội có 39 văn bản, trụ cột Môi trường có 4 văn bản.

13 Từ năm 2000 đến nay Quốc hội, UBTVQH đã ban hành khoảng 304 văn bản Hiến pháp, bộ luật, luật, pháp lệnh. Nếu tính riêng văn bản cấp luật (bộ luật và luật), đã có 297 văn bản được ban hành từ năm 2000 đến nay; cơ cấu 3 trụ cột như sau: Kinh tế khoảng 40,17 %; Xã hội khoảng 35,03 %; Môi trường khoảng 7,41 %; Lĩnh vực khác khoảng 17,39 %.

được sửa đổi, bổ sung để thực hiện và gắn kết với 5 tôn chỉ (5P) và 17 mục tiêu của SDGs¹⁴; tiến độ ban hành, chất lượng các VBQPPL được nâng lên, cơ cấu 3 trụ cột kinh tế - xã hội - môi trường cơ bản cân đối, hài hoà; “vấn đề thực hiện SDGs” đã bước đầu được Quốc hội, UBND, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH chú ý, thảo luận, cân nhắc kỹ lưỡng khi quyết định; các VBQPPL đã đi vào cuộc sống, phát huy vai trò điều chỉnh, hỗ trợ việc thực hiện SDGs, bước đầu cho thấy kết quả tích cực¹⁵; (iii) Quốc hội và các chủ thể giám sát đã lồng ghép đưa vào chương trình và triển khai một số hoạt động giám sát việc thực hiện Chương trình XDLPL gắn với phát triển bền vững, SDGs trên thực tế; đã đánh giá, đưa ra và thực hiện những kiến nghị, giải pháp nhằm cải tiến, đổi mới, nâng cao chất lượng Chương trình XDLPL để đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững...

Tuy nhiên, thực tiễn vai trò lập pháp của Quốc hội để thực hiện SDGs còn không ít hạn chế, bất cập trên cả 3 phương diện, đó là: (i) Trong lập, quyết định, tổ chức thực hiện kế hoạch lập pháp: chưa tiến hành

rà soát, đánh giá hệ thống VBQPPL hiện hành gắn với thực hiện SDGs; chưa có kế hoạch lập pháp tổng thể riêng để thực hiện SDGs; các sáng kiến pháp luật chưa thực sự cân đối, hài hoà giữa 3 trụ cột và số dự án, dự thảo được đề nghị từ các cơ quan Quốc hội, ĐBQH còn rất ít; việc lập, quyết định Chương trình chưa chủ động, chưa xuất phát và ưu tiên đưa vào những dự án, dự thảo để thực hiện SDGs, nhất là những vấn đề “nóng”, phức tạp mà đời sống xã hội đang đặt ra; việc triển khai thi hành Chương trình XDLPL chưa nghiêm, còn không ít dự án, dự thảo chậm tiến độ hoặc chất lượng soạn thảo chưa cao dẫn đến phải điều chỉnh nhiều; (ii) Trong sửa đổi, bổ sung, ban hành mới VBQPPL: tiến độ, số lượng VBQPPL được Quốc hội, UBND thông qua có biểu hiện giảm¹⁶, chưa bảo đảm sự cân đối, hài hoà giữa 3 trụ cột, đồng thời, trong từng trụ cột cũng chưa bảo đảm tính cân đối giữa các mục tiêu¹⁷; mức độ, chất lượng “lồng ghép”, “nội luật hoá” các nội dung của SDGs vào các VBQPPL chưa cao, cá biệt còn sai sót trong văn bản đã được thông qua; quy trình,

- 14 Ví dụ: Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 gắn với SDGs 16.10; Luật Quản lý nợ công năm 2017 và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 gắn với SDGs 10.5.1; Luật Quy hoạch năm 2017 gắn với SDGs 11.3.1; Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu năm 2016 gắn với SDG 1 và SDG 2; Luật Lâm nghiệp năm 2017 gắn với SDG 15.1; SDG 15.2.1; Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017 gắn với SDGs 8.3; v.v.
- 15 Ví dụ một số chỉ tiêu KT-XH năm 2017: (i) Chỉ tiêu trong Trụ cột Kinh tế: Tỷ lệ nhập siêu so với tổng kim ngạch xuất khẩu 1,5% (kế hoạch là 3,5%); Tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội so với GDP 33,42% (kế hoạch là 31,5%); Tốc độ tăng tổng kim ngạch xuất khẩu 14,4% (kế hoạch là 6-7%); Tốc độ tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP) 6,7%; Tốc độ tăng chỉ số tăng giá tiêu dùng (CPI) bình quân khoảng 4%. (ii) Chỉ tiêu trong Trụ cột Xã hội: Số giường bệnh trên 1 vạn dân là 25,7 giường (kế hoạch là 25,5 giường); Tỷ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế 83% (kế hoạch là 82,2%). Giảm tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều 1-1,5%, riêng các huyện nghèo giảm 4%; Tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị dưới 4%; Tỷ lệ lao động qua đào tạo trong tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế đạt 56% (kế hoạch là 55-57%); Tỷ lệ người chết, bị thương do tai nạn giao thông năm 2017 so với năm 2016 giảm trên cả 3 tiêu chí (số vụ tai nạn giao thông giảm 1.509 vụ – giảm 6,99%, số người chết giảm 406 người – giảm 4,67%, số người bị thương giảm 2.240 người – giảm 11,62%). (iii) Chỉ tiêu trong Trụ cột Môi trường: Giảm tỷ suất tiêu hao năng lượng trên một đơn vị GDP 1,5%; Tỷ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường 87%; Tỷ lệ che phủ rừng đạt 41,45%.
- 16 Số luật được thông qua tại một kỳ họp của Quốc hội Khóa XIV có sự giảm sút nhất định so với Khóa XIII, cụ thể Kỳ họp thứ 2, Quốc hội Khóa XIV thông qua 3 luật (Khóa XIII là 5); Kỳ họp thứ 3 thông qua 12 luật (Khóa XIII là 14 luật); Kỳ họp thứ 4 thông qua 6 luật (Khóa XIII là 9 luật).
- 17 Xét trên 3 trụ cột, nếu chi tính riêng từ tháng 10/2015 đến hết năm 2017, Quốc hội, UBND đã ban hành tổng số khoảng 44 bộ luật, luật, pháp lệnh; trong đó, cơ cấu như sau: Kinh tế (32,14%), Xã hội (42,87%), Môi trường (7,14%), Lĩnh vực khác chiếm khoảng: 17,85%.

thủ tục chưa gắn kết với yêu cầu thực hiện SDGs, nhất là để đáp ứng các tiêu chí trong từng bước của quy trình, thủ tục được quy định trong “Bộ tiêu chí tự đánh giá việc thực hiện SDGs dành cho các Nghị viện” năm 2016 của Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU); hiệu quả điều chỉnh các VBQPPL có liên quan đến thực hiện SDGs chưa thật cao¹⁸; (ii) Trong kiểm tra, giám sát, tổng kết việc thực hiện kế hoạch lập pháp: chủ yếu lồng ghép mà chưa có chương trình riêng, nội dung riêng và chưa tiến hành hoạt động cụ thể trên thực tế...

3. Một số kiến nghị phát huy vai trò lập pháp của Quốc hội nhằm thực hiện SDGs

- Trong lập, quyết định, tổ chức thực hiện kế hoạch lập pháp nhằm thực hiện SDGs cần thực hiện một số giải pháp sau: (i) sớm nghiên cứu ban hành Kế hoạch lập pháp tổng thể nhằm thực hiện SDGs đến năm 2030; (ii) có cơ chế khuyến khích, hỗ trợ và các chủ thể trình sáng quyền lập pháp, nhất là, ĐBQH và cơ quan của Quốc hội cần tích cực thực hiện quyền trình sáng kiến lập pháp có nội dung liên quan đến thực hiện SDGs; (iii) ưu tiên đưa vào Chương trình XDLPL hằng năm những dự án, dự thảo liên quan trực tiếp, hỗ trợ việc thực hiện SDGs; (iv) UBNDTVQH chỉ đạo và triển khai quyết liệt việc thực hiện Chương trình XDLPL hằng

năm để bảo đảm tiến độ, chất lượng của các dự án, dự thảo nhằm thực hiện SDGs; đồng thời, kịp thời điều chỉnh cho phù hợp. Trong các giải pháp này cần tập trung vào một số vấn đề sau:

Kế hoạch lập pháp tổng thể nên chia làm 3 giai đoạn 2018-2020, 2021-2025, 2026-2030 và theo 3 trụ cột kinh tế - xã hội - môi trường; có trọng tâm, trọng điểm, ưu tiên nhưng bảo đảm sự cân đối, hợp lý, hài hoà về số lượng và có liên kết về nội dung của các dự án, dự thảo trong từng năm, từng giai đoạn và trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội - môi trường; bám sát, có sự kế thừa, phát triển từ Kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013¹⁹; Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững²⁰...;

Khi Quốc hội quyết định Chương trình XDLPL hằng năm thì cần bám sát, cụ thể hoá Kế hoạch lập pháp tổng thể; ưu tiên đối với dự án, dự thảo liên quan trực tiếp đến SDGs, nhất là những dự án, dự thảo gắn với các mục tiêu SDGs quan trọng hoặc mục tiêu phải hoàn thành sớm.

Khi thành lập Ban soạn thảo đối với dự án, dự thảo liên quan đến SDGs, UBNDTVQH cần bảo đảm cơ cấu có sự tham gia của chuyên gia, tổ chức am hiểu hoặc

18 Về trụ cột Kinh tế: tốc độ tăng trưởng chưa đồng đều và ổn định; phát triển chưa bảo đảm tính bền vững (chất lượng tăng trưởng cải thiện còn chậm, dựa nhiều vào vốn và phụ thuộc vào khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài); năng suất lao động thuộc top dưới ở Đông Nam Á; một số ngành, lĩnh vực tăng trưởng thấp (Theo Tổng cục Thống kê, 6 tháng đầu năm 2017, cả nước có tới 13/20 ngành kinh tế cấp 1 có mức tăng trưởng thấp hơn cùng kỳ năm 2016); phân bổ và giải ngân vốn đầu tư công chậm; nợ công cao, xử lý nợ xấu còn nhiều khó khăn; cổ phần hóa DNNN, thoái vốn đạt thấp; nhiều dự án đầu tư của Doanh nghiệp nhà nước chậm tiến độ, hiệu quả thấp, thua lỗ, thất thoát... Về trụ cột Xã hội: tình trạng tham ô, tham nhũng, tranh chấp đất đai còn nhiều, phức tạp; công tác xóa đói giảm nghèo chưa bền vững; một số chính sách an sinh xã hội thực hiện chậm hay chưa hạn chế được các vụ việc bạo lực, xâm hại trẻ em; dịch sốt xuất huyết, tai nạn giao thông, tệ nạn xã hội... Về trụ cột Môi trường: tài nguyên thiên nhiên vẫn đang bị khai thác lãng phí và sử dụng kém hiệu quả, các vấn đề ô nhiễm môi trường nước, không khí; suy giảm đa dạng sinh học có xu thế gia tăng (suy thoái rừng, giảm độ che phủ từ 72% (1909) xuống 28% (1995), riêng rừng ngập mặn đã giảm tới 70%; về đa dạng loài, số lượng loài động vật, thực vật bị đe dọa thuộc Sách đỏ Việt Nam tăng nhanh, năm 1992 là 721 và chỉ sau hơn mười năm con số này lên đến gần 900 loài); tỷ lệ thu gom chất thải rắn chưa đạt yêu cầu, khai thác khoáng sản bừa bãi gây bức xúc trong nhân dân; ảnh hưởng của biến đổi khí hậu ngày càng nhiều, nghiêm trọng.

19 Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014 về ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

20 Quyết định số 622/2017/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện CTNS 2030 vì sự PTBV.

liên quan trực tiếp tới việc thực hiện SDGs; khi phân công thẩm tra, cần phân công trách nhiệm đồng chủ trì hoặc tham gia thẩm tra đối với một số Ủy ban có liên quan trực tiếp tới SDGs như Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính - Ngân sách, Ủy ban Các vấn đề xã hội, Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường, Ủy ban Văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban Đối ngoại,

- Trong sửa đổi, bổ sung, ban hành mới VBQPPL nhằm thực hiện SDGs cần thực hiện một số giải pháp sau: (i) nghiên cứu giao một Ủy ban của Quốc hội²¹ làm đầu mối thẩm tra về “phát triển bền vững”²²; (ii) ban hành hệ yêu cầu, tiêu chí cụ thể để thẩm tra tính bền vững gắn với việc thực hiện SDGs; (iii) khi thẩm tra, lấy ý kiến, thảo luận, cho ý kiến và xem xét thông qua các dự án, dự thảo cần tập trung vào một số chính sách lớn gắn với 17 mục tiêu²³, các chỉ tiêu của SDGs, có tính đến lộ trình, sự liên thông giữa chúng, nhất là nguồn lực để thực hiện. Trong các giải pháp này cần tập trung

vào một số vấn đề sau:

Trong hồ sơ dự án, dự thảo trình Quốc hội lần đầu phải chỉ rõ vấn đề nào liên quan đến thực hiện SDGs (cụ thể là những mục tiêu nào); nêu chính sách và đánh giá sự tác động của chính sách trong dự án, dự thảo đối với việc thực hiện SDGs - coi việc thực hiện SDGs là một lý do, căn cứ, nguyên nhân dẫn tới việc phải ban hành hay thay đổi chính sách hiện có.

Trong lấy ý kiến về dự án, dự thảo, để bảo đảm nguyên tắc “phát triển hài hòa” giữa 3 trụ cột kinh tế - xã hội - môi trường, cần quy định đối với dự án, dự thảo liên quan trực tiếp tới thực hiện SDGs thì bắt buộc phải có sự tham gia của các cơ quan quản lý 3 lĩnh vực trên, phải mở rộng phạm vi lấy ý kiến tới các chủ thể được SDGs đặc biệt quan tâm như trẻ em, phụ nữ, người nghèo, đối tượng dễ bị tổn thương...

Trong thẩm tra dự án, dự thảo thì “thực hiện SDGs” phải là một nội dung bắt buộc cùng với các nội dung khác theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL; phải làm rõ sự

21 Có thể giao cho Ủy ban Kinh tế hoặc Ủy ban Pháp luật của Quốc hội. Bởi, dù SDGs liên quan đến 3 trụ cột KT-XH-MT, nhưng xét cho cùng thì kinh tế vẫn giữ vai trò quan trọng nhất và mọi vấn đề đều cần phải được điều chỉnh bằng pháp luật; đồng thời, đây cũng là hai Ủy ban có vai trò quan trọng trong việc Quốc hội quyết định về kế hoạch phát triển KT-XH hoặc Chương trình XDLPL.

22 Tương tự như nhiệm vụ của Ủy ban về Các vấn đề xã hội trong bình đẳng giới nhưng nên loại trừ vấn đề bình đẳng giới; ngoài ra còn là đầu mối giúp Quốc hội, UBTVQH những vấn đề khác có liên quan đến PTBV như lập kế hoạch, giám sát, tổng kết, xây dựng báo cáo, phối hợp với Chính phủ và các chủ thể có liên quan để thực hiện SDGs...

23 Gồm: SDG 1 - chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi; SDG 2 - xóa đói, bảo đảm an ninh lương thực, cải thiện dinh dưỡng và thúc đẩy phát triển nông nghiệp bền vững; SDG 3 - bảo đảm cuộc sống khỏe mạnh và tăng cường phúc lợi cho mọi người ở mọi lứa tuổi; SDG 4 - đảm bảo nền giáo dục có chất lượng, công bằng, toàn diện và thúc đẩy các cơ hội học tập suốt đời cho tất cả mọi người; SDG 5 - đạt được bình đẳng về giới, tăng quyền và tạo cơ hội cho phụ nữ và trẻ em gái; SDG 6 - đảm bảo đầy đủ và quản lý bền vững tài nguyên nước và hệ thống vệ sinh cho tất cả mọi người; SDG 7 - đảm bảo khả năng tiếp cận nguồn năng lượng bền vững, đáng tin cậy và có khả năng chi trả cho tất cả mọi người; SDG 8 - đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện, liên tục; tạo việc làm đầy đủ, năng suất và việc làm tốt cho tất cả mọi người; SDG 9 - xây dựng cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu cao, thúc đẩy công nghiệp hóa bao trùm và bền vững, tăng cường đổi mới; SDG 10 - giảm bất bình đẳng trong xã hội; SDG 10 - phát triển đô thị, nông thôn bền vững, có khả năng chống chịu; đảm bảo môi trường sống và làm việc an toàn; SDG 11 - phân bố hợp lý dân cư và lao động theo vùng; SDG 12 - đảm bảo mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững; SDG 13 - ứng phó kịp thời, hiệu quả với biến đổi khí hậu và thiên tai; SDG 14 - bảo tồn và sử dụng bền vững đại dương, biển và nguồn lợi biển để PTBV; SDG 15 - bảo vệ và phát triển rừng bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học, phát triển dịch vụ hệ sinh thái, chống sa mạc hóa, ngăn chặn suy thoái và phục hồi tài nguyên đất; SDG 16 - thúc đẩy xã hội hòa bình, công bằng, bình đẳng vì PTBV, tạo khả năng tiếp cận công lý cho tất cả mọi người; xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm giải trình và có sự tham gia ở các cấp; SDG 17 - tăng cường phương thức thực hiện và thúc đẩy đối tác toàn cầu vì sự PTBV.

phù hợp với SDGs (về nội dung, về lộ trình); sự tác động hay hỗ trợ tới thực hiện SDGs là như thế nào, theo hướng nào, gắn với mục tiêu và lộ trình nào của SDGs; sự thống nhất, đồng bộ, tương thích của các chính sách trong dự án, dự thảo với hệ thống chính sách hiện có để thực hiện SDGs... Ngoài ra, cũng cần tập trung thẩm định, thẩm tra gắn với 5 tôn chỉ (5 chữ P) của Chương trình nghị sự 2030 và SDGs²⁴.

Trong quá trình UBTVQH cho ý kiến, Quốc hội thảo luận và xem xét thông qua dự án, dự thảo thì các ĐBQH, Tổ ĐBQH cần có sự quan tâm thoả đáng và tập trung nghiên cứu, phát biểu, thảo luận về dự thảo văn bản gắn với việc thực hiện SDGs, ở cả góc độ trung ương và địa phương.

- Trong giám sát, tổng kết việc thực hiện kế hoạch lập pháp nhằm thực hiện SDGs, cần thực hiện một số giải pháp sau đây: (i) có kế hoạch giám sát riêng về vấn đề này hoặc lồng ghép vào chương trình giám sát, làm việc của Quốc hội, UBTVQH; (ii) quy định trong báo cáo công tác của các chủ thể chịu sự giám sát (đặc biệt là của Chính phủ) phải có nội dung về “việc thực hiện kế hoạch lập pháp nhằm thực hiện SDGs”; (iii) tiến hành tổng kết định kỳ theo giai đoạn và khi kết thúc vào năm 2030. Trong các giải pháp này cần tập trung vào một số vấn đề sau:

Đối với hoạt động giám sát: Mỗi nhiệm kỳ, Quốc hội nên có giám sát chuyên đề tổng thể hoặc lựa chọn một số nhóm lĩnh vực để giám sát tại Hội trường việc thực hiện công tác xây dựng pháp luật để thực hiện SDGs. Hai lần mỗi nhiệm kỳ, UBTVQH giám sát chuyên đề, chất vấn hoặc tổ chức đoàn giám

sát về vấn đề này. Một số Ủy ban có liên quan trực tiếp tới việc thực hiện SDGs cũng cần chú trọng hơn tới giám sát việc xây dựng, ban hành VBQPPL trong lĩnh vực của mình để thực hiện SDGs.

Đối với tổng kết: Cuối mỗi kỳ họp và hằng năm, trong báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan Quốc hội cần có nội dung tổng kết về vấn đề này. Mỗi nhiệm kỳ, Quốc hội nên có báo cáo sơ kết 5 năm, 10 năm thực hiện kế hoạch lập pháp để thực hiện SDGs; đến trước năm 2030, có báo cáo tổng kết toàn bộ.

Cùng 3 nhóm giải pháp nêu trên, cần thực hiện một số giải pháp mang tính hỗ trợ sau đây: (i) tuyên truyền, phổ biến để nâng cao hiểu biết, nhận thức của ĐBQH và toàn xã hội về SDGs và vai trò của Quốc hội để thực hiện các SDGs; (ii) tạo sự liên thông, gắn kết chặt chẽ giữa vai trò lập pháp của Quốc hội với vai trò quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao; (iii) hình thành dữ liệu quốc gia về thực hiện SDGs, trong đó có dữ liệu về vai trò của Quốc hội trong thực hiện SDGs; (iv) phối hợp thường xuyên, chặt chẽ và hiệu quả giữa Quốc hội với các cơ quan trung ương, nhất là với Chính phủ và tăng cường hợp tác, giao lưu nghị viện với các quốc gia, tổ chức quốc tế; (v) tăng cường năng lực, nguồn lực thông tin, nguồn lực về khoa học, công nghệ và phương tiện, công cụ làm việc phục vụ hoạt động của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật nhằm thực hiện SDGs■

24 Gồm: Con người (People), cốt lõi là bảo đảm quyền con người, vấn đề bình đẳng giới. Hành tinh (Planet), cốt lõi là bảo vệ hành tinh khỏi sự suy thoái qua tiêu thụ và sản xuất bền vững, quản lý bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và ứng phó với biến đổi khí hậu. Thịnh vượng (Prosperity), cốt lõi là bảo đảm mọi người có thể thụ hưởng cuộc sống đầy đủ, thịnh vượng, tiến bộ xã hội, hài hòa với thiên nhiên. Hòa bình (Peace), cốt lõi là xây dựng xã hội hòa bình, công bằng và hòa nhập, không có bạo lực hay sợ hãi. Quan hệ đối tác (Partnership), cốt lõi là tăng cường đoàn kết toàn cầu, huy động sự tham gia của tất cả các nước, tất cả các bên liên quan và tất cả mọi người.