

ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ

TS. NGUYỄN THỊ DUNG

Viện Nghiên cứu Lập pháp

Tóm tắt:

Nghị quyết số 48-NQ/TW, ngày 24-5-2005 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" là văn kiện chính trị quan trọng của Đảng trong lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật. Việc đánh giá những kết quả đạt được trong việc thực hiện các quan điểm, định hướng, mục tiêu, giải pháp của Nghị quyết số 48-NQ/TW trong công tác xây dựng pháp luật, chỉ ra những hạn chế, bất cập, nguyên nhân và đề xuất những định hướng, giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới hoạt động lập pháp trong bối cảnh hội nhập quốc tế là yêu cầu mang tính thời sự sâu sắc.

Từ khóa:

Hoạt động lập pháp; Nghị quyết số 48-NQ/TW; hệ thống pháp luật Việt Nam.

Summarization:

The Politburo's Resolution No.48-NQ/TW dated 24th May 2005 on "The strategy to build and improve the Vietnamese legal system till 2010, with orientations to 2020" is an important political document in construction and law enforcement. Assessing the results achieved in implementing the views, orientations, objectives and solutions of the Resolution No.48-NQ/TW in the legislative work; pointing out the limitations, inadequacies, causes; and proposing orientations and solutions to continue innovating legislative activities in the context of international integration are profound topical requirements.

Terminology:

Legislative activities; the Resolution No.48-NQ/TW; the Vietnamese legal system.

1. Kết quả đạt được trong đổi mới hoạt động lập pháp theo yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW

Trải qua 15 năm thực hiện, công tác xây dựng pháp luật đã có những bước tiến lớn, hệ thống pháp luật cơ bản đầy đủ, điều chỉnh các mặt của đời sống kinh tế, xã hội, đáp ứng

ngày càng tốt hơn yêu cầu của thực tiễn. Cụ thể như sau:

a) Việc thực hiện 06 định hướng trong xây dựng hệ thống pháp luật

Thứ nhất, qua 15 năm thực hiện, pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước

pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân đã cơ bản hoàn thiện. Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước được quy định rõ trong Hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, thể hiện sự bổ sung, phát triển trong quan điểm, đường lối của Đảng về vấn đề này⁽¹⁾. Theo đó, Hiến

(1) Nghị quyết số 48-NQ/TW nêu nguyên tắc "quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Quan điểm này sau đó tiếp tục được Đảng bổ sung, phát triển, theo đó, trong Kết luận số 01-KL/TW nêu yêu cầu: "Làm rõ cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp".

pháp năm 2013 khẳng định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Trên cơ sở nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, thể chế về Nhà nước pháp quyền XHCN từng bước được bổ sung, hoàn thiện. Chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước được xác định rõ hơn và có những bước tiến mới trong hoạt động.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội tiếp tục được hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý quan trọng, từng bước nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Pháp luật về tổ chức, hoạt động của hệ thống các cơ quan hành pháp, các cơ quan tư pháp có nhiều chuyển biến, ngày càng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của Chương trình cải cách hành chính, chiến lược cải cách tư pháp. Thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương được phân định cụ thể trong các văn bản pháp luật.

Các luật về PCTN, thanh tra, kiểm toán được sửa đổi, hoàn thiện, tạo tiền đề, cơ sở pháp lý

vững chắc khẳng định vị thế, phát huy vai trò, trách nhiệm và bảo đảm sự đồng bộ trong hoạt động của các cơ quan thanh tra, kiểm toán trong công tác đấu tranh PCTN, góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung và hoạt động quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công nói riêng.

Thứ hai, pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân không ngừng được xây dựng, hoàn thiện, quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ trên mọi lĩnh vực. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục ghi nhận, làm rõ, đề cao quyền con người, quyền cơ bản của công dân, phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình hình mới. Trên cơ sở đó, nhiều đạo luật, đặc biệt là một số luật được nêu rõ trong Nghị quyết số 48/NQ-TW đã được Quốc hội ban hành để cụ thể hóa, bảo đảm nguyên tắc tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân trên thực tế⁽²⁾. Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, nhất là Tòa án nhân dân trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân được xác định rõ ràng hơn; pháp luật về quyền giám sát của cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát của công dân đối với

hoạt động của các cơ quan, cán bộ, công chức, các hình thức dân chủ trực tiếp của người dân... tiếp tục được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý ngày càng đầy đủ cho việc thực hiện trên thực tế.

Thứ ba, pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ngày càng phát triển và phù hợp hơn với luật pháp, thông lệ quốc tế. Quốc hội đã ban hành hàng loạt các văn bản luật để thể chế hóa các mục tiêu cơ bản mà Nghị quyết số 48-NQ/TW đã đề ra trong lĩnh vực pháp luật dân sự và kinh tế⁽³⁾. Trên cơ sở các quy định của pháp luật, nền kinh tế thị trường định hướng XHCN từng bước được xây dựng, hoàn thiện theo các tiêu chuẩn của nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập. Chế độ sở hữu ngày càng hoàn thiện, các thành phần kinh tế, loại hình doanh nghiệp phát triển đa dạng, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Các yếu tố thị trường và các loại thị trường được xây dựng ngày càng đồng bộ hơn, gắn kết với thị trường khu vực và thế giới, phù hợp với các quan hệ cung - cầu, cạnh tranh lành mạnh, sử dụng linh hoạt và có hiệu quả các công cụ chính sách vĩ mô theo các nguyên tắc của thị trường. Môi trường đầu tư, kinh doanh được cải thiện và thông thoáng hơn; quyền tự do

(2) Ví dụ: Luật Trưng cầu ý dân, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Tiếp công dân, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Bộ luật Dân sự, Luật Giáo dục, Luật Thanh niên,...

(3) Ví dụ: Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Nhà ở, Luật Đất đai...

kinh doanh và cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngày càng được bảo đảm.

Thứ tư, pháp luật về giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa - thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình, trẻ em và chính sách xã hội đã được xây dựng tương đối đầy đủ, toàn diện, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của công dân, bảo đảm tương thích với pháp luật quốc tế. Cụ thể là:

Pháp luật về giáo dục và đào tạo ngày càng hoàn thiện⁽⁴⁾, thể chế hóa quan điểm đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo của Đảng, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu tiếp tục nâng cao chất lượng giáo dục để phát triển và hội nhập quốc tế; đổi mới cơ cấu tổ chức, cơ chế quản lý, nội dung, phương pháp dạy và học; định hướng cải cách chương trình giáo dục theo tiêu chí hiện đại, ổn định, thống nhất, thực tiễn, hợp lý có kế thừa.

Hành lang pháp lý về khoa học và công nghệ với nhiều quy định mới đã khuyến khích sự phát triển nhanh của khoa học và công nghệ; bảo đảm mọi tổ

chức, cá nhân đều có quyền đề xuất ý tưởng nghiên cứu hoặc đặt hàng cho nhà khoa học; vinh danh danh hiệu nhà nước đối với các nhà khoa học, nhà công nghệ có đóng góp đặc biệt xuất sắc..., qua đó, đã khuyến khích sự phát triển nhanh, mạnh của khoa học và công nghệ, nhất là các ngành công nghệ cao; bước đầu tạo sự chuyển biến tích cực về khoa học và công nghệ gắn với phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế, chủ động trước cơ hội và thách thức của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4.

Pháp luật về y tế đã tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp cận và sử dụng các dịch vụ y tế có chất lượng, phát triển mạng lưới y tế cơ sở, ứng dụng khoa học kỹ thuật và công nghệ cao, bảo đảm để mọi người dân có điều kiện tiếp cận và sử dụng các dịch vụ y tế có chất lượng, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân.

Pháp luật về lĩnh vực văn hóa - thông tin⁽⁵⁾ góp phần thúc đẩy các nguồn lực xã hội hóa về văn hóa, thu hút sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội, thúc đẩy sự đa dạng trong loại hình

sáng tạo; tiếp tục thúc đẩy sự phát triển của lĩnh vực thông tin, bưu chính, viễn thông.

Pháp luật về dân số, gia đình và trẻ em⁽⁶⁾ đã tạo cơ sở pháp lý ổn định cho việc xây dựng và hoàn thiện chế độ hôn nhân và gia đình Việt Nam; góp phần xây dựng gia đình Việt Nam no ấm, tiến bộ và hạnh phúc, đáp ứng kịp thời các yêu cầu khách quan của thực tiễn hôn nhân và gia đình Việt Nam; công nhận, thực hiện và bảo vệ tốt hơn các quyền nhân thân và tài sản của cá nhân trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; nâng cao trách nhiệm của cá nhân đối với gia đình; vai trò của gia đình đối với xã hội; vai trò của nhà nước và xã hội đối với gia đình, tôn trọng và có cơ chế pháp lý đầy đủ để bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền con người trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình; bình đẳng giới; bảo vệ bà mẹ, trẻ em và những người yếu thế khác; nâng độ tuổi kết hôn của nữ lên đủ 18 tuổi, nam từ đủ 20 tuổi, cho phép mang thai hộ vì mục đích nhân đạo, bổ sung chế độ tài sản của vợ chồng theo thỏa thuận khi kết hôn...

Pháp luật về chính sách xã hội⁽⁷⁾ đã từng bước được hoàn

(4) Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009); Luật Giáo dục năm 2019, Luật Giáo dục đại học năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2018), Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014, Luật Dạy nghề năm 2006...

(5) Luật Quảng cáo năm 2012; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa năm 2009; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh năm 2009; Luật Thể dục, thể thao năm 2006; Luật Du lịch năm 2005...; Luật Báo chí năm 2016, Luật Xuất bản năm 2012, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Luật Viễn thông năm 2009, Luật Tần số vô tuyến điện năm 2009,...

(6) Luật Bình đẳng giới năm 2006, Luật Phòng, chống bạo lực trong gia đình năm 2007, Luật Nuôi con nuôi năm 2010, Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2014 (thay thế Luật năm 2000), Luật Trẻ em năm 2016...

(7) Với nhiều đạo luật được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới như: Pháp lệnh Ưu đãi người có công năm 2005 (sửa đổi 2007), Luật Bình đẳng giới năm 2006, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007, Luật Bảo hiểm y tế năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014)...

thiện, bảo đảm tốt hơn các quyền tiếp cận và sử dụng các dịch vụ bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động cứu trợ xã hội, xóa đói, giảm nghèo, thực hiện các chính sách ưu đãi xã hội đối với các đối tượng chính sách; các đối tượng được hưởng chính sách bảo trợ, cứu trợ xã hội được mở rộng, cơ hội tiếp cận dịch vụ xã hội tốt hơn; Pháp luật về tiền lương, bảo hiểm được hoàn thiện, tạo điều kiện để người lao động đều có cơ hội có việc làm và thu nhập tốt hơn. Hệ thống an sinh xã hội được xây dựng ngày càng, toàn diện, có tính chia sẻ giữa Nhà nước, xã hội và người dân⁽⁸⁾...

Thứ năm, pháp luật về quốc phòng và an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội không ngừng được hoàn thiện, thể chế hóa quan điểm, chủ trương mới của Đảng, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013. Cụ thể, các luật, pháp lệnh được ban hành trong thời gian qua đã bám sát chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng về bảo vệ Tổ quốc XHCN, xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân, xây

dựng nền quốc phòng toàn dân, thể trận quốc phòng toàn dân gắn với thể trận an ninh nhân dân trong tình hình mới⁽⁹⁾; bảo đảm cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và công dân làm tốt nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, qua đó, góp phần thực hiện nhiệm vụ chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN. Bên cạnh đó, pháp luật về đấu tranh phòng, chống tội phạm, phòng, chống tệ nạn xã hội và các vấn đề khác về trật tự, an toàn xã hội ngày càng hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc quản lý nhà nước, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội.

Thứ sáu, pháp luật về hội nhập quốc tế không ngừng được tăng cường, hình thành khung pháp lý thống nhất, tạo điều kiện thuận lợi cho việc ký, gia nhập các điều ước quốc tế, tạo cơ chế bảo đảm thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam trên cơ sở nguyên tắc bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc theo đúng chủ trương hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế tại Nghị quyết số 48/NQ-TW và Kết luận số 01-KL/TW⁽¹⁰⁾.

b) Kết quả thực hiện nhóm giải pháp về xây dựng pháp luật

Một là, về xác định các lĩnh vực trọng điểm cần ưu tiên đầu tư để xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Quán triệt yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW, trong những nhiệm kỳ vừa qua (khóa XI, XII, XIII và đầu nhiệm kỳ khóa XIV), trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ và hằng năm, Quốc hội, Chính phủ đã tập trung xác định rõ thứ tự ưu tiên ban hành văn bản trên mỗi lĩnh vực phù hợp với yêu cầu của từng giai đoạn để làm cơ sở chỉ đạo việc soạn thảo, thông qua luật, pháp lệnh, nghị quyết. Để bảo đảm thực hiện Chương trình, các cơ quan của Quốc hội thường xuyên theo dõi, đôn đốc tiến độ chuẩn bị các dự án, nỗ lực bảo đảm tỷ lệ hoàn thành chương trình nhiệm kỳ. Trong giai đoạn 2005-2007, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI đã ban hành 63 luật, pháp lệnh; trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011) ban hành được 81 luật, pháp lệnh, đạt 56,3% so với Chương trình của cả nhiệm kỳ⁽¹¹⁾; nhiệm kỳ Quốc

(8) Một số luật, pháp lệnh như: Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học, Luật Khoa học và công nghệ, Luật Chuyển giao công nghệ, Luật Công nghệ thông tin, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Khám bệnh, chữa bệnh, Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm, Pháp lệnh Ưu đãi người có công, Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật, Luật Trẻ em, Luật Di sản văn hóa, Luật Báo chí, Luật Bảo hiểm xã hội, Bộ luật Lao động, Luật Việc làm, Luật Bảo hiểm y tế, Luật Người lao động Việt nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng...

(9) Ví dụ như: Luật Quốc phòng, Luật An ninh quốc gia, Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam, Luật Quân nhân chuyên nghiệp và công nhân, viên chức quốc phòng, Luật Công an nhân dân, Luật Dân quân tự vệ, Luật Giáo dục quốc phòng, an ninh...

(10) Một số luật, pháp lệnh như: Luật Điều ước quốc tế, Luật Cơ quan đại diện nước CHXHCN Việt Nam ở nước ngoài, Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế...

(11) Nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII có 109 luật, pháp lệnh thuộc Chương trình chính thức, 35 luật, pháp lệnh thuộc Chương trình chuẩn bị.

hội khóa XIII (2011-2016), ban hành được 119 luật, pháp lệnh, đạt 81% so với Chương trình của cả nhiệm kỳ. Những cải tiến này giúp cho hoạt động xây dựng pháp luật ngày càng sát với yêu cầu của thực tế. Việc xem xét, đánh giá các dự án trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện một cách thận trọng, bảo đảm tính khả thi của chương trình, tăng tính hiệu quả, xác định rõ trách nhiệm trong từng công đoạn của quy trình ban hành văn bản.

Hai là, đổi mới cơ bản quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật. Nghị quyết số 48-NQ/TW chỉ rõ sự cần thiết phải đổi mới cơ bản quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật từ sáng kiến pháp luật đến thông qua luật nhằm đẩy nhanh quá trình soạn thảo, ban hành luật; nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật; sớm triển khai phương thức ban hành một luật để sửa đổi nhiều đạo luật liên quan. Thực hiện yêu cầu này, Quốc hội đã ba lần sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào năm 2008, năm 2015 và năm 2019. Theo đó, quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã được cải tiến và có những đổi mới quan trọng. Cụ thể là:

- Đổi mới cơ bản việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, chuyển từ Chương trình xây dựng luật,

pháp lệnh cả nhiệm kỳ sang Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, bảo đảm tính linh hoạt, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội phát triển nhanh chóng của đất nước;

- Thống nhất trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL ở cả Trung ương và địa phương; giảm hình thức và cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Theo đó, mỗi cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, tư pháp ở Trung ương chỉ ban hành một hình thức VBQPPL, làm giảm bớt sự chồng chéo, phức tạp của hệ thống VBQPPL;

- Đổi mới một cách cơ bản, toàn diện quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo ở một số loại văn bản; tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành văn bản; huy động trí tuệ, sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học và nhân dân vào hoạt động xây dựng pháp luật; bổ sung những trường hợp được xây dựng, ban hành văn bản theo trình tự thủ tục rút gọn;

- Bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, ban hành VBQPPL; bổ sung quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong xây dựng, ban hành VBQPPL;

- Quy định chặt chẽ hơn việc

ban hành văn bản quy định chi tiết. Quy định dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật và phải được ban hành để có hiệu lực thì hành cùng thời điểm với luật. VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thì hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực; qua đó, góp phần làm cho việc ban hành văn bản quy định chi tiết thì hành luật, pháp lệnh kịp thời hơn, nâng cao hiệu lực thực tế của hệ thống pháp luật, từng bước khắc phục tình trạng nợ đọng văn bản, luật có hiệu lực mà chưa được thực hiện do chưa có văn bản quy định chi tiết;

- Bổ sung kỹ thuật một văn bản sửa nhiều văn bản giúp cho việc sửa đổi, bổ sung các nội dung liên quan đến nhau trong nhiều văn bản được thực hiện dễ dàng và giảm chi phí trong công tác xây dựng pháp luật. Bên cạnh đó, việc quy định đánh giá dự báo tác động kinh tế - xã hội, ban hành VBQPPL theo thủ tục rút gọn; kỹ thuật hợp nhất, pháp điển VBQPPL... cũng là những bước tiến mới trong quy trình xây dựng pháp luật được ghi nhận trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 theo yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW.

Ba là, nâng cao trình độ và năng lực làm luật của Quốc hội⁽¹²⁾. Việc nâng cao trình độ và năng lực làm luật của Quốc

(12) Nghị quyết số 48-NQ/TW đặt ra yêu cầu: (1) Tăng hợp lý tỷ lệ đại biểu chuyên trách, có trình độ, hiểu biết về pháp luật; (2) Xác lập cơ chế bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến pháp luật của đại biểu Quốc hội; (3) Phát huy vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội trong việc chuẩn bị, thẩm tra dự án

hội được nghiên cứu, chủ động thực hiện và đem lại những kết quả tích cực. Đã tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, đại biểu Quốc hội có trình độ, hiểu biết về pháp luật⁽¹³⁾. Việc tăng cường tính chuyên nghiệp và tính chuyên môn trong hoạt động của đại biểu Quốc hội đã giúp cho việc thẩm tra, cho ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có chất lượng tốt hơn, các quy định của pháp luật ngày càng gần với thực tiễn cuộc sống và nâng cao tính khả thi.

Bốn là, việc tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu, các tổ chức đoàn thể và nhân dân trong hoạt động xây dựng pháp luật được triển khai thực hiện nghiêm túc trên thực tế. Nguồn nhân lực phục vụ cho hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật ngày càng được bổ sung, nâng cao chất lượng thông qua hệ thống các cơ sở đào tạo lớn.

Năm là, việc hiện đại hóa phương thức và phương tiện xây dựng pháp luật đã không ngừng được tăng cường. Các cơ sở dữ liệu chuyên ngành về

pháp luật được triển khai xây dựng đồng loạt trên các lĩnh vực, được cập nhật thường xuyên, kết nối liên thông, thông suốt trong môi trường mạng internet, làm cơ sở cho việc triển khai chính quyền điện tử.

Sáu là, pháp luật về Công báo đã được xây dựng, hoàn thiện, yêu cầu bắt buộc phải đăng Công báo các VBQPPL theo quy định của pháp luật về đăng Công báo từ Trung ương đến địa phương. Qua đó, bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật, nâng cao khả năng tiếp cận pháp luật của người dân.

Bảy là, việc ban hành án lệ, tập quán, quy tắc của các hiệp hội nghề nghiệp góp phần bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

2. Những hạn chế, bất cập trong việc đổi mới hoạt động lập pháp theo yêu cầu Nghị quyết số 48-NQ/TW

a) Trong việc thực hiện 06 định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật

- Thực tiễn cho thấy, việc đổi mới tổ chức, nhiệm vụ và thẩm quyền của một số cơ quan trong bộ máy nhà nước vẫn còn có nội dung chưa thực sự đáp ứng yêu cầu. Việc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà

nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013 nhưng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước có trường hợp chưa được cụ thể hóa đầy đủ nên việc vận hành cụ thể còn một số lúng túng. Việc phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan trong một số trường hợp chưa thực sự rõ ràng, hợp lý; phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương trong một số lĩnh vực còn chưa mạnh, chưa phù hợp. Bộ máy nhà nước chưa thực sự tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả hoạt động trong một số lĩnh vực chưa cao.

- Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của nhân dân còn có điểm chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra, một số quyền của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 nhưng chưa được cụ thể hóa thành luật.

- Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân sự, kinh tế, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN còn một số hạn chế: Pháp luật đối với các tài sản thuộc sở hữu toàn dân được đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn còn chưa hoàn thiện; pháp luật

luật, pháp lệnh; (4) Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hơn cách thức thảo luận, thông qua luật, pháp lệnh; (5) Kiện toàn và nâng cao năng lực bộ máy giúp việc cho Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật; thành lập Viện Nghiên cứu Lập pháp của Quốc hội; (6) Tăng cường hoạt động giải thích luật, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

(13) Tỷ lệ đại biểu chuyên trách được tăng dần qua từng nhiệm kỳ Quốc hội: Nhiệm kỳ khóa XI có 23,9%; nhiệm kỳ khóa XII có 29,2%; nhiệm kỳ khóa XIII có 30,8%; nhiệm kỳ khóa XIV tính tới thời điểm tháng 6/2019 có 34,4% đại biểu hoạt động chuyên trách gần đạt tỷ lệ được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015. Hầu hết các đại biểu Quốc hội có trình độ đào tạo từ đại học trở lên, các nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, XII, XIII, XIV có khoảng 30% đại biểu Quốc hội có bằng cấp chuyên môn về luật.

về hình thành và hoạt động của các thị trường chưa đồng bộ, còn thiếu các cơ chế hiệu quả để kiểm soát, quản lý, xử lý vi phạm. Những vướng mắc về thủ tục hành chính, cả trong pháp luật lẫn trong thực tiễn thi hành ảnh hưởng đối với quá trình gia nhập thị trường, vận hành hoạt động sản xuất, kinh doanh của các chủ thể, làm giảm đáng kể sức cạnh tranh và sự hấp dẫn, thu hút đầu tư trong và ngoài nước. Các doanh nghiệp trong nước quy mô còn nhỏ, chưa liên kết để tạo thành sức mạnh lớn.

- Thể chế pháp luật trong lĩnh vực hội nhập quốc tế có trường hợp chưa thực sự thích ứng nhanh với bối cảnh hội nhập sâu rộng, làm ảnh hưởng đến việc tận dụng các cơ hội; đồng thời, có một số trường hợp chưa thấy rõ thách thức để chủ động ứng phó, lường trước các tác động tiêu cực từ bên ngoài để có những biện pháp hạn chế hữu hiệu.

b) Trong việc thực hiện nhóm giải pháp về xây dựng pháp luật

- Việc lập và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh: Chất lượng một số đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa cao; tính dự báo của Chương trình còn hạn chế, tình trạng lùi, rút dự án hoặc bổ sung dự án mới vào Chương trình còn diễn ra khá phổ biến. Việc thực hiện

một số bước trong trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (tổng kết thực tiễn, phân tích, đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị) có trường hợp vẫn còn hình thức.

- Về quy trình xây dựng pháp luật: Việc gửi dự án luật đến cơ quan thẩm tra vẫn còn nhiều trường hợp chưa bảo đảm tiến độ về thời gian theo luật định; việc cung cấp thông tin về dự án trong một số trường hợp thực hiện chưa tốt, ảnh hưởng đến chất lượng thẩm tra. Báo cáo đánh giá tác động có trường hợp còn hình thức. Một số cơ quan của Quốc hội chưa kiên quyết trong việc xử lý đối với văn bản trình chậm tiến độ, kém chất lượng, không có dự thảo văn bản quy định chi tiết kèm theo. Việc lấy ý kiến về dự án luật, pháp lệnh còn gặp khó khăn và hạn chế cả về thời gian và cách thức.

- Việc nâng cao năng lực làm luật của Quốc hội bên cạnh những kết quả quan trọng đạt được cũng còn hạn chế. Phần lớn đại biểu Quốc hội là kiêm nhiệm, bộ phận Thường trực Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội còn mỏng nên chưa tập trung được nhiều nhân lực dành cho công tác xây dựng pháp luật.

- Công tác kiểm tra, giám sát của một số cấp ủy, tổ chức đảng đối với hoạt động xây

dựng pháp luật có lúc còn chưa được thường xuyên, có trường hợp chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra.

c) Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Thứ nhất, do nước ta đang trong quá trình đẩy mạnh công cuộc đổi mới toàn diện, đồng bộ đất nước, hội nhập sâu rộng nên tình hình thực tiễn biến chuyển nhanh chóng. Vì vậy, pháp luật cũng cần được nhanh chóng điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Do đó, một số VBQPPL ban hành chưa lâu đã phải sửa đổi, bổ sung.

Thứ hai, một số giải pháp đổi mới trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL chưa phát huy đầy đủ hiệu quả trong thực tiễn như đánh giá tác động của chính sách; hoạt động của một số Ban soạn thảo, Tổ biên tập trong không ít trường hợp còn chưa thực sự hiệu quả, thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập còn phó thác cho cơ quan chủ trì soạn thảo.

Thứ ba, nguồn lực tài chính dành cho công tác xây dựng pháp luật tuy đã được tăng cường nhưng chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn⁽¹⁴⁾. Ngân sách bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật còn hạn hẹp, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu và thực tiễn nhiệm vụ. Công tác đào tạo cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật chưa hoàn toàn gắn với thực tiễn nhu cầu của xã hội.

Thứ tư, công tác nghiên cứu

(14) Kinh phí cho giai đoạn xây dựng chính sách, đánh giá tác động chưa tương xứng với yêu cầu thực tiễn.

lý luận trong lĩnh vực pháp luật và đổi mới tư duy lập pháp chưa thực sự đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, chưa gắn kết chặt chẽ hiệu quả giữa công tác nghiên cứu lý luận lập pháp với thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật; việc xây dựng pháp luật với phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Thứ năm, năng lực, trình độ của một bộ phận cán bộ pháp chế, cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật tại các bộ, ngành và địa phương, tuy đã được nâng lên nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, tính chuyên nghiệp chưa cao, năng lực trình độ nhận diện vấn đề và kỹ năng, nhất là kỹ năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách, kỹ năng soạn thảo VBQPPL chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Ngoài ra, cơ chế đãi ngộ chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn nên chưa tạo sức hút nguồn cán bộ có chuyên môn cao.

3. Một số kiến nghị tiếp tục tăng cường đổi mới hoạt động lập pháp trong bối cảnh hội nhập quốc tế

- Tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội, tăng cường tranh luận, phản biện, giám sát, đưa ra các quyết định dưới hình thức luật. Kiện toàn tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Tăng dần số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách lên một tỷ lệ thích hợp hơn trong Quốc hội;

giảm tối đa số đại biểu kiêm nhiệm là những người đang làm việc trong các cơ quan hành pháp, tư pháp.

- Tiếp tục phát huy tính chủ động, tích cực, ý thức trách nhiệm và đặc biệt là sự phối hợp chặt chẽ của cơ quan, tổ chức hữu quan trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

- Bảo đảm tiến độ, chất lượng các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; ưu tiên việc hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN, thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, hội nhập quốc tế, bảo đảm tốt hơn quyền tự do dân chủ của công dân theo tinh thần Hiến pháp năm 2013.

- Khắc phục tình trạng ban hành luật khung, luật ống lồng với những vấn đề mà nội dung đã rõ, đã chín muồi. Đồng thời, cần tránh tình trạng luật quy định quá cụ thể mà không giao Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn những vấn đề chưa ổn định, chưa chín, chưa được kiểm nghiệm trên thực tiễn để bảo đảm kịp thời điều chỉnh những vấn đề phát sinh, bắt cập trong quá trình thi hành, góp phần bảo đảm tính ổn định, hiệu lực lâu dài của luật.

- Tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng pháp luật theo hướng phân công, phân nhiệm rõ ràng và phát huy tối đa khả năng, trách nhiệm của từng chủ thể, phù hợp với vị trí, vai trò của chủ thể đó trong quy trình lập pháp.

- Nghiên cứu việc đơn giản

hóa, giảm bớt tầng nấc văn bản trong hệ thống pháp luật, thu gọn đầu mối cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cần luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Đặc biệt, trong việc quyết định những vấn đề liên quan đến ngân sách nhà nước, thẩm quyền quyết định về ngân sách của Quốc hội cần phải được khẳng định bằng luật về ngân sách nhà nước hằng năm.

- Áp dụng các thành tựu tiên bộ của công nghệ mới vào quy trình lập pháp. Ứng dụng công nghệ mới về thông tin và khai thác cơ sở dữ liệu toàn diện cũng như với sự hỗ trợ tích cực của trí tuệ nhân tạo, rút ngắn quy trình, tiết giảm thời gian, nâng cao chất lượng phân tích, phản biện về chính sách, đồng thời, xác định rõ thứ bậc ưu tiên và tác động chính sách trong các đạo luật.

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác kiểm tra, rà soát văn bản bảo đảm chất lượng, hiệu quả, kịp thời, chính xác, gắn kết chặt chẽ công tác này với công tác xây dựng pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ quản lý, chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

- Phát huy vai trò của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tăng cường thu hút các chuyên gia, nhà khoa học, người hoạt động thực tiễn tham gia vào quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật. ■