

BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN LẬP PHÁP TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

LÊ THANH BÌNH*

Lập pháp, hiểu theo nghĩa rộng, trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước, bao gồm vừa làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, vừa làm luật và sửa đổi luật. Tại khoản 1 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định, Quốc hội là cơ quan duy nhất có nhiệm vụ và quyền hạn “làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật”. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp, đó là: (1) Tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội; (2) Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tham gia soạn thảo dự thảo Hiến pháp, dự án luật; (3) Tăng cường trách nhiệm của cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan tham gia thẩm tra; (4) Nâng cao chất lượng thảo luận về dự thảo Hiến pháp, luật.

Từ khóa: Quyền lập pháp; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; bảo đảm; giải pháp.

Legislative power, in a broad sense and in the relation with the state power, consists of both making and amending the Constitution and making and amending laws. Clause 1 Article 70 of the 2013 Constitution stipulates that the National Assembly is the only body vested the tasks and powers to “make and amend the Constitution, make and amend laws”. Therefore, in order to improve the effectiveness of the exercise of the legislative power in Viet Nam, it is necessary to implement synchronously the following solutions: (1) Continuing to strengthen the Party’s leadership of the National Assembly’s exercise of the legislative power; (2) Improving performance of the agencies involved in drafting the Constitution and law projects; (3) Strengthening the responsibility of the agency in charge of the verification and the agencies participating in the verification; (4) Improving the quality of discussion on the draft Constitution and draft laws.

Keywords: Legislative power; socialist rule-of-law State; guarantee; solutions.

NGÀY NHẬN: 18/11/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 05/01/2023

NGÀY DUYỆT: 16/02/2023

1. Thực trạng thực hiện quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay

Những thành tựu đạt được trong thực hiện quyền lập pháp (QLP) của Quốc hội Việt Nam trong những năm đổi mới rất đáng khích lệ. Thông qua thực hiện QLP, Quốc hội Việt Nam đã góp phần hình thành một bộ đ

thể chế mới cho nền kinh tế và hoạt động xã hội, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống và phù hợp với các cam kết hội nhập quốc tế.

Hiến pháp năm 1992 được ban hành (sửa đổi, bổ sung vào năm 2001) đã bảo đảm cơ

** TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

sở hiến định cho việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới một cách toàn diện và chủ động hội nhập quốc tế. Ngày 28/11/2013 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII đã thông qua *Hiến pháp* mới của Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam. Đây là bản *Hiến pháp* được chuẩn bị công phu, nghiêm túc, chất lượng, tiếp thu được nhiều ý kiến đóng góp xây dựng của Nhân dân, của các vị đại biểu Quốc hội, các chuyên gia, nhà khoa học, phản ánh được ý chí, nguyện vọng của Nhân dân.

Hiến pháp năm 2013 là cơ sở pháp lý vững chắc để dân tộc ta, Nhân dân ta và Nhà nước ta vượt qua những thách thức, khó khăn, vững bước tiến lên trong thời kỳ mới - thời kỳ đẩy mạnh công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, hội nhập quốc tế. Đây cũng là bản *Hiến pháp* vừa kế thừa được các giá trị tích cực của các bản *Hiến pháp* năm 1946, năm 1959, năm 1980 và năm 1992, vừa thể chế hóa các quan điểm, phương hướng, nội dung phát triển đã được khẳng định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011). Với bố cục 11 chương, 120 điều, *Hiến pháp* năm 2013 đã thể hiện sâu sắc, toàn diện bản chất dân chủ, tiến bộ của Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Cùng với việc ban hành *Hiến pháp* năm 1992, *Hiến pháp* năm 2013, một số lượng lớn các luật đã được ban hành, bao quát hầu khắp các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Sau hơn 36 năm tiến hành công cuộc đổi mới, Quốc hội đã ban hành luật được số lượng lớn. Chỉ riêng từ tháng 5/2005 đến nay, Quốc hội đã ban hành hơn 300 luật¹. Trong đó có nhiều luật điều chỉnh các quan hệ xã hội trong các lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội. Chẳng hạn, trong lĩnh vực kinh tế có *Luật Thuế thu nhập cá nhân*, *Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà*

nước, *Luật Quản lý nợ công*. Trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước có *Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước*, *Luật Cán bộ, công chức*, *Luật Viên chức*. Trong lĩnh vực xã hội có *Luật Bình đẳng giới*. Trong lĩnh vực khoa học - công nghệ có *Luật Năng lượng nguyên tử*, *Luật Công nghệ cao*, *Luật Đa dạng sinh học*...

Nội dung của các dự án luật được Quốc hội các khóa XII, XIII (2005 - 2015) ban hành đều là những vấn đề bức xúc của đời sống xã hội, phản ánh đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, phù hợp với thực tiễn của đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế sâu rộng. Thông qua *Hiến pháp* và các luật, kỹ thuật lập pháp cũng được Quốc hội đặc biệt quan tâm, từ đó đã khắc phục được phần nào tình trạng luật chỉ quy định nguyên tắc chung chung, không trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội mà phải thông qua văn bản dưới luật cụ thể hóa thi hành. Hạn chế dần luật sau khi ban hành phải chờ đợi nghị định và thông tư mới đi vào cuộc sống.

Tiếp tục thực hiện có hiệu quả QLP, Quốc hội khóa XIV (2016 - 2021) đã tập trung ban hành nhiều văn bản luật để kịp thời thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng và cụ thể hóa đưa *Hiến pháp* năm 2013 vào đời sống. Nhiệm kỳ khóa XIV vừa qua, Quốc hội đã thông qua 72 luật². Đặc biệt, có những đạo luật được Quốc hội thông qua đã giữ vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống pháp luật. Nhiều luật được Quốc hội ban hành hướng đến một hành lang pháp lý thị trường minh bạch, có tác động lớn, toàn diện, sâu sắc đến đời sống kinh tế - xã hội, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn. Chẳng hạn, *Luật Đầu tư* năm 2020 (thay thế *Luật Đầu tư* năm 2014), *Luật Doanh nghiệp* năm 2020 (thay thế *Luật Doanh nghiệp* năm 2014), *Luật Tố cáo* năm 2018, *Luật Cạnh tranh* năm 2018, *Luật Lao động* năm 2019, *Luật Chứng khoán* năm 2019, *Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam* năm 2019, *Luật Công an nhân dân* năm 2019, *Luật Giáo dục* năm 2019...

Cùng với ban hành nhiều luật mới, Quốc hội khóa XIV đã tiến hành sửa đổi, bổ sung một số luật để cụ thể hóa những tư tưởng và nội dung mới của *Hiến pháp* năm 2013 và 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; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học...* Việc sửa đổi, bổ sung các đạo luật này góp phần tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước nhằm hướng tới hoạt động ngày càng hiệu lực và hiệu quả, phù hợp với tinh thần và nội dung của chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân ở Việt Nam.

Song song với quá trình xây dựng và hoàn thiện, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các quan hệ kinh tế - xã hội ở trong nước phát triển, Quốc hội khóa XIV cũng đã chú trọng phê chuẩn, hoàn thiện pháp luật quốc tế 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) và một số điều ước quốc tế quan trọng của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). 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 khung khổ pháp lý, phục vụ cho việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế, bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế, như: *Luật Điều ước quốc tế, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của cơ quan đại diện Nước Cộng hòa XHCN 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 Việt Nam với các nước đã góp phần đưa nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng vào các quan hệ quốc tế.

Quy trình lập pháp của Quốc hội khóa XIV đã được thực hiện theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 với các quy định chặt chẽ và tăng cường tính công khai, minh bạch từ các khâu đưa sáng kiến lập pháp đến soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thảo luận, thông qua luật, góp phần nâng cao chất lượng lập pháp. Từ việc xây dựng chương trình lập pháp theo nhiệm kỳ chuyển sang việc xây dựng chương trình lập pháp hàng năm đã bảo đảm tính phù hợp, khả thi và trách nhiệm trong việc thực thi kế hoạch đề ra.

Mặc dù thực hiện QLP của Quốc hội trong những năm qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận nhưng để đáp ứng tốt hơn đòi hỏi của thực tiễn, cần khắc phục một số hạn chế.

Về nội dung, một số quy định trong các văn bản luật phản ánh không đầy đủ nhu cầu của cuộc sống nên tác dụng điều chỉnh không cao; một số quy định còn thể hiện ý chí chủ quan, thiếu tính dự báo, tính khả thi thấp, dẫn đến sức sống của một số điều luật và đạo luật không dài; vẫn còn tình trạng sau khi thông qua luật có những quy định mâu thuẫn, chồng chéo với luật khác; hoạt động ủy QLP cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn diễn ra khá thường xuyên nên việc cụ thể hóa luật không kịp thời, gây cản trở cho quá trình thực thi luật và tiềm ẩn nguy cơ văn bản dưới luật trái với luật.

Về hình thức thể hiện, tuy có nhiều tiến bộ nhưng nhiều điều luật vẫn còn quy định dài dòng, thiếu rõ ràng, minh bạch; ngôn ngữ sử dụng trong văn bản trong một số trường hợp còn dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau.

Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên bao gồm: kỷ cương, kỷ luật trong thực hiện QLP chưa thật sự được tuân thủ nghiêm

túc; dân chủ hóa trong thực hiện QLP được đề cao nhưng việc thực hiện trên thực tiễn 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 thực hiện có hiệu quả.

2. Giải pháp bảo đảm thực hiện quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Một là, tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với thực hiện QLP của Quốc hội.

Tăng cường sự kiểm soát của Đảng đối với thực hiện QLP thông qua các hoạt động: Đảng cho ý kiến về chiến lược, định hướng xây dựng pháp luật; Bộ Chính trị cho ý kiến về các nội dung lớn, quan trọng của dự án luật; sau khi có ý kiến của Bộ Chính trị, Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm lãnh đạo tổ chức thực hiện; Đảng lãnh đạo, chỉ đạo công tác nhân sự trong cơ quan lập pháp; Đảng kiểm tra hoạt động của Đảng đoàn, các Ban cán sự có liên quan tới hoạt động lập pháp...

Thực hiện tốt kiểm soát của Đảng đối với thực hiện QLP của Quốc hội sẽ là cơ sở để Quốc hội khóa XV hoàn thành được trọng trách cao cả của mình, hướng đến: “Xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh chóng, bền vững”³.

Hai là, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tham gia soạn thảo dự thảo Hiến pháp, dự án luật.

Các cơ quan tham gia soạn thảo *Hiến pháp*, luật cần thực hiện nghiêm túc các

trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, tiến hành tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động chính sách, đánh giá thủ tục hành chính đầy đủ, có chất lượng. Xây dựng chính sách minh bạch, cụ thể, rõ ràng, đồng bộ, thống nhất, đúng thẩm quyền, không có lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm. Bảo đảm thể chế hóa đúng và đầy đủ quan điểm, đường lối của Đảng về vấn đề điều chỉnh. Thực hiện tốt hoạt động lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động, các cơ quan, tổ chức hữu quan và tiếp thu hoặc giải trình nghiêm túc các ý kiến này. Hồ sơ dự án phải được gửi cho Quốc hội theo đúng thời hạn, là cơ sở để các cơ quan của Quốc hội có thể xem xét, thẩm tra kỹ càng, bảo đảm cao nhất chất lượng dự án *Hiến pháp*, luật. Tăng cường trách nhiệm của Chính phủ và các bộ trưởng trong việc tham gia soạn thảo dự thảo luật. Mỗi dự án luật trước khi trình sang Quốc hội phải được Chính phủ dành thời gian thỏa đáng thảo luận về các nội dung của dự án, đặc biệt là những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, bảo đảm không để lọt lợi ích cục bộ, không để sơ hở về chính sách dễ dẫn đến lạm dụng để tham nhũng.

Ba là, tăng cường trách nhiệm của cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan tham gia thẩm tra.

Tăng cường trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong chủ trì, tham gia thẩm tra dự thảo *Hiến pháp*, dự án luật. Bảo đảm tính khoa học, hợp lý và thống nhất của việc phân công thẩm tra. Cần quy định cụ thể trong *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* về trách nhiệm trong việc tham gia thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Các cơ quan này cần phải được bổ sung nhân lực hoạt động chuyên trách. Nâng cao trách nhiệm thẩm tra sơ bộ, thẩm tra chính thức trong quy trình thẩm tra dự án luật.

Để thực hiện tốt nhiệm vụ thẩm tra, các cơ quan của Quốc hội cần chủ động, tích cực

nghiên cứu, thu thập thông tin, tài liệu liên quan các dự án luật thuộc lĩnh vực phụ trách; phối hợp, theo sát cơ quan trình, cơ quan chủ trì soạn thảo ngay từ đầu để nắm bắt nội dung, cùng trao đổi, xử lý các vấn đề đang còn có nhiều ý kiến khác nhau, góp phần nâng cao chất lượng chuẩn bị dự án được phân công chủ trì thẩm tra. Thực hiện tốt hoạt động phối hợp tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm, khảo sát. Nội dung ý kiến thẩm tra phải bảo đảm tính phản biện, có căn cứ pháp luật, cơ sở thực tiễn, khoa học và đề xuất phương án xử lý đối với các vấn đề còn có ý kiến khác nhau.

Hoạt động thẩm tra cần công khai, minh bạch, khách quan, huy động sự tham gia tích cực của các đại biểu Quốc hội, sự theo dõi của báo chí, tổ chức xã hội, của Nhân dân. Hoạt động thẩm tra phải bảo đảm chất lượng, là cơ sở để Quốc hội xem xét, thông qua luật. Hoạt động biểu quyết các vấn đề cơ bản của dự án luật tại lần trình thứ nhất để tiếp thu, chỉnh lý luật và trình lần thứ hai cần được quan tâm thực hiện theo đúng quy định của *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Cần xác định cụ thể trách nhiệm của Ủy ban chủ trì thẩm tra trong việc giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự kiến trước những vấn đề cơ bản cần trình Quốc hội biểu quyết. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần nâng cao trách nhiệm trong xem xét, cho ý kiến đối với các dự án luật trước khi trình Quốc hội.

Cần tăng cường số lượng các Ủy ban của Quốc hội, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ, đáp ứng yêu cầu giải quyết khối lượng công việc ngày càng nhiều và phức tạp trong thực hiện QLP hiện nay. Bên cạnh đó, còn phải bảo đảm tính chuyên môn hóa và bổ sung số lượng thành viên chuyên trách trong mỗi ủy ban.

Bốn là, nâng cao chất lượng thảo luận về dự thảo Hiến pháp, luật.

Thực tiễn thực hiện QLP của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay cho thấy, chất lượng thảo

luận tại nghị trường để thông qua dự thảo *Hiến pháp*, luật chưa thực sự có hiệu quả. Đặc biệt, chất lượng thảo luận về dự án luật ở các ủy ban và ở các đoàn đại biểu Quốc hội còn nhiều hạn chế. Chính vì vậy, cần nâng cao chất lượng thảo luận các dự án *Hiến pháp*, luật theo hướng thảo luận kỹ, tranh luận đến cùng những vấn đề có tính bức xúc, còn nhiều ý kiến khác nhau.

Thảo luận về dự thảo *Hiến pháp*, luật phải tập trung vào các nội dung: tính phù hợp với quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về lĩnh vực dự định có dự án luật; nêu rõ yêu cầu cấp thiết của quản lý nhà nước, yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội mà dự án luật sẽ điều chỉnh; yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh khi luật ra đời; dự án luật phải phù hợp với các cam kết quốc tế mà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là một thành viên.

Kế thừa và phát huy những kết quả thực hiện QLP của Quốc hội trong những nhiệm kỳ vừa qua, trên tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Quốc hội khóa XV sẽ tiếp tục đạt được những thành tựu quan trọng trong thực hiện quyền Hiến định về lập pháp trong thời gian tới □

Chú thích:

1. Vương Đình Huệ. *Tiếp tục đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý vững chắc để đất nước phát triển và hội nhập*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 2+3 (450, 451), tháng 1, 2/2022.

2. Quốc hội khóa XIV: *Nâng cao chất lượng công tác lập pháp, quyết định nhiều quyết sách quan trọng của đất nước*. <http://www.tuyen-giaokontum.org.vn>, ngày 14/5/2021.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 175.